

INTERNATIONALE RUNDSCHAU

Niederländische Lohnpolitik

Wohl kein Land der freien Welt hat in so starkem Maße lohnpolitische Instrumente entwickelt wie die *Niederlande*. Kurz nach dem Kriege kamen die Regierung und die in der Stiftung der Arbeit zusammenarbeitenden Sozialpartner überein, daß die Lohnentwicklung zunächst mit der Steigung der Kosten für den Lebensunterhalt parallel laufen sollte, wobei als Mindestlohn für ungeschulte Arbeiter der Preis des auf Karten erhältlichen Textil- und Lebensmittelpaketes zuzüglich der kontrollierten Miet- und entsprechender Kosten, wie die für Sozialversicherung, angenommen wurde. Zusätzliche Verdienste konnten nur durch Überstunden und Akkordeinnahmen entstehen.

Hierdurch und im Verlauf verschiedener allgemeiner Lohnrunden fand eine weitgehende Angleichung der Einkommen in den verschiedenen Wirtschaftszweigen und Ortsgruppen statt. Da außerdem das Kindergeld und die Sozialversicherung eine immer größere Rolle spielten, hatte dieses System, bei dem keine Änderungen der Tarifverträge ohne Genehmigung der staatlichen Schlichter stattfinden konnten, die Folge, daß eine starke Nivellierung zwischen den Einkommen der verschiedenen Wirtschaftszweige stattfand. Preiskontrolle und Dividendenstopp sorgten dafür, daß in gewissem Sinne von einer Einkommenspolitik gesprochen werden konnte.

In den fünfziger Jahren fand nicht nur eine Lockerung der Kontrollmaßnahmen außerhalb des Lohnsektors statt. Durch Anpassung der Lohnsätze zahlreicher Wirtschaftszweige auf Grundlage von Arbeitsplatzbewertung versuchten oft Arbeitgeber und Gewerkschaften gemeinsam, zusätzliche Erhöhungen der Ecklöhne für ihre Industrie zu erreichen. Dies wurde besonders aktuell, als das allgemeine Wachstum reelle Lohnverbesserungen in größerem Maße möglich machte und ihr Umfang schließlich von der Produktivitätsentwicklung im betreffenden Wirtschaftszweig abhängig gemacht wurde.

Da nun einmal eine Anzahl von Branchen (namentlich jene, die einen Dienstleistungscharakter haben wie z. B. Transport und Bauwirtschaft) eine geringere Zuwachsrate der Produktivität ausweist als neue Industrien wie Chemie und Elektronika, machte sich sehr bald die Tatsache bemerkbar, daß Wirtschaftszweige, die für die Gesamtentwicklung von fundamentaler Bedeutung sind, auf dem Arbeitsmarkt, besonders bei der Anwerbung junger Arbeiter, ins Hintertreffen kamen. Dies wirkte sich vor allem dort aus, wo die Schwere der Arbeit und andere Umstände, z. B. die Witterungseinflüsse im Bau, eher eine Prä-

mie gegenüber beschützten Arbeitsplätzen in schnell wachsenden modernen Fabriken erforderten.

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß trotz der im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit, Arbeitgeber, die höhere als von den Schlichtern genehmigte Löhne zahlen, strafrechtlich zu verfolgen, in wachsendem Maße sogenannte „schwarze Löhne“ zugestanden wurden. Natürlich schwankten diese zusätzlichen Einkommen je nach der Konjunktur oft erheblich, wie das ja auch in Ländern mit Tarifautonomie bei übertariflichen Vergütungen der Fall ist.

Waren die schwarzen Löhne zunächst auf gewisse Branchen und Betriebe beschränkt, so nahmen sie im Laufe der Jahre erheblich größeren Umfang an, während sich gleichzeitig noch andere Folgen der lohnpolitischen Situation bemerkbar machten.

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß die niederländische Lohnpolitik lange Zeit dazu beigetragen hat, daß eine gleichmäßigere Verteilung der Arbeitereinkommen stattfand, daß neben den Löhnen auch die Preise verhältnismäßig niedrig gehalten werden konnten und hierdurch zusammen mit der Verbesserung der sozialen Sicherheit — u. a. allgemeine Alterspension mit gleichen Renten für jeden, 80 bis 100 vH Krankengeld bis zu mindestens einem Jahr — und einer Mietpolitik, bei der jede Erhöhung durch Lohnkompensation ausgeglichen wurde, lange Zeit eine breit gestreute Steigerung der Kaufkraft auftrat. Gleichzeitig wurden die Produktionskosten verhältnismäßig niedrig gehalten, so daß die im Vergleich zu Ländern wie die BR, Belgien, Frankreich, England die junge Industrie in einem Land, das etwa 50 vH seines Sozialprodukts ausführen muß, auf den Weltmärkten konkurrenzfähig blieb. So hatte die Lohnpolitik in der ersten Nachkriegsperiode für den Spezialfall Niederlande trotz aller Durchlöcherungen zweifellos im Hinblick auf eine gleichmäßigere Verteilung des „Lohnfonds“, der Sicherung der Vollbeschäftigung und der Industrialisierung, die schon im Hinblick auf die außerordentlich große Bevölkerungszunahme unerlässlich war, große Verdienste.

Doch zeigte sich je länger, je mehr, daß die veränderten Verhältnisse ein Festhalten an dem ursprünglichen System unmöglich machten. Im Zeichen der europäischen Hochkonjunktur waren viele Unternehmer bereit, weit über Tarif zu bezahlen, wenn sie nur genug Arbeitskräfte bekamen. Die Gewerkschaften bekamen die Folgen einer Situation zu spüren, in der vertragliche Lohnerhöhungen oft hinter den Effektivlöhnen zurückblieben. Mit der wachsenden europäischen Zusammenarbeit und der vor allem durch die Sozialverordnungen der EWG erhöhten Mobilität der Arbeiter übten die Nachbarländer eine große Saugkraft auf dem niederländischen Arbeitsmarkt aus, wäh-

rend das verhältnismäßig niedrige holländische Lohnniveau zur Folge hatte, daß z. B. italienische Gastarbeiter nur in sehr geringem Maße angeworben werden konnten; sie konnten in der BR, der Schweiz und in Frankreich, mitunter sogar in Mailand bessere Löhne unter einem freundlicheren Himmel bei billigem Wein bekommen.

1963 wurde es deutlich, daß man zu spät diesen „Europa-Effekt“ erkannt hatte. Die steigende Spannung äußerte sich in einigen wilden Streiks. Verschiedene große Betriebe erklärten, daß sie autonom zu Lohnerhöhungen übergehen würden, und die Gewerkschaften verlangten, daß entscheidende Schritte zur Anpassung des holländischen Lohnniveaus an den europäischen Standard unternommen würden. Unter diesen Umständen kann es nicht überraschen, daß 1964 als das Jahr der „Lohnexplosion“ in die soziale Geschichte eingegangen ist. Neben einer Richtzahl von 10 vH Erhöhung der Tariflöhne, wurde zum erstenmal ein Minimumlohn von hfl. 100 je Woche eingeführt, was für eine Anzahl Arbeitnehmer Verbesserungen von 20 vH und mehr bedeutete, außerdem war ein neuer Mietzuschlag fällig. Zusammen mit anderen Lastenerhöhungen kalkulierte das Planbüro die totale Steigerung der Lohnkosten auf beinahe 17 vH.

Trotz dieser „Explosion“, die die Folge war von einem zu langen Festhalten an einem zu niedrigen Lohnstandard, stiegen 1964 die Lebenshaltungskosten nur um 5,5 vH, wovon lediglich ein Drittel auf die Lohnkostensteigerung zurückzuführen ist; der Rest geht auf Miet- und Umsatzsteuer-Erhöhungen, steigende Einfuhrkosten und ähnliche Einflüsse zurück.

Auch in den folgenden Jahren war es eine ganze Reihe von Faktoren, die weitere Lohn- und Preiserhöhungen auslösten, und denen gegenüber im Grunde jeder Dirigismus machtlos war. So stellte im Herbst 1966 der Sozial-Ökonomische Rat, in dem die Sozialpartner und Wirtschaftswissenschaftler zu je einem Drittel vertreten sind, fest, daß die Preissteigerungen der letzten Jahre weitgehend von außen in die holländische Wirtschaft importiert wurden. Auch löste die Lohnexplosion eine Investierungswelle aus, da die Industrie nun in steigendem Maße gezwungen wurde, mit Produktivität anstatt mit verhältnismäßig geringen Löhnen zu konkurrieren. In dieselbe Periode fiel eine expansive Baupolitik, wodurch allein der Wohnungsbau in zwei Jahren um etwa 50 vH erhöht wurde, was natürlich den durch die industriellen Investitionen schon ausgelösten Druck außerordentlich verstärkte. Schließlich und endlich hatte die Regierung 1964 eine weitgehende Senkung der Einkommensteuer in zwei Etappen zugestanden, eine Maßnahme, die allen modernen Wirtschaftstheorien ins Gesicht schlug, da sie auf der Spitze der Hochkonjunktur einen neuen Beitrag zur Überhitzung bedeuten mußte.

So kann man nur zu der Schlußfolgerung kommen, daß die Überhitzung der holländischen Wirtschaft und die damit zusammenhängende Lohn- und Preisentwicklung die Folge einer Reihe von Einflüssen ist, wobei vor allem die Versäumnisse einer rechtzeitigen Anpassung der Löhne an den europäischen Standard und die Notwendigkeit, den zwischen 1958 und 1962 bewußt gestoppten Wohnungsbau plötzlich mit großen Sprüngen den Erfordernissen eines dynamisch wachsenden Volkes gerecht werden zu lassen, zu Spannungen geführt haben, die nur bei einer besser geplanten und vorausschauenden Politik hätten vermieden werden können.

Daneben hat diese Entwicklung gezeigt, wie recht ein Beobachter von Übersee hatte, als er meinte, daß eine einseitig auf Lohnbeherrschung gerichtete Politik nur dann wirksam ist, wenn man sie nicht braucht, nämlich in der Rezession, daß sie aber in der Hochkonjunktur derart durchlöchert wird, daß sie zu einer Illusion wird. Ähnlich äußert sich der frühere Vorsitzende der Wirtschaftsberater von Präsident *Kennedy* und *Johnson*, Professor *Walter W. Heller*, wenn er erklärt, daß man nicht erwarten kann, daß in einer überhitzten Wirtschaft Lohn- und Preisrichtlinien die notwendige Stabilisierung zustande bringen können. Dazu ist mehr nötig, z. B. eine schnelle Reaktion mit steuertechnischen Instrumenten und auch die Einsicht, daß ein zu schnelles Wachstum des Ausstoßes von Kapitalgütern zu Inflation und Überkapazität führen kann.

Worum es also im Grunde geht, ist die Einsicht, daß das wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehen zu vielseitig ist, um es vornehmlich mit einer noch so perfekt ausgearbeiteten Lohnpolitik zu beherrschen. Allzuoft scheint man zu vergessen, daß das einzige „Naturgesetz“, das es vielleicht in der Ökonomie gibt, das von Angebot und Nachfrage ist, weil das Wasser nun einmal nur bergab fließt.

Will man die Folgen dieses „Gesetzes“ vermeiden, dann muß man eine der beiden Komponenten beeinflussen, aber nicht den Preis — in diesem Fall die Löhne —, der ihr gegenseitiges Verhältnis zur Folge hat. Darum sind neben diszipliniertem Auftreten nicht nur der Gewerkschaften steuerliche Maßnahmen wichtig, wenn sie schnell den Umständen angepaßt werden können. Gegebenenfalls muß man zu höherem Angebot durch größere Einfuhr oder zu Verringerung der Nachfrage durch direkte Kontrollen z. B. des Baumarktes, wie in England und Holland, übergehen.

Auf die Dauer wird eine Wirtschaftsexpansion, die stets hohe Investitionen im öffentlichen und privaten Sektor erfordert, ohne vermögensbildende Maßnahmen für das ganze Volk nicht möglich sein. Dabei wird immer mehr das Schwergewicht auf Gemeinschafts-Investitionen fallen müssen, wenn wir un-

sere „halb-fertige Gesellschaft“, wie Heller es formuliert, zu einer echten sozialen Demokratie entwickeln wollen. Darum haben sich auch die zusammenarbeitenden drei niederländischen Gewerkschaftsbünde auf den Standpunkt gestellt, daß eine einseitige Lohnpolitik alten Stils, wie sie heute in vielen Ländern propagiert wird, außer in Notsituationen keine ausreichende Lösung für die Probleme unserer Wirtschaft und Gesellschaft bietet. Dafür sind ihrer Ansicht nach Planung auf längere Sicht, Koordinierung der Finanzierung an Hand von Prioritäten, Reform der Unternehmungen mit mehr Mitbestimmung, mehr Freiheit der Sozialpartner und Teilnahme der Arbeitnehmer an den neuen Investitionen in der einen oder anderen Form unabdingbare Voraussetzungen.

Dr. Heinz Umrath, Amsterdam