

Das niederländische Poldermodell. Mit Konsens zum Erfolg?

Der Deutschlandkorrespondent der *New York Times*, David Binder, äußerte sich - gefragt nach seiner Einschätzung über Deutschland - wie folgt: „Heutzutage ist Deutschland größer und stärker als jedes andere Land in Europa. Deutschland ist ein Riese - aber wie Gulliver, festgezurret an zahllosen Stricken. (...) Das beginnt mit den lächerlichen Ladenöffnungszeiten, schließt die Wochenarbeitszeit ebenso wie die unflexiblen Arbeitsgesetze, die Heuern und Feuern erschweren, ein - dazu kommt das ganze Arsenal des Wohlfahrtsstaates. Die Aussicht scheint gering, daß Gulliver, unbeweglich (wenn auch nicht verkrüppelt) durch Erfolg, seine Fesseln abwerfen kann.“¹

Diese Metapher des Amerikaners mag vielleicht ein wenig übertrieben sein, aber angesichts der momentanen arbeitsmarktpolitischen Situation, der wachsenden Arbeitslosigkeit, besonders unter Jugendlichen, und der zunehmenden Rezession mit all ihren negativen sozialen und finanziellen Folgen, scheint die Politik in der Sackgasse zu stecken. Die Parteien werfen sich gegenseitig Blockadepolitik vor, doch Fakt ist, daß Politiker, Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberverbände in Deutschland nicht in der Lage sind, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Ein Bündnis für Arbeit wird zwar seit langem angestrebt, scheitert aber ein ums andere Mal. Die große Steuerreform läßt noch immer auf sich warten. Bundespräsident Roman Herzog sah sich im letzten Jahr genötigt, an alle Parteien und Verbände zu appellieren, mehr miteinander zu kooperieren - bislang aber ohne Erfolg. Die Mauern zwischen Regierung und Opposition, zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, Parteien und Gewerkschaften scheinen unüberwindlich zu sein, gemeinsame Lösungsansätze zu kreieren.

Zur gleichen Zeit wird am 18. September 1997 in Gütersloh - unter Anwesenheit führender deutscher Politiker - die niederländische ‚Stiftung der Arbeit‘ mit dem Carl Bertelsmann-Preis ausgezeichnet. Die Stiftung wurde bereits 1945 von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern gegründet, um sich über fundamentale Probleme auszutauschen mit dem Ziel, Meinungsverschiedenheiten beizulegen und die Regierung in arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragen zu beraten und zu unterstützen. „Die gemeinsam von den Tarifpartnern getragene und paritätisch besetzte Einrichtung habe den Umbau des niederländischen Sozialstaates maßgeblich vorangetrieben und dadurch das inzwischen weltweit beachtete ‚Beschäftigungswunder‘ erst möglich gemacht, heißt es in der Begründung für die Preisvergabe.“² Dieses Beschäftigungswunder hat unter dem Schlagwort ‚Poldermodell‘ in der jüngsten Vergangenheit sehr viel Aufsehen erregt.

Auch die deutschen Medien - das gilt für Zeitungen wie für das Fernsehen gleichermaßen - berichten, wenn es um die Bewältigung der Arbeitslosigkeit und um

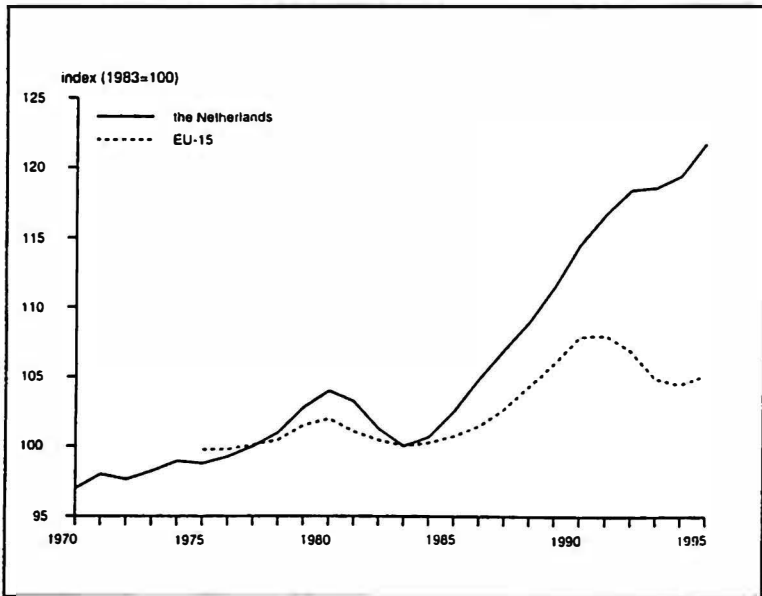
¹ D. BINDER, *Das zahme Monster*, in: *Der Spiegel* 2 (5.1.1989), S. 40-41, S. 40.

² <http://www.stiftung.bertelsmann.de/meldung/m970918.html>.

Wirtschaftspolitik geht, immer häufiger vom kleinen westlichen Nachbarn. So schrieb die renommierte *Wirtschaftswoche* am 20. Februar 1997 unter dem Titel „Der flinke Nachbar“ einen Lobgesang auf die niederländischen Reformen, und in der *Zeit* war am 10. Januar 1997 die Schlagzeile „Genesung auf holländisch“ zu lesen. Wir befinden uns offenbar in der außergewöhnlichen Situation, daß von Deutschland aus über die Grenze in die Niederlande geschaut wird, die sonst nur selten im Mittelpunkt deutschen Interesses stehen. Wie erklärt sich nun dieser Blick nach Westen? Offenbar ist es den Niederländern gelungen, mit Lohnmäßigung und Reformen im sozialen Bereich der Krise in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt entgegenzuwirken.

Die gegenwärtige Arbeitslosenquote liegt in den Niederlanden bei ca. 4,2% bei abnehmender Tendenz.³ Während 1983 auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise bei einer Arbeitslosenquote von ca. 12% nur 5,4 Mill. Menschen in den Niederlanden eine bezahlte Stelle hatten, sind es nun, 1998, 7 Mill. Davon allerdings ein großer Teil auf Teilzeitbasis, so daß sich umgerechnet auf Vollzeitstellen ein Wachstum von ‚nur‘ 1,1 Mill. Arbeitsplätzen in den letzten 15 Jahren ergibt. Dies ist ein beachtlicher Stellenzuwachs - insbesondere, wenn man bedenkt, daß bis 1983 jährlich fast 100.000 Arbeitsplätze verloren gingen. Dieser Trend konnte umgekehrt werden (siehe Abb. 1).

Abb.1: Beschäftigtenrate



Quelle: Centraal Plan Bureau, *CPB Report*, (1997), 2, S. 16.

Zugleich es ist den Niederländern gelungen, ihr Haushaltsdefizit von 6,6% im Jahre 1982 auf nunmehr 2,4% zu senken und das Wirtschaftswachstum im selben Zeitraum von 1,2% auf 2,7% zu steigern. Dieses ist um so bemerkenswerter als gleichzeitig ab

³ CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK, *Conjunctuurbericht* 8 (1998).

1985 die Einnahmen aus dem Export des Erdgases wegen des gesunkenen Ölpreises und Dollarkurses deutlich zurückgegangen sind. Als wesentliche Instrumente, die den Weg aus der Wirtschaftskrise, die 1982/83 ihren absoluten Tiefpunkt hatte, ebneten, sind in erster Linie folgende zu nennen:

- 1) Lohnmäßigung,
- 2) Eindämmung des Staatsdefizits und
- 3) eine offensive Strukturpolitik.⁴

ad 1) Die Lohnmäßigung wurde ermöglicht durch das 1982 auf dem Tiefpunkt der Krise geschlossene Abkommen von Wassenaar, das unter der Regie der bereits erwähnten ‚Stiftung der Arbeit‘ und auf massives Drängen der Regierung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geschlossen wurde. In diesem Abkommen verpflichteten sich die Gewerkschaften zum Verzicht auf Lohnerhöhung, da sie zur Einsicht gelangt waren, daß eine Wiederherstellung der Konkurrenzfähigkeit für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen unabdingbar sei. Im Gegenzug garantierten die Arbeitgeber, sofern eben möglich, die vorhandene Arbeit durch kollektive Arbeitszeitverkürzung auf möglichst viele Menschen zu verteilen. Ein Bündnis für Arbeit, das in der Bundesrepublik bis heute nicht zustande gekommen ist, nahm in den Niederlanden also bereits 1982 konkrete Formen an. Seitdem, also von 1982-1997, stiegen die Löhne insgesamt um 29,5%, wobei der Preis für ein Warenpaket, also der Verbraucherpreisindex, um 30% stieg. Es hat also keine Reallohnzuwächse gegeben.⁵ 1984 hat der Staat sogar die Beamtengehälter um 3% gesenkt und wurde damit zum Trendsetter: Diese restriktive Einkommenspolitik im öffentlichen Bereich schuf in hohem Maße die Grundlage für weiteren Verzicht auf Lohnerhöhungen in der Privatwirtschaft. Die Lohneinbußen bzw. -stagnationen wurden durch eine Steuerentlastung der unteren Einkommensklassen abgefedert. Darüber hinaus profitierten die Frauen in besonderem Maße von den vielen neuen Teilzeitjobs, so daß viele Familien durch die zusätzliche Teilzeitarbeit der Frau ihr Familieneinkommen trotz allgemeiner Lohnmäßigung steigern konnten. Außerdem ist der durchschnittliche Arbeitnehmer ein statistischer Wert, in der Praxis steigerten viele Arbeitnehmer durch Karrieresprünge ihre Einkommen. Aufgrund der Lohnmäßigung sind die Arbeitskosten pro Produktionseinheit in der niederländischen Industrie in den vergangenen 15 Jahren ungefähr konstant geblieben, während in der Bundesrepublik ein kontinuierlicher Zuwachs zu verzeichnen ist (siehe Abb. 2 und 3).

⁴ Vgl. K. VAN PARIDON, *Modell Holland. Erfahrungen und Lehren aus der niederländischen Wirtschafts- und Sozialpolitik*, in: B. MÜLLER (Hrsg.), *Vorbild Niederlande?* Münster 1998 (Agenda Zeitlupe, 13), S.75-96, S. 80-81.

⁵ F. VAN EMPEL, *Modell Holland. Die Stärke von Verhandlungen in den Niederlanden*, Stiftung der Arbeit, Den Haag 1997.

Abb. 2: Arbeitskosten pro Produktionseinheit, Industrie

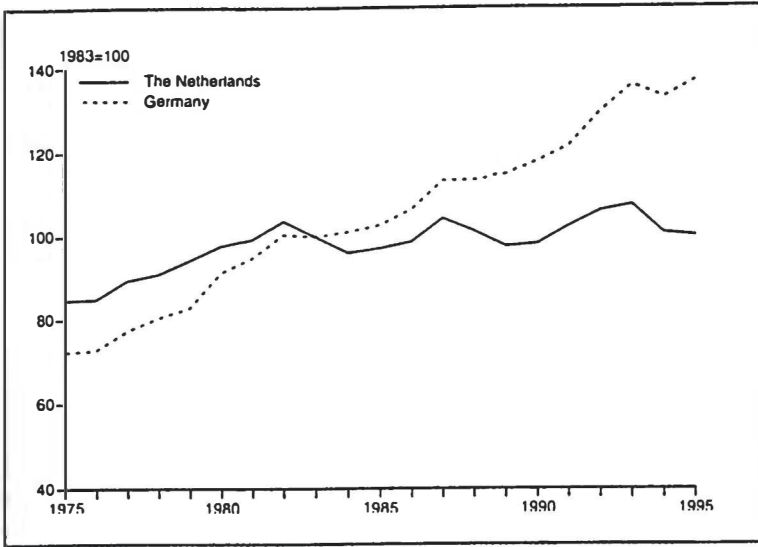
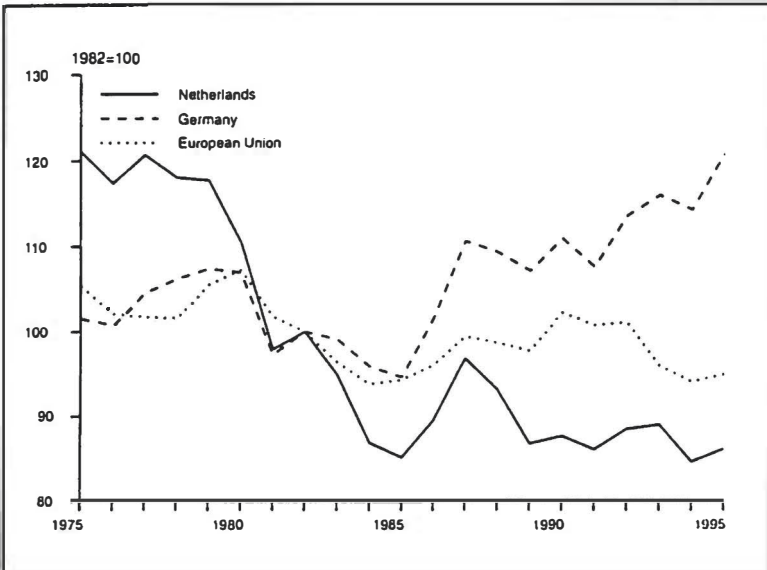


Abb. 3: Arbeitskosten pro Produktionseinheit, im Vergleich

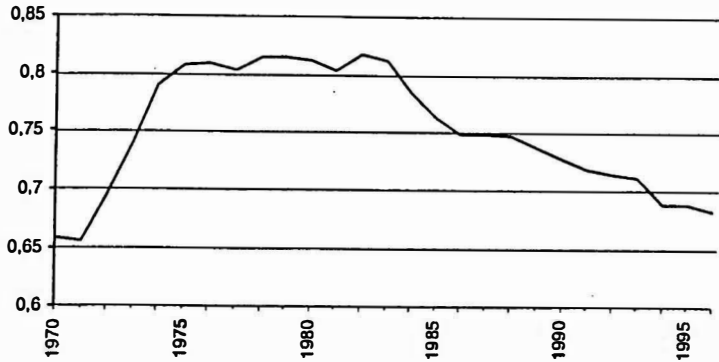


Quelle: Centraal Plan Bureau, *CPB Report*, (1997), 2, S. 17 und 18.

ad 2) Die Eindämmung des Staatsdefizits wurde insbesondere durch Einsparungen bei direkten staatlichen Ausgaben und Investitionen sowie im Bereich der sozialen Sicherung erreicht. So wurde der Anteil der Sozialleistungen am gesamten Staatshaushalt von 22% im Jahre 1980 auf 18% im Jahr 1996

gedrückt⁶, und das, obwohl die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen von 785.000 im Jahr 1985 auf 853.000 im Jahr 1996⁷ erheblich zugenommen hat. Ab 1983 wurden die Sozialleistungen des Staates deutlich und kontinuierlich gekürzt, wie die Kurve des sozialen Minimums gemessen an den Durchschnittslöhnen aufzeigt. Das sehr hohe Niveau der sozialen Mindestleistungen von über 80% ist ab 1983 stetig gesunken und hat 1996 etwa wieder das Niveau des Jahres 1972 erreicht (siehe Abb. 4).

Abb. 4: Minimales Sozialeinkommen gemessen am Durchschnittslohn



Quelle: C. TEULINGS/R. VAN DER VEEN/W. TROMMEL, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's Gravenhage 1997, S.161.

Als wesentlicher Einschnitt ins soziale Netz, der die Wende eingeleitet hat, ist neben der nominalen Kürzung aller Unterstützungen um 3% zur Jahresmitte 1984 vor allem die Senkung der Unterstützung für Arbeitslose und Arbeitsunfähige von 80 auf 70% des zuletzt erhaltenen Lohnes zu sehen. Diese Kürzung, die 1985 vorgenommen wurde, diente zur Vorbereitung einer grundlegenden Reform des sozialen Systems, die 1987 unter dem Titel ‚Stelselwijziging 1987‘ durchgeführt wurde.⁸ Diese Reform erwies sich sodann „als Beginn einer Serie immer fundamentaler werdender Reformen, die in den Jahren danach stattfand.“⁹ Mit diesen Änderungen des Sozialsystems verfolgten die verschiedenen Regierungen vor allem zwei Ziele: Der Zugang zum System der sozialen Sicherheit sollte begrenzt und das Ausscheiden daraus gefördert werden, um das System besser beherrschen zu

⁶ CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK, *Statistisch jaarboek 1998*, Voorburg/Heerlen 1998, S. 238.

⁷ Ebd., S. 126.

⁸ C. TEULINGS/R. VAN DER VEEN/W. TROMMEL, *Dilemma's van sociale zekerheid. Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid*, 's Gravenhage 1997, S.27.

⁹ Ebd., Voorwoord.

können. Neben der kontinuierlichen Kürzung der Sozialleistungen wurden noch zahlreiche andere Instrumente, wie eine Verschärfung von Gesetzen und Regelungen, eine Einführung finanzieller Anreize für Leistungsempfänger, Arbeitgeber und beteiligte Organisationen sowie eine verwaltungstechnische und organisatorische Reform des Systems, eingesetzt.¹⁰ Da die Ausgangslage im Bereich der sozialen Sicherung - nicht zuletzt aufgrund der außerordentlich hohen Gewinne durch den Export von Erdgas in den 70er Jahren und in der ersten Hälfte der 80er Jahre - sehr hoch war, verfügen die Niederlande trotz dieser restriktiven Maßnahmen noch immer über einen Sozialstaat, der im europäischen Vergleich sehr hoch angesiedelt ist. In diesem Punkt unterscheidet sich dann auch das niederländische Reformmodell von den Modellen Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, deren ‚Jobwunder‘ größtenteils zu Lasten der Sozialpolitik realisiert wurden.

ad 3) Die dritte Maßnahme, die offensive Strukturpolitik, zielte darauf ab, nicht durch staatliche Subventionen in bedrohten Branchen künstlich Arbeitsplätze zu erhalten, wie es z.B. im deutschen Bergbau lange Zeit der Fall gewesen ist, sondern den Schwerpunkt auf technologische Erneuerung und die Förderung von Forschung und Lehre zu verlegen. Mit dieser Politik hatte man in den Niederlanden schon Erfahrungen gemacht. So hatte bereits 1965 eine niederländische Regierung die „radikalste Entscheidung, die möglich war, getroffen: Alle niederländischen Bergwerke sollten auf kurze Sicht geschlossen werden.“¹¹ Die daraufhin allerdings doch nur allmählich stattfindende Schließung aller Minen in der Provinz Limburg, dem einzigen Kohlrevier der Niederlande, ermöglichte einen zwar langwierigen und schmerzhaften, aber letztendlich erfolgreichen Strukturwandel.

All diese Maßnahmen führten bereits zu Beginn der 90er Jahre zu einer Reduzierung der Staatsschuld und zu ansteigenden Wachstumsraten, aber die Arbeitslosigkeit war noch immer sehr hoch und damit auch die Anzahl derjenigen, die auf Kosten der Sozialversicherung lebten. „Kurzgefaßt war das Kernproblem der niederländischen Wirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren, daß zu wenig Menschen arbeiteten und zu viele Menschen Leistungen der sozialen Sicherungssysteme in Anspruch nahmen.“¹² Eine Problematik - Aufschwung in der Wirtschaft, der nicht automatisch zu mehr Arbeitsplätzen führt - die auch in der Bundesrepublik zu beobachten ist. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen Lohnmäßigung und Arbeitslosenquote, auf den das niederländische Poldermodell nur allzu oft reduziert wird, relativiert. Die Faktoren, die für einen rapiden Rückgang der Arbeitslosenquote gesorgt haben, sind erst zu Beginn der 90er Jahre in Erscheinung getreten: zum einen eine massive Anwendung des sog. WAO, ‚wet op de arbeidsongeschiktheid‘ (Arbeitsunfähigkeitsgesetz) und zum anderen eine erhebliche Zunahme der Teilzeitarbeit. Mit anderen Worten, es hat zwar durch den wirtschaftli-

¹⁰ Ebd., S. 304.

¹¹ B.C. DE PATER/G.A. HOEKVELD/J.A. VAN GINKEL, *Nederland in delen. Een regionale geografie*, Band II, Houten 1989, S. 106 f.

¹² PARIDON, S. 81.

chen und konjunkturellen Aufschwung auch eine leichte Zunahme von Arbeitsplätzen gegeben - in geleisteten Arbeitsstunden gemessen beträgt diese etwa 1% seit 1984 -, aber zu einem wesentlichen Abbau der Arbeitslosigkeit hat erst eine Umverteilung der Arbeit geführt. Die vorhandene Arbeit wurde durch das Ausscheiden vieler - vor allem älterer - Arbeitnehmer aufgrund des Arbeitsunfähigkeitsgesetzes, durch Arbeitszeitverkürzungen und durch eine massive Einführung von Teilzeitarbeit umverteilt bzw. auf mehr Arbeitnehmer verteilt. So liegt die Anzahl der Arbeitsstunden pro Arbeitnehmer im Jahr in den Niederlanden wesentlich niedriger als in vergleichbaren westlichen Industrienationen (siehe Abb. 5).

Abb. 5: Arbeitsstunden, 1994

	USA	Großbritannien	Deutschland (West)	Niederlande	Schweden
<i>in Stunden pro Tag</i>					
pro Beschäftigtem	1599	1531	1592	1329	1490
pro Kopf	749	654	663	567	715

Quelle: Centraal Plan Bureau, *CPB Report*, (1997), 2, S. 22.

Aufgrund dieser Entwicklungen hat sich auch die demographische Struktur der berufstätigen Bevölkerung verändert. Die Anzahl derjenigen, die eine Arbeitsunfähigkeitsrente beziehen, ist in den Niederlanden mit ca. 15% der erwerbstätigen Bevölkerung enorm hoch (in Deutschland beträgt diese Rate mit ca. 8% nur etwa die Hälfte),¹³ d.h. ein Großteil älterer Arbeitnehmer ist frühzeitig aus dem Berufsleben ausgeschieden. Dagegen hat der Anteil der Frauen auf dem niederländischen Arbeitsmarkt stark zugenommen. Bis Anfang der 70er Jahre waren nur sehr wenige Frauen berufstätig, ihre Erwerbsquote lag 1973 bei nur 28,6% (gegenüber 83,5% der Männer), was im europäischen Vergleich äußerst wenig war. So lag die Erwerbsquote der Frauen in Deutschland beispielsweise bei 49,7% und in Schweden gar bei 60,8%. Die damals noch sehr stark religiös und zum Teil kalvinistisch geprägten Gesellschaftsstrukturen in den Niederlanden mögen dafür verantwortlich gewesen sein. Starke Säkularisierungs- und Individualisierungstendenzen vermochten diese Strukturen allerdings erheblich abzuschwächen, so daß sich auch die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt wesentlich verändert hat. Ihre Erwerbsquote betrug 1996 bereits 55% gegenüber 76,6% der Männer. Allerdings ist der Anteil der Teilzeitstellen bei den Frauen mit 66,1% gegenüber ‚nur‘ 16,1% der Männer wesentlich höher. Diese Zahlen verdeutlichen, daß vor allem die Frauen von der Zunahme der Teilzeitarbeit profitiert haben (siehe Abb. 6 und 7).

¹³ U. BECKER, *Beschäftigungswunderland Niederlande?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B11 (1998), S. 12-21, S. 15.

Abb. 6: Erwerbsquote der niederländischen Frauen und Männer im Vergleich (in %)

		1973	1979	1983	1990	1993	1996
Niederlande	F	28,6	31,2	34,7	47,0	51,9	55,0
	M	83,5	75,2	69,1	76,2	76,0	76,6
Deutschland	F	49,7	49,9	47,8	52,8	55,6	54,3
	M	88,8	82,8	76,6	76,4	75,7	73,4
Frankreich	F	47,9	49,5	49,7	50,6	51,4	52,1
	M	83,8	79,2	74,4	70,4	67,7	67,2
Großbritannien	F	52,7	56,1	55,3	63,7	62,8	64,1
	M	90,3	85,6	78,7	83,7	76,2	77,7
Schweden	F	60,8	71,1	75,5	81,8	72,9	70,6
	M	86,2	86,3	84,7	86,9	74,9	74,7
USA	F	48,0	54,9	57,7	65,8	65,7	68,1
	M	82,8	81,4	78,9	83,1	81,1	82,3

Quelle: Oecd, *Employment Outlook 1996 And 1997*, Paris 1996/97.

Betrachtet man diese parallel laufenden Entwicklungen, das Ausscheiden vieler älterer Arbeitnehmer in die Arbeitsunfähigkeit bzw. in den ‚vorgezogenen Ruhestand‘, was die WAO für viele de facto darstellt, und den enormen Zuwachs von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, so ist eine demographische Umstrukturierung der arbeitenden Bevölkerung zu erkennen, die arbeitsmarktpolitisch positive Auswirkungen mit sich brachte. Es sind vor allem jüngere Arbeitnehmer und Frauen neu auf den Arbeitsmarkt gedrungen, die im allgemeinen aus Sicht der Arbeitgeber sehr ‚günstig‘ sind, da junge Arbeitnehmer noch nicht die höchsten Gehaltsstufen erreicht haben und das durchschnittliche Gehalt von Frauen etwa 5% unter dem der Männer liegt. Dieser relative Zuwachs an ‚billigeren‘ Arbeitskräften hat ebenfalls Anteil daran, daß die Lohnstückkosten auf einem niedrigen Niveau bleiben.¹⁴

Angesichts der Tatsache, daß sehr viele Niederländer unter 65 Arbeitsunfähigkeitsrenten beziehen und sehr viele nur Teilzeit - z.T. mit nur 12 Stunden in der Woche - arbeiten, ist der Erfolg des niederländischen Modells bezüglich der extrem niedrigen Arbeitslosenquote von ca. 4,2% zu relativieren. Trotzdem konnten in der Vergangenheit viele Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden. Ein weiteres Instrument, das hierzu beigetragen hat, war eine grundlegende Reform der Arbeitsgesetzgebung, die eine hohe Flexibilisierung des Arbeitsmarktes schuf. So erhielten

¹⁴ Vgl. ebd., S. 19.

Abb. 7: Teilzeitbeschäftigung niederländischer Frauen und Männer im Vergleich (in %)

		1973	1979	1983	1990	1994	1996
Niederlande	F		44,0	49,7	59,3	66,0	66,1
	M		5,5	6,8	14,1	16,1	16,1
Deutschland	F	24,4	27,6	30,0	33,8	33,1	33,8*
	M	1,8	1,5	1,7	2,6	3,2	3,6*
Frankreich	F	12,9	17,0	20,1	23,6	27,8	29,5
	M	1,7	2,4	2,5	3,3	4,6	5,3
Großbritannien	F	39,1	39,0	41,3	42,6	44,3	42,7
	M	2,3	1,9	3,3	5,2	7,1	5,6
Schweden	F		46,0	45,9	40,4	41,0	39,0
	M		5,4	6,2	7,4	9,7	9,3
USA	F	26,8	26,7	41,3	42,6	44,3	42,7
	M	8,6	9,0	10,8	10,1	11,5	10,9

*=1995

Quelle: OECD, *Employment outlook 1996 and 1997*, Paris 1996/97.

die Unternehmen die Möglichkeit, prompt und angemessen auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren.¹⁵ Bei Akzo Nobel, einem der größten Chemie-Konzerne des Landes, arbeiten zum Beispiel die Beschäftigten zwischen 27 und 45 Stunden in der Woche - je nach Bedarf. Auch die Ladenöffnungszeiten sind weitgehend liberalisiert worden.

Die weitreichenden Reformen und Gesetzesänderungen haben selbstverständlich auch eine Kehrseite. Und dazu zählt nicht der enorm hohe Anteil von Teilzeitbeschäftigten, der mit momentan 30% aller Arbeitnehmer alle Rekorde in Europa bricht.¹⁶ Die Teilzeit hat ihr schlechtes Image, das ihr gerade in Deutschland noch stark anhaftet, inzwischen abgelegt: In den Niederlanden gibt es sogar Beispiele von Führungskräften, die Teilzeit arbeiten. Zu den Schattenseiten der Reform zählt viel mehr die stark gewachsene Zahl der sog. ‚Leiharbeiter‘, die im Dienste von Zeitarbeitsunternehmen in die Betriebe geschickt werden, und die gestiegene Anzahl von Arbeitnehmern, die von ihren Betrieben lediglich Zeitverträge erhalten. Der rechtliche und soziale Status dieser Arbeiter ohne festen, unbefristeten Arbeitsvertrag

¹⁵ *Holland Horizon*, 1.6.1997.

¹⁶ CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK, S.110.

läßt natürlich zu wünschen übrig - auch wenn er allemal besser ist als der von Arbeitslosen.

Ein weiteres Problem liegt darin, daß gerade die Langzeitarbeitslosen am wenigsten von den Beschäftigungszuwächsen profitieren, da die meisten der neu geschaffenen Jobs von vorher nicht erwerbstätigen Frauen und von jungen, neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Ausbildungsabsolventen besetzt werden. Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen konnte zwar leicht gesenkt werden, ist aber noch fast genau so hoch wie in Deutschland. Auch in den übrigen Staaten der Europäischen Union ist dieses Problem akut. Lediglich in den Vereinigten Staaten gibt es bedeutend weniger Langzeitarbeitslose, was allerdings auf das dortige Arbeitsmarktprinzip des ‚hire and fire‘ zurückzuführen ist. (Siehe Abb. 8)

Abb. 8: Langzeitarbeitslosigkeit in verschiedenen Ländern

	1985	1990	1995
in % der Arbeitslosigkeit			
Niederlande	58,8	47,1	46,7
Deutschland	53,7	45,7	48,7
Europäische Union	54,6	51,0	49,2
Vereinigte Staaten	9,5	5,6	9,7

Quelle: Centraal Plan Bureau, *CPB Report*, (1997), 2, S. 21.

Die noch stets sehr hohe Anzahl von Langzeitarbeitslosen und die Ausweitung der unteren Einkommensklassen, die am härtesten von der Lohnmäßigung getroffen sind, bewirken, daß die Kluft zwischen Arm und Reich auch in den Niederlanden größer wird. Themen wie ‚neue Armut‘, sind auch unseren Nachbarn nicht fremd. Doch auch in diesem Bereich wurde reagiert, indem die Arbeitsvermittlung privatisiert wurde - mit durchaus beachtlichem Ergebnis, auch was die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen betrifft.

Der wesentliche strukturelle Nachteil des niederländischen Reformmodells liegt jedoch darin, daß der Erfolg in erster Linie darauf beruht, daß die Niederlande als eines der ersten Länder in Europa die Lohnkosten und Abgabenlasten gesenkt und den Arbeitsmarkt flexibilisiert haben, und dieser Vorsprung in dem Maße abnimmt, wie die Nachbarländer nachziehen. Mit anderen Worten, das niederländische Modell ist auf längere Sicht der Einstieg in eine Spirale nach unten, die sich womöglich im größeren Kontext als Weg zu niedrigeren Standards entpuppen kann. Dieses zu verhindern bzw. nicht weiter voranschreiten zu lassen, muß die zukünftige Aufgabe der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Regierung, sprich der vielgerühmten Konsensgesellschaft, sein.

Die gesunkenen Standards sowie die weitgehende Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Ladenschlußgesetze stießen natürlich manch einem Arbeitnehmer übel auf. All diese Nachteile mußten zudem bei anhaltender Lohnstagnation in Kauf

genommen werden. Daß es bei dieser aus Arbeitnehmersicht nicht gerade erfreulichen Entwicklung nicht zu großen Arbeitskämpfen, Streiks und ergebnislosen und zermürbenden Tarifverhandlungen kam,¹⁷ das - und hier sind wir an der Wurzel des vielgerühmten Poldermodells - liegt an dem breiten Konsens, auf den sich diese Politik des „Blutes, Schweißes und der Tränen“¹⁸, wie es der Gewerkschaftsvorsitzende Anton Westerlaken ausdrückte, gründet. Dieser Konsens wurde (und wird) in zahlreichen und ausführlichen Verhandlungen und Konsultationen errungen. Dabei spielen insbesondere die unabhängigen bzw. paritätisch besetzten Organe, wie der ‚Sozialökonomische Rat‘ (SER) oder die bereits erwähnte ‚Stiftung der Arbeit‘ eine entscheidende Rolle. Die häufig gar einstimmig verabschiedeten Empfehlungen dieser Gremien, die sehr hohen politischen Einfluß besitzen, sind Ausdruck der fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. So wird erreicht, daß in den Tarifverhandlungen nicht nur um Geld, sondern auch um Arbeitsplätze und die Qualität der Arbeit verhandelt wird. Das beflügelt wiederum den Marktmechanismus.¹⁹

Die Existenz der ‚Stiftung der Arbeit‘ als paritätisch besetztes Gremium - mit je acht Vertretern von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden - das sich zum Ziel gesetzt hat, zwischen den Tarifparteien, der Regierung und der Opposition sowie den beteiligten Interessenverbänden zu vermitteln und einen für alle tragfähigen Kompromiß auszuhandeln, ist Resultat der sogenannten ‚overlegdemocratie‘. Dieser niederländische Begriff ist vielleicht am ehesten mit ‚Beratungsdemokratie‘ zu übersetzen und zielt darauf ab, daß die Bereitschaft zur Diskussion und damit einhergehend auch zum Konsens bzw. Kompromiß grundsätzlich sehr hoch ist. Diese Form der Konfliktbewältigung ist gleichsam fester Bestandteil niederländischer politischer Kultur. Aus diesem Grunde ist sie aber auch nicht ohne weiteres auf die Bundesrepublik zu übertragen, denn diese spezifische, niederländische politische Kultur hat tiefreichende historische Wurzeln.

Die niederländische Gesellschaft des 19. Jahrhunderts war im wesentlichen in vier weltanschauliche bzw. religiöse Säulen zersplittert: eine protestantisch-christliche, eine katholische, eine sozialistische und eine liberale. Ab 1878 waren es vor allem drei innenpolitische Themen, die die Politik in den Niederlanden weitgehend beherrschten: der sogenannte Schulstreit, in dem die Calvinisten und später auch die Katholiken forderten, daß der Staat neben den freien auch konfessionelle Schulen finanziere, die Reform des Wahlrechts und die Ausweitung der Rechte der Arbeiter. An diesen fundamentalen politischen und ideologischen Streitfragen verfestigten sich

¹⁷ Trotz der anhaltenden Lohnmäßigung war bzw. ist der Arbeitsfrieden in den Niederlanden sehr sicher, was u.a. darin zum Ausdruck kommt, daß die Zahl der Streiktage niedriger als in allen anderen OECD-Ländern ist. Vgl. H. KOPS, *Rezept für den wirtschaftlichen Aufschwung*, in: *Holland Horizon* 9 (1997) 2, S. 24-17, S. 26.

¹⁸ A. WESTERLAKEN, *Änderungen in den wirtschaftlichen Entwicklungen in den Niederlanden und der Effekt davon für den Arbeitsmarkt*, Vortrag beim Empfang einer Bundestags- und Landtagsdelegation aus dem Ruhrgebiet am 7. und 8. Juni 1997 in Apeldoorn.

¹⁹ Ebd.

die konfessionellen und weltanschaulichen Säulen. Ein Prozeß, der zugleich dazu führte, daß sich diese Säulen auch voneinander isolierten: Sie gründeten nicht nur ihre jeweils eigene Partei, sondern auch eigene Gewerkschaften, Zeitungen und später Rundfunkanstalten, Sportvereine und nach ausgestandenem Schulstreit natürlich auch eigene Schulen und Universitäten. So entstand eine Gesellschaft, die in extremer Weise in jene vier religiöse bzw. weltanschauliche Säulen segmentiert war. An dieser Versäulung drohte das politische System zu Beginn des 20. Jahrhunderts zu scheitern. Die Auseinandersetzungen um das Wahlrecht und die Rechte der Arbeiter, aber vor allem der Schulstreit, beherrschten, ja lähmten die Politik im Lande dermaßen, daß das 1913 gebildete Kabinett unter Ministerpräsident Cort van der Linden erklärte, als ehrlicher Vermittler zwischen den Säulen auftreten zu wollen. Cort van der Linden sagte: „Der politische Schulstreit ist wie ein Keil, der in unsere Volksgemeinschaft geschlagen ist, der aus uns zwei Völker macht, und es herrscht die Überzeugung, nicht nur rechts, sondern auch links, daß, solange dieser Keil nicht aus unserem Volksleben entfernt ist, von einer kräftigen Entwicklung unseres Volkes, von einer Entfaltung der Energie, die unser Volk braucht, nicht die Rede sein kann. Und nun meint die Regierung, daß sie unserem Volk Gutes tun könne, wenn es ihr gelingen sollte, einen gemeinsamen Nenner zu finden, der dieser unglückseligen Behinderung unserer Volksentwicklung ein Ende machen könnte.“²⁰

Was folgte war ein Appell der Regierung an alle Parteien, an einer tragfähigen Lösung mitzuarbeiten. Schließlich konnten die beiden großen Streitpunkte, der Schulstreit und die Wahlrechtsfrage, mit der sogenannten *Pazifikation von 1917* auf eine Weise gelöst werden, die fortan prägend für die politische Kultur der Niederlande sein sollte. Es wurde eine Befriedungskommission (*bevredigingscommissie*) eingesetzt, der Vertreter aller am Konflikt beteiligten Parteien angehörten. Dieser Kommission gelang es mit Unterstützung der Regierung, die wie gesagt eine Vermittlerrolle einnahm, einen für alle ideologischen Säulen annehmbaren Kompromiß auszuarbeiten. Mit der *Pazifikation von 1917* war sozusagen der Grundstein für eine Konkordanzdemokratie gelegt, die den Niederlanden zu einem stabilen demokratischen politischen System verhalf. Die verschiedenen weltanschaulichen Säulen lebten in dieser Demokratie zwar weiterhin sehr apart nebeneinander, aber die Bereitschaft zur Kooperation auf höchster Ebene war stets sehr groß. Die Führungseliten der Säulen waren sich fortan der Tatsache bewußt, daß Staat und Wirtschaft nur florieren konnten, wenn sie bei der politischen Führung des Landes zusammenarbeiteten und gemeinsam das Staatswesen trugen. Nach dieser Maxime handelten sie dann auch.²¹

Betrachtet man die weitere Entwicklung des politischen Systems der Niederlande, so ist festzustellen, daß diese Art der Politik, die im wesentlichen auf Zusammenarbeit und Kompromißfindung zwischen den Säulen beruht, institutionalisiert wurde. Es wurde und wird stets von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, politische

²⁰ Zitiert nach A. LIJPHART, *Verzuiling, pacifikatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968, S. 107. (Übs. J.R.).

²¹ J. REEF, *Weltanschauungen: Parteien als Lagerorganisationen - Versäulung in den Niederlanden*, in: *Historicum. Zeitschrift für Geschichte*, (1997/1998), S. 8-12, S. 11f.

Auseinandersetzungen zu versachlichen, indem ungelöste Probleme auf Experten- bzw. wissenschaftliches Niveau übertragen werden. Damit wird eine Entpolitisierung des Problems erreicht, die zu einer Versachlichung der politischen Auseinandersetzung führt. Bereits 1919 wurde der ‚Hohe Rat der Arbeit‘ (Hoge Raad van Arbeid) errichtet, sozusagen der Vorläufer der ‚Stiftung der Arbeit‘, der im Grunde analog zur Pazifikation von 1917, eine wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Befriedungskommission darstellte und die Aufgabe hatte, als unabhängiges und paritätisch



Gespräch im Vorfeld des Abkommens von Wassenaar 1982
zwischen Arbeitgebervertreter Chris van Veen (VNO), Arbeitnehmervertreter Wim Kok
(FNV) und dem Ministerpräsidenten Ruud Lubbers
Aus: *Intermediair*, 9. April 1998

besetztes Organ zwischen den Säulen zu vermitteln, zu entpolitisieren und die Debatte zu versachlichen. Eine einmal erfolgreich angewandte Konfliktlösungsstrategie nimmt hier sozusagen institutionelle Formen an. Im heutigen politischen System der Niederlande sind neben der ‚Stiftung der Arbeit‘ noch eine Reihe weiterer solcher Organe zur Konsensfindung vorhanden. So existiert z.B. das ‚Zentrale Planungs-Büro‘ (*Centraal Plan Bureau, CPB*), ein beratendes staatliches, aber unabhängiges Wirtschaftsinstitut, das sich ungelöster Probleme annimmt, und Einfluß auf die Politik ausübt. Auch der 1950 errichtete, paritätisch besetzte und sehr einflußreiche Sozialökonomische Rat (*Sociaal Economische Raad, SER*) dient als Wirtschaftsrat nicht nur der Beratung der Regierung, sondern übernimmt als politisch unabhängiges Organ auch eine wichtige Funktion als Vermittler zwischen den Fronten. Diese in starkem Maße auf allgemeine Konsensfindung ausgerichtete Politik, die das Herzstück der sogenannten *overlegdemocratie*, der Beratungdemokratie, ausmacht, ist auch heute noch prägend für die politische Kultur der Niederlande, obwohl in den

1960er Jahren ein weitgehender Entsäulungsprozeß einsetzte. Die Entstehung des modernen Versorgungsstaates sowie zunehmende Säkularisierungs- und Individualisierungstendenzen vermochten den Säulen einen Teil ihrer Legitimierung zu nehmen.

Deutliches Zeichen dieser Entwicklung war die 1973 begonnene Kooperation der protestantisch-christlichen Parteien, der Antirevolutionären Partei (ARP) und der Christlich Historischen Union (CHU), mit der katholischen Volkspartei (KVP), die 1980 im Christdemokratischen Appell (CDA) endgültig zu einer Partei fusionierten. Auch die katholische Gewerkschaft (Nederlands Katholiek Vakverbond, NKV) schloß sich 1976 mit dem sozialistischen Verband der Gewerkschaften (Nederlands Verbond van Vakverenigingen, NVV) zur Föderation Niederländischer Gewerkschaftsbewegungen (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV) zusammen. Dennoch hat das Prinzip der ‚Beratungsdemokratie‘ überlebt. Sie ist auch heute noch *das* Kennzeichen niederländischer politischer Kultur.²² Auf dieser politischen Kultur basiert gleichsam der Erfolg des Poldermodells. Es ist das Ergebnis einer Politik der Gemeinsamkeit. Anton Westerlaken, Vorsitzender der christlichen Gewerkschaft CNV, brachte dieses Prinzip mit einer für Niederländer typischen bilderreichen Sprache wie folgt zum Ausdruck: „Einen Polder muß man gemeinsam trocken halten. Die Regulierung des Wasserpegels und die Überprüfung der Deiche muß man gemeinsam machen. In dieser Weise ist in den Niederlanden eine Verwaltungskultur der Gemeinsamkeit entstanden. Sie wird getragen von einer Kultur der Verantwortlichkeit mit einer Vision für die Gesellschaft und mit Aufmerksamkeit für moralische Grundlagen.“²³

²² J. REEF, *Nederland*, in: H. RAMKEMA (Hrsg.): *Europa. Een politiek handboek*, Amsterdam 1997, S. 165-170.

²³ WESTERLAKEN, *Änderungen in den wirtschaftlichen Entwicklungen*.