

ERICH GÖTTLICHER

Lohnpolitik in den Niederlanden

Unmittelbar nach Kriegsende wurden in den meisten europäischen Ländern — im Zusammenhang mit oft sehr weit reichenden Lenkungsmaßnahmen auf anderen wirtschaftspolitischen Gebieten — besondere Formen der Kontrolle und Lenkung der Lohnpolitik entwickelt, die zur relativen Stabilhaltung des Preisniveaus und zur Lösung der spezifischen Nachkriegsprobleme (Kapitalmangel) beitragen sollten. Mit der Normalisierung der europäischen Volkswirtschaften fand jedoch ein Abbau der meisten Lenkungsmaßnahmen statt, und die Lohnpolitik kehrte zu den traditionellen Formen der freien Kollektivvertragsverhandlungen zurück. Eine Ausnahme zu dieser allgemeinen Entwicklung stellen jedoch die Niederlande dar, die ein eigenes, zum Teil sehr rigoroses System der Lohnlenkung entwickelt hatten, das heute noch in Anwendung steht.

Die Eigenheiten des niederländischen Lohnsystems sind, auf eine kurze Formel gebracht, dreifacher Natur. Erstens institutionell, indem das oberste Entscheidungsrecht in Lohnfragen auf die Regierung übertragen wurde und den Kollektivvertragspartnern «ine bloß beratende Funktion vorbehalten blieb. Zweitens war das System weitgehend von sozialethischen Gesichtspunkten beeinflußt, laut welchen das Prinzip „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ durchgesetzt werden sollte. Drittens sollte aus wirtschaftspolitischen Gründen (große Kriegszerstörungen, Verlust reicher Kolonien, starke Bevölkerungszunahme und Exportabhängigkeit) eine zurückhaltende Lohnpolitik zur Sta-

ERICH GÖTTLICHER

bilität des Preisniveaus und zur Bildung des für den wirtschaftlichen Aufbau notwendigen hohen Investitionsvolumens beitragen. Während sich jedoch bei den religiösen Gewerkschaften¹⁾ und bei den Unternehmerverbänden im Verlauf der späteren Nachkriegsjahre das Preis-Lohn-Gewissen immer mehr verminderte — und dementsprechend auch ihre Unterstützung für das straff gelenkte Lohnsystem immer mehr nachließ —, scheint es, als ob die Teilnahme der neutralen Gewerkschaften an der Wirtschafts- und Sozialplanung diese für die Lohn-Preis-Probleme noch verantwortungsbewußter gemacht hätte. „Es ist etwas paradox, daß sich die Gewerkschaften bei verschiedenen Anlässen viel mehr Sorgen über die Auswirkungen einer Lohnerhöhung auf das allgemeine Preisniveau als die Unternehmer machten, und daß die Gewerkschaften, weitaus stärker als die Unternehmer, zu den Verteidigern eines zentralisierten Systems der Lohnkontrolle wurden. Aber ihre Haltung wird verständlich, wenn man sich ihr überragendes Interesse an der Vollbeschäftigung vor Augen hält — wenn notwendig, selbst auf Kosten der Lohnmaximierung²⁾.“

Aufbau der lohnpolitischen Institutionen

Auf Grund eines aus dem Jahre 1945 stammenden Gesetzes ist es die Regierung, die selbst bzw. über ein von ihr ernanntes *Vermittlungskollegium* die Löhne bestimmt. Den jeweiligen Regierungsentscheiden geht jedoch ein Beratungsprozeß zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen im Rahmen der gleichfalls seit 1945 bestehenden Arbeitsstiftung und seit 1950 auch im damals gegründeten Sozialökonomischen Rat voraus. Institutionell gesehen treten als „... wesentliche Merkmale des holländischen Lohnsystems ... hervor: Einerseits der Regierungseinfluß auf die Festsetzung der Löhne und andererseits die Zusammenarbeit zwischen den Zentralen der Arbeiter- und Unternehmerorganisationen, die diesem Einfluß erst seine reale Basis verleiht³⁾“.

Mitte 1945 wurde die *Arbeitsstiftung* als eine private Institution zweiparteiischen Charakters gebildet, in dem die wichtigsten Organisationen der Industrieunternehmer, der Bauern und des Mittelstandes und die drei großen Gewerkschaften vertreten sind. Die Hauptaufgaben der Arbeitsstiftung bestehen in der Förderung laufender Beratungen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern im Interesse des Arbeitsfriedens, in der Beratung der Regierung und der Interessenverbände, in der Förderung aller Maßnahmen zu sozialen Verbesserungen und insbesondere in der Behandlung solcher wichtiger Fragen, wie Löhne, Arbeitsbedingungen, Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern, Sozialversicherung und andere mehr. Um der Tätigkeit der Arbeitsstiftung praktische Auswirkungen zu gewährleisten, erkannte die niederländische Regierung diese bzw. die ihr angeschlossenen Organisationen als die einzigen Repräsentanten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an. Außerdem wurde die Arbeitsstiftung ermächtigt, die in ihrem Rahmen getroffenen Vereinbarungen für ihre Mitglieder verbindlich zu machen. Trotz ihrer weitreichenden Funktion auf sozialem Gebiet besitzt sie jedoch eine von der Regierung unabhängige Stellung.

Die wichtigsten Funktionen der Arbeitsstiftung liegen auf dem Gebiet der Lohnpolitik. Ihr permanenter Lohnausschuß berät über neue bzw. über Änderungen bestehender Kollektivverträge sowie auch über technische Aspekte der Lohnbestimmung (z. B. Arbeitsplatzbewertung), über Gewinnteilungsvorschläge, die Entwicklung der Lebenshaltungskosten u. a. m. Die Beratungs- und Verhandlungsergebnisse verpflichten zwar die in der Arbeitsstiftung vertretenen Organisationen, was aber noch nicht heißt, daß sie

1) In den Niederlanden existieren drei größere Gewerkschaften: eine konfessionell neutrale sozialdemokratische (etwa 500 000 Mitglieder), eine katholische (420 000) und eine protestantische (216 000) Organisation. Daneben existieren noch bedeutungslose kommunistische und anarchistische Gruppen.

2) J. D. Windmüller: Postwar Wage Determination in the Netherlands, in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 310, Philadelphia März 1957, Seite 121.

3) A. Vermeulen: Evaluation des Tâches dans les Pays-Bas, *Documentation Syndicale* No. 5, AEP-OEEC, Paris, Seite 5.

auch in dieser Form realisiert werden. Das letzte Wort hat immer das *Vermittlungskollegium*. Wenn nun auch die Arbeitsstiftung de jure nur eine beratende Funktion besitzt, so hat sie sich de facto doch zum wichtigsten Bestandteil des ganzen Systems entwickelt. Wenn sie einmal ein Problem behandelt hat, stellt die Genehmigung ihrer Vorschläge durch das Vermittlungskollegium in der Mehrzahl der Fälle nur mehr eine Formalität dar.

Der Forderung nach Schaffung eines nationalen Wirtschaftsrates, der die Regierung über die sozial- und wirtschaftspolitischen Probleme berät, entspricht der 1950 geschaffene *Sozialökonomische Rat*, der mit der zwangsweisen Errichtung eines Systems paritätischer Betriebsorganisationen verbunden ist. Mit dem Verzicht des Staates auf direkte Eingriffe in die Wirtschaft sollen diese öffentlich-rechtlichen Charakter besitzenden Betriebsorganisationen bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Befugnisse übernehmen, weshalb sie auch mit ziemlich weitgehenden Vollmachten ausgestattet wurden. Auf Grund ihres Aufbaues und ihres Aufgabenbereiches weist dieses System ziemlich starke korporationistische Züge auf. Die Dachorganisation dieser Betriebsorganisationen und zugleich auch ihre übergeordnete Instanz ist der Sozialökonomische Rat, der sich zu je einem Drittel aus Arbeitnehmern, Arbeitgebern und von der Regierung ernannten Experten zusammensetzt. Zum Unterschied von der Arbeitsstiftung ist der Sozialökonomische Rat keine private, sondern eine öffentliche Körperschaft.

Die Lohnpolitik stellt nur einen Teilbereich des Aufgabengebietes des Sozialökonomischen Rates dar. Im wesentlichen hat er den Kollektivvertragspartnern Richtlinien für die in Zukunft zu verfolgende Lohnpolitik zu geben. Zu diesem Zweck publiziert er alljährlich eine Analyse und eine Vorschau der wirtschaftlichen Lage, wobei die Entwicklung des Volkseinkommens geprüft und davon jener Teil berechnet wird, der auf die Arbeitnehmer entfiel. Dann wird auf Grund einer Schätzung der zukünftigen Volkseinkommensentwicklung jener Anteil festgestellt, der, bei Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und Vermeidung von Preissteigerungen, den Löhnen und Gehältern zugewiesen werden kann. Die Ergebnisse dieser Analyse, in denen schon ein gewisser Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen zum Ausdruck kommt, dienen dann der Arbeitsstiftung als Basis für die diversen Lohnverhandlungen, deren Resultate schließlich wieder dem *Vermittlungskollegium* zur Entscheidung vorgelegt werden müssen. Im allgemeinen nimmt also der Sozialökonomische Rat nur einen indirekten Einfluß auf die Lohnpolitik, doch macht sich in den letzten Jahren immer stärker die Tendenz bemerkbar, daß er die Regierung in lohnpolitischen Fragen direkt berät.

Das Prinzip der Lohngleichheit

Die zweite hervorstechende Eigenart des niederländischen Lohnsystems besteht in dem Bestreben, das vor allem vom neutralen Gewerkschaftsverband unterstützt wird, aus vorwiegend sozialen, ethischen und ideologischen Gründen den Grundsatz des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit durchzusetzen⁴⁾. Nach diesem Grundsatz sollten die die Lohnfestsetzung normalerweise sehr stark beeinflussenden „irrationalen“ Faktoren ausgeschaltet werden, als deren wichtigste vom Standpunkt der niederländischen Lohnpolitiker betrachtet werden: die organisatorische und finanzielle Stärke einer bestimmten Fachgewerkschaft, die Änderungen von Nachfragen und Angebot auf dem Arbeitsmarkt, die Gewinn- bzw. Produktivitätslage eines Unternehmens und historisch bedingte Lohnunterschiede. Das Ziel der Lohngleichheit⁵⁾ ist, daß im Rahmen der erstrebten rationalen

4) Um jedes Mißverständnis auszuschalten, muß darauf hingewiesen werden, daß es dabei nicht sosehr um die Angleichung der Männer- und Frauenlöhne für gleichwertige Arbeit geht. Im Gegenteil, gerade in den Niederlanden war lange Zeit hindurch eine klare Tendenz vorhanden, die Löhne der weiblichen Arbeitskräfte langsamer ansteigen zu lassen, als jene der männlichen. Vgl. dazu auch: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl: Zwischenbericht über die Lohnentwicklung und die Lohnpolitik in den Industrien der Gemeinschaft, Februar 1958, Seite 27.

5) Der Kürze halber wird hier und im folgenden der Begriff der Lohngleichheit verwendet, der jedoch keineswegs mit Lohnnivellierung gleichgesetzt werden darf.

Lohnstruktur die Lohnhöhe ausschließlich von folgenden drei rationalen Faktoren bestimmt wird: erstens sollen im Lohn die regional verschieden hohen Lebenshaltungskosten ihren Ausdruck finden. Tatsächlich handelt es sich hier jedoch keineswegs um eine Differenzierung im eigentlichen Sinne des Wortes. Denn entsprechen z. B. die Lebenshaltungskostenzuschläge den wirklichen Verhältnissen, so bleibt der Reallohn trotzdem überall auf der gleichen Höhe. Einen zweiten rationalen Faktor stellt das Leistungslohnsystem dar, das zu Reallohnunterschieden führen kann⁶⁾. Ein weiterer rationaler Faktor, der im niederländischen Lohnsystem zu Differenzierungen führen darf, ist die Qualifikation des Arbeitnehmers. Zu diesem Zweck wurde ein eigenes System der *Arbeitsplatzbewertung* geschaffen, welches das eigentliche Fundament für die Verwirklichung des Grundsatzes der Lohngleichheit darstellt. Es würde zu weit führen, auf die Einzelheiten des 1950 in Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Kollektivvertragspartnern ausgearbeiteten Systems der standardisierten Methode der Arbeitsplatzbewertung einzugehen, das, nach den ursprünglichen Plänen seiner Urheber, sowohl für die industriellen Handarbeits- als auch Angestelltenberufe anwendbar sein sollte⁷⁾. An sich stellt diese Methode nur eine unter vielen anderen in der ganzen Welt gebräuchlichen dar. Wodurch sie besonderes Interesse erlangt, ist die Tatsache, daß ihr infolge des besonderen institutionellen Aufbaues des niederländischen Lohnsystems zu einer Monopolstellung verholfen werden und sie dadurch im Sinne der Verwirklichung des Prinzips der Lohngleichheit wirken sollte.

Die diesbezüglichen Wirkungsmöglichkeiten dieser Arbeitsplatzbewertungsmethode kann man sich an Hand zweier einfacher Beispiele vor Augen führen. Im ersten Fall werden zwei Arbeiter, die in zwei gleichartigen Betrieben der Metallindustrie an gleichartigen Maschinen stehen und auch gleichwertige Arbeit verrichten, auf Grund der standardisierten Bewertungsmethode den gleichen Lohn erhalten, mag nun das eine Unternehmen hohe Gewinne, das andere jedoch Verluste aufweisen⁸⁾. Das Ziel der Lohngleichheit, zu dem die standardisierte Methode ihren Beitrag leisten soll, beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Vergleichbarmachung der Arbeitsplätze innerhalb eines bestimmten Industriezweiges. Diese Bewertungsmethode strebt auch an, die Arbeitsaufgaben und Arbeitsplätze zwischen verschiedenen Industrien miteinander zu vergleichen, d. h. die gleichwertigen Arbeitsaufgaben in der Bau-, Textil-, Elektroindustrie usw. zu ermitteln, für die dann die gleichen Normallohnsätze in Anwendung kämen. Die irrationalen Lohnfaktoren sollen also auch zwischenindustriell weitgehend ausgeschaltet werden.

Auseinandersetzungen um die niederländische Lohnpolitik

Wenn man sich um eine objektive Beurteilung bemüht, so muß man sich dessen bewußt bleiben, daß es ein schwieriges, wenn nicht sogar unmögliches Unterfangen darstellt, die Auswirkungen einer bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahme im Nachhinein genau zu bestimmen. Dies gilt besonders für eine derart komplexe Frage wie den Zusammenhang zwischen gelenkter Lohnpolitik und allgemeiner wirtschaftlicher Entwicklung in den Niederlanden, da auf die letztere ja noch eine Unzahl anderer binnen- und außenwirtschaftlicher Faktoren eingewirkt hat. Hätten reales Volkseinkommen, industrielle und landwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung in den Niederlanden nicht den heutigen Stand erreicht, wenn man anstatt der besonderen Art der Lohnpolitik irgendeine andere Form gewählt hätte? Die Frage ist in dieser Form wohl kaum zu beantworten. Man müßte

6) Es steht mit den grundlegenden Gedanken der Lohngleichheit im Einklang, daß die Leistungsprämien höchstens 30 vH des Grundlohns betragen dürfen, um zu große Differenzierungen zu vermeiden. Dasselbe gilt für die Bestimmung, daß auch für die nach Zeitlohn Arbeitenden besondere Zuschläge gezahlt werden sollen, wenn in einem Unternehmen nur ein Teil der Arbeitnehmer nach dem Leistungssystem entlohnt wird.

7) Vgl. zu dieser Bewertungsmethode: A. Vermeulen, a.a.O.

8) In den Niederlanden ist es den Unternehmern bzw. Arbeitnehmern verboten, mehr als die staatlich festgesetzten Löhne zu bezahlen bzw. entgegenzunehmen. Die Zahlung oder Annahme von schwarzen Löhnen kann gerichtlich verfolgt und bestraft werden.

die Frage vielmehr so stellen, ob die wichtigsten Zielsetzungen, die man sich bei der Ausarbeitung des lohnpolitischen Systems gestellt hatte, auch tatsächlich erreicht worden sind. Dies ist in überraschend hohem Ausmaß der Fall gewesen. Trotz der mittel- und unmittelbaren Folgen des Krieges und des starken Bevölkerungszuwachses konnten die Niederlande einen imponierenden Wirtschaftsaufschwung verzeichnen und das Vollbeschäftigungsziel praktisch erreichen. Die bejahende Beantwortung der zuletzt formulierten Frage schließt allerdings nicht aus, daß andere Formen und Methoden der Lohnpolitik u. U. nicht ebenfalls zu durchaus befriedigenden Ergebnissen geführt hätten. Neben dem ökonomischen läßt sich darüber hinaus auch ein positives *gewerkschaftspolitisches* Ergebnis dieser Lohnpolitik verzeichnen. Die Gutachten und Weisungen der lohnpolitischen Institutionen lassen sich nur dann durchsetzen, wenn möglichst alle Arbeitsverhältnisse von Kollektivverträgen erfaßt werden und sich die Kollektivverträge nicht nur auf einzelne Unternehmungen, sondern jeweils über einen ganzen Industriezweig erstrecken. Tatsächlich sind heute weit mehr Arbeitsverhältnisse kollektivvertraglich erfaßt als vor dem Kriege: Vor 1939 waren es nur ungefähr 15 vH der individuellen Arbeitsverträge, derzeit sind es jedoch etwa 90 vH.

Die grundsätzliche Kritik richtet sich gegen die „staatliche Bevormundung“ der Kollektivvertragspartner bei Lohnverhandlungen. Die Einwände kamen von Seiten der Unternehmerorganisationen, die dem geltenden lohnpolitischen System bereits 1953 ihr Vertrauen aufgesagt hatten — ohne sich allerdings aus den zuständigen Gremien zurückzuziehen —, als auch von seiten eines Teils der Gewerkschaften⁹⁾. Der neutrale Gewerkschaftsverband (NW) dagegen steht auch heute noch auf dem Standpunkt: Eine „... liberale Lohnpolitik ist nicht die unsrige. In welcher konjunkturellen Lage wir uns auch befinden mögen, wir bleiben die Vertreter einer gelenkten Lohnpolitik¹⁰⁾“.

Von anderer Seite wird jedoch damit argumentiert, daß, wenn die Verantwortung und Entscheidungsgewalt beim Abschluß von Kollektivverträgen bei der Regierung und deren Organen verankert bleibe, die Gewerkschaften allmählich einen wesentlichen Teil ihrer Daseinsberechtigung verlören. Diese Gefahr sei um so akuter, als ja auch die inner- und zwischenbetrieblichen Lohnverhältnisse auf Grund der standardisierten Methode der Arbeitsplatzbewertung dazu tendieren, zu einer im wesentlichen bloß technisch-rechnerischen Angelegenheit zu werden.

Das erstaunliche Festhalten eines Teils der niederländischen Gewerkschaftsbewegung an der staatlich gelenkten Lohnpolitik stützt sich auf folgende Argumentation: Vollbeschäftigung und hohe Produktivität seien gleichzeitig erreichbare Ziele im Interesse der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen. Die Erreichung und Erhaltung der Vollbeschäftigung könne aber nicht dem Automatismus überlassen bleiben, sondern hänge von spezifischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ab, für welche die Regierung die Verantwortung trägt. Da das allgemeine Preisniveau ein strategischer Faktor für den Erfolg der Beschäftigungspolitik sei, müsse der Regierung bei der Bestimmung des allgemeinen Lohnniveaus ein entscheidender Einfluß übertragen werden¹¹⁾.

Es kann nun keineswegs die Aufgabe dieses Aufsatzes sein, die Berechtigung der Auffassungen der niederländischen Gewerkschaften in dieser Hinsicht zu untersuchen. Immerhin dürfte aber feststehen, daß ein System der zentralisierten Lohnkontrolle und -bestimmung nur so lange befriedigend funktionieren kann, als es durch bestimmte andere wirtschaftspolitische Kontroll- und Lenkungsmaßnahmen ergänzt wird. So mußten aber die

9) Um zu abgestimmten Aktionen im Rahmen der Arbeitsstiftung zu gelangen, arbeiteten ursprünglich die drei großen Gewerkschaften in einem besonderen „Raad von Vakzentralen“ zusammen, der jedoch später, auch unter dem Einfluß der verschiedenartigen Einstellung dieser Gewerkschaften zu den grundsätzlichen Problemen der Lohnpolitik, auseinanderfiel. Erst vor kurzem hat sich wieder eine gewisse Annäherung ergeben.

10) „De Vakbeweging“, Amsterdam, 29. 4. 1958, Seite 139.

11) Vgl. B. Zoetewij: National Wage Policy: The Experience of the Netherlands, in International Labour Review, Vol. LXXI, No. 2, Genf, Februar 1955, Seite 10.

neutralen Gewerkschaften bereits 1956 feststellen, daß sie von der Entwicklung der letzten Jahre beunruhigt wären; als Ursachen der Beunruhigung wurden die praktisch vollständige Aufhebung der Preislenkung, die Abschaffung des Dividendenstops und der Spekulationsgewinnabschöpfung, die Steuersenkungen und Mietzinserhöhungen aufgezählt¹²⁾.

Auch das Prinzip der Lohngleichheit findet keineswegs mehr die einheitliche Unterstützung aller gewerkschaftlichen Kreise¹³⁾. So wird von den Kritikern der Lohngleichheit oft folgendes Bedenken vorgebracht: Die Ausschaltung der irrationalen Lohnfaktoren mit Hilfe der Arbeitsplatzbewertungsmethode mag zwar theoretisch als möglich erscheinen. In der Praxis kann sich aber dadurch eine Verschiebung des Lohnkampfes ergeben, da Unternehmen, die auf Grund ihrer Gewinnlage in der Lage und bereit sind, höhere als die normalisierten Löhne zu zahlen, den irrationalen Faktoren in der Weise entgegenkommen können, indem sie die Arbeitnehmer und ihre Arbeitsaufgaben höher im Bewertungssystem einstufen, als es den Tatsachen entspricht. Welche Rolle die Überbewertung in Wirklichkeit spielt, kann nur sehr schwer beurteilt werden, wenn mit ihr auch sicherlich als Faktum gerechnet werden muß. Damit im Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß die holländische Bewertungsmethode keinesfalls ein fehlerfreies Funktionieren in der Hinsicht garantiert, daß jeder Arbeitsplatzbewerter zur gleichen Einstufung eines bestimmten Arbeitnehmers oder einer bestimmten Arbeitsaufgabe kommen muß, da die Einschätzung einer Reihe von Faktoren doch immer von der subjektiven Einstellung des Bewerter abhängt. Damit wird aber der Versuch zur Ausschaltung der traditionellen irrationalen Faktoren von der Einführung neuer irrationaler Faktoren begleitet.

Oft wird das Prinzip der Lohngleichheit auch deswegen bemängelt, weil es ein Hindernis für die horizontale Arbeitskraftmobilität darstelle. Laut den sonst vorherrschenden Anschauungen wird das in allen Ländern mehr oder minder stark zu beobachtende Phänomen der relativen Unelastizität des Arbeitsmarktes auf die geringer werdende Lohndifferenzierung zurückgeführt und zur Diskussion gestellt, ob nicht ein flexibleres Lohnsystem, das empfindlich auf die jeweilige Nachfrage-, Gewinn- und Produktivitätslage reagiere, ein geeigneteres Mittel sei, um die Arbeitskräfte in die aufstrebenden Betriebe zu leiten. Nun nehmen die Anhänger der Lohngleichheit eine gerade entgegengesetzte Haltung ein: „Was immer auch ihr tatsächlicher Einfluß auf die Arbeitskraftmobilität sein mag, so können horizontale Lohndifferenzierungen doch nur als ein Instrument zweifelhafter Wirksamkeit betrachtet werden. Diese werden aber erst dann wirksam, wenn die Arbeitnehmer ihre Immobilität überwinden und angesichts beträchtlicher Lohndifferenzen, die das Ergebnis ebenso beträchtlicher Produktivitätsunterschiede sind, ihre Arbeitsplätze wechseln ... Die Alternative, nämlich alle Industrien mit gleichen Löhnen für gleichwertige Arbeit zu belasten und die Aufteilung der Arbeitskräfte zwischen den verschiedenen Industrien der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen zu diesen Lohnsätzen ... zu überlassen, scheint nicht nur eine wirksamere, sondern auch produktivere Methode ... So kann die vom NW vertretene Beseitigung der horizontalen Lohndifferenzierungen auch aus allgemeinen ökonomischen Überlegungen heraus verteidigt werden¹⁴⁾.“

Diese Argumentation wird freilich nur so lange akzeptiert werden können, als die zentral fixierten einheitlichen Lohnsätze über jenen Löhnen liegen, die unter anderen Verhältnissen von den Grenzbetrieben bezahlt würden oder gerade noch bezahlt werden könnten. Nur unter dieser Voraussetzung würde die Beschäftigung in den der Produktivitätsentwicklung nachhinkenden Betrieben stärker zusammenschrumpfen, als bei einer sich an der betrieblichen Produktivitäts- und Gewinnsituation ausrichtenden Lohnpolitik, welche ohne Zweifel den großen Nachteil hat, daß sie die Grenzbetriebe infolge der Mög-

12) W. Hessel: Het Verdelingsvraagstuk in: Redevoeringen op het NVV-Jubileumcongres, Amsterdam, Juni 1956, Seite 23.

13) Der neutrale Gewerkschaftsverband hat freilich bis auf den heutigen Tag an dieser lohnpolitischen Zielsetzung festgehalten. Vgl. dazu z. B.: Netherlands Federation of Trade Unions, International Information Bulletin, Amsterdam, April 1958, Seite 3.

14) Zoeteweyj, a.a.O. Seite 12 ff.

lichkeit, niedrigere Löhne zu zahlen, praktisch subventioniert. Tatsächlich ist es in einer vollbeschäftigten Wirtschaft aber vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus weder notwendig noch wünschenswert, auf die Grenzbetriebe lohnpolitische Rücksicht zu nehmen. In der Praxis rufen jedoch uniforme Lohnsätze, die über die Tragfähigkeit der Grenzbetriebe hinausgehen, den stärksten Widerstand der betroffenen Interessentengruppen hervor, so daß sich die für alle Unternehmen geltenden Lohnsätze letzten Endes doch um das Grenzniveau bewegen.

Ließe sich das theoretische Konzept des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit mit Lohnsätzen, die die Tragfähigkeit der Grenzbetriebe übersteigen, in die Wirklichkeit umsetzen, so würde dieses System sicherlich einen wirkungsvollen Beitrag zur Verstärkung der horizontalen Mobilität und zur rationalen Umschichtung der Wirtschaftsstruktur darstellen. In der Wirklichkeit, die von starken interessenpolitischen Kräften bestimmt wird, läßt sich diese Konzeption jedoch offensichtlich nicht durchsetzen, sie wird in ihrer Form und in ihren Auswirkungen verfälscht und gibt damit zu unangenehmen Nebenerscheinungen Anlaß, die ihren Niederschlag auch in der Verteilung der Unternehmungserträge finden.

So wird von den Kritikern des niederländischen Lohnsystems auch darauf hingewiesen, daß die Lohngleichheit im Zusammenwirken mit der viele Jahre hindurch verfolgten zurückhaltenden Lohnpolitik in einem beträchtlichen Teil der Unternehmungen zu übergroßen Gewinnen führen mußte, wobei sich die Gewerkschaften die Chance entgehen ließen, diese soweit als möglich für die Arbeitnehmer nutzbar zu machen. Selbst der neutrale Gewerkschaftsverband mußte seinerzeit in einer offiziellen Stellungnahme zugeben, „daß die gelenkte Lohnfestsetzung in bestimmten Sektoren zu hohen Gewinnen geführt hat, und daß nicht am Rückstand des Arbeitnehmeranteils am Volkseinkommen gezweifelt werden kann“¹⁵⁾. Als weitere gewerkschaftspolitisch unangenehme Nebenwirkung mußte ein solches Lohnsystem in einer günstigen konjunkturellen Situation notwendigerweise auch zu einem Aufblühen der betrieblichen Sozialpolitik und zu einer weiteren Verstärkung der Tendenzen zum Betriebsegoismus führen.

Neue Tendenzen in der niederländischen Lohnpolitik

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß sich im niederländischen Lohnsystem bereits seit einiger Zeit gewisse Auflösungserscheinungen bemerkbar machen. Was die institutionelle Seite betrifft, so machte die Regierung bereits 1954 den Vorschlag, die lohnpolitischen Befugnisse vom Vermittlungskollegium auf den Sozialökonomischen Rat zu übertragen, wodurch sich die Weiterführung der Arbeitsstiftung erübrigt hätte. Diesem Vorschlag stimmten in der Folge die maßgeblichen Interessenorganisationen fast allgemein zu, und auch im Sozialökonomischen Rat kam man später zur Auffassung, daß es an der Zeit wäre, die lohnpolitischen Befugnisse, im Umweg über einen Lohnausschuß des Sozialökonomischen Rates, an die Kollektivvertragspartner rückzuübertragen.

Allerdings muß man sich bei den Diskussionen um die Entkontrollierung der Lohnpolitik immer vor Augen halten, daß darunter kaum jemand in den Niederlanden die Rückkehr zu vollkommen freien Kollektivvertragsverhandlungen und den gänzlichen Rückzug der Regierung vom Gebiet der Lohnkontrolle verstehen wird. Das Ziel der Reformen ist eine größere Autonomie der Kollektivvertragspartner, wobei aber gewisse Koordinationsbefugnisse des Staates aufrechterhalten bleiben sollen. Wenn nun bisher die lohnpolitischen Institutionen trotz aller Diskussionen noch nicht reformiert wurden, so scheint dies darauf zurückzugehen, daß man sich über die Details der Rückübertragung der lohnpolitischen Befugnisse auf die Kollektivvertragspartner und über die Art der weiter aufrechtzuerhaltenden Koordinationsbefugnisse der Regierung nicht einigen kann.

15) Nederlands Verbund van Vakverenigingen: De Loonpolitiek op de Helling, Amsterdam, S. 35.

Außerdem bestehen auch politische Bedenken: Die beabsichtigte Neuorientierung der Lohnpolitik würde zu einer Stärkung des Einflusses des Sozialökonomischen Rates führen, dem aber maßgebliche politische Kreise wegen seines korporationistischen Charakters einiges Mißtrauen entgegenbringen.

Was das Prinzip des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit betrifft, so sind hier die Auflösungserscheinungen allem Anschein nach noch stärker gewesen. Einerseits wurde die Lohngleichheit durch einen offiziellen und unerlaubten Prozeß neuerlicher Lohndifferenzierungen in Form der sogenannten „schwarzen Löhne“ untergraben. In einem Klima der Hochkonjunktur und des Nachfrageüberschusses auf dem Arbeitsmarkt versuchten die produktivitäts- und gewinnmäßig bessergestellten Unternehmen die benötigten Arbeitskräfte dadurch an sich heranzuziehen, daß sie den Arbeitnehmern über die normalen Lohnsätze zum Teil beträchtlich hinausgehende Löhne zahlten.

Andererseits trugen aber auch bestimmte Maßnahmen der offiziellen Lohnpolitik dazu bei, das ursprünglich rigorose System der Lohngleichheit aufzulockern. Von geringerer Bedeutung mag dabei die Genehmigung zur Einführung betrieblicher Gewinnbeteiligungssysteme gewesen sein, deren materielle Bedeutung — die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer wurde auf 4 vH der betrieblichen Lohn- und Gehaltssumme beschränkt — jedoch nicht allzugroß sein dürfte. Entscheidender dürfte gewesen sein, daß unter dem Druck verschiedener Interessengruppen die Regierung 1956 ihre Zustimmung zu einer sogenannten „marge politiek“ und den mit ihr verbundenen „maximalen“ Lohnrunden gab. Das Neue an dieser lohnpolitischen Form besteht darin, daß das für die zentrale Lohnpolitik zuständige Vermittlungskollegium zwar wie bisher eine Steigerung der Löhne um einen bestimmten Prozentsatz dekretiert, daß es aber den einzelnen Unternehmen überlassen bleibt, ob sie die Löhne um das erlaubte Maximum, nur um einen Teil desselben, oder gar nicht erhöhen. Infolge der bisher im allgemeinen günstigen Konjunktur- und Beschäftigungslage* wurde dieses Maximum in der Regel von allen Unternehmungen voll ausgeschöpft.

Eine weitere Einschränkung des Prinzips der Lohngleichheit kann aber noch von einer anderen Seite her erwartet werden, wenn man von der Annahme ausgeht, daß eine Arbeitszeitverkürzung in gewissem Sinne mit einer Lohnerhöhung gleichzusetzen ist. Heute darf auf Grund der geltenden Arbeitsgesetze die Arbeitszeit, die in den Niederlanden in den Industriebetrieben einheitlich 48 Stunden beträgt, ohne besondere Bewilligung seitens der Regierung weder erhöht noch verkürzt werden. Da Bewilligungen zur Arbeitszeitverkürzung in der Regel nicht erteilt werden, können Unternehmungen diese auch dann nicht anwenden, wenn sie dazu in der Lage und bereit wären. Nun hat sich der Sozialökonomische Rat vor kurzem gegen eine obligatorische, alle Wirtschaftszweige umfassende Arbeitszeitverkürzung ausgesprochen, jedoch der Regierung vorgeschlagen, unter gewissen Voraussetzungen die Genehmigung zu betriebsweisen Arbeitszeitverkürzungen zu erteilen, wenn dies die wirtschaftliche Situation der ansuchenden Betriebe erlaubt. Sollte, was erwartet werden kann, die Regierung den Empfehlungen des Sozialökonomischen Rates folgen, so ergibt sich dadurch faktisch eine neuerliche Durchbrechung des Prinzips der Lohngleichheit.

Zusammenfassend kann man also sagen, daß das rigorose niederländische System der staatlichen Lohnlenkung in zunehmendem Maße zentrifugalen Kräften ausgesetzt ist, welche die Tendenz verfolgen, zu freien kollektivvertraglichen Formen der Lohnfestsetzung zurückzukehren. Aber auch bezüglich des Prinzips der Lohngleichheit überwiegt der Eindruck, daß sich schließlich die ihm zugrunde liegenden ideologischen Zielsetzungen — bei voller Würdigung der dabei maßgeblichen sozialetischen Triebkräfte — nicht so durchschlagskräftig erweisen werden wie bestimmte, zu ihnen im Gegensatz stehende reale ökonomische Interessen.