

DAS NIEDERLÄNDISCHE "WUNDER"

Zur Struktur des holländischen Sozialstaats

Michael R. Krätke

Das vieldiskutierte Beschäftigungswunder der Niederlande stützt sich auf die „Doppelstruktur“ des niederländischen Sozialstaats und einen hohen Anteil an Teilzeit und flexiblen Arbeitsplätzen und ist daher mit Skepsis zu betrachten. Wenngleich Flex- und TeilzeitarbeiterInnen in den Niederlanden weit weniger benachteiligt sind als in anderen Ländern, haben die Entwicklungen der letzten 15 Jahren deutliche Verschlechterungen des Sozialsystems mit sich gebracht.

Genau genommen, haben wir es mit zwei Wundern zu tun. Das erste fand in den sechziger Jahren statt. Bis 1957 waren die Niederlande im internationalen wie im europäischen Vergleich ein ausgesprochenes „Nachzügler“ der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung. Es gab zwar die meisten Sozialversicherungssysteme, die auch andere europäische Länder kannten, aber sie waren (z.B. die Krankenversicherung und die Arbeitslosenversicherung) erst sehr spät eingeführt worden und im Blick auf die Zahl der Leistungsberechtigten und die Höhe der Sozialleistungen ausgesprochen bescheiden. Nach wie vor galt das alte Armengesetz aus der Mitte des 19. Jahrhunderts, das schon während der Weltwirtschaftskrise (von der die Niederlande verhältnismäßig schwerer getroffen wurden als die Nachbarländer) seine Unzulänglichkeit bewiesen hatte. Bis Anfang der sechziger Jahre waren die Niederlande, die gerade die zweite Industrialisierungswelle ihrer Geschichte erlebten, ein ausgesprochenes Billiglohnland, das von den europäischen Nachbarn des öfteren wegen Lohndumping gescholten wurde.

Beides änderte sich radikal. Im Laufe der sechziger Jahre kam eine wahre „Lohnexplosion“ in Gang, die aus den Niederlanden in kurzer Zeit ein europäisches Hochlohnland machten. Von 1957 bis 1967 mit einigen Nachträgen in den folgenden Jahren machten die Niederlande einen gewaltigen „Sprung nach vorn“, der sie direkt in die Spitzengruppe der vier höchst entwickelten und teuersten Sozialstaaten der Welt trug. Im Laufe dieser kurzen und heftigen Reformperiode bauten die Niederlande einen Sozialstaat auf, der im Blick auf den Umfang und das Niveau der Sozialleistungen nur noch mit den skandinavischen Ländern zu vergleichen war. In einigen Hinsichten übertraf der neue niederländische Sozialstaat selbst das skandinavische Niveau. Einige der neuen Sozialgesetze - so z.B. das Gesetz über die Arbeitsunfähigkeits-Versicherung (WAO) von 1967 - wurden damals von den Experten als das großzügigste und modernste Sozialversicherungsgesetz überhaupt betrachtet und gepriesen.

Das zweite und heute vieldiskutierte „Wunder“ hat sich im Laufe der letzten fünfzehn Jahre ereignet. Anfang der achtziger Jahre verzeichneten die Niederlande eine auch im europäischen Vergleich außerordentlich hohe offizielle Arbeitslosigkeit - von fast 12% im Jahre 1983. Bis 1996 gelang es, die offizielle Arbeitslosigkeit in den Niederlanden auf 6,4% zu reduzieren; heute liegt sie um die 5%. Das ist eine bemerkenswerte Entwicklung, die in einem Land stattfand, das in mehreren Hinsichten eine Sonderstellung in Europa einnimmt. Die Niederlande waren und sind sehr stark in die europäische Ökonomie integriert und in ganz außergewöhnlichem Maße „außenabhängig“. Die Außen(handels-)abhängigkeit der Niederlande beträgt (je nach Messung) zwischen 60% und 70%, und sie hat keineswegs abgenommen. Außerdem war das Land einer der Vorreiter der Entwicklung zu einer „Dienstleistungsökonomie“; es war nie ein ausgesprochenes „Industrieland“, im Vergleich zu seinem wichtigsten Handelspartner, der Bundesrepublik Deutschland, immer „unterindustrialisiert“ (mit nur 18% industrieller Beschäftigung in den Hochzeiten der sechziger Jahre). Noch bemerkenswerter ist die Tatsache, daß der unbestreitbare beschäftigungspolitische Erfolg in den Niederlanden ohne vollständigen Abbruch des großzügig ausgebauten niederländischen Sozialstaats erreicht wurde. Der niederländische Sozialstaat wurde zwar beschädigt, eine Vielzahl von Leistungskürzungen und -begrenzungen wurde durchgesetzt, aber er besteht in seinen Grundzügen nach wie vor und ist heute auch kaum weniger kostspielig als etwa vor 10 Jahren. In dieser Hinsicht sind die Niederlande also ganz und gar nicht mit Ländern wie Neuseeland oder Australien zu vergleichen, eher schon mit Schweden oder Dänemark.

Die beiden „Wunder“ hängen miteinander zusammen. Der niederländische Sozialstaat mit seiner eigentümlichen, nach wie vor bestehenden „Doppelstruktur“ war zwar nicht die einzige, aber doch die wesentliche und wichtigste Bedingung für den Erfolg der niederländischen Beschäftigungspolitik. Um diese Behauptung verständlich zu machen, müssen wir uns beides etwas näher ansehen.

Das „Beschäftigungswunder“

Während die Quoten der offiziellen Arbeitslosigkeit von 12% 1983 auf etwas über 5% 1998 sanken, ist das sogenannte „Arbeitsvolumen“ (also die Gesamtzahl der geleisteten und bezahlten Arbeitsstunden pro Jahr) im gleichen Zeitraum in etwa (mit leichten konjunkturellen Schwankungen in den achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre) gleichgeblieben. Die Zahl der Beschäftigten hat sich um etwa die Hälfte erhöht, die Erwerbsquote im Lande ist von 52% auf heute über 66% gestiegen. Gleichzeitig ist aber die durchschnittliche Arbeitszeit pro Beschäftigtem von 1530 Stunden pro Jahr in 1983 auf heute 1372 Stunden pro Jahr gesunken. Das ist einer der niedrigsten Werte in allen OECD-Ländern. Diese Daten weisen bereits darauf hin, daß nicht nur „Arbeitsplätze geschaffen“ wurden, sondern zugleich auch in ganz erheblichem Maße eine „Umverteilung von Arbeit“ stattgefunden hat.

Teilzeit- und Flexarbeit

Das wird deutlicher, wenn wir uns anschauen, welche neuen Arbeitsplätze bzw. Beschäftigungsverhältnisse da entstanden sind. Es sind nämlich über den gesamten Zeitraum hinweg betrachtet weit überwiegend Teilzeitarbeitsplätze und sogenannte Flexarbeitsplätze (worunter auch die zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnisse fallen). Deren Gesamtzahl (also alle nichtregulären und Nicht-Vollzeitarbeitsplätze zusammen genommen) beträgt heute mehr als ein Drittel aller Arbeitsplätze (ca. 40%). Das ist eine Quote, die weit über der in den skandinavischen Ländern oder in Deutschland oder Frankreich üblichen liegt. Bereits Mitte der neunziger Jahre waren die Niederlande „Europameister“, was den Anteil von Teilzeitarbeitsverhältnissen an der Gesamtbeschäftigung betrifft: Jeder dritte Job in den Niederlanden ist heute ein Teilzeitjob, in Skandinavien z.B. nur etwa jeder vierte. Bis 1993 sind die weitaus meisten neuen Arbeitsplätze (über 80%) in der Form von Teilzeitarbeitsplätzen entstanden. Die Zahl aller Arbeitsplätze nahm um etwas weniger als die Hälfte zu, die der Teilzeitarbeitsplätze hat sich dagegen mehr als verdreifacht - auf heute etwas über 1,5 Millionen bei einer Gesamtzahl von ca. 6 Millionen Arbeitsplätzen (alle Arten von Beschäftigungsverhältnissen zusammen genommen). Seit 1994 vor allem hat der Anteil der sogenannten Flex-Arbeitsplätze erheblich zugenommen: Von 1994 bis Ende 1997 wurden etwas über 350.000 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon waren ca. 50% „flexible“, 40% Teilzeit- und etwa 10% Vollzeitarbeitsplätze.

Der Anteil der Teilzeitbeschäftigung hat während des gesamten Zeitraums ständig zugenommen. Vor allem für die Frauen. Teilzeitbeschäftigung ist in den Niederlanden vorwiegend Frauensache, der Teilzeitarbeitsmarkt ist überwiegend (zu über 67%) ein Frauenmarkt. Die Teilzeitbeschäftigung von Frauen (bezogen auf die Gesamtzahl der überhaupt beschäftigten Frauen, die in den Niederlanden nach wie vor im Verhältnis deutlich niedriger liegt als in den europäischen Nachbarländern) stieg von bereits über 44% Anfang der achtziger Jahre auf fast 67% 1997. Die Teilzeitbeschäftigung bei den Männern stieg von 6,8% in 1983 auf 16% 1997 (was immer noch im Ländervergleich ein bemerkenswert hoher Wert ist). Das ist aber noch nicht die ganze Geschichte. Teilzeitjobs gibt es bekanntlich viele - und sie werden in den Niederlanden alle mitgezählt. Von 1 bis 2 bis zu 35 Stunden pro Woche (also noch unterhalb der offiziellen Vollzeitarbeitsgrenze von heute 38 Stunden pro Woche). Auch im Ländervergleich gibt es in den Niederlanden einen sehr hohen Anteil von Minijobs (weniger als 12 Stunden pro Woche). Die Arbeitszeiterhebung von 1994 zeigte die Verteilung der Teilzeitbeschäftigungen in verschiedenen Größenordnungen (gemessen in Stunden pro Woche) auf Frauen und Männer:

| Arbeitsstunden | Frauen | Männer | Insgesamt |
|------------------|--------|--------|-----------|
| > 12 Std. | 17% | 5% | 10% |
| 12 - < 20 Std. | 13% | 2% | 6% |
| 20 - < 30 Std. | 20% | 3% | 10% |
| 30 - < 35 Std. | 12% | 4% | 7% |
| 35 Std. und mehr | 38% | 86% | 67% |

Es ist klar, daß bei den „besseren“ Teilzeitjobs Männer, die ohnehin nur einen kleinen Teil der Teilzeitarbeiter stellen, sehr stark überrepräsentiert sind. Die „schlechteren“ Teilzeitjobs mit geringerem Verdienst, Status, Aufstiegschancen etc., sind überwiegend Frauenjobs. Die sogenannten „flexiblen“ Arbeitsverhältnisse haben ebenfalls in den letzten Jahren sehr stark zugenommen. Es gibt darüber keine verlässlichen Gesamtzahlen, die Schätzungen belaufen sich auf heute etwa 580.000, etwas über 14% der Gesamtzahl aller Beschäftigten.

Von 10 Arbeitnehmern hat heute in den Niederlanden mindestens einer einen „Flexjob“. Dazu werden ganz verschiedene Arten von nichtregulärer und Nicht-Vollzeitbeschäftigung gezählt: Arbeit auf Abruf (im Handel, im Gesundheitswesen), Leiharbeit (vermittelt durch „Leiharbeitsunternehmen“, Zeitarbeit (befristete Beschäftigung für ein paar Monate, überwiegend in Teilzeit), Haushaltshilfe (auf Zeit, vermittelt durch öffentliche Einrichtungen wie die Familienhilfe), Heimarbeit, Freelancer. Nur für einige Kategorien gibt es Schätzungen: So stieg der Anteil der „befristeten Arbeitsverhältnisse“ (vorwiegend Teilzeit) von 5,8% in 1983 auf heute über 11% aller Beschäftigten, der Anteil der „Leiharbeitsverhältnisse“ von 1,5% in 1985 auf heute über 3,5%. Der Anteil der Frauen, die in einem „flexiblen“ Arbeitsverhältnis stehen, betrug 1996 14%, der Anteil der Männer nur die Hälfte: 7%. Über ein Viertel (mehr als 26%) der Jugendlichen (15 bis 24 Jahre) arbeiten in einem flexiblen Arbeitsverhältnis. Flexjobs sind überwiegend Jobs für junge Frauen. Wer „flexibel“ arbeitet, muß weit häufiger als andere Beschäftigte unregelmäßige bzw. von Woche zu Woche ad hoc neu festgelegte Arbeitszeiten in Kauf nehmen.

Beim Zusammenzählen der obigen Angaben darf man einige Tücken der niederländischen Beschäftigtenstatistik nicht vergessen. Zusammen genommen würden Teilzeit- und Flexarbeiter über 50% der Gesamtbeschäftigung ausmachen. Die offizielle Gesamtzahl ist weit niedriger, weil sich erstens die Kategorien Teilzeit und Flexbeschäftigung überschneiden (die weitaus meisten Flexjobs sind Teilzeitjobs) und weil zweitens ein nicht unbeträchtlicher Teil der Teilzeit- und Flexarbeiter in der Statistik als „arbeitslos“ bzw. „Arbeit suchend“ gezählt wird - das gilt im Prinzip für alle, die weniger als 12 Stunden pro Woche arbeiten und beim Arbeitsamt als „Arbeit suchend“ registriert sind. Die Statistik verzeichnet also, durchaus korrekt, wenn auch immer noch stark untertrieben, einen Teil der Teilzeit- und Flexbeschäftigung als „Unterbeschäftigung“ bzw. teilweise Arbeitslosigkeit.

Ein niederländisches Jobwunder?

Das niederländische Jobwunder muß man also mit einiger Vorsicht nehmen, was die Niederländer selbst auch tun, sofern sie sich nicht mit politischer Propaganda befassen. Die Beschäftigung ist bei stagnierenden Reallöhnen, in etwa gleichbleibender Lohndifferenzierung und stagnierendem Arbeitsvolumen gewachsen. Die Zunahme der Frauerwerbsquote (von außerordentlich niedrigen 18% in 1980 auf etwa 44% heute bei den verheirateten und von 42% auf über 55% bei den unverheirateten Frauen) ist zum allergrößten Teil auf die Zunahme der Teilzeit- und Flexarbeit zurückzuführen. Während die offizielle Arbeitslosenquote auf heute ca. 5% sank, ist die Gesamtzahl der Un- und Unterbeschäftigten hoch geblieben und beträgt heute fast 30%. Diese sogenannte „breite Arbeitslosigkeit“ (die in der niederländischen Statistik und in der Öffentlichkeit durchaus gesehen und als Faktum anerkannt wird) umfaßt neben der „registrierten“ Arbeitslosigkeit auch die Gruppe der Empfänger von Erwerbsunfähigkeitsrenten (heute ca. 15% der Erwerbsbevölkerung), die ganz erhebliche Zahl von Frührentnern (Arbeitnehmer über 55 Jahre trifft man heute in den Niederlanden außerhalb des öffentlichen Sektors kaum noch), die Gruppe der nicht registrierten Arbeitslosen (Entmutigte und die sogenannte „stille Reserve“), die Leute in Arbeitsbeschaffungsprogrammen, die umfangreiche Gruppe der notgedrungen „geringfügig“ Beschäftigten. Nach wie vor beunruhigend hoch ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als 1 Jahr) an den „registrierten“ Arbeitslosen, der von 1983 bis 1998 auf mittlerweile fast 50% gestiegen ist.

Was als Beschäftigungswachstum erscheint, ist weitgehend eine - staatlich geförderte - Umverteilung von Arbeit gewesen, die aber den Arbeitslosen wenig geholfen hat, sondern in erster Linie den neu auf den Arbeitsmarkt drängenden (Frauen und Jugendlichen) zugute kam. Da die Löhne real stagnierten (und in einigen Bereichen auch real gesunken sind), müssen heute weit mehr Leute arbeiten, um einen bestenfalls gleich hohen Anteil am Volkseinkommen zu verdienen als noch vor 15 Jahren. Sie arbeiten allerdings heute in der Regel weit produktiver als vor 15 Jahren. Die Frauerwerbsquote ist gestiegen, wenn auch immer noch hinter der in den skandinavischen Ländern oder in Frankreich üblichen zurück. Allerdings verdienen Frauen auch in den Niederlanden, wo man nicht ganz zu Unrecht auf eine „egalitäre“ politische Kultur stolz ist, nach wie vor in der Regel nur drei Viertel der Männerlöhne. Wegen des überproportional hohen Anteils der Teilzeit- und Flexbeschäftigung bei den Frauen ist diese Ungleichheit tatsächlich noch erheblich größer: Teilzeitbeschäftigte erhalten in der Regel einen schlechteren, um gut 5% niedrigeren Stundenlohn als Vollzeitbeschäftigte; erst seit 1993 gilt der Mindeststundenlohn auch für Teilzeit- und Flexarbeiter. Mit der wachsenden Zahl der Teilzeit- und Flexjobs ist in den Niederlanden geradezu ein Niedriglohn-Sektor entstanden, in dem die Masse der Beschäftigten (Frauen) überwiegend nicht mehr als ein Zubrot zum Familieneinkommen verdienen können.

Der niederländische Sozialstaat

Die Niederlande sind ein Land der Dienstleistungen und des Transitverkehrs (und -handels), das von seinem europäischen Hinterland (in erster Linie der Bundesrepublik Deutschland) stark abhängig ist.

In den letzten 15 Jahren hat das Land eine regelrechte „Deindustrialisierung“ erlebt. Das „Jobwunder“ wird von vielen der Politik der „Lohnzurückhaltung“ und dem niederländischen Korporatismus zugeschrieben. Beides gab und gibt es und beides muß vor dem Hintergrund der extremen Zentralisierung des niederländischen Staates, der durchaus Lohnleitlinien erlassen kann und das in der Vergangenheit auch getan hat, und der Schwäche der niederländischen Gewerkschaften, die nicht einmal ein Viertel des in Deutschland oder in Skandinavien üblichen Organisationsgrades erreichen und seit Anfang der 80er Jahre ständig Mitglieder verloren haben, gesehen werden. Eine weit größere Rolle aber hat die Struktur des niederländischen Sozialstaats gespielt, die dem wachsenden Heer der Unterbeschäftigten nach wie vor eine weit bessere soziale Absicherung bietet als in den meisten europäischen Nachbarländern. Auf der Grundlage der für alle Einwohner gleichermaßen zugänglichen Sozialhilfe (Bijstand) erhebt sich eine Doppelstruktur, die aus zwei parallelen Säulen besteht. Die eine Säule besteht aus den sogenannten Volksversicherungen, vier an der Zahl, die aus Steuern finanziert werden (die Beiträge zu den Volksversicherungen sind voll in die unterste Tarifstufe der Lohn und Einkommensteuer integriert, werden daher von allen Einkommensteuerpflichtigen gezahlt) und auf deren Leistungen wiederum jeder Einwohner des Landes einen Rechtsanspruch hat - weitgehend unabhängig von seinem Status im Beschäftigungssystem. Die Leistungen der Volksversicherungen sind Einheitsleistungen, vom früheren Einkommen unabhängig und an das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns gekoppelt. Die andere Säule besteht aus den Arbeitnehmersicherungen (gesetzliche Pflichtversicherungen), die aus Versicherungsbeiträgen (überwiegend der Arbeitnehmer) finanziert werden und deren Leistungen in Höhe und Laufzeit an die frühere Beschäftigung bzw. den früheren Verdienst gekoppelt sind. Diese beiden Säulen ergänzen einander, wenn sie auch nicht vollständig parallel aufgebaut sind. So gibt es eine Alters-Grundrente auf der Basis einer Volksversicherung für alle, aber keine umfassende gesetzliche Rentenversicherung für alle Arbeitnehmer. Die zusätzlichen Pensionsversicherungen sind vielmehr je nach Betrieb und Branche sehr unterschiedlich und im Prinzip freiwillig, d.h. tarifvertraglich geregelt. Es gibt eine Arbeitnehmersicherung für Arbeits- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten und daneben eine Volksversicherung für Erwerbsunfähige, die allerdings nur für bestimmte Gruppen (z.B. Bauern, kleine Selbständige) in Frage kommt. Es gibt eine gesetzliche Krankenversicherung (mit den üblichen Versicherungspflichtgrenzen) für die (Mehrzahl der) Arbeitnehmer und daneben eine Volksversicherung, die allerdings nur besondere und besonders hohe Krankheitskosten abdeckt.

Reformen

An diesem System ist in den letzten 15 Jahren (verstärkt seit 1986) immer wieder herum reformiert worden. Allerdings in erster Linie an den Arbeitnehmersicherungen, bei denen es etliche Leistungskürzungen und deutlich verschärfte Zugangskontrollen gab. Die Volksversicherungen wurden mit Ausnahme der Volksversicherung für die Hinterbliebenenrenten, die in eine „einkommensabhängige“ Leistung umgewandelt wurden, in Ruhe gelassen. Der wichtigste Sparhebel war hier die „Kopplung“ der Leistungen an das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns, die auch für die Sozialhilfe gilt. Der Mindestlohn (den es seit 1967 gibt) betrug in 1998 brutto ca. DM 2000.- und netto ca. DM 1750.- je nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung erhielten und erhalten die Leistungsberechtigten einen Prozentsatz dieses Mindestlohns (der bis in die 80er Jahre ca. 80%, heute ca. 70% des Durchschnittslohns ausmacht). Wenn der Mindestlohn an die Inflationsrate und die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt wird (was ursprünglich die Absicht und lange die Praxis war), dann steigen auch die Sozialleistungen in den Volksversicherungen bzw. in der Sozialhilfe. Diese Anpassung des Mindestlohns wurde seit Mitte der achtziger Jahre immer wieder verzögert bzw. der Automatismus der Kopplung der Sozialleistungen an die gestiegenen Mindestlöhne wurde wieder und wieder ausgesetzt und nur mit langer Verzögerung wieder in Kraft gesetzt. Dennoch: die Struktur des ganzen Systems führt dazu, daß Teilzeit- und Flexarbeiter in den Niederlanden weit weniger benachteiligt sind - etwa im Blick auf ihre zukünftigen Rentenansprüche - als vergleichbare Arbeitnehmer in einem viel stärker oder ausschließlich an Lohnarbeiterstatus und Beschäftigtenkarriere gekoppelten System, wie es etwa in extremer Form in der Bundesrepublik Deutschland besteht. Die Struktur des niederländischen Sozialstaats macht Teilzeit- und Flexarbeit auch auf längere Sicht erträglicher und akzeptabler. Was erklären mag, warum der offiziell registrierte Anteil der „unfreiwilligen“ Teilzeitarbeiter (die eine Vollzeitstelle suchen) in den Niederlanden, trotz relativ weit höherer Teilzeitbeschäftigung dreimal niedriger liegt als in der Bundesrepublik Deutschland.

Michael R. Krätke ist Professor an der Fakultät für politische Wissenschaften, Universität Amsterdam

Literatur:

Eine brauchbare Übersicht über die jüngste Entwicklung in den Niederlanden, einschließlich der Struktur des Sozialversicherungssystems bietet das Buch von Bernd Müller (Hg), *Vorbild Niederlande?*, Münster: Agenda Verlag 1998