Tilburg University

Von kollektiver Solidarität zur individuellen Verantwortung

van Oorschot, W.J.H.

Published in:
Europäische Wohlfahrtssysteme

Publication date:
2008

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Oorschot, W. J. H. (2008). Von kollektiver Solidarität zur individuellen Verantwortung: Der Niederländische Wohlfahrtsstaat. In K. Schubert, S. Hegelich, & U. Bazant (Eds.), *Europäische Wohlfahrtssysteme: Ein Handbuch* (pp. 465-482). VS Verlag.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Von kollektiver Solidarität zur individuellen Verantwortung: Der niederländische Wohlfahrtsstaat

Wim van Oorschot¹

1 Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in historischer Perspektive

Die Anfänge des modernen holländischen Wohlfahrtsstaates werden i.d.R. im Jahre 1874 verortet, als Kinderarbeit von unter 12-Jährigen gesetzlich verboten wurde (Kinderwetje van Van Houten). Nationale Untersuchungen gegen Ende des 19. Jahrhunderts hatten die Armut großer Teile der Bevölkerung in ihrem vollen Ausmaß offen gelegt. Die ‚soziale Frage‘ der arbeitenden Bevölkerung wurde im Parlament zwar hinlänglich diskutiert, doch erst mit dem Gesetz über Lohnersatzleistungen bei Arbeitsunfällen wurde 1901 die erste Sozialversicherung eingerichtet. Bis zum Zweiten Weltkrieg wurden die Arbeitsunfähigkeits- und Altersrenten sowie eine Unfallversicherung eingeführt. Der Staat sollte bei der Absicherung gegen diese Risiken so wenig wie möglich intervenieren. So wurde bewusst kein steuerfinanziertes System aufgebaut, sondern verpflichtende beitragsfinanzierte Sozialversicherungen. Während der Vorkriegszeit waren diese Systeme auf Arbeiter beschränkt. Die dahinterstehende Vorstellung eines ‚gerechten Lohnes‘ legitimierte die Versicherungsbeiträge als Teil der normalen Lohnkosten. Organisatorisch waren diese Versicherungen auf der Ebene einzelner großer Unternehmen oder der Industriesektoren angesiedelt. Dadurch ergaben sich im Wohlfahrtssystem große Lücken und es war nur mit Abstrichen als ein kollektiv ausgerichtetes System zu bezeichnen. Auch der Grad der solidarischen Umverteilung war recht gering, da die Systeme streng der Logik von privaten Versicherungen folgten. Im Allgemeinen waren die Leistungen niedrig und erreichten in vielen Fällen nicht einmal das Existenzminimum. Oft waren hohe staatliche Unterstützungen zu den Sozialversicherungsfonds notwendig, um zumindest eine gewisse Leistungshöhe aufrechterhalten zu können. Dennoch gab es daneben weiterhin einen hohen Bedarf an Unterstützungsleistungen nach den Armengesetzen. Wer hierauf keinen Anspruch geltend machen konnte, war auf Kirchen und Wohlfahrtsverbände angewiesen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das holländische Wohlfahrtssystem zügig ausgeweitet. 1945 stellte die Van-Rhijn-Kommission ihre Pläne für das neue System vor. Diese waren vor allem eine Reaktion auf die Mängel des Vorkriegssystems, inspiriert durch das Ideal einer neuen und besseren Gesellschaft und den Beveridge-Report. Das zentrale Motiv für die Gewährung sozialer Sicherheit wurde vom ‚gerechten Lohn‘ ausgeweitet auf eine umfassendere Zielsetzung:

¹ Ins Deutsche übersetzt von Sonja Blum.

The] society, organized in the state, is liable for the social security and protection against want of all its members, on the condition, that citizens themselves do all that can be reasonably expected in order to acquire such security and protection (Van Rhijn 1945).

Dieser Grundgedanke lieferte die Basis für ein System, das nicht nur Arbeiter, sondern alle Bürger mit einschloss. In den Jahren nach dem Van-Rhijn-Report wurden einige ‚Volksversicherungen‘ gegründet, die eine Absicherung im Alter, für Hinterbliebene und bei Behinderung für die gesamte Bevölkerung umfassten. Diese Systeme waren hochgradig kollektiv, d.h. sie wurden durch den Staat entwickelt und kontrolliert. Zudem waren sie auch eindeutig solidarisch ausgerichtet, denn erhöhte Risiken wurden nicht ausgelagert oder abgewiesen, und die Beiträge wurden proportional zum Einkommen statt zum Risikograd ausgestaltet. Diese neue Ausrichtung beinhaltete außerdem ein nationales Sicherungsnetz mit einer vertikalen Umverteilung zwischen Arm und Reich, das an die Stelle des unzureichenden Armenrechts trat. Im Bereich der Arbeitnehmerversicherungen erweiterte die neue Herangehensweise die Verantwortung des Staates. Dies führte zu der Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung und zur Einführung starker solidarischer Elemente in den Unfall-, Arbeitsunfähigkeits- und Krankenversicherungen. Die neuen Systeme und Regelungen traten größtenteils während der 1950er und 60er Jahre in Kraft. Als Grundlage für die umfangreiche horizontale wie vertikale Umverteilung im holländischen Wohlfahrtssystem, verbanden sie verschiedene Generationen, Berufsgruppen und soziale Klassen miteinander.

Der Prozess der Kollektivierung und Solidarisierung erhielt in den 1960er Jahren einen neuen Impuls. Der damalige Sozialminister Veldkamp formulierte ein neues und breiter angelegtes Legitimationsprinzip für die soziale Sicherung, nach dem „jeder Bürger das Recht auf Selbstverwirklichung und Chancengleichheit“ haben sollte. Damit betonte er, dass es eine allgemeine Verantwortung der gesamten Gesellschaft für soziale Risiken gibt, und alle Bürger untereinander für die Lebenschancen der Anderen in der Pflicht stehen. Das Recht auf soziale Sicherung wurde als universell und an keine Bedingungen gebunden verstanden. Das Element der Reziprozität, das noch die Basis für Van Rhijns Legitimationsprinzip war, wurde damit in den Hintergrund gedrängt. Neben den Einkommensersatzleistungen wurden während der Nachkriegsjahre ein nationales Gesundheitssystem für Geringverdiener, staatliche Schul- und Studienstipendien, Mietzuschüsse und Steuerermäßigungen für Hausbesitzer geschaffen.

Die durch den Ölpreisschock hervorgerufenen Wirtschaftskrisen der 1970/1980er Jahre jedoch beendeten die Phase der Erweiterung, Kollektivierung und Solidarisierung des niederländischen Wohlfahrtsstaates. Die weitere Entwicklung ist durch einen Abbau an Leistungen sowie die Anpassung an eine Reihe von Herausforderungen gekennzeichnet. Darunter sind die wichtigsten die hohe Arbeitslosenquote, Veränderungen in den männlichen und weiblichen Rollenmustern sowie die alternde Bevölkerung – und dies alles im Kontext von Europäisierung und Globalisierung. Der Schwerpunkt der Sozialpolitiken wanderte ‚from welfare to work‘. Lohnersatzleistungen wurden stark zurückgefahren, während Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgeweitet wurden. Zu Beginn der 1980er Jahre zielte ein Großteil der Politiken noch darauf, Leistungen für Bürger und Arbeiter einzuschränken. In den 1990er Jahren hingegen gerieten auch Arbeitgeber und die Verwaltungen ins Blickfeld. All dies wird im Folgenden noch

näher erläutert werden. An dieser Stelle ist es wichtig festzuhalten, dass sich graduell ein neues Konzept der sozialen Sicherung herausbildete, das auf einer fundamentalen Kritik an der Idee der kollektiven Solidarität beruhte. Nachdem sich seit Mitte der 1980er Jahre die wirtschaftliche Lage verbessert hatte, waren es nicht länger rein finanzielle und ökonomische Gründe, die den Wandel des Wohlfahrtssystems legitimierten, sondern vor allem der Wunsch nach einer grundsätzlich anderen Ausrichtung des Systems. Der größte Einwand gegen die alten Leitmotive war das Problem, dass das System von vielen Personen zum eigenen, privaten Vorteil ausgenutzt werden könnte. Man ging davon aus, dass durch den kollektiven und solidarischen Charakter der Sicherung das Verantwortungsgefühl der Bürger unterminiert werde. Vielmehr meinte man, es provoziere ein berechnendes Verhalten aller beteiligten Akteure, egal ob Bürger, Arbeiter, Arbeitgeber, Gewerkschaften oder Verwaltungen. Da die Allgemeinheit die entstehenden Kosten übernehmen muss, hat keiner der Akteure ein Interesse daran, die Inanspruchnahme des Systems einzuschränken. Aufgrund dieses Befundes hat die niederländische Regierung versucht, Verantwortung abzugeben. Sie betont nun, dass die persönliche Verantwortung aller Akteure oberste Priorität haben muss. Dies hatte verschiedenste politische Maßnahmen zur Folge, wie etwa die Einführung von neuen Risikostaffelungen, Aktivierungsmaßnahmen, Privatisierung und Dezentralisierung. Während in der Nachkriegszeit das Prinzip der Reziprozität mit dem sehr einseitigen Fokus auf der Verantwortung der Regierung gegenüber den Bürgern dominierte, wird nun hauptsächlich die Verantwortung der Bürger betont.

Tabelle 1: Ausgaben für Soziale Sicherung (in Mio € gesamt, pro Kopf, in Prozent des BIP)

	NL			EU-25			EU-15		
	Total	pro Kopf	% BIP	Total	pro Kopf	% BIP	Total	pro Kopf	% BIP
1995	98014.9	6340.3	30.6	:	:	:	1862226.5	4996.0	27.7
1996	97562.7	6282.0	29.6	:	:	:	1968599.5	5267.3	27.9
1997	97760.0	6262.4	28.7	:	:	:	2043310.3	5453.9	27.6
1998	100044.8	6369.4	27.8	:	:	:	2105149.8	5606.1	27.2
1999	104585.8	6614.3	27.1	:	:	:	2207497.0	5861.9	27.1
2000	110259.0	6923.4	26.4	2421612.8	5350.1	26.6	2347630.4	6210.8	26.9
2001	118610.0	7391.8	26.5	2536208.1	5586.5	26.8	2450591.5	6454.9	27.1
2002	128258.0	7942.2	27.6	2654529.3	p 5823.1	p 27.0	2561695.8	p 6712.7	p 27.4
2003	134790.0	8307.4	28.3	2731974.2	p 5964.9	p 27.4	2640845.3	p 6880.1	p 27.7
2004	139643.0	p 8576.6	p 28.5	2848257.0	e 6188.3	e 27.3	2753047.5	e 7129.6	e 27.6

e: geschätzter Wert; p: vorläufiger Wert

Quelle: Eurostat

2 Generelle Leistungsübersicht – der Status Quo

Das niederländische Wohlfahrtssystem ist heute vor allem durch seinen umfassenden Anspruch geprägt. Wie auch in anderen hoch entwickelten europäischen Wohlfahrtsstaaten gibt es in fast allen Bereichen Regelungen bezüglich der sozialpolitischen Bedürfnisse und Ansprüche der Bürger. Die wichtigsten Politikfelder sind Gesundheit, Wohnungswesen, Bildung, Arbeit und Einkommen. Im Gesundheitswesen gibt es ein halb-öffentliches, universelles System. Es beruht ursprünglich auf einer verpflichtenden, solidarischen Krankenversicherung für die niederen und mittleren Einkommensklassen. Seit 2006 sind auch die höheren Einkommen mit einbezogen. Die niederländische Wohnungspolitik ist geprägt durch die Bereitstellung einer großen Anzahl von Sozialwohnungen, Mietbeihilfen und Steuerermäßigungen auf die Kreditraten von Hausbesitzern. Das (nahezu) kostenlose Angebot im Bereich der Grund- und weiterführenden Schulen ist das wesentliche Charakteristikum der Bildungspolitik. Für Studierende an den Hochschulen gibt es ein gemischtes System von pauschalen und bedarfsabhängigen Stipendien.

All diese Politikfelder waren während der vergangenen Jahrzehnte im Umbau. Aus wohlfahrtsstaatlicher Perspektive umfassen wichtige Veränderungen bspw. den Einbezug höherer Einkommensklassen in das verpflichtende Krankenversicherungssystem, eine Einschränkung der Wohnbeihilfen sowie die Kopplung von Stipendien an den Studienerfolg.

Ein weiteres Charakteristikum des niederländischen Wohlfahrtssystems ist sein hoher Grad an Korporatismus. Die Regierung bezieht die Sozialpartner in alle wichtigen sozio-ökonomischen Politikfelder mit ein. Diese Kooperation findet im Rahmen der Stiftung für Arbeit (Stichting van de Arbeid) und des Sozio-ökonomischen Rates (Sociaal Economische Raad) statt. Die Zusammenarbeit ist hochgradig institutionalisiert und ist die Form, in der üblicherweise Sozialpolitik gestaltet wird. In anderen Ländern, wie bspw. Deutschland, scheint korporatistische Politik umfassende Veränderungen zu verhindern. In den Niederlanden hingegen haben Vereinbarungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern, wenn sie auch nicht immer ganz einfach zu erreichen waren, eine sehr hohe Anpassungsfähigkeit und Flexibilität des Wohlfahrtssystems garantiert. Ein Beispiel ist das Abkommen von Wassenaar aus dem Jahre 1982, in dem sich Sozialpartner und Regierung auf moderate Löhne und die Förderung von Teilzeitarbeit einigten, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die allgemeine Beschäftigung zu erhöhen. Das holländische ‚Job-Wunder‘ der 1990er Jahre dürfte zu großen Teilen dieser Übereinkunft zu verdanken sein (Visser/Hemerijck 1997). Einige sozialpolitische Fragen werden von den Sozialpartnern im Rahmen der Branchen-Tarifverträge gelöst. Dies gilt bspw. für die Themen Arbeitszeitflexibilisierung, Teilzeitarbeit, Erziehungsurlaub, Erhöhung von Arbeitsunfähigkeitsleistungen oder auch Frührente. Dies führt dazu, dass mehr als 80% der holländischen Arbeitnehmer durch obligatorische, kapitalgedeckte Betriebsrentensysteme abgesichert sind, die lohnabhängige Renten auszahlen. Daher belegen die Niederlande unter den Ländern mit einem hohen Grad an privater Altersvorsorge den zweiten Platz hinter den USA (Adema/Ladaique 2005). Traditionell waren die Sozialpartner stark in die Wohlfahrtsverwaltung integriert, insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung. Diese Mitverwaltung wurde jedoch in den letzten Jahren zurückgedrängt. Die Regierung wollte damit eine Struktur schaffen, die weniger anfällig für Partikularinteressen sein sollte.

Trotz der stark ausgeprägten korporatistischen Züge wird der niederländische Wohlfahrtsstaat üblicherweise als ‚Hybridform‘ zwischen den von Esping-Andersen aufgestellten Typen des konservativ-korporatistischen und des sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes betrachtet. Diese Einteilung ist darauf zurückzuführen, dass das soziale Sicherungssystem nicht nur Bismarcksche Sozialversicherungen für Arbeitnehmer, sondern auch universelle Volksversicherungen umfasst, durch die alle Staatsbürger abgesichert sind.

Steuerliche Anreize spielen im niederländischen System eine relativ geringe Rolle. Steuernachlässe gibt es insbesondere für Eltern und auch für Rentner. Früher wurde auch die Frühverrentung steuerlich unterstützt. Doch im Hinblick auf die Förderung der Arbeitsmarktpartizipation älterer Arbeitnehmer wurden diese Möglichkeiten wieder abgeschafft. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Interessenverbände benachteiligter Gruppen und ähnliche Organisationen spielen im niederländischen System eine sehr marginale Rolle.

Die folgende Beschreibung wird sich auf jene Bereiche konzentrieren, die während der vergangenen zwei Jahrzehnte für den wohlfahrtsstaatlichen Anpassungsprozess am wichtigsten waren. Dazu gehören die Sozialversicherungsleistungen, der Bereich der Arbeitsmarktpolitik sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Um die derzeitige Situation zur Gänze zu verstehen, kommt man nicht ohne Bezugnahme auf die jüngste Vergangenheit aus, da viele Regelungen substanziell verändert worden sind. Im niederländischen Wohlfahrtssystem sind Ausgabenkürzungen und Anpassungen an neue Herausforderungen weit über reine Rhetorik hinausgegangen.

Tabelle 2: Ausgaben für Soziale Sicherung 2004 (prozentualer Anteil verschiedener Leistungen an den Gesamtausgaben)

	NL		EU-25		EU-15	
Gesamtausgaben	100.0	p	100.0	e	100.0	e
Sozialschutzleistungen	93.4	p	96.2	e	96.1	e
Familie / Kinder	4.5	p	7.5	e	7.5	e
Arbeitslosigkeit	5.8	p	6.3	e	6.4	e
Wohnung	1.2	p	1.9	e	1.9	e
Soziale Ausgrenzung	4.4	p	1.4	e	1.4	e
Krankheit und Invalidität	38.5	p	34.9	e	34.9	e
Alter und Hinterbliebene	38.9	p	44.1	e	44.0	e

e: geschätzter Wert; p: vorläufiger Wert

Quelle: Eurostat

Die öffentlichen Sicherungssysteme treten im Wesentlichen in drei verschiedenen Formen auf. Erstens gibt es universelle ‚Volksversicherungen‘, die für Altersrenten (AOW), Hinterbliebenenrenten (Anw) und das Kindergeld (AKW) zuständig sind. Diese Sozialversicherungen sind obligatorische, beitragsfinanzierte Systeme für alle Bürger. Arbeitnehmer und Selbstständige zahlen zweckgebundene Beiträge, die als Prozentsatz vom Einkommen festgelegt werden. Das Kindergeld ist eine pauschale Leistung, Altersrenten werden als pauschale Summe mit einer kleinen bedürfnisabhängigen Komponente ausbezahlt, und Hinter-

bliebenenrenten sind gänzlich bedarfsabhängig. Die Volksversicherungen werden von der Sozialversicherungsbank (Sociale Verzekeringsbank SVB) verwaltet. Diese semi-private Körperschaft wird von einem unabhängigen Expertengremium geleitet und ist dem Sozialministerium unterstellt.

Zweitens gibt es Arbeitnehmersicherungen, die gegen Arbeitslosigkeit (WW) und Langzeitarbeitsunfähigkeit/Invalidität (WAO) absichern. Die Absicherung gegen vorübergehende Arbeitsunfähigkeit und Arbeitsunfälle gehörte bis 1997 auch hierzu, wurde dann aber privatisiert, worauf an späterer Stelle noch näher eingegangen wird. WW und WAO sind obligatorische, beitragsfinanzierte Systeme für alle diejenigen, die sich in einem Arbeitsverhältnis befinden. Die Beiträge sind lohnabhängig. Die Leistungen hingegen sind nur zum Teil lohnbezogen und zum Teil pauschal gestaltet. Alter und Erwerbsbiografie des Anspruchsberechtigten spielen für die Leistungshöhe ebenfalls eine Rolle. Die Administration liegt bei der Verwaltungsbehörde für Arbeitnehmersicherungen (Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen UWV), die eine Körperschaft innerhalb des Sozialministeriums darstellt.

Drittens steht die ‚Sozialhilfe‘ (WWB) allen Bürgern zur Verfügung, die über kein oder nur ein geringes Einkommen aus Arbeit verfügen und keinen Anspruch auf andere Zuwendungen haben. Die Sozialhilfe wird nicht durch Beiträge, sondern aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Sie ist bedarfsabhängig, wobei die Einkommen und Vermögenswerte von Antragstellern und ihren Lebenspartnern überprüft werden. Die Leistungen entsprechen dem Existenzminimum, und damit auch der Höhe des Mindestlohns. Verwaltet wird die Sozialhilfe von den Gemeinden.

Die pauschalen Einkommensleistungen (wie z.B. die Sozialversicherungsrente AOW) machen 100% der Mindestlohnhöhe für (verheiratete wie unverheiratete) Paare aus, 70% für Alleinstehende und 90% für Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren. Bedürfnisabhängige Leistungen wie die Sozialhilfe stocken das Einkommen höchstens bis zu diesen Grenzen auf. Die lohnabhängigen Teile der Leistungen aus den Arbeitnehmersicherungen (wie der Arbeitslosen- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung) betragen 70% der ehemaligen Bruttolöhne, wobei es eine relativ hohe Bemessungsgrenze gibt.

2.1 Volksversicherungen

Während der Reformprozesse der letzten Jahre sind die ehemals universellen Volksversicherungen sowohl selektiver als auch komplexer geworden. Die dritte EU-Richtlinie für Gleichberechtigung verlangt gleiche Regelungen für Männer und Frauen, was sich aufgrund der finanziellen Engpässe nur durch die Einführung einer Bedarfsprüfung bei den Alters- und Hinterbliebenenrenten umsetzen ließ. Das Kindergeld ist weiterhin nicht bedarfsabhängig, bietet jedoch nur eine Absicherung auf relativ niedrigem Niveau, insbesondere für kinderreiche Familien.

2.1.1 Hinterbliebenenrenten (Anw)

Die Reform der Hinterbliebenenrenten fand im Jahr 1996 statt. Das bis dahin bestehende System stammte aus den 1950er Jahre und basierte auf dem männlichen Ernährermodell. Deswegen bestanden abgeleitete Ansprüche auch nur für verheiratete Frauen. Nach dem neuen Anw sind sowohl Männer als auch unverheiratete Partnerinnen anspruchsberechtigt. Zugleich wurde aber der Deckungsgrad drastisch reduziert. Anspruch hat heute nur mehr, wer vor 1950 geboren wurde, Kinder unter 18 Jahren hat oder arbeitsunfähig ist. Von jüngeren Hinterbliebenen wird erwartet, dass sie arbeiten und dementsprechend über eigenes Einkommen verfügen. Außerdem wurde eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt. Dahinter stand einerseits das Anliegen, Ausgaben zu reduzieren, aber auch die Überzeugung, dass Hinterbliebene nicht (mehr) automatisch hilfsbedürftig sind. Mit seinen Bedarfsprüfungen und strengen Einschränkungen der Anspruchsberechtigung unterscheidet sich das Anw stark von der traditionellen holländischen Idee einer universalen Volksversicherung, die Leistungen unabhängig vom konkreten Bedarf gewährte.

2.1.1 Alter (AOW)

Das Rentensystem AOW wurde 1957 eingerichtet und orientierte sich damals am männlichen Alleinverdienermodell. Während der 1980er Jahre wurde es an die neuen Entwicklungen am Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft angepasst. Zunächst wurde es ‚individualisiert‘, so dass beide Partner das Recht auf jeweils 50% der Gesamtleistung erhielten (anstelle von 100% für den männlichen Partner). Verheiratete und unverheiratete Paare wurden gleichgestellt und eine Bedarfsprüfung für diejenigen Fälle eingeführt, bei denen ein Partner jünger als 65 Jahre ist. In solchen Fällen erhält der ältere Partner 70% des Gesamtbetrags, während die restlichen 30% vom Arbeitseinkommen des jüngeren Partners abhängig sind. Vor dem Hintergrund der alternden Bevölkerung wird das AOW-System kontrovers diskutiert. Es gibt zahlreiche Vorschläge für seine weitere Anpassung. Eine Steuererhöhung für Rentner mit zusätzlichem Einkommen dürfte unter diesen Ideen wohl die größte Chance haben, implementiert zu werden. Verglichen mit anderen europäischen Ländern ist die Problematik in der Renten-Kasse ein etwas weniger gravierendes Problem. Denn die zweite Säule in Form von kapitalgedeckten Betriebsrenten hat einen hohen Deckungsgrad und bietet vergleichsweise großzügige Leistungen.

2.1.2 Kindergeld (AKW)

Das Kindergeldsystem AKW aus dem Jahr 1963 wurde wiederholt auf verschiedene Weise umgebaut. Hintergrund aller Reformbestrebungen war, die Kriterien der Anspruchsberechtigung zu verschärfen und das Niveau der Leistungen zu senken. Beides zielte auf eine Senkung der Ausgaben. Bspw. wurde 1986 das Kindergeld für Jugendliche zwischen 18 und 27 Jahren abgeschafft und die Leistungen für jüngere Kinder gekürzt. Als Folge ist das soziale Sicherungsniveau insbesondere für Großfamilien wesentlich zurück gegangen. In den

niederländischen Armutsstatistiken sind Großfamilien mit geringen Einkommen deutlich überrepräsentiert.

2.2 Arbeitnehmerversicherungen

1985, kurz nachdem die Wirtschaftskrise der 1980er ihren endgültigen Höhepunkt erreicht hatte, wurde die Leistungshöhe in allen Arbeitnehmerversicherungssystemen (Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Unfall) von 80% des vormaligen Einkommens auf nur noch 70% gekürzt. Dies war der Ausgangspunkt für alle weiteren Maßnahmen.

2.2.1 Arbeitslosigkeit (WW)

1987 wurde die aus dem Jahr 1949 stammende Arbeitslosenversicherung WW durch ein neues Gesetz reformiert. Der Zeitraum, während dessen man vor dem Leistungsbezug sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein muss, wurde auf 26 der letzten 52 Wochen erhöht. Außerdem wurde die lohnabhängige Leistung zunächst nur noch ein halbes Jahr lang gezahlt. Dieser Zeitraum konnte jedoch abhängig von der Erwerbsbiografie verlängert werden, wenn bspw. eine Person zumindest drei der vergangenen fünf Jahre gearbeitet hatte. Nach Ablauf der lohnabhängigen Leistung hatten Arbeitslose Anspruch auf eine Folgeleistung, die eine bedarfsunabhängige, für ein Jahr gezahlte Pauschalleistung in Höhe von 70% des Mindestlohns war. Nach Ablauf dieser Zeit musste die bedarfsabhängige Sozialhilfe beantragt werden, die damit das letzte Auffangnetz für Arbeitslose darstellt. Nachdem die Arbeitslosenzahlen erneut gestiegen waren, wurden 1995 die Anforderungen an die Erwerbsbiografie weiter verschärft. Für die Kurzzeitleistung musste man nun 26 der letzten 39 Wochen gearbeitet haben und für eine Verlängerung dieser lohnabhängigen Leistung vier der vergangenen fünf Jahre. Die Dauer der Anspruchsverlängerung betrug abhängig vom Alter maximal fünf Jahre. 2003 wurde die Folgeleistung gänzlich abgeschafft.

Aufgrund dieser Änderungen ist ein hinreichender Einkommensschutz im Fall von Arbeitslosigkeit nur noch auf diejenigen Arbeitnehmer beschränkt, die regelmäßig und dauerhaft beschäftigt waren. Für andere Gruppen ist es schwierig, Anspruch auf lohnabhängige Leistungen zu erwerben. Dies gilt insbesondere für junge Leute mit flexiblen Arbeitsverträgen sowie für Leute, die immer wieder arbeitslos werden. Sie sind nun auf Sozialhilfe angewiesen.

2.2.2 Arbeitsunfähigkeit (WAO, AAW, WIA)

Die Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit (WAO für Arbeitnehmer, AAW für Selbstständige) stammt aus dem Jahr 1967. Während der Rezession in den 1980er Jahren zeigte sich, dass diese Sicherungssysteme zu einfach zugänglich und auch zu freizügig waren, vor allem im Vergleich zu anderen Versicherungen, wie der Arbeitslosenversicherung. Arbeitgeber nutzten das System als bequemen Weg, um (ältere) Angestellte zu entlassen. Arbeitnehmer

nutzten es, um zu günstigen Bedingungen aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Deswegen wird seitdem versucht, den Zugang zu diesen Systemen stärker zu kontrollieren und zu begrenzen (Van Oorschot/Boos 2001). In einem ersten Schritt wurden die Lohnersatzraten von 80 auf 70% gekürzt, partiell arbeitsunfähige Arbeitnehmer erhielten nicht mehr die volle Leistung und die Bemessungsgrundlagen wurden verschärft. Letzteres wurde durch eine erneute Prüfung aller Leistungsempfänger unter 50 Jahren begleitet, infolge derer einem Viertel die Arbeitsunfähigkeitsleistung entzogen wurde. Eine solche erneute Überprüfung jüngerer Anspruchsberechtigter wurde 1993 und 2004 wiederholt – mit ähnlichem Ergebnis. Die Bezugsdauer und –höhe der Leistung wurde altersmäßig gestaffelt, was die Attraktivität weiter minderte. Während der 1990er wurde in einem zweiten Schritt eine Reihe von Maßnahmen eingeführt, die diesmal auf die Arbeitgeber zielten. Für die Einstellung behinderter Arbeitnehmer wurde ein Bonus bezahlt. Allerdings wurden auch Strafzahlungen fällig, wenn man diese wieder entließ. Die Sozialversicherungsbeiträge wurden teilweise davon abhängig gemacht, wie viele Personen in einem Unternehmen arbeitsunfähig wurden. Diese Maßnahmen zeigten allerdings keine wesentliche Wirkung auf den Zustrom in das Versicherungssystem gegen Arbeitsunfähigkeit, da eine erhöhte Arbeitsmarktpartizipation holländischer Frauen sowie die alternde Erwerbsbevölkerung die Bemühungen konterkarierten. 2002 begannen dann aber mit dem so genannten ‚Gatekeeper-Gesetz‘ (Wet Verbetering Poortwachter) die Arbeitsunfähigkeitszahlen deutlich zu sinken. Im Wesentlichen werden darin die Bedingungen festgelegt, unter denen Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Problemen in das Arbeitsunfähigkeitssystem aufgenommen werden können. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie als auch ihre Arbeitgeber während des Zeitraums, in dem Krankengeld gezahlt wurde, alles Nötige unternommen haben, um eine endgültige Arbeitsunfähigkeit zu vermeiden. Der Rückgang an Anspruchsberechtigten war aber noch nicht der Endpunkt des Reformprozesses. 2006 wurde das WAO-System abgelöst durch ein System (WIA), das stärker auf die verbleibenden Arbeitskapazitäten als den Grad an Arbeitsunfähigkeit abstellt. Danach haben Arbeitnehmer, deren Arbeitsunfähigkeit weniger als 35% beträgt, keinen Leistungsanspruch und nur diejenigen, bei denen sie mindestens 80% beträgt, haben Anspruch auf eine lohnabhängige Leistung. Alle anderen Personen sind zunächst verpflichtet, gemeinsam mit dem Arbeitgeber einen passenden Job innerhalb oder außerhalb des Unternehmens zu finden. Das WIA-System gleicht 70% des Lohnunterschieds zwischen der alten und der neuen, meistens schlechter bezahlten Stelle aus. Wenn die (nachweisbare) Suche nach einer solchen Stelle erfolglos bleibt, kann der Betroffene eine Teilleistung erhalten. Im Rahmen des Umbauprozesses wurde auch die Sozialversicherung gegen Arbeitsunfähigkeit für Selbstständige abgeschafft, so dass diese sich nun privat versichern müssen.

2.2.3 Unfall und Krankengeld (ZW)

Befristete Arbeitsunfähigkeitsleistungen bzw. das Krankengeld wurden noch drastischer umgebaut. Die öffentliche Unfallversicherung (Ziektewet, ZW), die 70% des Lohns ersetzt, wurde schrittweise nahezu vollständig privatisiert. Für eine kleine Gruppe von Arbeitnehmern existiert das ZW noch, darunter Schwangere, (partiell) Arbeitsunfähige, Arbeitnehmer

in Zeitverträgen und Auszubildende. Für 85% der niederländischen Arbeitnehmer jedoch wurden die staatlichen Leistungen durch eine Verpflichtung des Arbeitgebers zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ersetzt. Nun zahlen Arbeitgeber für erkrankte Arbeitnehmer den Lohn entweder direkt, oder sie schalten eine private Versicherung ein. Üblicherweise entscheiden sich die Unternehmen für den Abschluss einer Versicherung. Damit liegt es nun aber im Interesse der Arbeitgeber, die Krankenstandstage zu reduzieren. Anfangs wurde das Krankengeld für bis zu einem Jahr ausgezahlt. Der Anspruchszeitraum wurde jedoch auf zwei Jahre ausgeweitet, um den Zugang zur langfristigen Arbeitsunfähigkeitsleistung/Invaliditätsversicherung (WAO) weiter zurückzudrängen. Im ersten Jahr können Arbeitgeber die gesetzlich festgelegte Leistungshöhe auf 100% des Lohns aufstocken. Im zweiten Jahr allerdings ist dies nicht mehr erlaubt, um den Krankengeldbezug weniger attraktiv zu machen.

2.3 Sozialhilfe

Das Sozialhilfesystem ABW, das 1965 in Kraft trat, führte ein staatlich finanziertes Mindesteinkommen in das niederländische Sozialversicherungssystem ein. Da es als letztes Sicherungsnetz fungiert, ist das ABW bedarfsabhängig. 1996 wurde die Sozialhilfe-Leistung verändert. Zunächst wurden nur mehr drei Stufen für den Leistungsbezug festgelegt, was eine Vereinfachung zum vorherigen System bedeutete. Die neuen Regelungen sehen nun ein Leistungsniveau von 50% des Mindestlohns für Alleinstehende, 70% für Alleinerziehende und 100% für Paare vor. Alleinstehende und Alleinerziehende können einen Aufschlag von 20% beantragen, wenn sie nachweisen, dass der Grundbetrag für ihre spezifischen Umstände zu niedrig ist. Unter 21-Jährige können nur in Ausnahmefällen eine Aufstockung beantragen. Um die Leistung auf die lokalen und persönlichen Bedingungen abzustimmen, müssen zudem die Kommunen, die für die Verwaltung der Sozialhilfe zuständig sind, begleitende Maßnahmen anbieten. Dazu gehören vor allem Fördermittel für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Unterstützung bei Kosten, die durch Teilzeitarbeit oder aufgrund einer Behinderung entstehen. Die Kommunen müssen auch festlegen, unter welchen Bedingungen Zusatzzahlungen beantragt werden können. Darüber hinaus müssen Leistungsempfänger durch aktivierende Maßnahmen in den Arbeitsmarkt integriert werden. Hierfür wurde unter anderem die Definition von zumutbarer Arbeit ausgeweitet. Denn von den Leistungsempfängern wird erwartet, auch Stellen unterhalb ihres Ausbildungs- und früheren Jobniveaus zu akzeptieren. Für jeden Betroffenen mit einer realistischen Chance auf dem Arbeitsmarkt muss die Verwaltung einen individuellen Plan für die (Wieder-)Eingliederung entwickeln und umsetzen. Dieser Trend zur Aktivierung im Sozialhilfesystem gipfelte in einem neuen Arbeits- und Sozialhilfegesetz (WWB), das im Jahr 2004 das ABW ablöste. Heute müssen die Kommunen die vollen Kosten tragen, wodurch sie einen starken Anreiz haben, die Sozialhilfeempfänger effektiv zu aktivieren. Auch für spezielle Gruppen wie Alleinerziehende oder ältere Arbeitslose werden keine Ausnahmen mehr bezüglich der Auflagen zur Jobsuche gemacht. Zusammengefasst hat die Reform der Sozialhilfe zu einer höheren Verantwortung und Ermessensfreiheit für die Kommunen geführt, sowie zu einem verstärkten Fokus darauf, Leistungsempfänger (zurück) in Arbeit zu bringen.

2.4 Arbeitsmarktpolitik

Mit dem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er Jahre wurde die Arbeitsmarktpolitik zu einem zentralen Schwerpunkt des niederländischen Wohlfahrtsstaats. Wie in vielen anderen europäischen Ländern auch setzte eine Verschiebung ‚from welfare to work‘ ein. Aufgrund der hohen Arbeitslosenzahlen und der Notwendigkeit, die Ausgaben zu verringern, suchte man nach Lösungen, Arbeitslose wieder in Beschäftigung zu bringen. Obwohl sich die Arbeitslosenzahlen seither positiv entwickelt haben, sind aktive Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik nach wie vor wichtig. Zum einen tragen sie dazu bei, trotz der alternden Bevölkerung auch weiterhin eine hinreichend produktive Erwerbsbevölkerung aufrecht zu erhalten. Und zum anderen unterstützen sie auch besondere Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie junge Arbeitslose, ältere Arbeitnehmer oder ethnische Minderheiten, und fördern deren Arbeitsmarktintegration.

Die Maßnahmen, die in den vergangenen zwei Jahrzehnten ergriffen wurden, sind zu zahlreich und vielfältig, als dass man sie hier alle im Detail besprechen könnte. Die wichtigsten Trends können aber nachgezeichnet werden, wobei zwischen makroökonomisch und mikroökonomisch orientierten Politiken zu unterscheiden ist. Politik auf der Makro-Ebene zielt darauf ab, günstige wirtschaftliche, soziale und institutionelle Bedingungen für Arbeitsmarktpartizipation zu schaffen. Politik auf der Mikro-Ebene hingegen versucht, Qualifikation, Verhalten und Wahlmöglichkeiten individueller Akteure, also sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer, zu beeinflussen. Unter den Makro-Politiken stechen zwei durch ihre langfristige Wirkung auf den niederländischen Arbeitsmarkt und die Lohnkosten hervor: die moderate Lohn- sowie die Teilzeitarbeitspolitik. Zu Anfang der 1980er Jahre wurden Lohnkosten als das Instrument angesehen, um Beschäftigung zu fördern. Leistungskürzungen führten zu niedrigeren Sozialversicherungsbeiträgen und damit auch niedrigeren Lohnkosten. Daneben lag ein Schwerpunkt auf moderaten Löhnen. Unter Drohung der Regierung mit einem landesweiten ‚Lohnstopp‘ einigten sich die Sozialpartner 1982 auf zurückhaltende Lohnsteigerungen, welche die Ertragskraft der Unternehmen wiederherstellen sollten. Im Gegenzug setzten die Gewerkschaften eine Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit durch. Das Wassenaar-Abkommen hatte auf die Arbeitslosigkeit zwar keine unmittelbaren Folgen, bescherte der niederländischen Wirtschaft und dem Arbeitsmarkt damals aber einen Vorteil gegenüber anderen Ländern, als die Weltwirtschaft zu Mitte der 1980er Jahre langsam wieder an Fahrt gewann. 1992 und 1993 wurden zwischen der Regierung und den Sozialpartnern erneut Abkommen zur Lohnzurückhaltung getroffen. Verschiedene Regierungen befürworteten die verstärkte Teilzeitarbeit, da sie gleich mehrere Politikziele auf einmal unterstützte: Sie verbesserte die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen, trug daher zu deren Emanzipation und wirtschaftliche Unabhängigkeit bei und zu einer gerechteren Verteilung zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit; sie hielt ältere Arbeitnehmer in Beschäftigungsverhältnissen; und schließlich reduzierte sie die Arbeitslosigkeit. Seit Ende der 1970er Jahre wurde Teilzeitarbeit deswegen aktiv gefördert. Diese fortgesetzten Bemühungen führten dazu, dass der niederländische Arbeitsmarkt sowohl für Männern als auch Frauen die höchsten Teilzeitarbeitsraten in ganz Europa aufweist. In den frühen 1980er Jahren vergab die Regierung für innovative Beispiele von Teilzeitarbeit Fördermittel an Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Im Abkommen von Wassenaar einigten sich

die Sozialpartner 1982 darauf, die Umverteilung von Arbeit unter anderem durch das Instrument der Teilzeitarbeit voranzutreiben. Zu Mitte der 1980er Jahre förderte die Regierung Initiativen der Arbeitgeber, in ihren Unternehmen in großem Maße Teilzeitarbeit einzuführen und Arbeitszeitkürzungen vorzunehmen. Gleichzeitig wurden Untergrenzen bezüglich Arbeitszeit und Einkommen in den Regelungen der Sozialversicherungen gestrichen. 1993 erhielten alle Teilzeitbeschäftigten das Recht auf einen gesetzlichen Mindestlohn und Urlaubsgeld. Beides steht der Höhe nach dabei in Relation zu ihrer Arbeitszeit. Seit 1994 dürfen Betriebsrentensysteme Teilzeitarbeitende nicht länger ausschließen. 1996 schließlich wurde im bürgerlichen Gesetzbuch eine Gleichberechtigung von Teilzeit- und Vollzeitarbeitenden verankert. Damit sind die Regelungen der Tarifverträge, also vor allem bezüglich Lohnniveau, Lohnersatzraten, Prämienzahlungen, betrieblicher Sozialsicherung, Rentensystem und Fortbildungseinrichtungen, auf Teilzeitbeschäftigte äquivalent anzuwenden.

Moderate Löhne und Teilzeitarbeit haben jedoch nicht ausgereicht, um Beschäftigung für alle Arbeitssuchenden zu schaffen. In den 1980er und 1990er Jahren gab es noch immer besonders viele jugendliche und ältere Arbeitslose, (partiell) erwerbsunfähige Arbeitnehmer, Arbeitslose aus ethnischen Minderheiten sowie arbeitssuchende Hausfrauen. Um die Beschäftigungschancen dieser sehr heterogenen Gruppen zu verbessern, wurde eine Fülle an mikroökonomischen Arbeitsmarktinstrumenten eingeführt. Einige zielten darauf ab, ihre Attraktivität für potentielle Arbeitgeber zu steigern, z.B. indem ihre Kenntnisse und Qualifikationen verbessert wurden oder indem Lohnkosten direkt oder indirekt über das Steuersystem subventioniert wurden. Andere Maßnahmen sollten Arbeitslose stärker animieren, eine Stelle zu suchen und anzutreten. Hierzu gehören persönliche Beratungsgespräche über eine Neuorientierung, ein Bonus- und Strafsystem, niedrigere Leistungsniveaus sowie zusätzliche Steuernachlässe für Erwerbstätige. Ein dritter Typus an Maßnahmen sollte zusätzliche Arbeitsplätze für bestimmte Gruppen wie bspw. Langzeitarbeitslose (z.B. durch Job Pools) oder junge Erwerbslose (z.B. durch das System zur Sicherung von Jugendarbeit, JWG) schaffen. Durch diese Maßnahmen wurden die Aktivierung von Leistungsempfängern und die sozialpolitische Anspruchsberechtigung so eng miteinander verknüpft, dass zu Mitte der 1990er die Erwerbsarbeit als ein besserer Garant für soziale Absicherung angesehen wurde als Sozialleistungen. Es ist diese Perspektive des ‚welfare to work‘, die heute für den niederländischen Wohlfahrtsstaat so charakteristisch ist.

Die Wirksamkeit dieser mikroökonomischen Politiken ist jedoch noch immer umstritten. Verschiedene Evaluationsstudien bleiben kritisch und weisen auf die Mitnahmeeffekte hin, von denen viele Organisationen, die sich um die Re-Integration von Arbeitslosen kümmern, profitieren. Zudem bleibt problematisch, dass die Wenigsten den Weg aus subventionierten Stellen in eine reguläre Erwerbsbeschäftigung finden. Subventionierte Arbeit führt häufig zu Substitutionseffekten. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für gefährdete Gruppen wie jugendliche und ältere Arbeitslose, Menschen aus ethnischen Minderheiten oder Alleinerziehende, sind im Großen und Ganzen nicht erfolgreich. Die Privatisierung der Unfallversicherung und die Prämienstaffelung in der Arbeitsunfähigkeitsversicherung haben zu erheblichen Unterschieden zwischen der intendierten Aktivierung und ihren tatsächlichen Effekten geführt. Denn die Anreize für Arbeitgeber sind so

gestaltet, dass sie am meisten von einer Belegschaft mit minimalem Arbeitsunfähigkeits- und Krankheitsrisiko profitieren.

2.5 Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Aufgrund der gestiegenen Arbeitsmarktpartizipation niederländischer Frauen während der 1990er Jahre wurden die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen auf den Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgeweitet. 1994 stellte die Regierung ein neues Leitbild vor, an dem sich künftig alle sozialpolitischen Maßnahmen orientieren sollten. Danach arbeiten beide Partner 30 bis 35 Stunden pro Woche, wodurch sie wirtschaftlich unabhängig sind. Daneben leisten beide wöchentlich 20 bis 25 Stunden Betreuungsarbeit. Dieses Ideal soll bis zum Jahr 2010 erreicht werden. Bislang ist seine Verwirklichung allerdings noch in weiter Ferne. Die meisten berufstätigen Frauen, und vor allem Mütter, haben immer noch eine Teilzeitbeschäftigung in geringerem Ausmaß und es gibt keinen klar erkennbaren Trend, dass Männer mehr Betreuungsarbeit übernehmen würden.

Von Seiten der Regierung wurde diese Zielvorstellung in den frühen 1990er Jahren durch den Aufbau von Kinderbetreuungseinrichtungen gefördert. Die Gemeinden, zuständig für die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuungsplätze, wurden dabei finanziell unterstützt. 1995 führte die Regierung zudem eine Steuererleichterung für Eltern ein, die Kinderbetreuungsplätze in Anspruch nehmen sowie auch für Arbeitgeber, die Möglichkeiten zur Kinderbetreuung anbieten. Unlängst wurden weitere Subventionen an die Kommunen vergeben, um die Anzahl verfügbarer Tagesbetreuungsplätze zu erhöhen. Seit 1999 erhalten Alleinerziehende die auf Arbeitssuche sind, gerade eine Stelle angetreten haben oder Fortbildungen besuchen, Unterstützung bei den Kosten für Kinderbetreuung, um ihre Arbeitsmarktposition zu verbessern. Diese Anreizstrukturen haben die Zahl der Tagesbetreuungsplätze deutlich erhöht. Die Verfügbarkeit von Hortplätzen für ältere Schulkinder ist jedoch mit weniger als 1% der Kinder noch immer äußerst begrenzt. Insgesamt waren die Niederlande ein Nachzügler in der Einführung und Förderung von öffentlichen Betreuungseinrichtungen und noch immer gibt es auf diesem Gebiet beträchtliche Mängel.

Das Arbeits- und Betreuungsgesetz von 2001 ist das Herzstück der Bestrebungen zur Verbesserung der Vereinbarkeit. Es stellt eine Kombination aus bestehenden und neu eingeführten Maßnahmen dar. In der Präambel macht die Regierung deutlich, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie geteilte Verantwortung von Regierung, Sozialpartnern und Bürgern ist. Vor allem die Eröffnung von Chancen, und weniger der Zwang zur Inanspruchnahme öffentlicher Angebote, soll im Vordergrund stehen. Damit ist den Arbeitgebern und Arbeitnehmern viel Spielraum zur konkreten Ausgestaltung gelassen. Tarifverträge werden so zu einem wichtigen Instrument um die allgemeinen, landesweiten Standardregelungen auszubauen.

Die bereits bestehenden Maßnahmen, die in das neue Gesetz integriert wurden, stammen größtenteils aus den 1990er Jahren und umfassen Teilzeiterziehungsurlaub, Regelungen für einen temporären Berufsausstieg und das Recht der Arbeitnehmer, ihre Arbeitszeit nach oben wie nach unten anzupassen. Es hat sich gezeigt, dass die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub bei Männern weiterhin gering ist, aber auch bei Frauen die in Sektoren

arbeiten, in denen die geltenden Tarifverträge keine (partielle) Lohnfortzahlung während der Erziehungszeit vorsehen.

Das Arbeits- und Betreuungsgesetz führte auch neue Maßnahmen ein, z.B. das formale Recht auf Mutterschaftsschutz und Pflegeurlaub. Beides wurde zuvor faktisch durch Regelungen in den Tarifverträgen gewährt. Zudem wurden auch Regelungen für kurzfristige Pflegezeiten und zur Einkommensgestaltung während dieser Zeiten festgeschrieben. Arbeitnehmer können bis zu 12% ihres Jahresgehalts steuerfrei sparen (Levensloopregeling). Diese Ersparnisse können zur Finanzierung von Erziehungsurlaub, Fortbildungsurlaub oder Frühverrentung genutzt werden.

3 Analyse und Bewertung

Eine der markantesten Konsequenzen der Umstrukturierung des niederländischen Wohlfahrtssystems war die Auflösung traditioneller Solidaritätsbeziehungen. Solidarische Bindungen zwischen guten und schlechten Risiken sowie zwischen hohen und niedrigen Einkommen sind schwächer und seltener geworden. Das System hat teilweise seinen solidarischen Charakter eingebüßt und ist heute auch weniger kollektiv ausgerichtet als früher. Einschränkungen bei den abgedeckten Personengruppen, den Leistungsniveaus und der Auszahlungsdauer führten dazu, dass die individuelle Verantwortung aller Akteure zunahm. In die gleiche Richtung wirkten die verstärkte Privatisierung sowie die Wiedereingliederungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik. Diese Individualisierung betrifft Arbeitgeber über die Krankengeldzahlungen und ihre Verantwortung im Bereich der Arbeitsunfähigkeit, Arbeitnehmer, die durch die Versicherungssysteme weniger geschützt sind als früher, sowie generell alle Staatsbürger, da das Kindergeld, die Hinterbliebenenrenten und auch die Erwerbsunfähigkeitsleistungen deutlich gekürzt wurden. Insgesamt hat ein Kurswechsel stattgefunden. Stand früher das Ziel, möglichst alle Personen und Risiken solidarisch abzudecken im Vordergrund, finden wir heute Selektivität als Leitmotiv vor. An die Stelle von kollektiver Verpflichtung trat zunehmend die individuelle Verantwortung. Zu Beginn waren diese Auswirkungen keineswegs intendiert, sondern resultierten aus den Notwendigkeiten, die durch die finanzielle Krise des Sozialsystems entstanden. Mittlerweile ist dieser Kurswechsel aber ausdrückliches Ziel der Regierung. Der Grad an sozialer Absicherung ist klar zurückgegangen. Diese Einbußen betreffen jedoch nicht alle Bürger in gleichem Maße. Zum Teil konnte der Rückgang im Niveau der sozialen Sicherheit durch neu ausgehandelte Tarifverträge ausgeglichen werden. Bspw. haben sich die Sozialpartner in vielen Unternehmen und Industriezweigen darauf geeinigt, die Folgen der verkürzten Laufzeit der lohnabhängigen Arbeitsunfähigkeitsleistung für verschiedene Alterskohorten aufzufangen. In vielen Fällen gibt es aber keinen solchen Ausgleich oder Regelungen, die nur einen kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung abdecken oder nur einen Teil der Einbußen. In den meisten Fällen profitieren besser verdienende Arbeitnehmer mit einer langen, ununterbrochenen Erwerbsbiografie am meisten. Die verringerte soziale Sicherheit wird auf Haushaltsebene durch die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen kompensiert, da die Einkommen in den Doppelverdienerhaushalten gestiegen sind: Häufig können nun die Einbußen des einen Partners durch das Einkommen des anderen ausgeglichen werden. Wie

Tabelle 3 zeigt, ist die Arbeitslosigkeit im niederländischen Wohlfahrtsstaat im Vergleich zum europäischen Durchschnitt sehr niedrig.

Tabelle 3: Harmonisierte Arbeitslosenquoten (Jahresdurchschnitte)

	NL	EU-25	EU-15
1995	6.6	:	10.0
1996	6.0	:	10.1
1997	4.9	:	9.8
1998	3.8	9.3	9.2
1999	3.2	9.0	8.5
2000	2.8	8.6	7.6
2001	2.2	8.4	7.2
2002	2.8	8.7	7.5
2003	3.7	9.0	7.9
2004	4.6	9.0	8.0
2005	4.7	8.7	7.9
2006	3.9	7.9	7.4

Quelle: Eurostat

Offensichtlich haben jedoch diejenigen mit geringerer oder gar keiner Arbeitsmarktintegration die größten Einbußen in ihrer sozialen Absicherung hinnehmen müssen. Diese Gruppe umfasst Erwerbstätige mit flexiblen Arbeitsverträgen, Jugendliche, Personen die wiederholt arbeitslos waren und Alleinerziehende. Ein unerwünschter Nebeneffekt der Maßnahmen bezüglich Erwerbsunfähigkeit ist, dass Arbeitgeber bei der Einstellung von Personen mit gesundheitlichen Problemen sehr vorsichtig geworden sind. Für Arbeitssuchende hat sich der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert. Aufgrund der Kürzungsmaßnahmen sind in den vergangenen zwanzig Jahren Einkommensungleichheiten gestiegen und in jüngster Zeit hat sich sowohl der Anteil armer Haushalte als auch der Anteil der ‚working poor‘ deutlich erhöht.

Um die Entwicklungen im niederländischen Wohlfahrtssystem angemessen bewerten zu können, muss man aber auch auf die Ausweitung bei den Leistungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie eingehen. Zum größten Teil reagierte die Politik dabei auf die erhöhte Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen. Allerdings arbeitet die Mehrheit unter ihnen noch immer in Teilzeit. Viele sehen das als Beleg dafür, dass die Möglichkeiten zur Tagesbetreuung noch immer nicht ausreichend sind und dass es außerdem an einem adäquaten Erziehungsurlaub mangelt. Regelungen für Elternzeit und Pflegeurlaub sind noch immer weitgehend den Tarifverträgen der Sozialpartner überlassen.

Zudem muss betont werden, dass trotz der tief greifenden Änderungen der holländische Wohlfahrtsstaat es noch immer schafft, die Armutsquote niedrig zu halten.

Tabelle 4: Armutsgefährdungsquote nach Geschlecht (Grenze: 60% des medianen Äquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen)

	NL						EU-25						EU-15					
	Total		Männer		Frauen		Total		Männer		Frauen		Total		Männer		Frauen	
1995	11		11		12		:		:		:		17	s	16	s	18	s
1996	12		11		12		:		:		:		16	s	15	s	18	s
1997	10		10		11		:		:		:		16	s	15	s	17	s
1998	10		10		10		15	s	14	s	16	s	15	s	14	s	16	s
1999	11		10		11		16	s	15	s	17	s	16	s	15	s	17	s
2000	11	p	10	p	11	p	16	s	15	s	17	s	15	s	15	s	16	s
2001	11	p	11	p	12	p	16	s	15	s	17	s	15	s	:		:	
2002	11	p	11	p	12	p	:		:		:		:		:		:	
2003	12	p	12	p	12	p	15	s	14	s	16	s	15	s	14	s	17	s
2004	:		:		:		16	s	15	s	17	s	17	s	15	s	18	s
2005	11	b	11	b	11	b	16	s	15	s	17	s	16	s	15	s	17	s

b: Reihenunterbrechung; p: vorläufiger Wert; s: Schätzung Eurostat

Quelle: Eurostat

Die niedrige Arbeitslosigkeit trägt hier wesentlich zu diesen positiven Ergebnissen bei.

4 Ausblick: Zur Zukunft des niederländischen Wohlfahrtssystems

Wie auch in anderen europäischen Ländern dominieren in den niederländischen Debatten um die Zukunft des Wohlfahrtssystems drei Themen: Globalisierung, demografischer Wandel und Zuwanderung.

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung wird derzeit davon ausgegangen, dass der holländische Wohlfahrtsstaat weiter zurückgefahren werden muss. Der zunehmende internationale Wettbewerb zwingt zur Senkung der Lohnkosten. Hierfür scheint die Kürzung von Leistungen, und damit die Verringerung der Lohnnebenkosten, ein geeignetes Mittel zu sein. Das Zurückdrängen des kollektiv organisierten Sozialschutzes entspricht der verbreiteten Ansicht, der moderne Bürger könne und wolle mehr eigene Verantwortung übernehmen. Es gibt mehr Doppelverdienerhaushalte, die Bürger verfügen über höhere Einkommen und haben mehr Ersparnisse, z.B. über die betrieblichen Rentensysteme. Allerdings trifft das erwiesenermaßen nicht auf alle gesellschaftlichen Gruppen zu. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass für alle wirklich Bedürftigen eine ausreichende soziale Mindestabsicherung verfügbar bleiben muss. Die letzte Konsequenz die sich aus dem Ansatz der individuellen Verantwortung oberhalb einer Mindestsicherung ergeben würde, hat noch nicht viele Befürworter: Ein Umbau des niederländischen Wohlfahrtsstaates entlang streng liberaler Linien und damit seine Umwandlung in einen residualen, überwiegend bedarfsabhängigen Wohlfahrtsstaat steht derzeit nicht zur Debatte. Insbesondere die Sozialdemokraten warnen vor den negativen Auswirkungen, die eine solche Transformation auf den sozialen Zusam-

menhalt der Gesellschaft hätte und setzen auf eine breite Mittelklasse, um einen existenzfähigen und gerechten Wohlfahrtsstaat zu sichern.

Der demografische Wandel wird zu einem zunehmenden Problem. Der Zugang zu den Frühverrentungssystemen wurde deswegen erschwert und die Leistungen weniger großzügig gestaltet. Im Prinzip wurde die Umlagefinanzierung durch betriebliche Rentensysteme ersetzt. Auf diese Weise ist ein früherer Rentenanstritt noch immer möglich, die Kosten hierfür wurden aber weitestgehend individualisiert. Der demografische Wandel hat auch den Anstoß gegeben, noch mehr Wert auf die Aktivierung von Arbeitslosen, partiell Erwerbsunfähigen und älteren Arbeitnehmern zu legen, und ebenso auf einen weiteren Anstieg der Vollzeit-Erwerbstätigkeit von Frauen. Jeder der kann, soll auch arbeiten – so lautet die Leitvorstellung, um die Produktivität zu steigern, aus der zukünftige Renten- und Pflegekosten bezahlt werden müssen. Höhere Steuern für Rentner sowie eine Anhebung des Renteneintrittsalters können hier zusätzlich wirkungsvolle Maßnahmen sein.

Derzeit ist die Ansicht weit verbreitet, die niederländische Gesellschaft sei im Erkennen von und im Umgang mit Problemen der Immigration bisher zu nachlässig gewesen. Vor allem die Integration größerer Zahlen von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Herausforderungen seien bislang nicht ernst genug genommen worden. Insgesamt wird hier derzeit eine härtere Gangart befürwortet. Im wohlfahrtsstaatlichen Kontext wirft das die Frage auf, ob das niederländische Wohlfahrtssystem ‚migrationsresistent‘ gemacht werden kann. Darunter ist ein Wohlfahrtsstaat zu verstehen, der adäquate Leistungen für alle Einwohner zur Verfügung stellt und gleichzeitig dennoch wenig attraktiv für neue Zuwanderung ist. Hierfür müssen neue wohlfahrtspolitische Konzepte entwickelt werden, höchstwahrscheinlich in Verbindung mit einer stärkeren Auswahl der Immigranten nach ihrer Qualifikation. Für die nahe Zukunft wird das aber vorerst bedeuten, dass Zuwanderer mehrere Jahre auf vollen Zugang zu allen gesellschaftlichen und sozialen Leistungen werden warten müssen.

Literatur

- Adema, W., & Ladaique, M. (2005). Net social expenditure, 2005 edition. Geneva: OECD.
- Becker, U. (2000). Welfare state development and employment in the Netherlands in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 10 (3), 219 - 239.
- Van Oorschot, W., & Boos, C. (2001). The battle against numbers: Disability policies in the Netherlands. In W. Van Oorschot & B. Hvinden (Eds.), *Disability policies in European countries* (pp. 343-361). Den Haag: Kluwer Law International.
- Van Rhijn, A. (1945). Sociale zekerheid: Rapport van de Commissie, ingesteld bij Beschikking van den Minister van Sociale Zaken van 26 Maart 1943, met de opdracht algemeene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale zekerheid in Nederland, Deel I en II. London: Waterlow and Sons Ltd.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press.