Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden 1976–1990

Michael Mesch

1. Die wirtschaftliche Lage im Gefolge des ersten Ölschocks und ihre Interpretation

Die Auswirkungen der weltweiten Rezession und der wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen lenkten die Aufmerksamkeit verstärkt auf jene mittelfristigen Probleme im ökonomischen Bereich, die sich Anfang der siebziger Jahre bereits abgezeichnet hatten und durch den konjunkturellen Einbruch noch verschärft worden waren: auf sinkende Wettbewerbsfähigkeit und Erträge im exponierten Sektor, auf den Rückgang der Investitionsquote und die Beschäftigungseinbußen in der verarbeitenden Industrie.

Dem Maßnahmenpaket der neuen Mitte-Links-Koalitionsregierung von 1976 lag eine Sichtweise der wirtschaftlichen Zusammenhänge zugrunde, welche die Ursachen der mittelfristigen Ungleichgewichte sowohl in exogenen Faktoren als auch in Fehlentwicklungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik konstatierte:

1.1 Die Bedeutung der inländischen Erdgasförderung: die „Niederländische Krankheit"

Wie auch andere industrialisierte Staaten machten die Niederlande die Erfahrung, daß stark steigende Erlöse aus der Gewinnung von Rohstoffen nicht nur positive Auswirkungen nach sich ziehen, sondern gleichzeitig eine Bedrohung für den exponierten Industriesektor darstellen.

Von 1970 bis 1976 verdreifachte sich der Umfang der Erdgasproduktion in den Niederlanden. Der Produktionshöhepunkt wurde 1977 erreicht, danach ließ die Regierung die Fördermenge drosseln. 1977 trug die Erdgasproduktion 6 Prozent des Volkseinkommens, 5,7 Prozent des Warenexportwertes und 11 Prozent der Einnahmen des Staates bei[1].

Die Gefährdung des exponierten Industriesektors ging von mehreren Sekundäreffekten aus:

1. Der volumens- und wertmäßige Anstieg der Erdgasausfuhren verursachte einen Leistungsbilanzüberschuß und eine starke Aufwertung des Guldens. Letztere betrug zwischen 1971 und 1977 gegenüber den Währungen der wichtigsten niederländischen Exportmärkte 28,5 Prozent[2].
2. Seit Anfang der siebziger Jahre bestand zwischen Staat und Sozialpartnern grundsätzliche Übereinstimmung bezüglich einer sehr engen Bindung der Löhne an den Index der Verbraucherpreise und einer allgemeinen Anhebung der Reallöhne nach Maßgabe des durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsanstiegs, dessen Höhe die stark expandierende Erdgasförderung wesentlich beeinflußte. Daher überstieg in den Wirtschaftsbereichen außerhalb des Erdgassektors der Reallohnzuwachs die dort nur mäßige Produktivitätsverbesserung.
3. Etwa 95 Prozent der Erlöse aus der Erdgasproduktion gingen an die öffentliche Hand. Der Staat benützte diese Einnahmen zur großzügigen Ausweitung des öffentlichen Sektors im allgemeinen und des sozialen Netzes im besonderen. Die halbjährlichen Anhebungen der einzelnen Transferleistungen orientierten sich an der Lohnentwicklung im privaten Sektor.

1.2 Lohnpolitische Fehlentwicklungen

Ab 1972 entstand in der verarbeitenden Industrie eine erhebliche negative reale Arbeitskostenposition[3]. Die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie gegenüber den sechs wichtigsten Handelspartnern, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, verschlechterte sich von 1970 bis 1978 um 16 Prozent[4]. Die Unternehmungen im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche hatten starke Ertragseinbußen hinzunehmen[5].

Diese Entwicklungen ergaben sich aus den Besonderheiten des niederländischen Lohnverhandlungssystems:

1. Die Aufnahme von Indexklauseln in die dezentral auf der Ebene der Branchen bzw. Industriezweige oder jener der Unternehmungen ausgehandelten Kollektivverträge begann in den sechziger Jahren, ab 1972 waren sie in praktisch allen Abkommen enthalten. In der Rezession von 1975 verhinderte die Indexbindung eine Flexibilität der Reallöhne nach unten.
2. Die Tariflohnverhandlungen in allen Bereichen des privaten Sektors orientierten sich neben der Teuerung an der durchschnittlichen Zu-

wachsrate der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Die erheblichen Leistungsbilanzüberschüsse der Jahre 1972 bis 1976 verschleierten den resultierenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit im exponierten Industriesektor. Mäßige Lohnabschlüsse schienen nicht erforderlich zu sein.

3. Die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor folgten der Lohnentwicklung im privaten Sektor. Der gesetzliche Mindestlohn wurde zweimal jährlich entsprechend der durchschnittlichen Tariflohnzuwachsrate angehoben. Die Auszahlung von Transferleistungen (Arbeitslosengeld, Invalidenpensionen, Krankengeld usw.) erfolgte im Ausmaß eines bestimmten Prozentsatzes des letzten Bruttolohns des Versicherten. Der Netto-Mindestlohn fungierte als absolute Untergrenze für alle Sozialtransfers. Durch diese beiden Koppelungen waren somit auch die Sozialtransfers eng an die Einkommensentwicklung im privaten Sektor gebunden. Die stark steigenden Anforderungen an das soziale Netz mußten zunehmend durch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. Die Lohnnebenkosten nahmen daher noch rascher zu als die Löhne selbst[6].

Das Ergebnis dieser lohnpolitischen Entwicklungen war ein im Vergleich zu den Konkurrenzländern innerhalb der EG sehr hohes Arbeitskostenniveau. 1969 waren sowohl die durchschnittlichen Stundenkosten als auch die jährlichen Arbeitskosten je Arbeitnehmer in ECU noch geringer als in der BRD und etwa auf dem gleichen Niveau wie in Belgien. 1975 waren beide Maßzahlen der relativen Arbeitskosten in gemeinsamer Währung in den Niederlanden mit Abstand am höchsten[7]. Die niederländischen Lohnstückkosten in ECU in der verarbeitenden Industrie wurden in demselben Jahr nur von Italien übertroffen[8].

Die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie sank im Zeitraum 1968–1973 um jährlich 0,9 Prozent, zwischen 1973 und 1979 sogar um 1,9 Prozent. Dies war in erster Linie eine Folge der geringeren ausländischen Nachfrage nach niederländischen Exportprodukten in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre.

1.3 Steigende Belastungen durch sozialpolitische Programme

Einen dritten Problembereich bildeten die Anforderungen an den Staatshaushalt und die Belastungen des exponierten Sektors, die aus der Gestaltung der Sozialpolitik Ende der sechziger Jahre und Anfang der siebziger Jahre resultierten.

Die niederländische Steuerquote ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsabgaben war im OECD-Maßstab nicht hoch, unter Einbeziehung dieser aber eine der höchsten. In Relation zum Nettovolkseinkommen stiegen die Sozialtransfers von 15,4 Prozent (1965) auf 27,4 Prozent (1975)[9]. Dieser Anteil war unter allen OECD-Ländern der mit Abstand größte. Die Zahl der Empfänger dieser Transferleistungen erhöhte sich von 1,56 Mio. (1970) auf 2,02 Mio. (1975).

Das überproportionale reale Wachstum der Sozialtransfers war eine Folge von demografischen Entwicklungen, gesetzlichen Reformen der Anspruchsvoraussetzungen, aber vor allem von Leistungserhöhungen (Ersatzquoten, Auszahlungsdauer) in den einzelnen Programmen, letztlich ab 1975 der konjunkturellen und strukturellen Wirtschaftsprobleme. Die Sozialtransfers setzen sich zusammen aus den Leistungen der Sozialversicherung und den Wohlfahrtsprogrammen[10]. Die Finanzierung der Sozialversicherung erfolgte vorwiegend aus Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zu einem kleinen Teil auch aus dem Budget der Zentralregierung. Die einzelnen Teile der Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern waren dabei jeweils zweckgebunden für bestimmte Transferprogramme. Die Wohlfahrtsprogramme wurden zur Gänze aus dem Budget finanziert.

Die politischen Entscheidungen zugunsten einer großzügigen Ausgestaltung des sozialen Netzes waren beeinflußt durch die Erwartungen hinsichtlich steigender Einnahmen aus der Erdgasproduktion und anhaltend hohen Wirtschaftswachstums. Vor allem die Arbeitnehmerorganisationen traten für eine Kompensation der negativen Effekte der Erdgasproduktion durch die Zahlung von Sozialtransfers an Arbeitslose, Invalide usw. aus dieser Quelle ein. Die unerwartet stark steigenden Anforderungen an die Sozialprogramme machten jedoch rasch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge und vermehrten Einsatz budgetärer Ressourcen zur Finanzierung erforderlich. Die stärkste Wirkung ging von den Invaliditätspensionen aus: Die Zahl dieser Rentenempfänger stieg von 164.000 (1968) auf 390.000 (1975).

Die Sozialpolitik trug somit in der Form von zunehmenden Steuern und Sozialversicherungsabgaben zur Belastung des exponierten Sektors bei. Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber nahmen in Relation zu den betrieblichen Lohnkosten von 14,5 Prozent (1965) auf 25,6 Prozent (1975) zu[11]. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die Gewerkschaften in den Kollektivvertragsverhandlungen Kompensation für die Erhöhungen der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung suchten[12]. Sie formulierten ihre Verhandlungsziele im Hinblick auf die voraussichtliche Nettoreallohnentwicklung. Der Versuch dieser Kostenüberwälzung war zumindest teilweise erfolgreich.

Eine zweite Hauptursache für den Anstieg der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP von 43,9 Prozent (1968) auf 54,4 Prozent (1978) bildete neben den zunehmenden Anforderungen an die Sozialprogramme die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Letztere wuchs im Zeitraum 1968–1973 jahresdurchschnittlich um 2,4 Prozent und 1973–1979 um 2,3 Prozent, während die Gesamtbeschäftigung in dieser Periode nur um durchschnittlich 0,5 Prozent p. a. zunahm.

Trotz der stark steigenden Staatseinnahmen aus der Erdgasproduktion verwandelte sich ein Gebarungsüberschuß (1973: 1,1 Prozent des BIP) infolge der genannten Faktoren bereits 1974 in ein geringes Nettodefizit. Die expansive Fiskalpolitik während der Rezession 1975 ließ das Nettobudgetdefizit auf 2,7 Prozent des BIP hochschnellen.

1.4 Die Haltung der Interessenverbände

Ebenso wie über die Ursachen der krisenhaften Entwicklungen im exponierten Sektor der niederländischen Ökonomie herrschte auch über die Grundzüge einer wirtschaftspolitischen Gegenstrategie zwischen Regierung und Sozialpartnern Übereinstimmung in wesentlichen Punkten. Die Realisierung der Ziele Vollbeschäftigung und Wachstum sollte mittels der Stärkung der Position des exponierten Industriesektors erfolgen. Lohnmoderation und Dämpfung des Anstiegs der Lohnnebenkosten über mehrere Jahre hinweg sollten dort den Verlust von Arbeitsplätzen bremsen und höhere Gewinne ermöglichen. Eine dann einsetzende, die veränderten Faktorpreisrelationen widerspiegelnde Welle von Erweiterungsinvestitionen würde eine Besserung der Beschäftigungssituation herbeiführen. Diese Erfolge sollten letztlich die Voraussetzung für die Reduktion des Budgetdefizits bilden.

Die Gewerkschaften akzeptierten die oben ausgeführte Krisenerklärung und damit auch die Notwendigkeit von Reallohnrestriktion. Aus zweierlei Gründen mußten sie an einer Abstimmung der Lohn-, Steuer- und Sozialpolitik mit der Regierung interessiert sein. Erstens konnten die Gewerkschaften – infolge der Bedeutung von Steuerprogression und zunehmenden Sozialversicherungsabgaben – ausschließlich durch Verhandlungen mit den Unternehmern zu keinem schlüssigen Ergebnis im Hinblick auf die Nettoreallohnentwicklung gelangen. Zweitens suchten sie vom Staat in verschiedener Form Kompensation für ihre Vorleistungen durch zurückhaltende Lohnabschlüsse zu erlangen; Kompensationen, welche sie von den Unternehmern nicht erhielten, da diese Verhandlungen über Beschäftigungsziele verweigerten.

Die Hauptforderungen der Gewerkschaften an den Staat bildeten in diesem Zusammenhang die Aufrechterhaltung des sozialen Vorsorgesystems sowie die Sicherung der Kaufkraft der unteren Einkommensgruppen durch steuerpolitische Maßnahmen und die regelmäßige Valorisierung der Mindestlöhne. Mit anderen Worten: die Gewerkschaften strebten eine solidarische Verteilung der Krisenfolgen an. Für die Regierung entstand dadurch allerdings ein Trade-off-Dilemma: Der Entlastung durch mäßige Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor standen zusätzliche finanzielle Anforderungen durch die Sozialprogramme gegenüber.

Die Regierung war am Zustandekommen eines Sozialkontrakts mit den Sozialpartnern über die Schwerpunkte der Einkommens- und Wirtschaftspolitik interessiert. Die alljährlich im Herbst stattfindenden tripartiten Gespräche endeten allerdings zwischen 1973 und 1981 ohne formelles Übereinkommen. Da in den Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor aufgrund der beschriebenen Koppelungen de facto rund zwei Drittel der Staatsausgaben (Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, Sozialtransfers) ohne Beteiligung der Regierung festgelegt wurden, war der Sozialminister gezwungen, zur Realisierung der lohn-, budget- und sozialpolitischen Ziele auf die ihm durch das Lohnbestimmungsgesetz von 1970 zugestandenen, weitreichenden Lohnfestsetzungskompetenzen zurückzugreifen. Die Lohnentwicklung blieb der

zentrale Parameter, die Lohnpolitik das bevorzugte Instrument der Wirtschaftspolitik.

2. Wirtschaftspolitik 1976–1982: Übergang zu einer exportorientierten Wachstumspolitik

2.1 Von 1976 bis zum zweiten Ölschock

Die Bilanz über die Wirtschaftspolitik von 1976 bis zum zweiten Ölschock wies unbestritten einige Teilerfolge auf, die aber nur als erste Schritte in Richtung auf die erwünschte Anpassung gesehen werden konnten. Die Kombination aus restriktiver Einkommenspolitik (Lohnstopp 1976, indikative Lohnleitlinien 1977–1979) und Hartwährungspolitik brach die Inflationserwartungen. Nominallohnsteigerungsrate und Inflationsrate fielen von zweistelligen Werten auf 4 Prozent 1979, die Reallöhne stiegen nur geringfügig. Dieses Ausmaß an Lohnverzicht reichte aber nicht aus, um eine nachhaltige Verbesserung der Ertragslage in der verarbeitenden Industrie herbeizuführen. Die Gewinnquote im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche verbesserte sich ausgehend vom Tiefpunkt 1975 bis 1978, sank danach aber neuerlich[13]. Zudem trat das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht in Form steigender Leistungsbilanzdefizite zutage. Die Investitionstätigkeit erfuhr keine Belebung, die Arbeitslosenrate verharrte über der 4-Prozent-Marke. Die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und das hohe Niveau der Sozialtransfers bei niedriger Wachstumsrate des BIP verursachten eine fortschreitende Zuspitzung der Budgetsituation.

2.2 Imperative staatliche Einkommenspolitik 1980–1982

Die Reaktion der Wirtschaftspolitik auf den zweiten Ölschock unterschied sich grundlegend von jener im Jahre 1974. Die Regierung erachtete es als notwendig, eine Verschärfung des Austeritätsprogramms durchzusetzen. Da die Belebung der Investitionstätigkeit und des Wachstums im privaten Sektor sowie die davon ausgehende Entlastung des öffentlichen Haushalts bis 1979 nicht eingetreten waren, und im Gefolge der rezessiven Auswirkungen des Ölschocks eine rasche Verschlechterung der Budgetsituation drohte, sah sich die Regierung in zunehmendem Maße zu Einschnitten auf der Staatsausgabenseite veranlaßt. Die seit 1977 verfolgte restriktive, einen Anstieg der Inflation oder ein höheres Leistungsbilanzdefizit nicht akkomodierende Geldpolitik wurde fortgesetzt.

Im Bereich der Einkommenspolitik strebte die Koalitionsregierung angesichts des Defizits in der Leistungsbilanz und der Ertragsschwäche im exponierten Sektor eine reale Senkung der mittleren und höheren Arbeitnehmereinkommen an.

Eine konsensuale Einkommenspolitik auf dieser Grundlage erwies sich als unmöglich. Zur Durchsetzung ihrer Ziele stattete daher die Koalition den Sozialminister mit den für die weitgehenden lohnpolitischen Eingriffe in den Jahren 1980 bis 1982 notwendigen Vollmachten aus.

Die Wirtschaftsentwicklung wurde ab 1979 überwiegend von unvorhersehbaren Ereignissen, d. h. vom zweiten Ölschock und der darauf folgenden Rezession bestimmt. Aus diesem Grund ist es keinesfalls verwunderlich, daß die meisten der wirtschaftspolitischen Ziele nicht erreicht wurden.

Die relativen Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie, ausgedrückt in gemeinsamer Währung, lagen 1981 um 18 Prozent unter dem Wert von 1977[14]. Dieser einkommenspolitische Erfolg reichte jedoch nicht aus, um die in der ersten Hälfte der siebziger Jahre erfolgte Umverteilung rückgängig zu machen: die negative reale Arbeitskostenposition konnte gegenüber dem Ausmaß von 1975 verringert werden, war aber bis 1981 keinesfalls beseitigt[15]. Der Fortbestand war hauptsächlich auf das hohe Niveau und die Zuwachsraten der Lohnnebenkosten zurückzuführen. Die Ertragslage im privaten Sektor außerhalb der Erdgasbranche verschlechterte sich nach 1978 neuerlich.

Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen wurden durch die Auswirkungen der internationalen Rezession und der erneuten Verschlechterung der industriellen Terms of Trade gegenüber dem Energiesektor überkompensiert.

Die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote verharrte 1977–1980 bei rund 21 Prozent des BIP und lag damit etwa 4 Prozentpunkte unter dem Niveau der Jahre 1960–1973. Für den Rückgang der industriellen Ausrüstungsinvestitionen in der Rezession waren neben der Gewinnentwicklung die sinkende Kapazitätsauslastung, pessimistische Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Trends der inländischen Nachfrage und der Exporte sowie hohe Zinsen ausschlaggebend. Der Anstieg der relativen Energiepreise muß zu erheblicher Redundanz von Kapitalgütern geführt haben, aber infolge der genannten Entwicklungen blieb eine Investitionswelle aus. Der Mangel an ökonomisch effizienter Produktionskapazität ist vermutlich ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Marktanteilseinbußen, welche die verarbeitende Industrie trotz der günstigen relativen Kosten- und Preisentwicklung während des gesamten Zeitraums hinzunehmen hatte[16].

Die Trends von Exporten und Investitionen waren die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung im privaten Sektor. Dem Beschäftigungsrückgang in diesem Bereich stand die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gegenüber, aber die resultierende Gesamtänderungsrate blieb wesentlich unter der demografisch bedingten, hohen Zuwachsrate der Erwerbspersonenzahl, sodaß die Arbeitslosigkeit drastisch zunahm.

Die Rezession und die strukturelle Krise des exponierten Industriesektors verurteilten die Versuche, die kollektive Lastenquote und das Nettobudgetdefizit zu senken, zum Scheitern. Trotz der „windfall-profits" des öffentlichen Sektors aus der Erdgasförderung und trotz der Lei-

stungskürzungen im sozialen Bereich stiegen die Staatsausgaben in der Rezession weit schneller als die Einnahmen[17]. Die Steuer- und Abgabenquote am Nettovolkseinkommen erhöhte sich von 53,4 Prozent (1977) auf 58,7 Prozent (1981). Das Nettobudgetdefizit nahm von 1,8 Prozent des BIP (1977) auf 5,5 Prozent (1981) stark zu.

Die wichtigsten Einflußfaktoren für die Entwicklung auf der Ausgabenseite des Budgets waren der Anstieg der Sozialtransfers und die Zunahme der Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Die Quote der Sozialtransfers am BIP stieg von 24 Prozent (1975) auf 25,3 Prozent (1979) und 26,7 Prozent (1981). 1981 standen 3,4 Millionen Beschäftigten im privaten Sektor 2,6 Millionen Bezieher von Sozialtransfers und 1,3 Millionen Beschäftigte im öffentlichen Sektor gegenüber. Die Zahl der Empfänger von Invaliditätsrenten stieg von 390.000 (1975) auf 690.000 (1981)[18]. Unter dem Hinweis auf die ungünstige Arbeitsmarktsituation wurde argumentiert, daß schon eine geringe Behinderung ein beträchtliches Hindernis bei der Arbeitsplatzsuche darstellte, und aus diesem Grund gelangten weniger strenge Maßstäbe zur Anwendung[19]. Die Invaliditätsrenten übernahmen daher in zunehmendem Maß die Funktion einer Arbeitslosenunterstützung.

In der Sozial-, Budget- und Einkommenspolitik traten die Widersprüche in der Programmatik der christdemokratisch-rechtsliberalen Koalition am deutlichsten zutage. Die enge Bindung zwischen der Entwicklung der Tariflöhne im privaten Sektor einerseits und der Einkommen im öffentlichen Sektor sowie der Sozialtransfers andererseits wurde zwar gelockert, einschneidende Kürzungen der Leistungen in den einzelnen Sozialprogrammen, welche allein eine Stabilisierung der Transferquote ermöglicht hätten, unterblieben aber. Auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor wurde entgegen der ursprünglichen Absicht weiter erhöht.

Die sich aus der christdemokratischen Tradition ergebende Verpflichtung zur sozialen Sicherung der von der Krise Betroffenen behielt noch die Oberhand gegenüber der neoliberalen Ideologie. Wenngleich von einer neokorporatistischen Steuerung der Wirtschaft nicht mehr die Rede sein konnte, hielt die Regierung mit der grundsätzlichen Aufrechterhaltung des sozialen Vorsorgenetzes und der solidarischen Verteilung der Einkommensopfer, d. h. der nivellierenden Lohnpolitik, an wesentlichen Bestandteilen des neokorporatistischen Kompromisses fest.

Auch in der Einkommenspolitik erwies sich Deregulierung als bloßes Schlagwort: in der Praxis bestimmte der dirigistische Staat die Einkommensentwicklung.

Die ab November 1981 für wenige Monate regierende Mitte-Links-Koalition aus Christdemokraten, Demokraten '66 und Sozialdemokraten führte keine Änderung des wirtschaftspolitischen Kurses herbei, schloß mithin an die seit 1976 verfolgte Strategie an[20].

3. Die ideologische Wende zum Liberalismus

Die politisch-ideologische Offensive gegen die neokorporatistische Wirtschaftssteuerung wurde Ende der siebziger Jahre von der liberalen „Volkspartei für Freiheit und Demokratie" (VVD), den Unternehmerverbänden und führenden Managern der transnationalen Großkonzerne eingeleitet. Deren wichtigster unmittelbarer Erfolg bestand darin, daß ab 1980 innerhalb der christdemokratischen Bewegung ein Konflikt über die zu verfolgende Krisenstrategie ausbrach. Der Sieg der liberalen Strömung und die Abkehr vom Neokorporatismus fanden in der Regierungserklärung von Ministerpräsident Lubbers Ende 1982 ihren Niederschlag.

Die Politik der ab 1977 regierenden Koalition von Christdemokraten und Liberalen stand noch auf dem Boden der niederländischen Nachkriegstradition. Die entscheidende Richtungsänderung in der wirtschaftspolitischen Diskussion erfolgte 1980 mit der Einberufung einer nicht-sozialpartnerschaftlichen Expertenkommission durch die Regierung. Diese nach ihrem Präsidenten, dem Shell-Aufsichtsratsvorsitzenden Wagner, benannte Kommission, von deren zwölf Mitgliedern acht führende Manager von transnationalen Konzernen waren, legte in den folgenden beiden Jahren zwei Berichte vor, worin eine grundlegende Reorientierung der Wirtschaftspolitik empfohlen wurde[21]:

Die Wagner-Kommission erblickte in den politisch bestimmten Rigiditäten der Märkte, insbesondere des Arbeitsmarktes, die Ursache der industriellen Krise. Sie kritisierte den Neokorporatismus nicht als ineffizientes Steuerungsinstrument, sondern identifizierte ihn als Kern des Übels.

Wieso erlangten die Berichte der Wagner-Kommission, die so offensichtlich die Interessen der transnationalen Konzerne zum Ausdruck brachten, entscheidenden Einfluß? Die plausible These lautet, daß diese Programmatik ihre Wirkung über die Beeinflussung der Diskussion innerhalb des „Christlich-Demokratischen Appells" (CDA) entfaltete. Die Mißerfolge der neokorporatistischen Krisenstrategie ließen in dieser Partei den Rückhalt für die Fortsetzung derselben schwinden.

Die restriktive, teils sozialpartnerschaftlich abgestimmte, teils imperative Einkommenspolitik hatte sich zwar als überaus effizient im Sinne einer Dämpfung der Lohnentwicklung erwiesen: der durchschnittliche reale Stundenverdienst in der verarbeitenden Industrie war 1982 um 2,2 Prozent niedriger als 1976. Aber weder die Deindustrialisierung noch der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte durch die zunehmend schärfere Anwendung dieses Instruments aufgehalten werden. Es zeigte sich, daß die Lohnpolitik die ihr zugedachten Rollen nicht zu spielen vermochte: Branchen, deren Absatzmärkte schrumpfen, können allein durch Lohnsenkung ihren Niedergang bloß verzögern, aber nicht stoppen. Zudem wirkten die großzügigen Subventionen an die Unternehmungen (2,5–3 Prozent des BIP Anfang der achtziger Jahre), insbesondere auch das System der Investitionsprämien, kontraproduktiv, da sie die strukturellen Schwächen der Industrie verstärkten.

Ferner trugen die Koppelungen zwischen Preisen, Löhnen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie Sozialtransfers, welche einen wesentlichen Bestandteil des sozialpartnerschaftlichen Kompromisses darstellten, entscheidend zum strukturellen Charakter der Finanzierungskrise des Staates bei. Der Fortbestand dieser – nur unwesentlich gelockerten – Verknüpfungen engte den ausgabenseitigen Spielraum des Staates ein und verhinderte eine Stabilisierung der kollektiven Lastenquote.

Im November 1982 trat die christdemokratisch-liberale Koalition die Regierung an. Ihr liberales Programm folgte weitgehend den Empfehlungen der Wagner-Kommission.

4. Liberale Wirtschaftspolitik 1982 bis 1986

4.1 Das wirtschaftspolitische Programm der christdemokratisch-liberalen Koalition

In der Regierungserklärung betonte Ministerpräsident Lubbers drei wirtschaftspolitische Ziele:

1. Die Senkung des Nettobudgetdefizits des Staates auf 6,7 Prozent des BIP bis 1986 und die Stabilisierung – wenn möglich sogar die Verringerung – der kollektiven Lastenquote.
   Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen war im vorangegangenen Jahrzehnt in hohem Maße endogen, vor allem durch die Einkommens- und Sozialpolitik bestimmt gewesen. Die ab 1976 beschlossenen Ausgabenkürzungen hatten sich als vollkommen unzulänglich erwiesen, waren vom dramatischen Anstieg der endogen bestimmten Ausgabenkomponenten bei weitem überkompensiert worden. Infolgedessen hatte sich die Staatsausgabenquote am BIP von 52,9 Prozent (1976) auf 61,6 Prozent (1982) erhöht.
   Von der starken Zunahme des Nettobudgetdefizits von 4,1 Prozent (1980) auf 7,1 Prozent des BIP (1982) war nur etwa die Hälfte auf zyklische Ursachen zurückzuführen[22]. Eine Verringerung der strukturellen Bestandteile des Defizits setzte somit eine konsequente Abkehr von der bisherigen Einkommens- und Sozialpolitik voraus.
   Die Regierung kündigte einschneidende Leistungskürzungen bei Arbeitslosenunterstützungen, Invaliditätsrenten und Krankengeld, Erhöhungen der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung, die vollständige Abkoppelung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor sowie der Sozialtransfers von den Tariflöhnen im privaten Sektor, und einen Aufnahmestopp im öffentlichen Sektor an.
2. Kostenentlastung und Deregulierung im privaten Sektor: Wie die Vorgänger erwartete das Kabinett Lubbers von einer Stärkung der verarbeitenden Industrie die wichtigsten Wachstumsimpulse. Hohe Realzinsen, sinkende Erträge, unausgelastete Kapazitäten und geringes Nachfragewachstum hatten Anfang der achtziger Jahre einen starken Rückgang der Investitionsquote im exponierten Industriesektor ver-

ursacht. Durch Senkungen der Körperschaftssteuer und der Sozialversicherungsabgaben bezweckte die Regierung eine Verbesserung von Ertragslage und Wettbewerbsfähigkeit. Eine im Gefolge einsetzende Welle von Erweiterungsinvestitionen würde eine Zunahme der Arbeitsplätze ermöglichen.

Bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit (1982: 8,8 Prozent) vertraute die Regierung somit weitgehend den mittelfristig wirkenden Selbstheilungskräften des Marktes. Die Rolle des Staates beschränkte sich auf die Beseitigung hinderlicher Regulierungen und auf Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität des Arbeitsmarktes. Ferner sollte die Investitionsförderung, vor allem durch das System von Prämien, aufrechterhalten, die defensive Subventionierung von Krisenbranchen aber stark gekürzt werden.

3. Senkung der real verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und Arbeitsumverteilung. Die Koalitionsregierung lehnte lohnpolitische Interventionen prinzipiell ab. Statt dessen forderte sie die Sozialpartner auf, eine generelle Abmachung über moderate Lohnabschlüsse, Arbeitszeitverkürzung und erhöhte Teilzeitbeschäftigung zu treffen. Den Unternehmungen sollten daraus keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Am grundsätzlichen Inhalt der exportorientierten Wachstumsstrategie änderte sich somit wenig. In der Wahl der Instrumente aber unterschied sich die Wirtschaftspolitik der Regierung Lubbers von jener des Kabinetts van Agt/Wiegel. Neben neuen Instrumenten gelangten auch alte, aber wesentlich schärfer geschliffene zum Einsatz.

Das Wirtschaftsprogramm war weitgehend von liberalen Positionen bestimmt: dem fundamentalen Staatsskeptizismus, dem Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes, dem Zweifel an der Sinnhaftigkeit kurzfristiger Maßnahmen.

4.2 Das sozialpolitische Rahmenabkommen über Lohnverzicht und Arbeitsumverteilung

Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber lehnten eine Fortsetzung der lohn- und preispolitischen Eingriffe des Staates ab. Am 24. November 1982 schlossen die Sozialpartner in der „Stiftung der Arbeit" ein Rahmenabkommen – das erste seit zehn Jahren – folgenden Inhalts ab[23]:

1. Die Sozialpartner bekräftigten, daß zu einer nachhaltigen Verbesserung der Beschäftigungssituation höheres Wirtschaftswachstum, stabile Preise, verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und höhere Erträge im exponierten Sektor notwendig wären.
2. Kurzfristig bestünde die Möglichkeit, zusätzliche Arbeitsplätze durch Arbeitsumverteilung, insbesondere Arbeitszeitverkürzung, zu schaffen. Dazu müßte die individuelle Arbeitszeit von der Betriebszeit abgekoppelt und letztere zumindest konstant gehalten werden. Die durch moderate Lohnabschlüsse, insbesondere die völlige Eliminierung der halbjährlich fälligen Teuerungskompensation freiwerdenden

Mittel sollten zur Finanzierung der Arbeitsumverteilung verwendet werden.

Wie ist die Zustimmung der Gewerkschaften zu dem Abtausch zu erklären? Diese befanden sich im Herbst 1982 in einer denkbar ungünstigen Situation. Die neue Regierung lehnte sozialpolitische und nivellierende Kompensationen für lohnpolitische Zugeständnisse ab. Im Falle des Scheiterns der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen drohten staatlich auferlegte Realeinkommensverluste ohne jegliche Kompensation. Durch den Abschluß des Rahmenabkommens bot sich immerhin die Möglichkeit, die Kaufkrafteinbußen mit einer Arbeitszeitverkürzung zu verknüpfen.

Das Einlenken der Arbeitnehmervertreter spiegelte die Machtverschiebungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmen Anfang der achtziger Jahre wider. Erstere waren durch Beschäftigungs- und Mitgliederverluste, Arbeitslosigkeit und Lohneinbußen massiv geschwächt.

Die Anfang 1983 auf Branchen- und Betriebsebene abgeschlossenen Kollektivverträge folgten den Empfehlungen des Rahmenabkommens. Die überwiegend für die Dauer von zwei Jahren vereinbarten Verträge beinhalteten zumeist die Abschaffung der Lohnindexierung in den Jahren 1983 und 1984, keine oder nur sehr geringe Tariflohnerhöhungen und eine Verkürzung der Jahresarbeitszeit im Ausmaß von 5 Prozent bis 1985[24].

4. 3 Die Austeritätspolitik der Regierung Lubbers

Nach der Einigung der Sozialpartner legte das christdemokratisch-liberale Kabinett ein modifiziertes Maßnahmenpaket für 1. Jänner 1983 vor[25], welches u. a. einen dreimonatigen Einkommensstopp im öffentlichen Sektor, die Abkoppelung der Mindestlohnanpassung von der Tariflohnentwicklung, das Einfrieren der Sozialtransfers oberhalb der Mindeststandards, die Anhebung der Arbeitnehmerbeiträge zur Arbeitslosenversicherung und eine temporäre Erhöhung der Einkommensteuer beinhaltete.

Im Gegensatz zur Steuer- und Sozialpolitik bis 1982 zeitigte dieses Paket degressive Effekte. Die Regierung schätzte einen Kaufkraftverlust für die unteren Einkommensgruppen im Ausmaß von 3,5 Prozent und mit steigendem Einkommen prozentuell abnehmende Einbußen.

Die restriktive Finanz-, Lohn- und Sozialpolitik wurde in den folgenden Jahren konsequent fortgesetzt:

Lohnpolitik im öffentlichen Sektor: Zwischen 1977 und 1983 waren die Bruttolöhne im öffentlichen Sektor gegenüber jenen im privaten Sektor um 15 Prozent zurückgeblieben. Aufgrund der stark gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge, von denen nur die Beschäftigten im privaten Sektor betroffen waren, hatten sich die real verfügbaren Einkommen allerdings etwa parallel entwickelt[26]. Für 1. Jänner 1984 verfügte die Regierung eine dreiprozentige Senkung der Nominallöhne und -gehälter im öffentlichen Sektor. Danach galt bis 1986 ein weitgehender Lohnstopp. Infolge dieser einschneidenden Maßnahmen lagen die Löhne und Gehäl-

ter im öffentlichen Sektor 1986 im Durchschnitt nur um 1 Prozent über dem Niveau von 1982. Dem entsprach ein Kaufkraftverlust von etwa 7 Prozent[27].

Sozialpolitik: Der Anstieg der Sozialausgaben wurde auf zweierlei Weise gedämpft: Erstens durch eine völlige Abkoppelung der Leistungserhöhungen von der Tariflohnentwicklung im privaten Sektor, zweitens durch Senkungen der Einkommensersatzquoten bei der Arbeitslosenunterstützung, den Invaliditätsrenten und der Krankenversicherung.

Die Überweisungen aus dem staatlichen Budget an die Sozialversicherungsfonds fielen infolgedessen von 3,8 Prozent (1980) auf 0,6 Prozent des Nettovolkseinkommens (1986)[28]. In der Finanzierung der Sozialpolitik trat in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine Verschiebung prozentueller Lastenanteile von den Unternehmungen zu den privaten Haushalten ein.

Steuerpolitik: Die am 1. April 1983 in Kraft getretene, zunächst als temporäre Maßnahme angekündigte Erhöhung der Einkommensteuer blieb während der gesamten Legislaturperiode aufrecht. Zusätzliche Belastungen für die privaten Haushalte resultierten ferner aus Anhebungen von indirekten Steuern. Die Senkung der Körperschaftssteuer diente der Entlastung der Unternehmungen.

Das System der Investitionsprämien wurde mehrmals reformiert (u. a. erhöhte Prämien für Ausrüstungsinvestitionen, Zusatzprämien für energiesparende Investitionen). Die Gesamtsumme der Steuerbegünstigungen, Zuschüsse usw. aus dem Budget zugunsten der Unternehmungen betrug zwischen 1982 und 1985 jeweils 2,6 bis 3 Prozent des BIP[29].

Die restriktiv wirkende Finanz- und Einkommenspolitik wurde ergänzt durch eine Geldpolitik, die im engen Zusammenhang mit der Währungspolitik stand. Letztere zielte weiterhin auf die Beibehaltung des Wechselkurses zwischen Gulden und DM ab.

4.4 Lohn- und Arbeitszeitentwicklung im privaten Sektor 1982 bis 1986

Insgesamt stiegen die Tariflöhne zwischen 1982 und 1986 um durchschnittlich 5,5 Prozent. Im selben Zeitraum nahmen die Effektivverdienste im privaten Sektor, welche auch die Lohndrift einschließen, um 8,7 Prozent zu. Da die Teuerung 8,6 Prozent betrug, bedeutete dies gerade die Aufrechterhaltung der Kaufkraft von Bruttolöhnen und -gehältern[30].

Durch die fünfprozentige Arbeitszeitverkürzung gelang es in bestimmtem Maße, weitere Entlassungen und somit ein noch stärkeres Ansteigen der Arbeitslosigkeit zu vermeiden. Das Zentrale Planbüro schätzte den positiven Beschäftigungseffekt (neue und erhaltene Arbeitsplätze) im Zeitraum 1983 bis 1986 auf 67.500 Personenjahre bzw. 35 Prozent der Arbeitszeitverringerung[31]. Somit bestand die Hauptwirkung in einem kräftigen Produktivitätsschub.

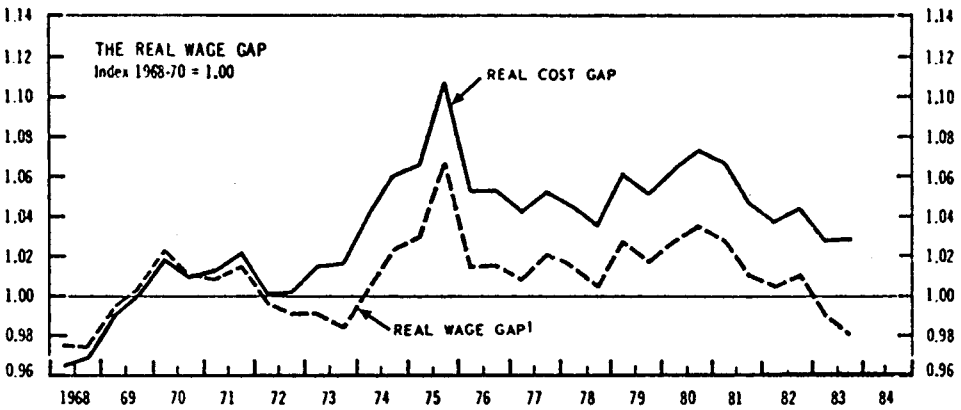
Der zweite Schritt der Arbeitszeitverkürzung 1986/87, von dem übereinstimmend infolge des stattgefundenen Abbaus von personellen Über-

kapazitäten betriebliche Beschäftigungseffekte erwartet wurden, erfolgte jedoch nur in wenigen Wirtschaftsbereichen. Ende 1986 galt für 10 bis 12 Prozent der Beschäftigten im privaten Sektor die jahresdurchschnittliche 36-Stunden-Woche, für 75 Prozent die 38-Stunden-Woche.

4.5 Verhaltener Aufschwung 1982bis 1986: Licht am Ende des Tunnels

Die Situation des privaten Sektors verbesserte sich Mitte der achtziger Jahre deutlich. Die Löhne stiegen, wie bereits dargelegt wurde, äußerst moderat. Nach dem Rückgang während der Rezession 1980 bis 1982 erhöhte sich die gesamtwirtschaftliche Produktivität 1983 und 1984 jeweils um etwa 3 Prozent, in der verarbeitenden Industrie noch wesentlich stärker. In den nächsten beiden Jahren war die Zunahme infolge der verzögerten Anpassung der Beschäftigung an die Produktion geringer. Aufgrund dieser Verläufe schloß sich die gesamtwirtschaftliche Reallohnlücke Ende 1982, die negative reale Arbeitskostenposition, welche auch die Lohnnebenkosten berücksichtigt, löste sich 1984 auf[32].

Diagramm 1
Reallohnposition (real wage gap) und reale Arbeitskostenposition (real cost gap) 1968–84



Quelle: OECD Economic Surveys, Netherlands, 1985, S. 16

Nach dem vorübergehenden Rückschlag in der Rezession 1981/82 setzte sich die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie fort. Die Lohnstückkosten, ausgedrückt in gemeinsamer Währung, lagen 1986 um 17 Prozent unter dem Niveau von 1978[33]. Die Erträge in der verarbeitenden Industrie (ohne Erdgasproduktion) erfuhren ausgehend vom Tiefpunkt des Jahres 1981 eine nachhal-

tige Steigerung: der Nettogebarungsüberschuß in Relation zur Nettowertschöpfung nahm von 7 Prozent (1981) auf 29,2 Prozent (1986) zu und erreichte damit wieder den Stand von Anfang der siebziger Jahre (Durchschnitt 1968 bis 1973: 28,4 Prozent)[34]. Im Hinblick auf die Kostenentlastung der Unternehmungen war die Politik der Regierung Lubbers somit sehr erfolgreich.

Gleiches gilt für die Bekämpfung des Preisauftriebs. Infolge der internen Stabilisierung, vor allem durch die Einkommenspolitik, und der Wechselkurspolitik wiesen die Niederlande nach der BRD die geringste Teuerungsrate in Westeuropa auf.

Die Investitionen waren während der schweren Rezession Anfang der achtziger Jahre stark gefallen: die Brutto-Ausrüstungsinvestitionen waren 1980 und 1981 um insgesamt 16,5 Prozent gesunken und hatten 1982 stagniert. 1983 setzte die Erholung der Investitionen ein. Insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen nahmen während der folgenden vier Jahre stark zu. Der Aufschwung der Exportnachfrage, die Verbesserung der Ertragslage und die hohe Kapazitätsauslastung wirkten stimulierend.

Aufgrund der erhöhten Konkurrenzfähigkeit profitierten die Exporte vom internationalen Konjunkturaufschwung. Die Niederlande erwirtschafteten 1982 bis 1986 jeweils einen Handelsbilanzüberschuß von 4 bis 5 Prozent des BIP. Der Leistungsbilanzüberschuß vergrößerte sich auf über 4 Prozent des BIP in den Jahren 1984 und 1985.

Investitionen und Exporte trugen somit das Wirtschaftswachstum zu Beginn des Aufschwungs 1983 und 1984. Infolge der restriktiven Einkommens- und Fiskalpolitik stagnierte der private Konsum in dieser Phase und leistete erst 1985 und insbesondere 1986 einen wesentlichen Wachstumsbeitrag.

Wegen der außergewöhnlich intensiven internationalen Verflechtungen der niederländischen Wirtschaft (Exportquote am BIP in den achtziger Jahren 57 Prozent) bestand eine starke Abhängigkeit des Wachstumstrends von der Entwicklung des Welthandels. Die Verlangsamung der Welthandelsexpansion in den siebziger Jahren traf die Niederlande noch härter als andere kleine, offene Volkswirtschaften. Modellsimulationen brachten folgendes Ergebnis: Wäre das Wachstum des Welthandels nicht von 8 Prozent p. a. 1961 bis 1972 auf 4,5 Prozent p. a. 1972 bis 1984 gesunken, hätte die Wachstumsrate im privaten Sektor 4 Prozent statt 2 Prozent betragen und die Arbeitslosigkeit läge um zwei Drittel niedriger[35]. Folgerichtig identifizierten nach dem ersten Ölschock alle wirtschaftspolitischen Konzepte die Stärkung des exponierten Sektors als wesentlichste Voraussetzung nachhaltigen Wachstums.

Die Erfolge dieser exportorientierten Wachstumsstrategie bis 1986 waren freilich zu relativieren. Die niederländische Wachstumsrate lag 1982 bis 1986 deutlich unter dem durchschnittlichen Trend der kleinen westeuropäischen OECD-Länder.

Die Gesamtbeschäftigung (in Personenjahren) verringerte sich zwischen 1980 und 1984 von 4,81 Millionen um 6,6 Prozent auf 4,51 Millionen, im privaten Sektor von 4,09 Millionen um 8,3 Prozent auf 3,78 Millionen. Im öffentlichen Sektor hingegen nahm die Zahl der Beschäftigten

bis 1982 leicht zu und ging 1983 und 1984 geringfügig zurück. 1985, zwei Jahre nach dem Einsetzen der Erholung in der Produktion, begann die Beschäftigung wieder zu steigen, im privaten Sektor und insgesamt. Auch in der verarbeitenden Industrie bildete 1984 den unteren Wendepunkt. Zwischen 1973 und 1984 hatte die Beschäftigung dort um 2,5 Prozent p. a. abgenommen[36].

Zwischen 1981 und 1984 leistete selbst der langfristig expandierende private Dienstleistungsbereich keinen Beitrag zur Absorption des steigenden Arbeitsangebots. 1984 erreichte die Arbeitslosenrate mit 11,2 Prozent ihren Höchstwert, danach ging sie zurück. Von 1982 bis 1984 nahm die Arbeitslosigkeit trotz steigender Kapazitätsauslastung zu. Dies kann als Zeichen angebotsseitiger Engpässe auf hohem Arbeitslosigkeitsniveau gewertet werden[37].

Mit einem Nettobudgetdefizit von 6 Prozent im Jahre 1986 ereichte die Regierung das gesteckte Konsolidierungsziel. Auch eine Senkung der kollektiven Lastenquote (Steuern und Sozialversicherungsabgaben in Prozent des Nettovolkseinkommens) konnte herbeigeführt werden: diese stieg von 51 Prozent (1982) auf den Höchstwert von 52,2 Prozent (1983), und fiel danach auf 50,4 Prozent (1986)[38]. Die wichtigsten ausgabenseitigen Kürzungen betrafen die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, die Sozialausgaben und die öffentlichen Investitionen. Das Resultat dieser Restriktionen bildete die Abnahme der Staatsausgabenquote am BIP von dem Höchstwert 62,2 Prozent (1983) auf 59,6 Prozent (1986). Maßnahmen zur Kostenentlastung der Unternehmungen verhinderten eine stärkere Senkung des Defizits: Ein Teil der Kürzungen in den Sozialprogrammen wurde nicht budgetwirksam, da gleichzeitig die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber herabgesetzt wurden und der Staat dies kompensierte. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß die staatlichen Einnahmen aus der Erdgasförderung ab 1981 nicht mehr stiegen. Sie beliefen sich zwischen 1981 und 1986 jeweils auf 5,5 Prozent bis 6 Prozent des Nettovolkseinkommens[39].

Das außergewöhnliche Niveau der Sozialtransfers (28,8 Prozent des BIP 1983) hatte vor allem folgende Ursachen: die besonders hohen Ausgaben der Sozialversicherung für Invaliditätspensionen, zurückzuführen auf geringe Anspruchsvoraussetzungen und hohe Einkommensersatzquoten; die an die lange Zeit überproportional gestiegenen Mindestlöhne gekoppelten Leistungen der Wohlfahrtsprogramme (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe); die stark zunehmende Anzahl von Arbeitslosen, die zum Empfang von letztgenannten Transfers berechtigt waren. Obwohl die Zahl der Transferempfänger bis 1984 stieg, sank die Transferquote auf 25,9 Prozent (1986)[40]. Die restriktive Sozialpolitik, welche bei der relativen Senkung der gesetzlichen Mindestlöhne und der Verringerung der Einkommensersatzquoten ansetzte, schlug sich somit in einer Herabsetzung der realen Transferleistungen je Empfänger nieder. Die Relation von Beitragszahlern zu Sozialtransferempfängern stabilisierte sich 1985/86 bei einem Wert von 1,4.

5. Fortsetzung des Konsolidierungs- und Sanierungskurses 1986 bis 1990

5.1 Die Wirtschaftspolitik der CDA-VVD-Koalition zwischen 1986 und 1989

In der programmatischen Erklärung der Koalitionsregierung Ende Juli 1986 kam deren Wille zum Ausdruck, die seit 1982 verfolgte wirtschaftspolitische Linie konsequent fortzuführen. Im einzelnen wurden folgende Ziele festgesetzt[41]:

1. Verringerung des Nettobudgetdefizits auf 5,25 Prozent des Nettovolkseinkommens im Jahre 1990. Diese Budgetkonsolidierung sollte vor allem durch ausgabenseitige Kürzungen erfolgen. Die Regierung kündigte die Senkung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, die Beibehaltung der restriktiven Lohnpolitik in diesem Bereich, die Verminderung von Sozialausgaben und Subventionen sowie Einsparungen im Verteidigungshaushalt und im Wohnbau an.
2. Zumindest die Stabilisierung der kollektiven Lastenquote.
3. Erhaltung der Kaufkraft der Nettoeinkommen von Familien mit Mindesteinkommen.

Fiskalpolitik: Die Bemühungen um die weitere Verringerung des staatlichen Haushaltsdefizits wurden durch das Fallen des Erdgaspreises 1986/87 merklich erschwert. Zum zumindest partiellen Ausgleich dieses starken Einkommensausfalls erhöhte die Regierung die Mehrwertsteuer und Energieabgaben.

Die „kleine Steuerreform" des Jahres 1988 betraf die Besteuerung der Unternehmensgewinne und die Investitionsbegünstigungen. Ende Februar 1988 schaffte die Regierung die 1978 eingeführte Investitionsprämie (WIR) fast vollständig ab. Dieses Prämiensystem hatte die Erwartungen der Strukturpolitik nicht erfüllt. Statt dessen trat am 1. Oktober 1988 eine Senkung der Körperschaftssteuer von 42 auf 35 Prozent in Kraft. Ferner übernahm der Staat einen Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung, nämlich jenen für die Kinderbeihilfe. Aus diesen Maßnahnahmen resultierte für die Unternehmungen ein leicht positiver Nettoeffekt.

Dem Ziel der Annäherung an das Niveau in anderen EG-Ländern diente die Zurücknahme des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von 20 auf 18,5 Prozent am 1. Jänner 1989.

Sozialpolitik: Die Reform der Unterstützungsleistungen an Arbeitslose vom 1. Jänner 1987 setzte die zeitliche Länge der Anspruchsberechtigung, welche im internationalen Vergleich stark überdurchschnittlich war, stärker in Beziehung zu Arbeitsdauer und Lebensalter.

Außerdem erfolgte mit 1. Jänner 1987 eine weitere Reform der Invaliditätsrenten. Die Anspruchskriterien wurden verschärft und Maßnahmen gesetzt, welche die Attraktivität des Unterstützungssystems für partiell Erwerbsunfähige reduzieren.

In den Jahren 1987 bis 1989 unterblieb wie schon in den Jahren zuvor eine Anpassung der Sozialtransfers und der Mindestlöhne gemäß der Lohnentwicklung im privaten Sektor.

Infolge der genannten Maßnahmen und der rückläufigen Arbeitslosigkeit wiesen einige Sozialversicherungsfonds Überschüsse aus. Um diese abzubauen, wurden 1989 einige Sozialversicherungsbeiträge gesenkt.

Lohnpolitik im öffentlichen Sektor: 1987 blieben die Löhne nominell eingefroren, in den beiden folgenden Jahren wurden nur sehr bescheidene Aufbesserungen gewährt.

Geldpolitik: Die Niederlande hatten Mitte der achtziger Jahre eine bemerkenswerte Stabilisierung des Preisniveaus erreicht. Die Geldpolitik stand weiterhin in engem Zusammenhang mit der Währungspolitik. Letztere strebte nach wie vor die Stabilität des Guldenkurses gegenüber der DM innerhalb des EWS an. An der Hartwährungspolitik wurde festgehalten, um die Glaubwürdigkeit der konsolidierungsorientierten Wirtschaftspolitik zu unterstreichen, den Inflationsimport so gering wie möglich zu halten und die Sozialpartner zu stabilitätsgerechtem Verhalten bei der Lohn- und Preisgestaltung zu bewegen.

5.2 Ziele und erste Maßnahmen der Mitte-Links-Koalitionsregierung 1989/90

Auch die ab November 1989 amtierende Koalition von CDA und PvdA folgte im wesentlichen dem seit 1982 angewandten wirtschaftspolitischen Konzept, korrigierte den Kurs aber durch eine stärkere Betonung der sozialen Komponente. Weiterhin galt der Stärkung der internationalen Konkurrenzfähigkeit besonderes Augenmerk. Die Wachstumskräfte sollten gefördert, das Preisniveau stabil gehalten werden. Angestrebt wurde die Verringerung des Nettobudgetdefizits von 5,25 Prozent (1990) auf 3,25 Prozent des Nettovolkseinkommens (2,5 Prozent des BIP) im Jahre 1994. Die kollektive Lastenquote sollte zumindest unverändert bleiben. Die Regierung betonte, daß für nennenswerte Kaufkraftverbesserungen der privaten Haushalte auch mittelfristig kein Spielraum bestehe, da erhebliche Maßnahmen zum Schutze der Umwelt, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zu Verbesserungen in den Bereichen Infrastruktur und Soziales Vorrang besäßen.

Es gelang der Regierung, mit den Arbeitgeberverbänden und den beiden größten Gewerkschaftsdachverbänden (FNV, CNV; MHP stimmte nicht zu) Übereinstimmung hinsichtlich der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik zu erzielen. Dieses tripartite Rahmenabkommen wurde am 1. Dezember 1989 in der Stiftung der Arbeit unterzeichnet.

Sozialpartner und Regierung kamen darin überein, die Bemühungen um ausgewogenes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Beschäftigungszunahme und die Senkung der Arbeitslosigkeit zu intensivieren. Zur Erreichung dieser Ziele wären eine abgestimmte, aktive Arbeitsmarktpolitik, die Behauptung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sowie eine „kontrollierte Entwicklung der Arbeitskosten"

erforderlich. Die Sozialpartner vereinbarten in diesem Zusammenhang, nur die Hälfte des unter Berücksichtigung von Produktivitätszunahme und Terms-of-Trade-Veränderungen zur Verfügung stehenden Lohnspielraums für Lohn- und Gehaltserhöhungen, und das Verbleibende für Ausbildungsprogramme, Arbeitsumverteilung und Umweltschutz zu verwenden. Unter der Voraussetzung von maßvollen Lohnabschlüssen würde die Regierung die Bezüge von Sozialleistungsempfängern und die Mindestlöhne im Ausmaß der Zunahme des Tariflohnindex anheben. Auch die Lohnverhandlungen im öffentlichen Sektor würden sich dann an den Ergebnissen im privaten Sektor orientieren. Eine Erhöhung der kollektiven Lastenquote zu diesem Zweck schloß die Regierung aus. Ferner kündigte sie die Unterstützung einer gemäßigten Lohnentwicklung durch die Senkung oder zumindest die Stabilisierung der Steuerbelastung während der Legislaturperiode bis 1994 an[42].

Die große Reform der Einkommensbesteuerung, welche am 1. Jänner 1990 in Kraft trat, diente nicht dem Ziel der mittelfristigen Budgetkonsolidierung. Sie bezweckte vor allem eine Vereinfachung der Steuerbestimmungen und erhöhte Leistungsanreize durch die Verringerung der marginalen Steuersätze. Kurzfristig rechnete die Regierung mit Einnahmeausfällen von netto ca. 4 Milliarden hfl. Diese sollten teilweise durch das wachstumsbedingt höhere Steueraufkommen und die Einschränkung der Abzugsmöglichkeiten ausgeglichen werden.

Statt der bisherigen neun bestehen nach der Reform nur noch drei Tarifstufen mit Steuersätzen von 35, 50 und 60 Prozent. Die marginale Steuerbelastung von mittleren und höheren Einkommen verringerte sich somit erheblich; der höchste Grenzsteuersatz fiel von 72 auf 60 Prozent. Fast 650.000 Bezieher niedriger Einkommen brauchten keine Lohn- bzw. Einkommensteuererklärung mehr abzugeben. Die Arbeitnehmerbeiträge für Pensionsversicherung, Hinterbliebenenpensionen, Krankenversicherung und Invaliditätspensionen wurden in den Tarif einbezogen. Der unterste Grenzsteuersatz stieg daher von 14 Prozent auf 35 Prozent. Nach wie vor bestehen allerdings zahlreiche Sonderregelungen und Abzugsposten (u. a. Zinsen auf Hypothekarkredite).

Gleichzeitig erfolgten mehrere Steuererhöhungen. Die Mineralölsteuer wurde erheblich angehoben, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung erhöht. Zur Einführung gelangten Umweltabgaben in teilweise spürbarer Höhe.

5.3 Lohnentwicklung 1986–90

Die Tariflöhne im privaten Sektor erhöhten sich zwischen 1986 und 1989 um insgesamt 2,7 Prozent. Infolge der positiven Lohndrift betrug die Steigerungsrate der Effektivverdienste während dieses Zeitraums 6,2 Prozent. Da die Verbraucherpreise kaum stiegen (1986–89 + 1,1 Prozent), nahm die Kaufkraft des durchschnittlichen Effektivverdienstes um insgesamt 5 Prozent zu[43].

In der Metallindustrie gelangten 1990 zwei Tarifabkommen für insge-

samt 460.000 Arbeitnehmer mit jeweils 15monatiger Laufzeit (1. Jänner 1990 bis 31. März 1991) zum Abschluß, die eine Lohnerhöhung von 3 Prozent per 1. April 1990, eine einmalige Sonderzahlung von 1,25 Prozent im September und eine weitere Lohnerhöhung um 0,75 Prozent zum 1. Jänner 1991 vorsahen[44].

Im öffentlichen Sektor wurden eine Lohnerhöhung um 2,6 Prozent per 1. April 1990 und die einmalige Auszahlung eines Pauschalbetrages von 250 hfl vereinbart. Ferner sollten Mittel im Ausmaß von einem Prozent der Lohnsumme zur Beschäftigungsschaffung verwendet werden[45]. Somit erfolgte 1990 die Anhebung der Bezüge der öffentlich Bediensteten und der Sozialleistungsempfänger wieder in Übereinstimmung mit der Tariflohnentwicklung im privaten Sektor.

5.4 Wachstumsrezession und Hochkonjunktur 1987–90

Ende der achtziger Jahre ließ die niederländische Wirtschaft die Wachstumsschwäche hinter sich und durchlief eine Phase der Hochkonjunktur. Die günstige Wirtschaftsentwicklung erleichterte die Verringerung der Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt und im öffentlichen Haushalt. Strukturelle Arbeitslosigkeit, Budgetdefizit und hohe öffentliche Verschuldung bleiben trotz der Erfolge in den letzten Jahren die Herausforderungen, denen sich die Wirtschaftspolitik zu stellen hat.

Die überaus moderate Lohnpolitik der Arbeitnehmerorganisationen leistete weiterhin einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Industriesektors. Die Arbeitskosten (Löhne, Gehälter, Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) im privaten Sektor erhöhten sich von 1986 bis 1989 nur um insgesamt 4,7 Prozent. Die Arbeitsproduktivität im privaten Sektor mit Ausnahme der Erdgasproduktion stieg nach einem vorübergehenden Rückgang während der leichten Rezession 1987 in den beiden folgenden Jahren um jeweils fast 3 Prozent, in der verarbeitenden Industrie um jeweils mehr als 4 Prozent.

Die Lohnstückkosten der niederländischen verarbeitenden Industrie entwickelten sich aufgrund der maßvollen Lohnabschlüsse und des Produktivitätsfortschritts weitaus günstiger als in allen anderen OECD-Ländern: in nationaler Währung ausgedrückt, lagen sie 1990 6 Prozent niedriger als 1987.

Trotzdem trat zunächst eine Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der verarbeitenden Industrie, gemessen an den relativen Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, ein, nämlich um ca. 13 Prozent zwischen 1985 und 1987[46]. Ausschlaggebend hiefür war die starke Aufwertung des Guldens. Dessen exportgewichteter effektiver Wechselkurs stieg von Anfang 1985 bis Ende 1987 um rund 15 Prozent, vor allem infolge der Schwäche des US-Dollars. Erst ab 1988 schlugen sich die anderen Bestimmungsfaktoren in einer deutlichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit nieder: die relativen Lohnstückkosten in ge-

meinsamer Währung fielen von 1987 bis 1990 um 10 Prozent. In Westeuropa wies nur Österreich eine vergleichbar vorteilhafte Tendenz auf.

Die Stärkung der kostenmäßigen Konkurrenzfähigkeit spiegelt sich in der Entwicklung der Ertragslage im privaten Sektor (ohne Erdgasprodukte) wider. Die Profitabilität erreichte Ende der achziger Jahre die höchsten Werte seit Anfang der sechziger Jahre.

Ferner kamen die dargelegten Tendenzen im geringen Niveau der Teuerung zum Ausdruck. Die niederländische Inflationsrate ist seit 1987 die niedrigste in Westeuropa.

Dank der verbesserten Wettbewerbsfähigkeit konnten Industrie und Dienstleistungsunternehmungen die kräftigen Impulse, welche vom lebhaften Konjunkturaufschwung in Westeuropa ausgingen, nützen. Nach einem vorübergehenden Absinken im Jahr 1987 stieg der Handelsbilanzüberschuß in der Folge wieder auf Werte von über 4 Prozent des BIP. Auch der Leistungsbilanzüberschuß folgte diesem Entwicklungsmuster. Er belief sich 1989 auf 3,1 Prozent des BIP.

1987 geriet die niederländische Wirtschaft in eine Wachstumsrezession (BIP + 1,1 Prozent). Die Ursachen hiefür lagen in erster Linie beim vorübergehenden Aussetzen der seit 1983 stark expandierenden Investitionsnachfrage, in der restriktiven Fiskalpolitik und im gegenüber dem Vorjahr deutlich verringerten realen Außenbeitrag.

Die Hochkonjunktur während der Jahre 1988 bis 1990 wurde zunächst von der großen Dynamik der privaten Ausrüstungsinvestitionen und dem kräftigen Exportwachstum getragen. Die Ausfuhren nahmen 1988 und 1989 mit hohen Raten und rascher als die Einfuhren zu, sodaß sich der reale Außenbeitrag jeweils erhöhte. Ausschlaggebend für die starke Nachfrage nach Investitionsgütern waren die nochmals verbesserte Ertragslage, die infolge der Exporterfolge günstig eingeschätzten Absatzaussichten, der Bedarf an Modernisierungsinvestitionen und der Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten, der mit durchschnittlich 85 Prozent ein Niveau wie zuletzt in den frühen siebziger Jahren erreichte.

In der späteren Phase der Hochkonjunktur bildete der private Verbrauch den wichtigsten Wachstumsfaktor. Der Anstieg um 3,9 Prozent im Jahr 1990 stellte den höchsten seit 1978 dar. Hier wirkten die Beschäftigungszunahme und die Realeinkommenszuwächse, u. a. auch durch die Einkommensteuerreform, anregend.

In bezug auf die Stärkung der Position des exponierten Sektors und die Wiederbelebung des Wachstums erwies sich die langfristig konzipierte wirtschaftspolitische Strategie als recht erfolgreich. Die Wachstumsrate von 4,0 Prozent im Jahr 1989 war die höchste seit 1976. Auch 1990 lagen die Niederlande mit einem Wirtschaftswachstum von 3,9 Prozent im europäischen Maßstab günstig. Für 1991 wird mit einer Verlangsamung auf rund 2 Prozent gerechnet, da die Produktion zunehmend durch Kapazitätsmängel und das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte in ausreichender Zahl beschränkt wird.

Die günstige Konjunkturentwicklung bewirkte eine weitere Verbesserung der Lage auf dem Arbeitsmarkt. Der Beschäftigungsanstieg, der 1985 begann, setzte sich ungebrochen fort. 1984, am Tiefpunkt, hatte die

Zahl der Beschäftigten (in Personenjahren) 4,51 Millionen betragen. Sie stieg auf 4,63 Millionen (1986) und 4,98 Millionen (1990). Damit wurde der bisherige Höchststand von 4,81 Millionen im Jahr 1980 deutlich übertroffen. Der öffentliche Sektor leistete zu diesem Zuwachs nur einen geringen Beitrag: Nach Zunahmen in den Jahren 1985 bis 1987 setzte die Regierung in der Folge eine leichte Verringerung des Beschäftigtenstandes durch[47]. Infolge der überaus rasch steigenden Nachfrage nach Teilzeitarbeitskräften erhöhte sich die Zahl der beschäftigten Personen noch stärker als die Zahl der Personenjahre.

Die Arbeitslosenrate sank von 9,2 Prozent im Jahr 1986 auf 6,5 Prozent (1990). Die Zusammensetzung der verbleibenden Arbeitslosen weist auf eine starke strukturelle Komponente hin.

Der Anteil der Sozialtransfers am BIP sank leicht auf 25,0 Prozent (1990). Diese Quote liegt freilich nach wie vor etwas über dem entsprechenden Wert von 1980. Eine wesentliche Senkung der Kosten des Systems der sozialen Sicherheit wurde somit verfehlt. Die Ursache dafür ist darin zu sehen, daß die mittels der zahlreichen Reformschritte herbeigeführte reale Kürzung der Leistungen je Empfänger durch die anhaltende Zunahme der Zahl der Begünstigten auf 4,03 Millionen (1990) kompensiert wurde. So stieg die Zahl der Empfänger von Invaliditätsrenten auf 746.000 (1990).

Die enormen Kosten der Sozialprogramme waren ein entscheidender Grund dafür, daß die Konsolidierung des Staatshaushalts neben der strukturellen Arbeitslosigkeit das Hauptproblem der Wirtschaftspolitik blieb. Die Relation zwischen öffentlichen Ausgaben und Nettovolkseinkommen konnte auf 61,6 Prozent (1990) herabgedrückt werden. Auch das Ziel der Stabilisierung der kollektiven Lastenquote wurde erreicht. Sie betrug 1990 52,8 Prozent (inkl. Erdgaseinnahmen) und befand sich damit auf annähernd dem gleichen Niveau wie 1982. Das Nettobudgetdefizit stieg zunächst auf 6,5 Prozent des BIP im Jahr 1987, da die durch den Erdgaspreisrückgang bedingten Einnahmenausfälle von den Steuererhöhungen nicht wettgemacht werden konnten. In den folgenden beiden Jahren erleichterte die Hochkonjunktur die Verringerung des Budgetdefizits auf 5,1 Prozent (1989). Eine noch stärkere Senkung wurde allerdings vergeben, das Ausgabenüberschreitungen die unerwarteten zusätzlichen Einnahmen großteils absorbierten[48]. Infolge des erneuten Anstiegs des Defizits auf 5,7 Prozent im Jahr 1990 verfehlte die Regierung das von der Vorgängerin gesetzte Konsolidierungsziel.

Nicht zuletzt wegen der hohen öffentlichen Verschuldung wird die Aufgabe der Fiskalpolitik immer schwieriger. Die Bruttoverschuldung der öffentlichen Hand erhöhte sich von 46 Prozent des BIP im Jahre 1980 auf 90 Prozent (1990)[49]. Nur in Belgien, Italien und Irland lag sie höher. Um die Relation zwischen Zins- und Tilgungszahlungen der Zentralregierung und dem BIP wie angestrebt zu stabilisieren, würde gemäß jüngsten Projektionen eine Senkung des Nettobudgetdefizits auf 3 Prozent erforderlich sein.

Zusammenfassung

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre traten in der niederländischen Wirtschaft erhebliche Ungleichgewichte zutage: Die internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechterte sich, die Investitionsquote sank und die verarbeitende Industrie hatte hohe Beschäftigungseinbußen hinzunehmen. Ausschlaggebend dafür waren mehrere Sekundäreffekte der inländischen Erdgasproduktion, insbesondere die Währungsaufwertung, weiters Reallohnzuwächse, welche weit über dem Produktivitätsfortschritt im Nicht-Erdgassektor lagen, und schließlich die durch allzu optimistische Einnahmeerwartungen ausgelöste großzügige Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor und des sozialen Netzes.

Die bis 1982 verfolgte Gegenstrategie zielte darauf ab, die Position des exponierten Industriesektors zu stärken. Auf diese Weise sollten die Voraussetzungen für eine Welle von Erweiterungsinvestitionen, die Besserung der Beschäftigungssituation und die Verringerung des Budgetdefizits geschaffen werden. Die Kombination aus restriktiver, teils sozialpartnerschaftlich abgestimmter, teils imperativer Einkommenspolitik und Hartwährungspolitik erwies sich zwar als überaus effizient im Hinblick auf die Dämpfung der Reallohnentwicklung und die Brechung inflationärer Erwartungen. Aber während der internationalen Rezession Anfang der achtziger Jahre verschärfte sich dennoch die Krise des exponierten Industriesektors, und die Arbeitslosenrate stieg sprunghaft auf zweistellige Werte an.

Die solidarische Verteilung der Krisenopfer, welche einen der Grundpfeiler des tripartiten Kompromisses bildete, eröffnete für die Regierung ein Dilemma: Der Entlastung der Unternehmungen durch mäßige Lohnabschlüsse standen zusätzliche finanzielle Anforderungen an den Staat durch die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die großzügige Gewährung von Invaliditätsrenten und die Aufrechterhaltung der Koppelung zwischen den Löhnen im privaten und im öffentlichen Sektor sowie den Sozialtransfers gegenüber. Das stark steigende Nettodefizit der öffentlichen Hand ging somit weniger auf konjunkturelle, sondern vornehmlich auf strukturelle Faktoren zurück: Der dramatische Anstieg der endogen bestimmten Ausgabenkomponenten machte die halbherzigen Einsparungsschritte bei weitem wett.

Die ab 1982 regierende Mitte-Rechts-Koalition vollzog angesichts der Mißerfolge der neokorporatistischen Krisenstrategie die Abkehr von derselben. Weiterhin strebte die Wirtschaftspolitik die Kostenentlastung der Unternehmungen durch zurückhaltende Lohnabschlüsse, aber auch durch die Senkung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben an. Interventionen in den Lohnbildungsprozeß lehnte die Regierung ab. Die für die Gewerkschaften überaus ungünstigen politischen und wirtschaftlichen Umstände veranlaßten diese, ein Rahmenabkommen mit den Arbeitgeberverbänden über Reallohnverzicht und Arbeitszeitverkürzung abzuschließen. Bei der Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit vertraute die Regierung ansonsten weitgehend den Selbstheilungskräften des Marktes. Die zweite wesentliche Komponente der Austeritätspo-

litik bildeten Einsparungen in den öffentlichen Haushalten, insbesondere im Bereich der Sozialprogramme: Die Regierung verfügte die vollständige Abkoppelung der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor und der Sozialtransfers von den Tariflöhnen im privaten Sektor und setzte in mehreren Programmen die Einkommensersatzquote herab.

Die Verschiebung der real verfügbaren Einkommen von den privaten Haushalten zu den Unternehmungen wurde mit Verzögerung wirksam. Aufgrund der wesentlich verbesserten Konkurrenzfähigkeit konnte der exponierte Sektor ab 1984 am internationalen Aufschwung partizipieren. Die Investitionstätigkeit nahm stark zu. Ab 1985 stieg auch die Beschäftigung deutlich. Infolge der restriktiven Einkommens- und Fiskalpolitik leistete der private Konsum erst in der späteren Phase des Aufschwungs einen wesentlichen Wachstumsbeitrag. Während die Wachstumsrate der niederländischen Wirtschaft bis 1988 etwas unter dem Durchschnitt von OECD-Europa lag, übertraf sie in der Hochkonjunktur 1989/90 diesen Wert.

Trotz der günstigen Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre bestehen nach wie vor einige schwerwiegende Ungleichgewichte. Obwohl die Arbeitslosenrate deutlich sank, ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen noch immer sehr hoch. Das gravierendste Problem stellen das Defizit des öffentlichen Haushalts und die hohe Staatsverschuldung dar. 1990 verfehlte die neue Mitte-Links-Regierung das Konsolidierungsziel. Um bis 1994 eine Stabilisierung der Relation zwischen Zins- und Tilgungszahlungen sowie dem BIP zu erreichen, werden erhebliche Ausgabenkürzungen erforderlich sein. Im sozialen Bereich ist die Regierung mit einer Reihe von Entwicklungen konfrontiert, welche die Aufgabe der Straffung zusätzlich erschweren. Unter anderem nahm die Zahl der Empfänger von Invaliditätspensionen trotz der Reformen weiter zu. Deshalb ist die Sozialversicherung für Erwerbsunfähige auf dem bestehenden Abgabenniveau nicht mehr finanzierbar. Die mit 52 Prozent außergewöhnlich niedere Erwerbsquote der Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren bildet eine weitere strukturelle Schwäche der niederländischen Wirtschaft und steht mit der Ausgestaltung des sozialen Netzes in ursächlichem Zusammenhang.

Wirtschaftsindikatoren Niederlande

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Wachstum des BIP (real) %	1,1	– 0,7	– 1,5	1,3	3,0	2,4	2,7	1,1	3,0	4,0	3,9
Steigerung der Verbraucherpreise %	7,0	6,3	5,3	2,8	2,2	2,2	0,2	– 0,3	0,6	1,1	2,4
Arbeitslosenrate (% der Erwerbstätigen)	4,1	6,3	8,8	11,2	11,2	10,0	9,2	8,7	8,3	7,4	6,5
Veränderung der Beschäftigung %	0,7	– 1,5	– 2,5	– 1,9	– 0,1	1,5	2,0	1,4	1,3	1,7	2,1
Zunahme der Industrieproduktion (real) %	0,6	– 0,1	– 1,9	0,5	6,2	4,5	2,8	0,6	4,7	3,9	2,5
Nettobudgetdefizit der öffentl. Hand (% des BIP)	– 4,1	– 5,5	– 7,1	– 6,4	– 6,3	– 4,8	– 6,0	– 6,5	– 5,0	– 5,1	– 5,7
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	– 1,5	2,2	3,2	3,1	4,2	4,1	2,7	1,4	2,4	3,1	2,9

Quelle: OECD

Anmerkungen

1 OECD Economic Surveys (OECD ES), Netherlands, 1983, S. 14
2 OECD ES, 1978, S. 12
3 OECD ES, 1985, S. 16. Der von der OECD verwendete Ausdruck für reale Arbeitskostenposition ist „real labor cost gap". Die reale Arbeitskostenposition wird definiert als Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderung der realen Arbeitskosten und dem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, bereinigt um Terms-of-Trade-Effekte.
4 OECD ES, 1979, S. 12
5 OECD ES, 1977, S. 20, 22
6 Flanagan, Soskice, Ulman, 1983, S. 126. Zur niederländischen Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den sechziger und siebziger Jahren siehe ferner: Mesch, 1984, S. 244 ff.; ders., 1987.
7 Kaiser, Werner, 1989, S. 61 f.
8 Ebendort, S. 70
9 OECD ES, 1985, S. 53
10 Leistungen der Sozialversicherung: Alterspension, Krankenversicherung, Invaliditätspensionen, Arbeitslosigkeitsversicherung, Hinterbliebenenpensionen, Kinderbeihilfen; Wohlfahrtsprogramme: Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfeprogramme
11 OECD ES, 1985, S. 54
12 OECD ES, 1987, S. 30
13 OECD ES, 1985, S. 30
14 OECD ES, 1985, S. 32
15 1979/80 trat eine vorübergehende Zunahme der realen Arbeitskostenposition ein. OECD ES, 1985, S. 16
16 Vgl. OECD ES, 1983, S. 22
17 Ebendort, S. 35
18 OECD ES, 1985, S. 53
19 OECD ES, 1981, S. 35
20 OECD ES, 1983, S. 74
21 Zimmermann, 1986, S. 171 f.
22 OECD ES, 1983, S. 18
23 EIRR 108, 1983, S. 13 f.
24 Zu den Bestimmungen der wichtigsten Tarifverträge siehe: EIRR 113, 1983, S. 20–22
25 EIRR 108, 1983, S. 14
26 OECD ES, 1985, S. 19
27 OECD ES, 1987, S. 14
28 Ebendort, S. 64
29 OECD ES, 1986, S. 24 f.
30 OECD ES, 1989, S. 17
31 OECD ES, 1987, S. 12
32 OECD ES, 1985, S. 16
33 OECD ES, 1987, S. 17
34 OECD Historical Statistics 1960–1988, Paris 1990, S. 78
35 OECD ES, 1987, S. 28
36 Ebendort, S. 79
37 OECD ES, 1989, S. 63
38 Ebendort, S. 22
39 OECD ES, 1987, S. 24
40 Ebendort, S. 30
41 Ebendort, S. 35
42 Common policy framework of the Cabinet and the Labour Foundation, 1. 12. 1989; siehe dazu auch: EIRR 193, 1990, S. 7
43 OECD ES, 1990, S. 17
44 EIRR 194, 1990, S. 9
45 EIRR 195, 1990
46 OECD ES, 1989, S. 18 ff.

47 OECD ES, 1990, S. 14
48 Goudswaard, 1991, S. 274
49 Ebendort, S. 278

Literatur

Albeda, W., Recent Trends in Collective Bargaining in the Netherlands, in: International Labour Review, 124/1, 1985, S 49–60

Braun, D.; Keman, H., Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: Politische Vierteljahresschrift, 27/1986, S. 78–99

Engel, H. P., Aufgabenbereich und Arbeitsweise der Stiftung, in: Pichler, Quené (Hrsg), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik, 1990, S. 57–62

European Industrial Relations Review (EIRR), Jahrgänge 1979–1991

Flanagan, R. J.; Soskice, D. W.; Ulman, L., Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience, Washington D. C. 1983

Freeman, R., Labour Market Institutions and Economic Performance, in: Economic Policy, April 1988, S. 64–80

Goederen, Ph. de, Sozialpartnerschaft im Vergleich, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik, 1988, S. 423–445

Goudswaard, K. P., Budgetary Policies in the Netherlands: 1982–1990, in: Finanzarchiv 48/2, 1990, S. 271–283

Graaff, H. van der, Die öffentlich-rechtliche Wirtschaftsorganisation, in: Pichler, Quené (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik, 1990, S. 63–72

Kaiser, M.; Werner, H., Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe in den Ländern der EG, in: MittAB, 22/1989, S. 44–74

Meggeneder, O., Die niederländischen Gewerkschaften in der Krise, in: WSI-Mitteilungen, 2/1984, S. 114–122

Mesch, M., Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–80, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/84, S. 237–269

Mesch, M., Mittelfristige Wirtschaftsplanung in den Niederlanden, in: Chaloupek, G.; Teufelsbauer, W., Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa, Frankfurt/Main 1987, S. 203–230

OECD Economic Surveys (ES), Netherlands, Jahrgänge 1977–1990

OECD, Structural Adjustment and Economic Performance, Paris 1987

Pichler, J. W.; Quené, T. (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik, Wien 1990

Pompen, B. N., Die Beratungstätigkeit des SER: Adressaten und Beratungsfelder, in: Pichler, Quené (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik, 1990, S. 43–56

Quené, T., Aufgaben, Arbeitsweisen und Zusammensetzung des SER, in: ebendort, S. 31–42

Visser, J., Trade Unionism in Western Europe, in: Labour and Society, 13/1988, S. 125–188

Visser, J., Continuity and Chance in Dutch Industrial Relations, in: Baglioni, G.; Crouch, C. (Hrsg.), European Industrial Relations. The Challange of Flexibility, London 1990, S. 199–242

Zimmermann, E., Neokorporative Politikformen in den Niederlanden, Frankfurt/Main 1986