

## Bedingungen der Beschäftigungsentwicklung

### Ein Vergleich zwischen den USA, den Niederlanden und Westdeutschland

**Rüdiger Glott, Ingrid Wilkens, Andreas Tasch**

*Bei dem vorliegenden Artikel handelt es sich um das gekürzte Ergebnis des Zwischenberichts aus einem Teilprojekt der vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMFT) geförderten Prioritären Erstmaßnahme „Dienstleistung als Chance: Entwicklungspfade für die Beschäftigung“, die sich mit der Ermittlung quantitativer und qualitativer Beschäftigungspotentiale im tertiären Sektor befaßt. Aufgabe des Projektes ist, durch die Reanalyse verfügbarer internationaler Expertisen präzisere Informationen zu den Chancen der Dienstleistungsbeschäftigung bereitzustellen und dabei Systembedingungen als promotoren oder Hemmfaktoren zu ermitteln. Der Zwischenbericht mit den Ausführungen über die Struktur und Dynamik der Beschäftigungsentwicklung sowie mit der Identifikation besonders dynamischer Dienstleistungsfelder in den betrachteten Ländern kann bei den Autoren angefordert werden. Diese PEM wird in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dem ifo-Institut, dem Lehrstuhl für Industriebetriebswirtschaftslehre an der TU München und dem Forschungsinstitut für Telekommunikation (FTK) durchgeführt.*

Das große Ausmaß und die Verfestigung der Arbeitslosigkeit stellt in den OECD-Volkswirtschaften das derzeit massivste soziale Problem dar. Die Zahl der Arbeitslosen beläuft sich OECD-weit inzwischen auf über 35 Mio. Personen (OECD 1997, S. 4). Allerdings sind diese Staaten weder in gleichem Ausmaß von Arbeitslosigkeit betroffen noch nimmt die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen in den einzelnen Ländern einen ähnlichen Verlauf. Gegenwärtig lassen sich Länder mit einer vergleichsweise kleinen bzw. sinkenden offiziellen Arbeitslosenquote (USA, Großbritannien, Niederlande, Dänemark) von solchen mit hohen bzw. steigenden Arbeitslosenquoten (Spanien, Italien, Deutschland) unterscheiden. Die Arbeitslosigkeit wird dabei vor allem aus rationalisierungsbedingten Beschäftigungsverlusten in der Industrie gespeist. Weil hingegen der Dienstleistungssektor in fast allen OECD-Staaten eine kontinuierliche Expansion der Beschäftigung aufweist, richten sich die

Hoffnungen auf eine zukünftige Besserung der Beschäftigungssituation vor allem auf diesen Wirtschaftsbe-  
reich.

Mit den USA und den Niederlanden existieren innerhalb der OECD Staaten, deren Beschäftigung vor allem durch Zuwächse im Dienstleistungssektor seit Anfang der 70er Jahre (USA) bzw. seit den 80er Jahren (Niederlande) kontinuierlich anwächst. Die Zahl der Erwerbstätigen nahm in den USA zwischen 1983 und 1994 um fast 25 % zu, in den Niederlanden stieg sie zwischen 1985 und 1993 um 18 %. Wenngleich diese Entwicklungen in beiden Ländern bisher nicht zur Überwindung des Problems der Arbeitslosigkeit geführt haben, so bewirkten sie immerhin eine deutliche Trendwende auf dem Arbeitsmarkt: Die offiziellen Arbeitslosenquoten liegen in beiden Ländern augenblicklich bei ca. 5 %, womit sie auf die Hälfte des Niveaus zu Beginn der 80er Jahre zurückgegangen sind

(Schettkat 1994; de Koning 1995, S. 48; Silvestri 1995, S. 61, Ilg 1996, S. 30; de Koning et al. 1997, S. 28). Die Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik<sup>1</sup> liefert hingegen ein etwas anderes Bild: Wenngleich auch hier zwischen 1983 und 1993 eine Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor stattgefunden hat, so konnte ein gleichzeitiges Anwachsen der Arbeitslosigkeit nicht verhindert werden. Seit 1993 sinkt die Zahl der Erwerbstätigen, und die Arbeitslosenzahlen erreichen ständig neue Rekordmarken.

Auf der Suche nach Wegen aus dieser Krise fällt der Blick immer stärker auf die USA und die Niederlande. Die Frage ist, welche Ursachen dafür ausschlaggebend sind, daß dort trotz ähnlicher Anpassungserfordernisse durch veränderte (Weltmarkt-)Bedingungen und technischen Wandel eine wesentlich günstigere Beschäftigungsperformanz erreicht werden konnte.

## 1. Zur Ursachenanalyse der deutschen Beschäftigungsperformanz

In der aktuellen Diskussion läuft die Beantwortung dieser Frage häufig auf zwei Argumente hinaus: Mit Blick auf die Beschäftigungsanteile der verschiedenen Wirtschaftssektoren wird für Deutschland gegenüber anderen Ländern eine „Dienstleistungslücke“ konstatiert. Mit einem Beschäftigungsanteil des Dienstleistungsbereichs von 61 % gegenüber 71 % in den Niederlanden und über 75 % in den Vereinigten Staaten sei die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur Deutschlands also weniger „modern“ (so zuletzt wieder Klodt et al. 1997, S. 7, 12 ff., 162 ff.). In jüngerer Zeit wird dieses Argument vornehmlich vom Institut der Deutschen Wirtschaft dahingehend spezifiziert, daß diese Dienstleistungslücke sich hauptsächlich im Bereich geringqualifizierter und -bezahlter Dienstleistungsakti-

vitäten finde (Klös 1997). In diesem Zusammenhang wird dann eine fehlende Dienstleistungskultur, verstanden als Mangel an Bereitschaft, anderen Menschen zu *dienen* und *sich bedienen zu lassen*, beklagt (z. B. Mangold 1997). Das zweite, mit dem ersten durchaus kompatible Argument lautet, daß sich die (Arbeits-)Märkte angesichts der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft und der Anwendungswirkungen der neuen Informationstechnologien an veränderte technische und ökonomische Rahmenbedingungen anpassen müßten und diese Anpassung umso besser gelänge, je weniger regulatorische Schranken auf diesen Märkten bestünden. Das deutsche Beschäftigungssystem sei aufgrund seiner hohen Verrechtlichung und seines vergleichsweise weit ausgebauten Arbeitnehmerschutzes zu unflexibel (siehe die komparative Studie von Grubb/Wells 1993; OECD 1994; Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Sachsen und Bayern 1997).

Diese Argumentation geht implizit von einer immanenten Wachstumsdynamik des Dienstleistungsbereichs aus, dessen Entfaltung durch die Aufrechterhaltung falscher ökonomischer Rahmenbedingungen behindert wird: Nach Fourastiés Drei-Sektoren-Theorie, die von Bell (1979) unter Betonung des Aspekts der Informationstechnik und der Informationsarbeit zur Postindustrialismus-These erweitert wurde, existiert ein universeller Entwicklungspfad der Volkswirtschaften: Aufgrund zunehmender Arbeitsteilung, der gegenüber der Güterproduktion geringeren Produktivität der Dienstleistungserbringung und einer steigenden Nachfrage der privaten Haushalte nach Diensten werde der Dienstleistungssektor hinsichtlich seines Anteils an Beschäftigung und Wertschöpfung immer weiter anwachsen, die Bedeutung von Industrie- und Agrarsektor hingegen immer weiter abnehmen. Im Zuge dieses Prozesses würden die ökonomischen und gesellschaftlichen Grundlagen der Industriegesellschaft verändert, so daß ähnlich dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft ein Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft stattfinden werde. Der Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Produktion einer Volkswirtschaft gilt deshalb häufig als Gradmesser ihrer

1 Da die Beschäftigungsentwicklung in den neuen Bundesländern aufgrund des einigungsbedingten Deindustrialisierung und des reaktiv breiten Einsatzes beschäftigungspolitischer Maßnahmen als Sonderfall gelten muß, für den darüber hinaus zumindest für die Phase von 1990-1993 kaum verlässliche Daten zu erhalten sind, beschränken wir unsere Betrachtung auf die Entwicklung in den alten Bundesländern.

Modernität. Daß Dienstleistungen gegenwärtig als *der* beschäftigungspolitische Hoffnungsträger gelten, liegt also daran, daß zum einen die Annahme eines stetigen und weiteren Wachstums des tertiären Sektors theoretisch plausibel begründet scheint, und zum anderen diese These in der tatsächlichen Beschäftigungsentwicklung einzelner Volkswirtschaften auch eine gewisse empirische Bestätigung findet. Die aus dieser Argumentation abgeleiteten Rezepte laufen letztlich auf eine Adaption der Verhältnisse an die der „Jobwunderländer“ hinaus: Würde man die deutsche Arbeitsmarktpolitik - durch Deregulierung bzw. durch Schaffung eines Niedriglohnssektors - an den amerikanischen oder niederländischen Maßstäben ausrichten, dann verlief auch die Beschäftigungsentwicklung hier wieder deutlich positiv.

Eine solche Sichtweise ist u. E. jedoch zu wenig differenziert: Sie fokussiert ausschließlich auf die quantitative Beschäftigungsentwicklung und läßt die qualitativen Merkmale der Beschäftigung sowie die nationalen Spezifika eines jeden Beschäftigungssystems unberücksichtigt. Stattdessen werden die Entwicklungsbedingungen derjenigen (wenigen) Volkswirtschaften verabsolutiert, die eine vergleichsweise positive Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Nationale Spezifika der Beschäftigungsentwicklung sehen wir in unterschiedlichen sozialen und politischen Kulturen mit dementsprechend differierenden institutionellen Arrangements, abweichenden Formen der Arbeits- und Unternehmensorganisation, unterschiedlicher Einbindung in die Weltwirtschaft sowie verschiedenen Branchenstrukturen in den einzelnen Staaten. Eine in dieser Weise differenziertere Betrachtungsweise zeigt, daß Struktur und Dynamik der Beschäftigungsentwicklung eines Landes in erster Linie von seinem jeweils spezifischen Setting *zusammenwirkender* ökonomischer, sozialer, kultureller und institutioneller Faktoren abhängen. In unserer Projektarbeit wollen wir deshalb versuchen, andere Interpretations- und Erklärungsansätze für die unterschiedliche Beschäftigungsperformanz zu finden als die der überkommenen Dienstleistungstheorie. Zunächst geben

wir einen knappen Überblick über die Entwicklungen der Beschäftigung in den betrachteten Ländern.

## **2. Wesentliche Ergebnisse der Analyse der Beschäftigungsentwicklung in den betrachteten Ländern**

In den USA wächst die Beschäftigung seit den 70er Jahren kontinuierlich um jährlich 1,5 % bis 2 %. Allein zwischen 1983 und 1995 nahm die Zahl der Beschäftigten um 24 % zu (Werner 1997, S. 586). Dabei läßt sich zeigen, daß sich im langfristigen Trend das Jobwachstum in den USA gegenüber den 70er Jahren um mehr als die Hälfte verlangsamt hat. Mishel et al. (1997, S. 246 ff.). Die Arbeitslosenquote, die Anfang der 80er Jahre noch bei knapp 10 % lag, ging auf 5,4 % im Jahresdurchschnitt 1996 zurück. Besonderheiten gegenüber vielen europäischen Ländern bestehen darin, daß die Arbeitslosenquote für Frauen und Männer seit Ende der 80er Jahre in etwa gleich ist, sich aber deutlich stärkere Segmentationslinien nach der ethnischen Zugehörigkeit und dem Alter zeigen. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zu europäischen Arbeitsmärkten besteht schließlich darin, daß der Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als ein Jahr arbeitslos) in den USA an den Arbeitslosen insgesamt mit 10 % sehr klein ist (Werner 1997, S. 586).

Das Bureau of Labour Statistics (BLS) hat in unterschiedlichen Veröffentlichungen (Silvestri 1995, S. 61; Ilg 1996, S. 30) die Struktur des Jobwachstums in den USA nach Branchen und Berufen für die Zeiträume von 1983-1993 und 1989-1995 ausgewiesen. Die Betrachtung nach Branchen macht die zentrale Bedeutung des Dienstleistungsbereichs, insbesondere der sonstigen Dienstleistungen und des Einzelhandels, für das Beschäftigungswachstum deutlich. Die Analyse der Beschäftigungszuwächse nach Tätigkeiten zeigt, daß das Beschäftigungswachstum in den USA etwas stärker im unteren Qualifikationsbereich stattgefunden hat, in den 90er Jahren entstehen die Jobs ganz offensichtlich stärker im Bereich der hochqualifizierten Tätigkeiten. Das

häufig gebrachte Argument, das Beschäftigungswunder in den USA bringe in erster Linie sogenannte „bad jobs“ hervor, läßt sich angesichts des Qualifikationsniveaus der neugeschaffenen Arbeitsplätze nicht halten. Als weiteres Argument für mangelnde Qualität der neugeschaffenen Arbeitsplätze in den USA wird aber in jüngerer Zeit vor allem auf die angebliche Verschlechterung der allgemeinen Arbeitsbedingungen hingewiesen (z.B. Thurow 1996).

Hinsichtlich der Zahl der „multiple job holders“ lassen die Daten des BLS den Schluß zu, daß diese seit den 80er Jahren kaum zugenommen hat und bei einem Anteilswert von etwa 6 % an der Gesamtbeschäftigung verharrt. Allerdings ist diese Gruppe am Arbeitsmarkt schwer zu identifizieren. Feststellen läßt sich allerdings, daß Mehrfachbeschäftigung unter Beschäftigten mit höherer Qualifikation weiter verbreitet ist als unter Geringqualifizierten. Revisionsbedürftig erscheint ferner auch die These eines höheren Anteils der Selbständigen (ohne Landwirtschaft) sowie der geringfügig Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung. Der Anteil der Selbständigen liegt in den USA mit 7,5 % inzwischen unter dem Niveau in Deutschland.

Weiterhin kann festgestellt werden, daß in den USA offensichtlich eine deutliche Polarisierung der Einkommens- und Beschäftigungsstrukturen stattfindet, die ihren Beginn Anfang der 80er Jahre hat (Werner 1997, S. 590 f.). Gerade die Einkommensunterschiede in Bezug auf den Bildungsstand haben sich deutlich verschärft (Houseman 1995, S. 111 ff.). Seit Überwindung der Rezession 1991/92 scheinen die Realeinkommen wieder zu steigen (Thurow 1996), wodurch die Zahl der „working poor“ und der Haushalte unterhalb der Armutsgrenze (1995: ca. 16.000 \$ Jahreseinkommen) zurückgeht.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß das häufig gezeichnete negative Bild der qualitativen Dimensionen des amerikanischen Jobwunders mit großer Wahrscheinlichkeit überzogen ist.

In den Niederlanden nahm die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1988 und 1996 von 6,01 Mio. auf 6,97 Mio. zu, wobei die jährliche Wachstumsrate der Beschäftigung zumeist um gut 2 % schwankte und damit der amerikanischen vergleichbar war. Nachdem Anfang der 70er Jahre wie in Deutschland Vollbeschäftigung herrschte, stieg die Arbeitslosenquote Mitte der 70er Jahre sprunghaft auf über 5 % an und infolge der nächsten Rezession zu Beginn der 80er Jahre nochmals auf über 10 % (OECD 1994, S. 36). Ab Mitte der 80er Jahre begann sich die Arbeitsmarktsituation jedoch deutlich zu entspannen. Ähnlich wie auf dem amerikanischen zeigt sich auch auf dem niederländischen Arbeitsmarkt eine deutliche, ethnisch bestimmte Segmentationslinie. Im Gegensatz zum US-Arbeitsmarkt hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt in den letzten Jahren auf dem hohen Niveau von 50 % eingependelt (de Koning et al. 1997, S. 36; Werner 1997b).

Die Beschäftigungsdynamik in Branchen und Berufsfeldern ist den Statistiken für die Erwerbspersonen (inklusive Selbständige) des Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zu entnehmen (Enquete beroepsbevolking, verschiedene Jahrgänge). In den Niederlanden expandierte die Beschäftigung (geringfügig Beschäftigte sind hier nicht berücksichtigt) zwischen 1985 und 1993 in fast allen Branchen mit zweistelligen Zuwachsraten, wobei der Beschäftigungsboom nicht nur vom Dienstleistungsbereich getragen wurde, sondern auch vom primären Sektor. Motor der Expansion im Dienstleistungsbereich waren nicht die sonstigen Dienstleistungen, sondern die Finanzdienstleistungen und unternehmensbezogene Dienste sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe. Zumindest für die 80er Jahre müssen die Niederlande somit als Sonderfall der Beschäftigungsentwicklung gelten, der sich kaum als Tertiarisierungsprozeß bezeichnen läßt.

Die Qualität der neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich läßt sich hinsichtlich der Qualifikationsanforderungen weder auf der Branchen- noch auf der Tätigkeitsebene eindeutig beurteilen.

Entscheidend für die Qualität scheint die Entwicklung der Arbeitszeiten zu sein. Die Beschäftigungszuwächse lassen sich vor allem auf eine massive Zunahme von Teilzeitarbeit – überwiegend im Dienstleistungssektor – zurückführen: Innerhalb von gut 25 Jahren, insbesondere in den 80er Jahren, stieg die Teilzeitquote von 5 % auf 36 % (1996), bei Frauen sogar von 15 % auf 66 %. Auf dem Großteil der Teilzeitstellen wird wöchentlich zwischen 20 und 34 Stunden gearbeitet (19 %; 1996), nur 6 % aller Arbeitsverhältnisse haben einen Umfang von 13 bis 19 Wochenstunden. Der Anteil der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (unter 12 Wochenstunden; sog. „kleine baan“) an den gesamten Arbeitsverhältnissen beträgt 11 %. Interessanterweise hat sich dieser Anteil seit 1988 kaum verändert.

Die Beschäftigungsexpansion ist auch in den Niederlanden mit Veränderungen in der Einkommensstruktur verbunden. Wenngleich bei den Stundenlöhnen im Gegensatz zu den USA in den letzten Jahren eine starke Angleichung zwischen hoch- und niedrigqualifizierten Arbeitnehmern zu beobachten war (Linden 1996, S. 33), ist die Einkommensverteilung ungleichmäßiger geworden, wie ein Vergleich der Ginikoeffizienten zwischen 1977 und 1994 ergibt (Centraal Bureau voor de Statistiek 1996, S. 27).

Auch in Westdeutschland fand zwischen 1985 und 1992 ein deutliches Beschäftigungswachstum in Höhe von netto rund 3,5 Mio. neuen Stellen statt, doch betrug die durchschnittliche Wachstumsrate nur 1,9 % p.a.. Seit 1993 ist die Zahl der Erwerbstätigen wieder rückläufig. Die Arbeitslosenquote beträgt zur Zeit 12,6 % (10,1 % in Westdeutschland und 21,4 % in den neuen Bundesländern). Im Gegensatz zu den beiden Vergleichsländern weist der deutsche Arbeitsmarkt keine so deutlichen ethnischen Segmentationslinien auf; stattdessen sind Frauen und ältere Menschen unter den Arbeitslosen überrepräsentiert. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt mit 45 % an den Arbeitslosen insgesamt niedriger als in den Niederlanden, doch im

Gegensatz zur Entwicklung dort verschärft sich dieses Problem hier weiterhin (Werner 1997, S. 586).

Von den zwischen 1985 und 1990 brutto rund 2,95 Mio. neugeschaffenen Stellen entfiel der größte Anteil auf den Dienstleistungsbereich, aber auch die Industrie leistete mit einem Anteil von insgesamt 27 % an den neuen Arbeitsplätzen einen bedeutenden Beitrag zu dem hohen Beschäftigungswachstum. Zwischen 1990 und 1992 wurde noch ein Sechstel der neuen Stellen im sekundären Sektor geschaffen. Im Dienstleistungsbereich wuchs die Beschäftigung in diesem Zeitraum vor allem im Gesundheitswesen, im Einzelhandel, im Bildungs- und Kulturbereich sowie bei den sonstigen Dienstleistungen.

Über Umfang und Struktur der geringfügig Beschäftigten (sogenannte 610-DM-Jobs), deren Arbeit durch geringe Stundenlöhne, niedrige Qualifikationsanforderungen und geringe soziale Absicherung gekennzeichnet ist, können keine präzisen Aussagen gemacht werden. Das Statistische Bundesamt beziffert ihren Umfang mit 1,57 Mio., das DIW auf 5,4 Mio. und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf 5,6 Mio.

Die Einkommensverteilung ist auch in Deutschland zwischen 1988 und 1993 ungleichmäßiger geworden, wie ein Vergleich der Gini-Koeffizienten ergibt. In diesem Zeitraum ist die Einkommensungleichheit etwas höher als in den Niederlanden.

### **3. Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung**

Ausgehend von den skizzierten unterschiedlichen Situationen der Beschäftigung in den betrachteten Ländern werden wir im folgenden einen Überblick über die demographischen und ökonomischen Faktoren, die nationalen Sozialsysteme und die jeweils durchgeführten sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den betrachteten Ländern geben, um deutlich zu machen, wel-

che unterschiedlichen Faktoren Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung haben können.

### 3.1. Demographische Einflußfaktoren

Die USA weisen gegenüber Deutschland und den Niederlanden eine gänzlich andere demographische Struktur und Entwicklung auf. Das Bevölkerungswachstum fällt hier mit 1 % p.a. zwischen 1980 und 1993 gegenüber den Niederlanden (0,6 %) und Deutschland (0,2 %) wesentlich stärker aus (Weltbank 1995). Die Zuwanderung ist prozentual allerdings in den Niederlanden etwas höher als in Deutschland oder den USA (eigene Berechnungen); in Deutschland und den Niederlanden wird das Bevölkerungswachstum anders als in den USA fast völlig von Zuwanderungen bestimmt. Die Bevölkerung ist im Schnitt in den USA „jünger“ als in den Vergleichsländern, was zur Folge hat, daß das Erwerbspersonenpotential weniger durch „Verrentungsprozesse“ reduziert wird. Bezogen auf die für den Arbeitsmarkt relevanten Gruppen lassen sich für die hier verglichenen Länder folgende Entwicklungen festhalten:

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter ist in den USA zwischen 1983 und 1993 um 8,2 % von 156 Mio auf 168 Mio gestiegen. In Westdeutschland wuchs diese Gruppe (1993: 45 Millionen) zwar im gleichen Zeitraum ebenfalls an, doch betrug die Wachstumsrate hier nur 6,2 % (Werner 1997a, S. 587). In den Niederlanden stieg die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 1987 und 1994 um 5 % von rund 10,0 Millionen auf 10,5 Millionen (de Koning et al. 1997, S. 2).

Die Erwerbsquote<sup>2</sup> in den USA, im internationalen Vergleich ohnehin eine der höchsten, stieg zwischen 1983 und 1993 von 72 % auf 76 % an. Auch die amerikanische Frauenerwerbsquote ist mit 71 % innerhalb der OECD sehr hoch. In Deutschland liegt die Erwerbsquote dagegen wesentlich niedriger, sie nahm in derselben Dekade von 67 % auf 69 % zu. Die Frauenerwerbsquote, die gegenüber den 80er Jahren

deutlich gestiegen ist und einen nicht unerheblichen Teil der Beschäftigungsexpansion in Westdeutschland erklärt, liegt mit 61 % immer noch deutlich unter dem US-amerikanischen Niveau. Der Beschäftigungszuwachs in Westdeutschland zwischen 1983 und 1993 fand gegenüber den USA also auf geringerem Niveau statt und war nur halb so intensiv wie dort. Die Niederlande weisen mit 62 % im Jahre 1994 die geringste Erwerbsquote der verglichenen Länder auf, was sich auf die hohe Zahl von Inaktiven (Frührentner, Berufsunfähige<sup>3</sup>) und auf eine geringe Frauenerwerbsquote zurückführen läßt (zu weiteren Ursachen siehe auch Dercksen 1994a, S. 28). Diese betrug 1985 nur 30 %, stieg seitdem aber auf 44 % (1995) an (Centraal Bureau voor de Statistiek 1996, S. 9). Es ist davon auszugehen, daß die Frauenerwerbstätigkeit auch in Zukunft weiter zunehmen wird (Becker 1998, S. 19).

Das amerikanische „Beschäftigungswunder“ vollzieht sich also auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes - im Gegensatz zu den europäischen Vergleichsländern - vor dem Hintergrund einer starken Zunahme des Erwerbspersonenpotentials, die auf einen höheren Anteil jüngerer Personen, höhere Frauenerwerbstätigkeit und starke Zuwanderung zurückzuführen ist. Zum einen entsteht dadurch ein hoher Angebotsdruck auf dem US-Arbeitsmarkt. Zum anderen steht dem steigenden Angebot von Arbeitskräften eine wachsende Nachfrage gegenüber, was sich vor allem in einer Erhöhung der Beschäftigungsquote und einer stärkeren Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt niederschlägt. In den Niederlanden weisen einige der für die Beschäftigungsperformanz relevanten Indikatoren zwar in die gleiche Richtung wie die der USA (auch hier sind die Steigerungsraten der Erwerbs- und der Beschäftigungsquote wesentlich größer als in Deutschland), doch vollzieht sich diese

2 Die Erwerbsquote bezieht sich auf das Erwerbspersonenpotential, schließt also die sogenannte „stille Reserve“ am Arbeitsmarkt mit ein:  $\text{Erwerbsquote} = \frac{\text{Erwerbspersonen} (= \text{Erwerbstätige} + \text{Arbeitslose})}{\text{Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter}}$ .

3 Hier scheint es sich um ein spezifisch niederländisches Phänomen des endgültigen Rückzugs aus dem Erwerbsleben unter Ausnutzung staatlicher Transferzahlungen zu handeln. Die Zahl der Inaktiven stieg zwischen 1975 und 1990 von 960.000 auf 1.870.000 (bei einer Gesamtbevölkerung von ungefähr 15 Mio.). (Scholten 1994, S. 5; de Korte 1997) Die verborgene Arbeitslosigkeit kann damit als sehr hoch angesehen werden. (Wijers 1997) Schmid schätzt die „breite“ Arbeitslosenquote höher ein als die deutsche (27,1 % vs. 22 %). (Schmid 1997, S. 313 f.; Becker 1998, S. 15; Rinnooy Kan 1997) Zu Kosten und Nutzen der Frühverrentung Schmid 1997, S. 327.

Entwicklung hier vor dem vergleichsweise günstigeren Hintergrund eines wesentlich langsamer wachsenden Arbeitsangebots. In Westdeutschland dagegen wachsen Bevölkerung und Erwerbspersonenpotential in ähnlicher Weise wie in den Niederlanden, d. h. der Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt ist auch hier längst nicht so hoch wie in den USA, doch geht die Zahl der Erwerbstätigen zurück.

### 3.2. Ökonomische Einflußfaktoren

Zentraler Erklärungsfaktor für die Entwicklung der Beschäftigung ist der Arbeitsmarkt. Die Angebotsseite wird von der Größe der Bevölkerung und ihrem Erwerbsverhalten beeinflusst. Auf die erheblichen Unterschiede in der demographischen Entwicklung und im Erwerbsverhalten in den drei hier betrachteten Ländern wurde bereits eingegangen. Die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes wird maßgeblich von der Entwicklung des Sozialprodukts sowie der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bestimmt. Das Wirtschaftswachstum (gemessen am BIP) betrug in den USA zwischen 1980 und 1993 im Jahresdurchschnitt 2,7 %, in Deutschland und den Niederlanden war es mit 2,6 % p. a. respektive 2,3 % vergleichbar (Weltbank 1995). Die Unterschiede der Beschäftigungsentwicklung in den drei Ländern liegen also nicht in der Höhe des Wachstums begründet, sondern offenbar in seiner Beschäftigungsintensität: In den USA ist die Beschäftigungsentwicklung eng an das Wirtschaftswachstum gebunden, während in Deutschland Beschäftigung und Sozialprodukt kaum aneinander gekoppelt sind (Werner 1997a, S. 587). Auch in den Niederlanden scheint eine wesentlich niedrigere „Beschäftigungsschwelle“ des Wirtschaftswachstums zu bestehen (Werner 1998, S. 11).

Angesichts des annähernd gleich hohen Wirtschaftswachstums in den USA, Deutschland und den Niederlanden, aber den kürzeren Arbeitszeiten in den europäischen Ländern und der schwächeren Beschäftigungsentwicklung in Deutschland kann vermutet werden, daß die Entwicklung der Arbeitsproduktivität in den betrachte-

ten Ländern sehr unterschiedlich verlaufen ist.<sup>4</sup> In der Tat ist in den USA das Produktivitätsniveau erheblich geringer als in Westdeutschland (Werner 1997a, S. 5). Außerdem konnte die Produktivität in den USA zwischen 1983 und 1993 nur um rund 9 % gesteigert werden, in den Niederlanden um 18 %, in Westdeutschland dagegen um fast 31 % (Werner 1997a; Werner 1997b, S. 5; Schettkatt 1997, S. 807). Die unterschiedliche Beschäftigungsperformanz in den USA, den Niederlanden und Deutschland läßt sich also vor allem auf die unterschiedlichen Niveaus der Produktivität und die großen Differenzen in deren Wachstumsraten zurückführen. Bei gleich hohem Wachstum des Sozialprodukts müssen angesichts der Produktivitätsunterschiede der drei Länder die Beschäftigungszuwächse in starkem Maße differieren. Oder anders ausgedrückt: Die hohe Produktivität in Westdeutschland würde für eine der amerikanischen oder der niederländischen vergleichbare Beschäftigungszunahme ein wesentlich intensiveres Wirtschaftswachstum erfordern (Werner 1997a, S. 588 ff.; Werner 1997b, S. 6; Werner 1998, S. 12). - Bei den Niederlanden handelt es sich dagegen um einen anders gelagerten Fall: Bei geringerem Wirtschaftswachstum und doppelt so hoher Produktivitätssteigerung wie in den USA wurde hier ein Beschäftigungswachstum erzielt, das dem der USA vergleichbar war. Die genannten ökonomischen Faktoren, die das starke Beschäftigungswachstum in den USA begründen, können also das Jobwunder in den Niederlanden nicht erklären.

Da die Produktivitätsentwicklung den Spielraum für Lohnerhöhungen definiert, ist auch eine höchst unterschiedliche Lohnentwicklung in den drei Ländern zu vermuten. Vergleicht man die Entwicklung der Reallöhne zwischen 1983 und 1993 in Westdeutschland und in den USA, dann zeigt sich für die USA mit einer nur geringen Steigerung von 0,7 % p. a. in diesem Zeitraum eine annähernde Stagnation der Löhne und Gehälter, während in Westdeutschland die Löhne um knapp über 3 % p. a. gestiegen sind, was der jährlichen Produktivitätszunahme entspricht. Dagegen ist die Lohnsteigerung

4 Die Produktivität errechnet sich, indem der Wert des Sozialprodukts durch das Arbeitsvolumen (Zahl der Arbeitnehmer multipliziert mit der Jahresarbeitszeit) dividiert wird.



in den USA etwas unterhalb der Wachstumsrate der Produktivität geblieben (Werner 1997a, S. 588 ff.) Mishel et al. (1997S. 357 ff.) und Thurow (1996) sehen in dem Zusammenspiel geringer Wachstums- und Produktivitätssteigerungen mit anhaltendem Jobwachstum eine Hauptursache des Rückgangs der mittleren Einkommen in den USA. In den Niederlanden waren die Lohnsteigerungen zwischen 1987 und 1993 sehr moderat (zumeist im Bereich zwischen 0,3 % und 0,5 %), 1994 und 1995 jedoch sanken die Reallöhne dagegen um jeweils ca. 1 %. Die Reallohnentwicklung lag damit wie in den USA unter der Produktivitätszunahme.

Die Entwicklung der Reallöhne dürfte wiederum Einfluß auf Arbeitsangebot und -nachfrage haben. So wird beispielsweise die starke Reduzierung der niederländischen Arbeitslosigkeit auch mit der Zurückhaltung bei den Lohnforderungen erklärt (z.B. Becker 1998, S. 18).

### 3.3. Einflüsse des Sozialsystems und der Arbeitsmarktpolitik

Die institutionellen und sozialrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die in den drei Ländern betriebene Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weisen im Vergleich zu den anderen bereits diskutierten Faktoren die größten Unterschiede auf. Eine detaillierte Beschreibung der nationalen Spezifika ist im Rahmen dieses Textes nicht möglich. Wir beschränken uns deshalb auf eine skizzierende Darstellung der unserer Meinung nach für die jeweilige Beschäftigungsentwicklung besonders relevanten Unterschiede der verschiedenen Systeme. Da hier in erster Linie die Bedingungen eines Beschäftigungswachstums interessieren, beschränken wir uns in diesem Abschnitt darüber hinaus auf die Gegebenheiten in den USA und den Niederlanden. Merkmale des deutschen Sozialsystems greifen wir im Fazit nur so weit auf, wie dies zur Beschreibung der deutschen Beschäftigungsentwicklung notwendig ist.

## USA

Das Sozialsystem der USA zeichnet sich auf der regulatorischen Ebene im Gegensatz zu den Sozialsystemen der beiden Vergleichsländer vor allem durch eine sehr viel stärkere Betonung der Privatautonomie aus. Ein großer Teil der im weiteren beschriebenen Merkmale des US-Systems resultiert letztlich aus dieser auch kulturell determinierten Orientierung auf das Individuum, die komplementiert wird durch eine starke Zurückhaltung des Staates und eine starke Stellung privater Wohlfahrtsorganisationen. Assoziiert man mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates die eher sozialdemokratisch und „liberal-kollektivistisch“ geprägte Nachkriegsentwicklung in Westeuropa, so Ginsburg (1993, S. 98), dann könne angesichts dieser Grundorientierungen und des teilweise völligen Fehlens staatlicher Programme im Falle der USA kaum von einem Wohlfahrtsstaat gesprochen werden, gemessen an diesem Maßstab sei eher das Etikett eines „welfare laggard“ zutreffend.<sup>5</sup> So werden in den USA Arbeitsbeziehungen und -bedingungen zumeist individuell ausgehandelt, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie einem gesetzlich garantierten Mindestlohn nimmt der Staat kaum Einfluß. Mit der Fokussierung auf die Freiheit des einzelnen korrespondiert auch ein hoher Stellenwert der Berufsfreiheit, der Zugang zu Berufen ist längst nicht in dem Maße durch Ausbildungsregelungen und ständische Berufsorganisationen reguliert wie in vielen europäischen Staaten. Kollektive Interessenvertretung durch Gewerkschaften spielt in den USA eine vergleichsweise untergeordnete Rolle: der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt im Privatsektor gerade bei 10 %, auch in der Folge davon verfügen amerikanische Arbeitnehmer im Vergleich zu europäischen Ländern über weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten. Tarifverträge werden für einzelne Unternehmen abgeschlossen, was zu einer deutlich größeren Differenzierung von Arbeitsbedingungen innerhalb

5 Ginsburg macht allerdings zurecht deutlich, daß ein solcher Maßstab für die historische Entwicklung der USA nicht passen kann und es sich auch dort natürlich um einen Wohlfahrtsstaat handelt, der aber gänzlich anders strukturiert ist als westeuropäische Wohlfahrtsstaaten (Ginsburg 1992, S. 98).

derselben Branchen und Regionen führt. Ein allgemeines Kündigungsschutzgesetz existiert nicht, Einschränkungen der Kündbarkeit von Arbeitsverträgen bestehen lediglich durch Diskriminierungsschutzrechte, Tarifregelungen und Richterrecht. In der Folge können die unbefristeten Arbeitsverträge von zwei Dritteln der Beschäftigten jederzeit aufgelöst werden (Sachverständigenrat 1996, S. 43 f.).

Auch auf der Ebene der Sozialleistungen und des sozialen Schutzes der Beschäftigten im Sinne von Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie Alterssicherung befinden sich amerikanische Arbeitnehmer in einer schlechteren Situation als (kontinental-)europäische.<sup>6</sup> Während in den europäischen Vergleichsländern diese Leistungen zum größten Teil oder vollständig über den Staat erbracht werden<sup>7</sup>, sind die Beschäftigten in den USA häufig auf betriebliche Sozialleistungen (insbesondere Krankheitsschutz und Altersvorsorge) angewiesen. Da es keine allgemeine Pflicht für die Unternehmen zu solchen Leistungen gibt, variiert der soziale Schutz der Beschäftigten sehr stark danach, wo sie angestellt sind, wobei der Anteil der Beschäftigten, die über den Arbeitgeber krankenversichert sind, rückläufig ist.<sup>8</sup> Bei einem erzwungenen Arbeitsplatzwechsel sinkt deshalb häufig nicht nur der Lohn, sondern auch das Niveau der sozialen Sicherheit. Dort, wo staatliche Lohnersatzleistungen existieren, liegen sie - zum Teil erheblich - unter dem in Westeuropa üblichen Niveau. Die staatliche Rente betrug 1995 maximal 1.200 \$ im Monat, das Arbeitslosengeld beträgt je nach Bundesstaat im Schnitt nur 35 % des letzten Nettolohnes und wird für einen wesentlich kürzeren Zeitraum (wenn keine Ausnahmeregelungen greifen, maximal 26 Wochen) als in Deutschland gezahlt. Für Arbeitslose ist also der Druck sehr groß, möglichst schnell wieder einen Arbeitsplatz zu finden, auch wenn dieser erheblich schlechter sein sollte als der frühere, etwa weit unter dem eigenen Qualifikationsniveau liegt. Im Gegensatz zu Deutschland sind Arbeitslose mit

der Arbeitslosenunterstützung nicht automatisch krankenversichert (Werner 1997, S. 594 ff.).

Arbeitsmarktpolitik ist in den USA von untergeordneter Bedeutung. Die USA gehören neben Japan zu den OECD-Staaten mit den geringsten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (gemessen im Anteil am Bruttosozialprodukt) (OECD 1996, S. 205 f.). Der größte Teil dieser Ausgaben entfällt auf passive Arbeitsmarktpolitik (Unterstützungszahlungen). Aktive Arbeitsmarktpolitik wird verstanden als Vermittlung, Beratung und -zumeist nur kurze - Bildungsprogramme für Arbeitslose mit schlechten Wiederbeschäftigungschancen. Der über diese Form der Arbeitsmarktpolitik ausgeübte hohe Druck auf Arbeitslose zur Arbeitsaufnahme wird durch andere sozialpolitische Maßnahmen noch verstärkt. So hat die Clinton-Administration den Bezug von Sozialhilfe generell auf maximal zwei Jahre verkürzt und stärker an die Teilnahme an einem Arbeits- oder Ausbildungsprogramm gekoppelt. Von diesen Regelungen sind auch alleinerziehende Mütter nicht ausgenommen. Es gibt nur wenige sozialpolitische Instrumente in den USA, die dem weiteren Auseinanderklaffen der Lohnschere entgegenwirken. Als solche Transferleistungen können temporäre Unterstützungen für bedürftige Familien - insbesondere für alleinerziehende Mütter - genannt werden, sowie vor allem die negative Einkommensteuer (Earned Income Tax Credit), durch die Bezieher niedriger Einkommen nicht nur steuerbefreit sind, sondern aus dem Steueraufkommen einen Lohnzuschuß erhalten (Werner 1997, S. 590 ff.)

## Niederlande

Die niederländische Gesellschaft konnte bis in die 60er Jahre hinein als „versäult“ bezeichnet werden („verzuiling van de maatschappij“). Die vier Säulen waren die Netzwerke der Katholiken, der orthodoxen Calvinisten, der Sozialisten und des liberalen Bürgertums. Sie bestimmten die sozialen Beziehungen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, wobei jedes Netzwerk in den einzelnen gesellschaftspolitischen Berei-

6 Die Situation in Großbritannien ist eher der in den USA als in den übrigen EU-Staaten ähnlich.

7 In Deutschland mit Ausnahme der gesetzlichen Krankenversicherung, die von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert wird.

8 40 Mio. der Beschäftigten in den USA verfügen über keinerlei Versicherungsschutz im Krankheitsfall (Werner 1997, S. 591).

chen unterschiedlich aktiv wurde. Die Versäulung führte früh zur starken Dominanz der - auf Anhörung und Beratung basierenden - Verhandlung als politischem Koordinationsmechanismus, der auch nach der Erosion der Versäulung von großer Bedeutung blieb. Das niederländische System wird daher als „Verhandlungsdemokratie“ bezeichnet (Kleinfeld 1997, S. 6 ff.). Auf diesem System von Beratung und Verhandlung zwischen verschiedenen Institutionen hat sich gerade im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine spezifische „Diskussionskultur“ entwickelt (Maier-Mannhart 1998). Zu den Gremien, die an der Politikgestaltung mitwirken, zählen vor allem der Sociaal-Economische Raad (SER) und die Stichting van de Arbeid (SvdA). Die verschiedene Ausschüsse umfassende Stichting van de Arbeid verkörpert ein Gesprächsforum für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung in Fragen der privatwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen und der sozialen Folgen des Wirtschaftsgeschehens. Der tripartistisch organisierte Sociaal-Economische Raad (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Wissenschaftler, die sog. „Kronmitglieder“) ist dagegen zum einen Spitzenorgan der öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsorganisation und zum anderen oberstes Beratungsorgan der Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die große Bedeutung des SER läßt sich daraus ersehen, daß die Regierung bis 1994 verpflichtet war, vor Durchführung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen ein Gutachten des SER einzuholen, ohne allerdings dessen Empfehlungen berücksichtigen zu müssen. An diesen Gutachten wirken diverse Kommissionen mit, in denen Vertreter verschiedener Interessenorganisationen mitarbeiten (Moraal 1994, S. 2; 11; Kleinfeld 1997, S. 46).

Dieses korporatistisch organisierte Verhandlungssystem ermöglichte die Wende auf dem niederländischen Arbeitsmarkt, die 1982 mit einer Art konzertierter Aktion zwischen den Sozialpartnern und dem Staat eingeleitet wurde. Der Pakt („akkoord van 1982“) beinhaltet die Verpflichtung zu moderaten Lohnforderungen seitens

der Gewerkschaften<sup>9</sup>, das Versprechen der Arbeitgeber, mehr Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen und die Absicht der Regierung, die aktive Beschäftigungspolitik zu intensivieren. Die Regierung schlug in dieser Zeit einen neuen Kurs ein, der durch eine Abwendung von der keynesianischen hin zu einer angebotsorientierten, aber sozialpolitisch abgefederten Wirtschaftspolitik gekennzeichnet war und neben dem Abbau der damals hohen Arbeitslosigkeit (u. a. durch Senkung der Mindestlöhne) Ziele wie Geldwertstabilität und Konsolidierung des Haushalts durch Verringerung der öffentlichen Ausgaben sowie Kürzung der Sozialleistungen verfolgte (Schunter-Kleemann 1992, S. 236; o.V. 1998; Wijers 1997).

Ebenfalls im Rahmen dieses Verhandlungssystems einigten sich Ende der 80er Jahre Regierung, Opposition und verschiedene gesellschaftliche Gruppen auf eine Politik der „sozialen Innovation“, die ein Paket von sozialstaatlichen Reformen, die Veränderungen der Sozial- und Arbeitslosenversicherungsgesetze, der Bildungsgesetze und des Arbeitsförderungsgesetzes beinhaltete (Moraal 1994, S. 3). Die Grundlinien dieser Reformen waren die Forderungen nach „weniger Staat, mehr Markt“, womit auch eine gewisse Verlagerung staatlicher Verantwortlichkeit für die soziale Sicherheit in den privaten Bereich gemeint war, und „Arbeit geht dem Einkommen vor“, womit die grundsätzliche Priorität der Schaffung von Arbeitsplätzen und Instrumenten zur Reintegration von Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen in den Arbeitsmarkt betont wurde (Kötter 1997,

9 Die niederländischen Gewerkschaften sind fragmentierter organisiert als die deutschen und verfügen auch nicht über deren Macht. Wenngleich im öffentlichen Dienst 60 % der Beschäftigten einer Gewerkschaft angehören, ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt mit 28 % vergleichsweise niedrig. Dies gilt vor allem im Dienstleistungsbereich und für Teilzeitbeschäftigte. Die Einflußmöglichkeiten der Gewerkschaften wurden darüber hinaus dadurch geschwächt, daß sie im Gegenzug für ihre Beteiligung in den Gremien der Wirtschafts- und Sozialpolitik weitgehend Abstand von einer institutionalisierten Präsenz in den Betrieben nahmen. Allerdings arbeiten die Gewerkschaften in den Niederlanden - von einer kurzen Phase in den 70er Jahren abgesehen - traditionell konsensorientiert, was sich unter anderem darin zeigt, daß in kaum einem anderen europäischen Land so wenige Arbeitstage durch Streiks verloren gehen. In der Gewerkschaftspolitik wird wesentlich stärker als in Deutschland die Solidarität der Gewerkschaften mit Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern hervorgehoben. (Kleinfeld 1997, S. 37 f.)

S. 14). Gleichzeitig wurden die Erhöhung der Frauenerwerbsarbeit angestrebt<sup>10</sup>, was nicht nur die ökonomische Selbständigkeit der Frauen fördern sollte, sondern - in Verbindung mit der Individualisierung der Einkommensbesteuerung und der Arbeitslosenversicherung - nach Abzug der zusätzlichen Kosten für Qualifizierungsmaßnahmen, Kinderbetreuung usw. gewaltige Steuermehreinnahmen in Höhe von 800 Mio. Gulden verschaffen sollte (Schunter-Kleemann 1992, S. 241; genauer zu dieser Politik auch Pfau-Effinger 1996, S. 479 f.).

Tatsächlich gelang es auf Grundlage dieses gemeinsamen Vorgehens, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und das Haushaltsdefizit zu verringern. Viele Staatsbetriebe wurden privatisiert. Die Staatsquote konnte seit Beginn der 80er Jahre um fast 10 % auf 50,9 % verringert werden (Kleinfeld 1997, S. 13). Die Sozialleistungen wurden zwischen 1985 und 1997 von 19,5 % auf 16,2 % des BIP reduziert, das beitragsbezogene Arbeitslosengeld von 80 % auf 70 % gekürzt. Die Voraussetzungen für seinen Bezug wurden verschlechtert und die Arbeitslosenhilfe in der bisher bestehenden Form ganz abgeschafft (Becker 1998, S. 17). Bei allen sozialpolitischen Einschränkungen der letzten Jahre liegt das Arbeitslosengeld heute aber immer noch über dem in Deutschland üblichen Niveau. Gleichzeitig wurde die Frühverrentung eingeschränkt und die Möglichkeiten der Erwerbsunfähigkeitsklärung begrenzt. Doch bedeutet diese Politik keineswegs eine Anlehnung an die liberale und streng marktwirtschaftlich geprägte US-amerikanische Wirtschaftspolitik. Die genannten Ziele wurden von sozial- und vor allem beschäftigungspolitischen Maßnahmen flankiert, die zwar den Druck auf den einzelnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, erhöhten, gleichzeitig aber die Beibehaltung eines

relativ hohen Standards sozialer Sicherung garantieren sollten.

Das niederländische System der sozialen Sicherung läßt sich nach den verschiedenen Reformen der letzten Jahre wie folgt skizzieren: Grundlage des Sozialsystems ist nach wie vor das Sozialversicherungsprinzip, das in zwei unterschiedlichen Ausprägungen auftritt, als Volksversicherung und als Arbeitnehmersicherung. Die Volksversicherungen kommen allen Einwohnern zugute und schützen vor den Risiken Krankheit, Invalidität, Alter und Tod. Die Finanzierung der Arbeitnehmersicherungen erfolgt über einkommensabhängige Beiträge. Die jeweiligen Leistungen werden lohn- und beitragsorientiert gewährt. Im Gegensatz zu der Arbeitslosenversicherung vor der Reform von 1987 differenziert das heutige System stärker nach Alter und Erwerbsbiographie und ist somit mehr auf das Äquivalenzprinzip ausgerichtet (Moraal 1994, S. 20). - Ein drittes Sicherungsnetz stellt die von den Kommunen finanzierte Fürsorge nach dem „Algemeine Bijstandswet“ (ABW) dar. Jedem Niederländer, der seinen Unterhalt nicht selbst bestreiten kann, wird finanzielle Hilfe angeboten. Der Bijstand unterliegt einer strengen Anspruchsprüfung, neuerdings teilweise auch der Arbeitspflicht (Schunter-Kleemann 1992, S. 237; o.V. 1997). Diese Leistungen werden - anders als die Leistungen der Arbeitnehmersicherung - nicht individuell, sondern haushaltsbezogen gezahlt. Personen, die von diesem Einkommen leben, durften (1992) für maximal zwei Jahre ein Viertel ihrer Verdienste aus bezahlten Teilzeitjobs beziehen (Pinzler 1997; Moraal 1994, S. 3).

Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik sind in den Niederlanden organisatorisch getrennt. Das System der Arbeitslosenversicherung wird von Berufsgenossenschaften (Bedrijfsverenigingen) verwaltet; Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeidsvoorzieningsorganisatie, die seit 1991 eine autonome öffentliche Behörde ist, der die Arbeitsämter unterstellt sind. Auch die Sozialpartner sind in die Arbeitsverwaltung eingebunden (Moraal 1994, S. 9). Daneben gibt es unabhängige regionale

10 Die im internationalen Vergleich geringe Frauenerwerbsquote wird darauf zurückgeführt, daß das calvinistische Familienideal bis in die 80er Jahre hinein die Sozialgesetzgebung stark beeinflusste und eine Barriere gegen die Berufstätigkeit von (insbesondere verheirateten) Frauen darstellte (Werner 1997, S. 587; de Koning et al. 1997, S. 8; Schunter-Kleemann 1992, S. 235; Becker 1998, S. 14). Inzwischen ist aber die Erwerbstätigkeit von Frauen gesellschaftlich akzeptierter als in der Bundesrepublik und wird von den Ehemännern allgemein stärker unterstützt. (Pfau-Effinger 1996, S. 475 f., 484)

Berufsberatungsbüros (AOBs), die zunehmend privatisiert werden und sich durch den Verkauf von Dienstleistungen finanzieren (Europäisches Beschäftigungsobservatorium). Die Kooperation zwischen den verschiedenen Institutionen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik ist in den letzten Jahren erheblich verbessert worden.

Anders als in Deutschland genießt die passive Arbeitsmarktpolitik Vorrang vor der aktiven (Moraal 1994, S. 13). Die finanzielle Unterstützung von Arbeitslosen ist - was Höhe und Dauer anbelangt - großzügiger als in Deutschland, dafür wird in Deutschland anteilig mehr für Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostensubventionen und Existenzgründungen ausgegeben (Schmid 1997, S. 319 f.). Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen werden in den Niederlanden vor allem zur Förderung schwer vermittelbarer Arbeitsloser durchgeführt (Esche 1998, S. 5), darunter sind vor allem die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Sektor (wie Schaffner in der Straßenbahn, mehr Hilfskräfte bei der Polizei), aber auch im privaten, hervorzuheben<sup>11</sup> (Esche 1998, S. 6; Goddar 1998; Pinzler 1997; kritisch zur Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Langzeitarbeitslosen de Vries 1994, S. 15). Jeder dieser Arbeitnehmer erhält den Mindestlohn von umgerechnet etwa DM 2.000 brutto im Monat oder sogar mehr. - Daneben hat sich auch eine Vielzahl gemeinnütziger und privater Arbeitsvermittler erfolgreich in der Arbeitsbeschaffung etabliert (z.B. START, MAATWERK, Beschäftigungspools), die eine Vielfalt von Vermittlungstätigkeiten ausüben, wobei jedoch generell zwischen Arbeitsvermittlung und -verleih unterschieden werden muß (Europäisches Beschäftigungsobservatorium; Schweighöfer 1998).

Aufgrund seiner flexibleren Anpassung an individuelle Notlagen und seinem Mix aus garantierter Existenzsicherung und gleichzeitig relativ hohem Druck zur Arbeitsaufnahme werden dem sozialen System der Niederlande weitaus mehr Arbeitsanreize zugeschrieben als denen anderer Länder (Dercksen/de Koning 1996, S. 1).

---

11 Hierunter fallen die Programme der Errichtung von „Banenpools“ (1990), die Langzeitarbeitslose in Stellen des (halb-)öffentlichen Sektors vermitteln, der „40.000 Banenplan“ (1995), mit dem Arbeitsplätze im Gesundheitsbereich und in der Wohlfahrtspflege geschaffen werden, sowie der „20.000 Banenplan“ (1995), mit dem zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor eingerichtet werden; vgl. Europäisches Beschäftigungsobservatorium: ERSEP-Dokumentation im Internet [http://www.ias-berlin.de/ersep/nl\\_d/00801589.htm](http://www.ias-berlin.de/ersep/nl_d/00801589.htm) ff.

#### 4. Ausblick

Versucht man, die Daten und die Fakten über die hier betrachteten Arbeitsmärkte und ihre Rahmenbedingungen zu bündeln, dann lassen sich für die USA und die Niederlande spezifische Sets von Faktoren ausmachen, die die jeweilige Beschäftigungsentwicklung maßgeblich bestimmen und deren Zusammensetzung gravierende Unterschiede aufweist. Im folgenden sollen diese Bedingungsfaktoren und Unterschiede systematisiert werden, um anschließend zu diskutieren, wie realistisch die Chancen einer Adaption dieser Entwicklungen für die Bundesrepublik sind und welche Bedingungen jeweils dafür erfüllt sein müßten.

Die amerikanische Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß trotz eines vergleichbaren Wirtschaftswachstums ein wesentlich stärkeres und kontinuierlicheres Beschäftigungswachstum als in Deutschland stattfindet. Der wesentliche Grund dafür liegt in der Kombination eines stabilen Wirtschaftswachstums mit einer vergleichsweise geringen Produktivität sowie kleinen Produktivitätssteigerungsraten und dementsprechend stagnierenden oder sogar sinkenden Reallöhnen. Infolge eines - gemessen an westeuropäischen Maßstäben - wenig ausgebauten sozialen Sicherungssystems sowie eines kaum regulierten Arbeitsmarktes, der den Arbeitgebern den flexiblen Einsatz von Arbeitskräften erlaubt, besteht vor dem Hintergrund eines starken Wachstums der Erwerbsbevölkerung ein hoher Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt. Während sich für hochqualifizierte Arbeitskräfte sehr gute Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten bieten, werden geringer qualifizierte Arbeitskräfte zunehmend auf einfache, schlecht bezahlte Arbeitsplätze mit geringen beruflichen Aufstiegschancen verwiesen. In der Folge kommt es zu einer zunehmenden Lohnspreizung zwischen den oberen und unteren Einkommensgruppen, was die soziale Ungleichheit verstärkt. Angesichts der geringen Produktivitätsentwicklung ist davon auszugehen, daß die Lohnspreizung bei fehlender sozialstaatlicher Flankierung der einzige Mechanismus ist, der bei kleinen Lohnsteigerungsspielräumen die starke

Lohnprogression im Bereich der hochqualifizierten Beschäftigten erlaubt.

Nach Espenhorst (1995) und Werner (1997a) ist aufgrund des verhältnismäßig großen Angebotes an „billigen“ Arbeitskräften und einer geringeren Exportabhängigkeit der Rationalisierungsdruck in der US-Wirtschaft gegenüber vielen europäischen Ländern relativ gering, was den „Verzicht“ auf hohe Produktivitätszuwächse erlaube und damit zur Begrenzung der Lohnsteigerungsmöglichkeiten beitrage. Neben der starken Lohnspreizung wäre dies ein zweiter Faktor, der zur Reproduktion dieses Beschäftigungsmusters beiträgt. Andererseits ist zu bedenken, daß sich die US-Wirtschaft mit sehr modernen Produkten und Industrien erfolgreich am Weltmarkt behauptet. Bosch (1998, S. 18 f.) führt dies auf eine hohe Innovationsdynamik zurück. Er sieht - neben einer weniger restriktiven Geldpolitik, einer expansiveren Finanzpolitik und einer Unterbewertung der Währung - gerade darin einen der Haupterklärungs-faktoren für die amerikanische Beschäftigungsexpansion: Zum einen lägen die Ausgaben für FuE in den USA 1994 um ein Fünffaches höher als in Deutschland, zum anderen hätten die USA Märkte in wichtigen Innovationsfeldern erobert, wobei der Staat als Nachfrager oft eine entscheidende Rolle gespielt habe.

In den Niederlanden expandiert die Beschäftigung in erster Linie durch politisch initiierte Maßnahmen der Arbeits- und Einkommensumverteilung. Die maßgeblichen Akteure in Politik und Wirtschaft richten ihr Handeln überwiegend auf das als verbindlich angesehene Ziel der Beschäftigungsausweitung, insofern ist gesellschaftlicher Konsens eine notwendige Voraussetzung für das dortige „Jobwunder“. Das Sozialsystem wird individualisiert, der Arbeitsmarkt stärker flexibilisiert und der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht, ohne dabei das hohe Niveau sozialer Absicherung vollständig aufgeben zu müssen. Die wesentlichen Beschäftigungseffekte ergeben sich durch einen Ausbau der Teilzeitarbeit und die Zunahme der geringfügigen Beschäftigung. Die Kehrseite der Medaille könnte in Reallohnverlusten liegen, doch muß bedacht werden, daß sich die Reformen in

den Niederlanden vor dem Hintergrund vergleichsweise geringer Wachstums- und Produktivitätsfortschritte abge­spielt haben. Es bleibt abzuwarten, wie sich dieses Modell im Zuge des angekündigten Aufschwungs entwickeln wird.

Die Entwicklung in Westdeutschland ist durch das Paradoxon gekennzeichnet, daß trotz eines großen Überangebots an Arbeitskräften der Faktor Arbeit möglichst knapp eingesetzt wird. Die Produktivitätszuwächse haben insbesondere in der Industrie vergleichsweise hohe Raten erreicht und die Fähigkeit des Dienstleistungssektors zur Aufnahme der im verarbeitenden Gewerbe freigesetzten Arbeitskräfte ist nicht ausreichend, zumal auch der Dienstleistungsbereich in Westdeutschland stärker als in anderen Ländern „industriellastig“ und damit stärker produktivitätsorientiert ist. Aufgrund einer starken Stellung kollektiver Interessenvertretungen und eines vergleichsweise gut ausgebauten Arbeitnehmerschutzes können Unternehmen Anpassungen an Nachfrageschwankungen weniger über den Arbeitsmarkt vornehmen, sondern müssen arbeitsorganisatorische Maßnahmen ergreifen. Infolge der hohen Produktivitätszuwächse sind die Lohnsteigerungen vergleichsweise hoch und erlauben (den Arbeitsplatzinhabern) einen hohen Lebensstandard.

Doch können diese Überlegungen allein das schlechte Abschneiden Westdeutschlands im internationalen Vergleich in puncto Beschäftigung nicht erklären, denn zum einen weisen auch die anderen Volkswirtschaften Bereiche sehr hoher Produktivität auf, zum anderen zeigen die Niederlande, daß selbst höhere Produktivitätssteigerungen ein starkes Beschäftigungswachstum nicht behindern. Auch in Deutschland war gerade die Nachkriegsphase von starken Produktivitäts- und Beschäftigungszuwächsen geprägt, weil die hohen Produktivitätsgewinne Lohnsteigerungen ermöglicht haben, die die Nachfrage in neuen Wirtschaftsbereichen, insbesondere im Dienstleistungssektor, gesteigert haben und so zu neuer Beschäftigung führten. Die Gründe für die augenblickliche Beschäftigungsperformanz liegen wohl eher in der zu geringen Innovationsfähigkeit und

Investitionstätigkeit der deutschen Wirtschaft sowie der mangelnden Experimentierfreudigkeit im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Eine kritiklose Übernahme der ausländischen Instrumente der Beschäftigungserhöhung – z. B. die Förderung des Ausbaus eines Niedriglohnssektors – wäre wenig sinnvoll. Es kommt vielmehr darauf an, innovative Maßnahmenpakete zu erarbeiten, die den spezifischen deutschen Faktoren Rechnung tragen. Die Niederlande stellen unseres Erachtens ein gelungenes Beispiel dafür dar, wie der Arbeitsmarkt flexibilisiert und ein traditionelles Sozialsystem an die veränderten wirtschaftlichen Erfordernisse angepaßt werden kann.

### Literaturverzeichnis

- Becker, U. (1998): Beschäftigungswunder Niederlande? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B11, S. 12-21.
- Bell, D. (1979): Die nachindustrielle Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg.
- Bosch, G. (1998): Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt? In: WSI-Mitteilungen, Heft 1/98, S. 15-25.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1996): Sociaal-Economische Dynamiek, Voorburg/Heerlen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (versch. Jahrgänge): Enquete Beroepsbevolking, s`Gravenhage.
- Dercksen, W. J. (1994a): Sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Ter inleiding. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging“ - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993. Amsterdam; Delft, S. 27-30.
- Dercksen, W. J. (1994b): Zwartepieten over de uitvoering van de Bijstandswet. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging“ - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993. Amsterdam; Delft, S. 35-38.
- Dercksen, W. J./de Koning, J. (1996): The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994), Diskussionspapier FS I 96-201, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Esche, A. (1998): Ein neuer Ausgleich von Eigenverantwortung und Solidarität. Internationale Beispiele zur Sozial- und Tarifpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B11, S. 3-11.
- Espenhorst, Jürgen (1995): Arbeitsgesellschaft USA, Schwerte.

- Europäisches Beschäftigungsobservatorium der Europäischen Kommission: ERSEP (Electronic Retrieval System on Employment Policies), Dokumentation Niederlande, Internet: <http://www.ias-berlin.de/ersep/nl-d>.
- Ginsburg, N. (1993): Divisions of Welfare : A Critical Introduction to Comparative Social Policy.
- Goddard, J. (1998): Jobs für Deutsche in Amsterdam, in: die tageszeitung vom 10.03.
- Grubb, D./Wells, W. (1993): Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries. In: OECD Economic Studies, No. 21, S. 7-58.
- Houseman, S. A. (1995): Job Growth and the Quality of Jobs in the US Economy. In: Labor (IIRA), Special Issue, S. 93-124.
- Ilg, R. E. (1996): The Nature of Employment Growth, 1989-1995. In: Monthly Labor Review, Vol. 1996, No. 6, S. 29-36.
- Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank (1995): Weltentwicklungsbericht. Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozeß, Washington, D.C./Bonn.
- Kleinfeld, R. (1997): Das niederländische Modell. Grundzüge und Perspektiven einer Modernisierung des Sozialstaats. Studie im Auftrage der Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Juni.
- Klodt, H./Maurer, R./Schimmelpfennig, A. (1997): Tertiärisierung in der deutschen Wirtschaft, Kieler Studien 283, Tübingen.
- Klös, H.-P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland. In: iw-trends 3/97.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Bonn.
- Koning de, J. et al. (1997): Labour Market Studies - Netherlands, Netherlands Economic Institute, o.O.
- Korte de, R. (1997): Is er nog kans op een baan? In: LEF; Stichting Sociale Databank Nederland, Internet: <http://www.worldaccess.nl/-sdn/soc-5.htm>.
- Kötter, U. (1997): Das niederländische Wohlfahrtsstaatsmodell - kein Vorbild mehr? In: Sozialer Fortschritt 1-2, S. 12-16.
- Linden, G. J. H. (1996): Opleidingsniveau en verschillen in uurloon en welvaart. In: Centraal Bureau voor de Statistiek: Social-Economische Dynamiek 1996, S. 33-36.
- Maier-Mannhart, H. (1997): Wundersame Kaufkraftmehrung. Holland erntet jetzt die Früchte seines „Polder-Modells“. In: Süddeutsche Zeitung vom 4. März.
- Mangold, K. (1997): Dienstleistungen: Strategien und Handlungsfelder für das 21. Jahrhundert - Thesen zum Kongreß; 2. Debis-Dienstleistungskongreß in Berlin, 23. Oktober.
- Mishel, L. et al. (1997): The State of Working America., Armonk, NY.
- Moraal, D. (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden, Diskussionspapier FS I 94-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- o.V. (1997): Bewust baanlozen maatschappelijke noodzaak. In: Werklozen krant voor uitkeringsgerechtigden; Stichting Sociale Databank Nederland, Internet: <http://www.worldaccess.nl/-sdn/werk-9.htm>.
- OECD (1993): The Labour Market in the Netherlands, Paris
- OECD (1994): The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations, Part I: Labour Market Trends and Underlying Forces of Change, Paris.
- OECD (1996): Employment Outlook, Paris.
- OECD (1997): Quarterly Labour Force Statistics, Paris.
- Pfau-Effinger, B. (1996): Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Theoretischer Rahmen und empirische Ergebnisse. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 48. Jg., S. 462-492.
- Pinzler, P. (1997): Rettung durch Billigjobs: Arbeit um jeden Preis. In: Die Zeit Nr. 41 vom 3. Oktober.
- Rinnooy Kan, A. H. G. (1997): Nederland kan zoveel beter. In: Internet: Stichting Sociale Databank Nederland, <http://www.worldaccess.nl/sdn/soc-4.htm>.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1996/97. Drucksache des Deutschen Bundestages 13/6200 vom 18.11.
- Schettkatt, R. (1997): Jobwunder Niederlande - Vom kranken Mann Europas zum weltweiten Vorbild. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 30, S. 807-810.
- Schmid, G. (1997): Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland, in: Leviathan 3/97, S. 302-337.
- Schmid, G. u.a. (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Scholten, H. (1994): De beste sociale zekerheid is een baan. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging“ - Bijdragen aan de Nederlandse Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993, Amsterdam; Delft, S. 5-12.
- Schunter-Kleemann, S. (1992): Niederlande: Sozialabbau hinter der Maske der Gleichbehandlung. In: dies. (Hrsg.): Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat, S. 235-242.
- Schweighöfer, K. (1998): Jobs für Junkies. Eine niederländische Teilzeitfirma vermittelt Drogenabhängige als Hilfsarbeiter - mit Aussicht auf ein normales Leben. In: Focus Nr. 12 vom 16. März, S. 328f.
- Silvestri, G. T. (1995): Occupational Employment to 2005. In: Monthly Labor Review, Vol. 118, No. 11, S. 60-87.



- Thurow, L. C. (1996): Die Illusion vom Jobwunder. Viele Arbeitslose werden von Amts wegen gar nicht mehr registriert. In: Die Zeit Nr. 44 vom 25. Oktober.
- Vries de, B. (1994): Beleid in beweging. In: Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid. „Beleid in beweging” - Bijdragen aan de Nederlandsche Arbeidsmarktdag (IVA/SISWO) 27 oktober 1993, Amsterdam; Delft, S. 13-15.
- Werner, H. (1994): Beschäftigungsboom in den Niederlanden - ein Phänomen wird entschlüsselt. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 9 vom 24.06.1994.
- Werner, H. (1997a): Die Arbeitsmarktentwicklung in den USA - Lehren für uns? Sonderdruck aus: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 30. Jg.
- Werner, H. (1997b): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? In: IAB-Kurzberichte Nr. 12, Nürnberg.
- Werner, H. (1998): Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden - welche Lehren für uns? In: Arbeit und Sozialpolitik, Nr. 52, S. 10-15.
- Wijers, H. (1997): Het bewonderde en verguisde poldermodel is een fictie. In: NRC handelsblad. 9 oktober.