

Die interne Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und deren externe Flexibilität, durch Entlassungen und Einstellungen die Beschäftigtenzahl verändern zu können, bilden wichtige Voraussetzungen, damit Unternehmen im Strukturwandel bestehen können. Nach dem Flexicurity-Ansatz der Europäischen Kommission soll die mit einer Erhöhung der externen Flexibilität einhergehende Reduzierung der »Jobsicherheit« durch eine ausreichende soziale Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit kompensiert werden. Die von der Arbeitslosenunterstützung ausgehenden negativen Anreize, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, versuchen viele Länder, durch eine Aktivierung der Arbeitslosen zu überwinden. Sie wollen dadurch erreichen, dass Arbeitslose schnell wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden und das Ziel einer hohen Beschäftigungsstabilität realisiert wird.

Für die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität, die Einkommenssicherung und die Sicherstellung einer hohen Beschäftigungsstabilität sind in vielen Ländern (und so auch weitgehend in den Niederlanden) staatliche Einrichtungen der zentralen Ebene verantwortlich. Ihnen obliegt die Ausgestaltung und teilweise auch die Implementierung des Kündigungsschutzes, der Arbeitslosenunterstützung und der Aktivierungsmaßnahmen. Die Ergebnisse sind nicht immer zufriedenstellend. Von den institutionellen Regelungen gehen Anzeigeffekte aus, welche die Arbeitskräftemobilität behindern und der Beschäftigungsstabilität abträglich sind.

Aus diesem Grund hat die Kommission für Erwerbsbeteiligung, welche vom niederländischen Ministerium für Soziales und Beschäftigung mit der Erarbeitung von Reformvorschlägen für den Arbeitsmarkt beauftragt worden war, Mitte 2008 Vorschläge vorgelegt, welche eine Dezentralisierung der Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik beinhalten. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Gemeinden sollen mehr Verantwortung für eine ausreichende Arbeitskräftemobilität, für die soziale Absicherung beim Arbeitsplatzwechsel und für die Sicherstellung von Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigungssicherheit für Arbeitnehmer übernehmen. Dieses soll durch die Einführung von Beschäftigungskonten und

eine neue Form der Beschäftigungssicherung erreicht werden (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008).

## Arbeitsmarktflexibilität und soziale Sicherung: Der Status quo

Der Status quo des niederländischen Arbeitsmarktes ist durch eine hohe Flexibilität am Rande gekennzeichnet. Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse und Leiharbeit sind weit verbreitet und mit einer sozialen Absicherung der Beschäftigten verbunden. Die Kernbelegschaften unterliegen dagegen einem strengen Kündigungsschutz. Sie können nur nach einem zeitraubenden Verfahren der Arbeitsämter oder gegen hohe Abfindungszahlungen entlassen werden (vgl. Box 1 sowie Deelen, Jongen und Visser 2006).

Der dualistische Kündigungsschutz hat zur Folge, dass die Randbelegschaften in hohem Maße mobil, »Insider« dagegen durch eine geringe Mobilität gekennzeichnet sind. Arbeitgeber müssen beträchtliche Barrieren überwinden, wenn sie sich von langjährigen Mitarbeitern trennen wollen. Aber auch der freiwillige Jobwechsel wird erheblich erschwert, wenn Arbeitnehmer nur bei einer Kündigung durch den Arbeitgeber, nicht aber bei einem freiwilligen Arbeitsplatzwechsel eine Abfindung erhalten.

Die dualistische Struktur des Arbeitsmarktes hat darüber hinaus zur Folge, dass zu wenig Geld in die Weiterbildung der Arbeitnehmer investiert wird. Bei den Randbelegschaften unterbleiben solche Investitionen, weil sie den Arbeitgebern wegen der hohen Fluktuation keine Rendite versprechen. »Insider« andererseits zeigen wenig Interesse an Weiterbildung, da ihr Arbeitsplatz relativ sicher ist und sie sich keinen neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt stellen müssen. Die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer wird nur unzureichend gesteigert mit negativen Auswirkungen auf die Produktivitätsentwicklung (vgl. Bovenberg und Wilthagen 2008, 8).

### Box 1

#### Das duale System des niederländischen Kündigungsschutzes

Um einen Beschäftigten aus personen- oder betriebsbedingten Gründen entlassen zu können, stehen einem Arbeitgeber zwei Wege offen. Er kann beim zuständigen Arbeitsamt (CWI Centrum voor Werk en Inkomen) eine Entlassungsbewilligung beantragen. Wenn diese erteilt wird, muss er innerhalb von acht Wochen die Kündigung aussprechen. Dieses Verfahren ist in der Regel langwierig und sein Ergebnis unsicher. Oder der Arbeitgeber kann beim Amtsgericht (Kantonrechter) eine Klage einreichen, um das Verfahren abzukürzen. Gibt das Amtsgericht der Klage statt, setzt es den Zeitpunkt der Vertragsbeendigung fest, ohne dabei an die gesetzlichen Kündigungsfristen gebunden zu sein. Gleichzeitig wird der Arbeitgeber verpflichtet, eine Abfindung zu zahlen. Das zweite Verfahren ist kürzer, sein Ergebnis vorhersehbarer, gleichzeitig aber auch kostspieliger für den Arbeitgeber. Das zweite Verfahren erfreut sich zunehmender Beliebtheit, insbesondere bei größeren Unternehmen. Mehr als 50% der Arbeitgeber wählen heute dieses Verfahren. (Vgl. OECD 2006, Box 3.3; Lassche Advocaten 2008)

Die niederländische Arbeitslosenunterstützung ist dadurch gekennzeichnet, dass in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit die Lohnersatzrate eine im internationalen Vergleich mittlere Höhe erreicht. Arbeitslosenunterstützung wird aber mit 38 Monaten relativ lange gewährt, und die Lohnersatzrate wird mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit nur wenig abgesenkt. Dadurch werden für Arbeitslose kaum Anreize geschaffen, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen (vgl. OECD 2008, 82).

Um die negativen Arbeitsanreize zu kompensieren, werden allerdings Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitslosen ergriffen. Die

Arbeitsämter führen ein Profiling der Arbeitslosen durch, dem sich Maßnahmen von privaten Vermittlungsfirmen zur Reintegration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt anschließen. Bei unzureichenden Suchanstrengungen werden Sanktionen verhängt (vgl. OECD 2008, 84–88).

### Das Konzept des Kommissionsvorschlags

Der Vorschlag der Kommission für Erwerbsbeteiligung beinhaltet die Einführung von Beschäftigungskonten und eine neue Form der Beschäftigungssicherung.<sup>1</sup> Mit diesen Instrumenten soll die Arbeitskräftemobilität erhöht werden, ohne dass die Arbeitnehmer zwischenzeitlich arbeitslos werden. Der Wechsel von einem Arbeitgeber zum anderen soll möglichst reibungslos erfolgen und sozial abgesichert werden. Damit soll unter anderem die Anpassungsfähigkeit an technische Veränderungen erhöht werden. Darüber hinaus soll mit diesen Instrumenten die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer gesteigert werden. Und es sollen Anreize geschaffen werden, mehr in Weiterbildung zu investieren.

Diese Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass – wie gesagt – dem einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie den Kommunen mehr Entscheidungsbefugnisse übertragen werden. Ihre Eigenverantwortlichkeit soll gestärkt werden. Dabei sollen die Anreizmechanismen so ausgestaltet sein, dass die Arbeitgeber ihre vor der Entlassung stehenden Beschäftigten bei der Suche nach einem neuen Arbeitgeber unterstützen. Ebenso sollen die Arbeitsanreize für den einzelnen Arbeitnehmer gestärkt werden. Erreicht werden soll dies durch eine stärkere Internalisierung der gesellschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit.

### Beschäftigungskonten

Das Konzept der Beschäftigungskonten beinhaltet eine Art staatlich verordneten Zwangssparens in Zeiten der Beschäftigung zur Vorsorge gegen Einkommensverluste bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (insbesondere durch Arbeitslosigkeit). Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer zahlen dabei einen staatlich festgelegten Beitrag auf das individuelle Beschäftigungskonto eines Arbeitnehmers ein. Bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer anderen Unterbrechung der Beschäftigung kann der Arbeitnehmer einen

#### Box 2

##### »Abfertigung Neu« in Österreich

Bis zum Jahr 2003 waren Arbeitgeber im privaten Sektor in Österreich verpflichtet, gekündigten Arbeitnehmern eine Abfindung zu zahlen, sofern diese mindestens drei Jahre in ihrem Unternehmen ohne Unterbrechung beschäftigt waren. Die Höhe der Abfindung richtete sich nach der Höhe des letzten Bruttogehalts und der Dauer der Betriebszugehörigkeit.

Durch das betriebliche Mitarbeitervorsorgegesetz (»Abfertigung Neu«) wurde das alte Abfindungssystem durch ein System der Beschäftigungskonten ersetzt. Arbeitgeber werden dadurch verpflichtet, für neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse 1,53% des Bruttolohns auf das Beschäftigungskonto des einzelnen Arbeitnehmers einzuzahlen (diese Konten werden von einem Fonds gemanaget). Sowohl bei freiwilliger als auch bei unfreiwilliger Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses kann der Arbeitnehmer eine »Abfindung« aus seinem Beschäftigungskonto (entsprechend den Bedingungen des alten Abfindungssystems) erhalten. Er kann die eingezahlten Mittel aber auch nicht beanspruchen, sie von neuen Arbeitgebern weiter auffüllen lassen und sie erst beim Renteneintritt auflösen. (Vgl. OECD 2006, Box 3.3; Hofer 2007; OECD 2008, Box 3.5)

nach oben begrenzten Betrag von seinem Konto abheben, um den Lebensunterhalt zu finanzieren. Bei einem Wechsel des Arbeitgebers nehmen die Arbeitnehmer ihr Beschäftigungskonto mit.

Die Befürworter von Beschäftigungskonten betonen, dass diese mit weniger Fehlanreizen als die existierenden Systeme der Arbeitslosenunterstützung verbunden sind. Beschäftigte, die auf ihre eigenen Konten einzahlen, kommen in vollem Umfang in den Genuss der Einzahlungen und damit des Ertrags ihrer Beschäftigung. Der Anreiz zu arbeiten erhöht sich dadurch. Arbeitslose, die Abhebungen von ihren Konten vornehmen, verringern das ersparte Vermögen, das ihnen für die Zukunft zur Verfügung steht. Sie haben dadurch einen größeren Anreiz, einen Arbeitsplatz zu suchen, als im bestehenden System der Arbeitslosenversicherung (vgl. Boss, Brown und Snowder 2007; Valentini 2008).

Bei ihrem Vorschlag, Beschäftigungskonten einzuführen, wurde die Kommission für Erwerbsbeteiligung von der Praxis einiger lateinamerikanischer Länder, insbesondere aber von der im Jahre 2003 in Österreich eingeführten »Abfertigung Neu« inspiriert (vgl. Baris 2006). Bei dem österreichischen System zahlen Arbeitgeber 1,53% des Bruttolohns auf individuelle Beschäftigungskonten ein. In Zeiten der Arbeitslosigkeit werden die ersparten Vermögen von den Arbeitnehmern zur Sicherung des Lebensunterhalts genutzt (vgl. Box 2).

Die neuen Beschäftigungskonten sollen das seit Anfang 2006 in den Niederlanden bestehende System des begleitenden Sparens ersetzen.<sup>2</sup> Bei diesem System können Arbeitnehmer steuerbegünstigt bis zu 12% ihres Bruttolohns pro Jahr und bis zu 210% des Bruttojahreslohns insgesamt sparen. Sie können daraus den Lebensunterhalt in Zeiten

<sup>1</sup> Dieses sind die beiden Hauptelemente von Teil 2 des Vorschlags. Teil 1 ist auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, Teil 3 auf die Heraufsetzung des Renteneintrittsalters gerichtet (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008). Teil 1 und Teil 3 werden hier nicht diskutiert.

<sup>2</sup> Auch das Sparsystem für Beschäftigte soll in das neue System der Beschäftigungskonten aufgehen.

unbezahlten »Urlaubs« bestreiten. Das ersparte Vermögen kann für Weiterbildung, Elternurlaub, Frühverrentung, als Sabbatical usw. verwendet werden. Sofern sich der Arbeitnehmer mit 70% seines bisherigen Arbeitslohns begnügt, kann er auf diese Weise bis zu drei Jahre unbezahlten »Urlaub« nehmen. Das System Leben begleitenden Sparens ist bisher, insbesondere von Arbeitnehmern mit geringem Einkommen, kaum genutzt worden (vgl. Bovenberg und Wilt-hagen 2008, 14; OECD 2008, Box 3.2).

Die neuen Beschäftigungskonten sollen personenbezogen sein und bei einem Arbeitsplatzwechsel mit übertragen werden. Sie sollen Arbeitnehmer in die Lage versetzen, ihr Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und sie vom aktuellen Arbeitgeber unabhängiger machen. Sie sollen der Sicherung des Lebensunterhalts in Zeiten der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, aber auch der Aufstockung des Einkommens bei Frühverrentung oder bei Wechsel in eine geringere bezahlte Erwerbstätigkeit dienen. Die Beschäftigungskonten sollen aus Pflichtbeiträgen der Arbeitgeber, freiwilligen Beiträgen der Arbeitnehmer, tarifvertraglich vereinbarten Beiträgen und Steuermitteln gespeist werden. Arbeitgeber sollen durch das neue System nicht stärker belastet werden als bisher. Dies könnte durch den Wegfall der bisher üblichen Abfindungen bei Kündigungen durch den Arbeitgeber erreicht werden (vgl. Committee on Labour Market Participation 2008).

### Beschäftigungssicherung

Neben der Einführung von Beschäftigungskonten soll das bestehende System der Beschäftigungssicherung ersetzt werden. Damit soll erreicht werden, dass Beschäftigte, von denen sich ein Unternehmen trennen will, nicht arbeitslos werden, sondern direkt an einen neuen Arbeitgeber weitervermittelt werden. Es soll eine »Job-zu-Job-Sicherheit« erzielt werden.

Das System soll drei aufeinander folgende Phasen von jeweils sechs Monaten Dauer beinhalten:

- Nach der Kündigung soll der Arbeitgeber dem Beschäftigten 80 bis 100% seines bisherigen Lohns weiterzahlen. Während dieser Transferphase kann sich der Arbeitnehmer in vollem Umfang der Suche nach einer neuen Stelle widmen. Der Arbeitgeber soll ihn dabei unterstützen. Am Ende der sechs Monate werden die Bemühungen des Arbeitnehmers und des Arbeitgebers überprüft.
- Dem schließt sich die Reintegrationsphase an, die von einer Organisation des Wirtschaftszweiges, in dem der Arbeitnehmer bisher beschäftigt war, in einem noch zu präzisierenden Verfahren finanziert wird. Während dieser Zeit unterstützen staatliche oder private Vermittlungsfirmen den Arbeitnehmer bei der Stellensuche.

- War auch diese Phase erfolglos, übernimmt die Kommune die Finanzierung, während sich die Vermittlungsfirma zusammen mit dem Arbeitslosen weiter um eine neue Stelle bemüht.

Das neue Beschäftigungssicherungssystem erleichtert Entlassungen dadurch, dass die langwierigen administrativen Verfahren bei den Arbeitsämtern entfallen (vgl. Box 1) und durch kalkulierbare Lohnfortzahlungen ersetzt werden. Auf der anderen Seite können Arbeitnehmer weiterhin gegen ungerechtfertigte Kündigungen vorgehen, allerdings nur während des ersten Monats nach der Kündigung (vgl. Bovenberg, Wilt-hagen und Bekker 2008).

Das neue Beschäftigungssicherungssystem soll so ausgestaltet werden, dass der Arbeitgeber die Kosten der von ihm vorgenommenen Entlassungen teilweise mit trägt, indem er den Lohn der entlassenen Arbeitnehmer während einer Dauer von sechs Monaten weiterzahlen muss. Die Beteiligung an den Kosten der Arbeitslosigkeit dürfte dazu führen, dass die Arbeitgeber diese bei ihren Kündigungen berücksichtigen und dadurch effizientere Entscheidungen treffen (vgl. Blanchard und Tirole 2008). Die Internalisierung der Kosten könnte zur Folge haben, dass Unternehmen ins Humankapital ihrer Beschäftigten investieren, um Entlassungen zu vermeiden. Arbeitgeber dürften auch versuchen, die Dauer der Arbeitsuche in Phase I zu verkürzen, indem sie die entlassenen Arbeitnehmer bei der Arbeitsuche unterstützen.

Durch die Verknüpfung des Systems der Beschäftigungssicherung mit dem individueller Beschäftigungskonten gehen sowohl auf die Arbeitgeber als auch auf die Arbeitnehmer Anreize aus, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhöhen und, im Falle von Entlassungen, die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz zu intensivieren bzw. solche Suchanstrengungen zu unterstützen. Die Befürworter dieses Vorschlags gehen davon aus, dass bei Einführung dieses Systems wesentliche Teile des jetzigen Kündigungsschutzsystems und der Arbeitslosenversicherung überflüssig werden.

### Ausblick

Die Reaktionen auf den hier vorgestellten Teil 2 des Vorschlags der Kommission für Erwerbsbeteiligung sind in den Niederlanden unterschiedlich ausgefallen. Nach den Beobachtungen von Grünell (2008) fielen die Stellungnahmen der Regierungsparteien weitgehend positiv aus. Auch die Arbeitgeberverbände reagierten weitgehend zustimmend. Sie betonten allerdings, dass die vorgeschlagenen Reformen nicht mit Kostensteigerungen und zusätzlichen administrativen Belastungen für die Unternehmer verbunden sein dürften. Unzumutbare Belastungen sehen sie allerdings auf klei-

ne und mittlere Unternehmen zukommen durch die Lohnfortzahlung in Phase I und die Anforderung, die entlassenen Arbeitnehmer bei der Stellensuche zu unterstützen. Bei den Gewerkschaften halten sich Zustimmung und Vorbehalte in etwa die Waage. Sie bezweifeln, dass Geringverdiener in der Lage sein werden, die neuen Beschäftigungskonten – wie geplant – zu nutzen. Außerdem sind sie skeptisch, dass die Arbeitslosigkeit so weit abgebaut werden kann, dass das System der Arbeitslosenunterstützung abgeschafft werden kann.

## Literatur

- Baris, A. (2006), »Reform of Severance Pay Law, Statements and Comments«, *Peer Review*, 30 Nov.–1 Dec., 73–77.
- Blanchard, O. und J. Tirole (2008), »The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass«, *Journal of the European Economic Association* 6(1), 45–77.
- Boss, A., A.J.G. Brown und D.J. Snower (2007), »Beschäftigungskonten für Deutschland«, *Kieler Arbeitspapier* 1325, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bovenberg, L. und T. Wilthagen (2008), »On the Road to Flexicurity: Dutch Proposals for a Pathway towards Better Transition Security and Higher Labour Market Mobility«, *Tilburg University, Flexicurity Paper* 15.
- Bovenberg, L., T. Wilthagen und S. Bekker (2008), »Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands«, *CESifo DICE Report* 6(4), 9–14.
- Committee on Labour Market Participation (2008), *Towards a Future that Works, Main Recommendations*, Rotterdam.
- Deelen, A.P., E.L.W. Jongen und S. Visser (2006), »Employment Protection Legislation, Lessons from Theoretical and Empirical Studies for the Dutch Case«, *CPB Document* No. 135.
- Grünell, M. (2008), »Broad Consensus for Proposals for Changes to Dismissal Law«, Eurofound, Eiro, Dublin (8. September).
- Hofer, H. (2007), »The Severance Pay Reform in Austria (»Abfertigung Neu«)«, *CESifo DICE Report* 5(4), 41–48.
- Lassche Advocaten (2008), *Arbeitsrecht in den Niederlanden*, Enschede.
- OECD (2006), *Employment Outlook 2006*, Paris.
- OECD (2008), *Economic Surveys: Netherlands*, Paris.
- Valentini, F. (2008), »Unemployment Insurance Savings Accounts: An Overview«, *Keskusteluiheita Discussion Paper* No. 1136.