

**Das sogenannte „MODELL NIEDERLANDE“ im internationalen Vergleich**  
*Einige Anmerkungen*

*INHALT*

1. Einleitung und Zusammenfassung
2. Der makroökonomische Hintergrund
3. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt (1982-1997)
  - a) Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
  - b) Arbeitsmarktpolitik
  - c) Lohnpolitik
  - d) Arbeitszeit
  - e) Sozialpolitik
4. Schlußfolgerungen
5. Literatur
6. Daten-Anhang: Die Niederlande im internationalen Vergleich

---

**1. Einleitung und Zusammenfassung**

Modelle hatten in der Wirtschaftspolitik seit jeher Konjunktur. Waren es in den 60er und 70er Jahren das französische Modell der „planification“, das dem Gedanken der zentralen Steuerung verpflichtet war; die soziale Marktwirtschaft deutscher Prägung, die dem Interessensausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zentrale Bedeutung beigemessen hat; oder bis Anfang der 90er Jahre natürlich des Modell Schweden, mit seiner eindeutigen Ausrichtung auf das Beschäftigungsziel; so traten in letzter Zeit, dem aktuellen Trend folgend, neue „Modell-Kandidaten“ auf: Aus wirtschaftsliberaler Sicht steht natürlich die „job machine“ in den USA an erster Stelle; was das Ausmaß an Deregulierung anbelangt werden oft Großbritannien und, neuerdings, Neuseeland als Vorbilder dargestellt; in den letzten Jahren wird weiters häufig auf Dänemark und Irland verwiesen, die ebenfalls auf eine überdurchschnittliche ökonomische Performance zurückblicken können.

Und es wird eben in letzter Zeit auch häufig auf das sogenannten „Modell Niederlande“ Bezug genommen. Dieses soll nachfolgend untersucht werden, wobei die zentrale Fragestellung lautet: Kann der in den Niederlanden seit 1982 eingeschlagene Weg, der zu einem Umbau des Sozial- und Beschäftigungssystems geführt hat, im Sinne einer neu zu findenden Balance zwischen Flexibilisie-

rung und Solidarität als vorbildhaft für Österreich, als nachahmenswertes Modelles angesehen werden ?

Die Wachstumsraten und die Beschäftigungsentwicklung der letzten 1 ½ Jahrzehnte in den Niederlanden nötigen doch ein gewisse Bewunderung ab, weil sie damit, für eine europäisches Land durchaus nicht selbstverständlich, an die Performance in den USA und Japan nahe herankommen. Dabei gibt es in der Entwicklung seit Anfang der 80er Jahre zwischen Österreich und den Niederlanden eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten: Die gewählte Wechselkursstrategie mit der Anbindung an die DM, die sozialpartnerschaftliche Lohnpolitik, die Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und einer Reform der Sozialpolitik.

Dennoch haben die Niederlande an einigen Stellen „die Nase vorne“: Sicherlich in der bereits angesprochenen Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, weil sie es geschafft haben, mehr Menschen in Beschäftigung zu bringen und die Beschäftigungsintensität des Wachstums insgesamt zu erhöhen (u.a. durch einen hohen Teilzeitanteil). Ihre Geldpolitik war etwas „wachstumsfreundlicher“, die fiskalpolitische Konsolidierung ist weiter vorangeschritten und ihre Lohnpolitik war noch zurückhaltender als in Österreich (was entscheidend ist bei einem Exportanteil von 50%). Zudem kann man wohl sagen, daß die niederländische Arbeitsmarktpolitik etwas innovativer ist.

Aber es gibt darüber hinaus (durchaus von niederländischen Stellen konzidiert) auch noch eine Vielzahl von Problembereichen: Der hohe Inaktivitätsgrad, der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen, der hohe „Steuerkeil“, die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, das hohe Ausgabenniveau im Sozialbereich, die hohe Schuldenquote und, langfristig, die zunehmende Alterung der Bevölkerung.

Insgesamt liegen die Niederlande damit im Spektrum „Flexibilisierung - Sicherheit“ irgendwo in der Mitte, wobei die Entwicklungen der letzten Jahre sicherlich eine Schwerpunktverlagerung zugunsten der Deregulierung brachte.

Vielleicht sollte man insgesamt also etwas vorsichtig mit dem Begriff „Modell Niederlande“ umgehen; oder um es in den Worten eines Niederländers zu fassen: „We should not speak of a Dutch model, but of a Dutch variant of the north-western European model“<sup>1</sup>.

## **2. Der makroökonomische Hintergrund**

Zur Analyse der Entwicklung in den Niederlanden soll das Jahr 1982 zum Ausgangspunkt genommen werden: Das Land stand im zweiten Jahr in einer Rezession, im Jahr darauf erreichte die niederländische Arbeitslosenquote ein historisches Hoch von 11% (1980 lag sie noch bei 4%).

Die Niederlande sahen sich dadurch früher als andere Länder mit der Notwendigkeit konfrontiert, eine Neuorientierung in der Wirtschaftspolitik („von der globalen Nachfragesteuerung zur mikroökonomischen Angebotsorientierung“) und den Umbau des Sozialsystems in Angriff zu nehmen.

Die Eckpfeiler dabei waren: Eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik (d.h. Anbindung des Gulden an die DM, langfristige Reduktion der Budgetdefizite, niedrige Inflationsraten), mehr Wettbewerb im geschützten Sektor und am Arbeitsmarkt und die Redimensionierung des Sozialstaates (beispielsweise durch Einschränkung der Invaliditätspensionen).

---

<sup>1</sup> Roland van Bekkum, niederländischer MISEP-Korrespondent, anlässlich eines Referates beim letzten Treffen in Brüssel, 27-28. Februar 1997.

Einleitend vielleicht noch zwei Anmerkungen zu Strukturmerkmalen der niederländischen Ökonomie:

- Die Niederlande weisen auch im internationalen Vergleich eine außergewöhnlich hohe Außenhandelsverflechtung auf - beinahe 50% des niederländischen BIP wird exportiert, etwas über 40% werden importiert (die österreichischen Vergleichszahlen liegen um etwa 25%). Dieser Aspekt ist beispielsweise nicht unerheblich für die Einschätzung der Auswirkungen der niederländischen Lohnpolitik
- Der Anteil der Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor arbeiten, ist in den Niederlanden besonders hoch: 73% arbeiten in diesem Sektor, 23% in der Industrie, 4% in der Landwirtschaft; die österreichischen Vergleichszahlen liegen bei 60%/33%/7% (Employment Outlook 1996, p 191).

### ***BIP- und Produktivitätswachstum***

Wie aus ABB 2/1 hervorgeht erzielten die Niederlande seit 1982 im Vergleich zum EU-Durchschnitt eine bessere Wachstums-Performance und näherten sich damit beinahe dem sehr hohen BIP-Wachstum in den USA und Japan an. Österreich und Deutschland konnten mit diesem Tempo nicht mithalten.

Dabei war die Rezession in den Niederlanden Anfang der 80er Jahre noch tiefergehend als vergleichsweise im EU-Durchschnitt oder im Nachbarland Deutschland. Im Rezessionsjahr 1993 lagen die Verhältnisse dann schon umgekehrt - seit diesem Konjunkturtief war der Wachstumsanstieg besonders bemerkenswert (wie ebenfalls in ABB 2/1 zu sehen ist).

Betrachtet man die Produktivitätsentwicklung so zeigt sich folgendes Bild: Auch in den Niederlanden haben sich die jährlichen Produktivitätszuwächse (Stundenproduktivität) seit den 60er Jahren von über 5% auf etwa 1,5% (im Durchschnitt der Jahre 1987-1994) reduziert. Dabei liegt das Produktivitätsniveau noch immer um etwa 15% über dem EU- und OECD-Durchschnitt (OECD 1996, p 47). Aber auffallend ist, daß sich die Zuwächse in den Niederlanden seit Mitte der 80er Jahre weit stärker reduziert haben als in der gesamten EU oder auch in Österreich (siehe ABB 2/2). Hohe BIP-Wachstumsraten und vergleichsweise niedrige Produktivitätszuwächse müssen kurz- und mittelfristig zu höherem Beschäftigungswachstum führen (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 3 a)<sup>2</sup>.

### ***Währungs- und Geldpolitik***

---

<sup>2</sup> Die Produktivitätsentwicklung hat kurz- und langfristig sehr unterschiedliche Wirkungen: Niedrige Zuwächse steigern zwar, definitionsgemäß, unmittelbar das Beschäftigungswachstum, aber auf lange Sicht kann die Wettbewerbsfähigkeit darunter leiden.

In ABB 2/3 ist sehr deutlich zu sehen, daß Österreich und die Niederlande seit Anfang der 80er Jahre dieselbe Wechselkurspolitik verfolgen: Der Schilling/DM-Kurs und der Schilling/Gulden-Kurs sind seither praktisch unverändert (beide Länder haben eine Hartwährungsstrategie eingeschlagen)<sup>3</sup>. Mit der Anbindung an die DM waren drei Effekte verbunden: (1) Preisstabilität wurde importiert, wobei langfristig die Inflationsraten in den Niederlanden noch unter jenen in der BRD und in Österreich liegen. (2) Die kurzfristigen und langfristigen Zinssätze verlaufen im Hartwährungsblock seit 1988 praktisch synchron. (3) Es kam zu einer effektiven Aufwertung von Gulden und Schilling (sowohl real als auch nominell), was wie eine Art „Produktivitätspeitsche“ für den exponierten Sektor wirkte.

Zwischen März und Dezember 1995 konnte die niederländische Zentralbank den Leitzinssatz auf ein historische niedriges Niveau von 2,75% senken (der niedrigste Wert seit 1939). Damit wurde der geldpolitische Spielraum praktisch zur Gänze ausgenützt, lag doch der deutsche Diskontsatz zu dieser Zeit bei 3%. Im Vergleich zur ähnlichen Entwicklung in Österreich scheint es zudem so zu sein, daß die niederländische Zentralbank den Zinssenkungsspielraum etwas weiter genützt hat als die ÖNB<sup>4</sup>.

### ***Fiskalpolitik***

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre gab es in den Niederlanden Defizitquoten, die zwischen 4,6% und 5,9% lagen, sodaß der öffentliche Schuldenstand auf 79,1% des BIP anstieg (1980 lag er noch bei 46,9%). Spätestens seit Anfang der 90er Jahre war es offensichtlich, daß diese Entwicklung keinesfalls fortgesetzt werden konnte.

Das Koalitionsabkommen von 1989 und insbesondere die sozialdemokratisch/liberale Regierung seit 1994 setzten sich zum Ziel, die Defizite und die gesamte Abgaben- und Steuerbelastung zu reduzieren, darüber hinaus Maßnahmen für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt (Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich) zu setzen und zur Verbesserung der Infrastruktur (Bahnausbau, Dammverbesserungen etc) beizutragen. Wie aus ABB 2/4 ersichtlich ist, konnte das Defizit für 1996 auf unter 3% (den Maastricht-Referenzwert) gesenkt werden. Dies gelang durch eine deutliche Reduktion der Ausgaben (nicht zuletzt im Sozialbereich) und obwohl das Abgabenniveau gesenkt wurde: Die gesamte Steuer- und Abgabenbelastung reduzierte sich in Jahren 1994-1996 um 3,7%, 2,4% und zuletzt um 4,0%. Dies gelang insbesondere durch die Vorgabe von Ausgabenplafonds (für das Zentralbudget, die Sozialversicherung und die Gesundheitsausgaben). Dennoch konnten 9 Mrd Gulden (etwa 55 Mrd ÖS) reserviert werden für Steuererleichterungen, die teilweise

---

<sup>3</sup> Im Vergleich dazu sind die Entwicklung von Yen, Dollar, Lira und schwedischer Krone ebenfalls angeführt.

zur Reduktion der Lohnnebenkosten verwendet werden sollen: Im Budget 1996 waren in diesem Zusammenhang zwei Maßnahmen vorgesehen

- Bei Personen, die nicht mehr als 115% des gesetzlichen Mindestlohnes verdienen, werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung reduziert (wodurch sich die Arbeitskosten dieser Personen um etwa 4,5% verringerten);
- Für langzeitarbeitslose Personen, die nicht mehr als 130% des Mindestlohnes verdienen, werden durch eine ähnliche Maßnahme die Arbeitskosten um etwa 13% (auf die Dauer von maximal 4 Jahren) gesenkt.

### **3. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt (1982-1997)**

#### **a) Beschäftigung und Arbeitslosigkeit**

In Personen gemessen ist die Beschäftigungsdynamik in den Niederlanden enorm: Ging die Zahl der Erwerbstätigen im Gefolge der Rezession 1981/82 noch um 5% (1980=100) zurück, so stieg sie bis 1996 auf 115% an und überholte damit sogar Japan knapp. Nur die USA hatten in dieser Periode einen größeren Beschäftigungszuwachs, die EU-Länder blieben dagegen z.T. weit zurück (siehe ABB 3a/1 und ABB 3a/2B).

Im selben Zeitraum stieg jedoch auch das Arbeitsangebot - insbesondere aufgrund von Immigration, höherer Erwerbsbeteiligung der Frauen und demographischen Entwicklungen - jährlich um durchschnittlich 1% an (in den 90er Jahren sogar um etwa 1,5% jährlich).

Die niederländische Erwerbsquote liegt 1995 bei 68,8%, also etwa in der Höhe des EU-Durchschnittes (Ö: 71,3%)<sup>5</sup>, die Beschäftigungsquote bei 64,3% (Ö: 68,7%). Wird jedoch um die sehr hohen Teilzeitquoten korrigiert, also auf „Vollzeitäquivalente“ umgerechnet, so sinkt die Beschäftigungsquote auf 50,4% ab<sup>6</sup>: D.h. die niederländische Ökonomie hat es bisher nicht geschafft, mehr als die Hälfte des möglichen Arbeitsvolumens (des Arbeitsangebots-Volumens) in Beschäftigung zu bringen !

Betrachtet man die Beschäftigungsintensität des Wachstums, also die Frage, wieviel Beschäftigung ein bestimmtes Ausmaß an BIP-Wachstum hervorbringt, dann zeigt sich: Auch in den Niederlanden steigt die Beschäftigungsintensität - entgegen der häufig geäußerten Ansicht vom „jobless growth“<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Betrachtet man in diesem Zusammenhang die Zinsdifferentiale am kurzen Ende, so unterschreiten die niederländischen Zinssätze tendenziell die deutschen Vergleichswerte weiter als die österreichischen.

<sup>5</sup> Vor allem die Erwerbsbeteiligung älterer Personen (zwischen 55-64) ist, ähnlich wie in Österreich, in den Niederlanden sehr niedrig.

<sup>6</sup> Die österreichischen Erwerbsquote fällt, korrigiert man um die Teilzeitbeschäftigten, von 71,3% auf 67,5%.

<sup>7</sup> Richtig ist jedoch, daß sich seit Anfang der 70er Jahre die langfristigen Wachstumsraten deutlich reduziert haben.

- an; sie liegt über jener in Österreich und noch weiter über der Beschäftigungsintensität in der EU (gesamt). Damit schafft es die niederländische Volkswirtschaft, mit einem bestimmten BIP-Wachstum einen beinahe ebenso großen Beschäftigungszuwachse wie in den USA hervorzubringen (siehe ABB 3a/3)

Nun zur Arbeitslosigkeit: Während Österreich seit Anfang der 80er Jahre beinahe permanent mit steigenden Arbeitslosenquoten konfrontiert war, reduzierte sich die niederländische Arbeitslosigkeit stetig vom Höchststand von 11,0% (1983) auf gegenwärtig knapp über 6%; nur in den Jahren 1992-94 kam es erneut zu einem vorübergehenden Anstieg (siehe ABB 3a/4). Werden allerdings zu den Arbeitslosen noch jene Personen hinzugezählt, die in Frühpension sind bzw Invaliditätsrente beziehen, die Sozialhilfe empfangen und die in beschäftigungsfördernden Maßnahmen sind, so steigt die derart gemessene Arbeitslosigkeit („broad unemployment - full time equivalent“) auf den beachtlichen Wert von über 25% an (siehe ABB 3a/2D).

Die Struktur der Arbeitslosigkeit in den Niederlanden kann folgendermaßen beschrieben werden: Sie ist bei Frauen höher als bei Männern, bei den Jugendlichen (15-24) höher als bei den 25-54Jährigen und bei den unqualifizierten Personen („primary education“) beinahe doppelt so hoch als im Durchschnitt; bei den Immigranten und den ethnischen Minderheiten sind die Arbeitslosenquoten sogar 3-3,5 mal höher als im Durchschnitt. Ein besonders beunruhigender Aspekt der niederländischen Arbeitslosigkeit ist der sehr hohe Anteil an Personen, die länger als 1 Jahr arbeitslos sind: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen liegt derzeit bei etwa 50%, womit dieses Problem nur noch in Italien, Irland und Belgien (dort liegen die Anteile jeweils über 60%) größere Ausmaße annimmt. In Österreich sind (je nach Meßmethode) zwischen 18% und 25% länger als 1 Jahr arbeitslos. Der niederländische Wert konnte 1991 auf 30% reduziert werden, stieg aber in der Folge wieder stark auf das gegenwärtige Niveau an.

Damit ist das Ausmaß an strukturelle Arbeitslosigkeit in den Niederlanden im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit relativ hoch: Gemessen an der NAIRU („non-accelerating inflation rate of unemployment“) beträgt sie 6%Punkte, bei einer Gesamtarbeitslosigkeit von 7,1% (1995)<sup>8</sup>. Für Konjunkturpolitik bleibt damit wenig Spielraum.

## **b) Arbeitsmarktpolitik**

1990 wurde die öffentliche Arbeitsvermittlung aus dem niederländischen Arbeitsministerium ausgelagert, in den Entscheidungsstrukturen, die tripartistischer Natur sind, dezentralisiert und darüber hinaus wurde das Vermittlungsmonopol aufgehoben. Getrennt davon blieb die Verwaltung der Ar-

---

<sup>8</sup> Verwendet man die nationale ALQ-Definition so liegt die NAIRU in Österreich bei 5,4%Punkte von 6,5% Gesamtarbeitslosigkeit (1994). Das NAIRU-Konzept ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, haften ihm doch enorme Meßprobleme an.

beitslosenunterstützung in den Händen der, sozialpartnerschaftlich geführten „Industrial Insurance Boards“ und der Kommunen, ein „one-counter system“ wurde damit also noch nicht erreicht. Man versprach sich von dieser Auslagerung (Österreich vollzog, nicht zuletzt unter Bezugnahme auf die niederländische Entwicklung, denselben Schritt 1994) eine Effizienzsteigerung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Charakteristisch an der niederländischen Arbeitsmarktpolitik sind insbesondere zwei Aspekte: (1) das relativ hohe Ausgabenniveau bei den passiven Leistungen und (2) der innovative Zugang zur aktiven Arbeitsmarktpolitik.

- In der passiven Arbeitsmarktpolitik wurden 1995, bei einer Arbeitslosenquote von 7,1%, 3,06% des BIP ausgegeben; in Österreich lag der entsprechende Wert bei 1,44% des BIP, bezogen auf eine Arbeitslosenquote von 4,2% (siehe ABB 3b/1). Daraus und aus ABB 3b/2<sup>9</sup> ist ersichtlich, daß die passiven Leistungen aus dem Titel der Arbeitslosenversicherung in den Niederlanden vergleichsweise „großzügiger“ sind als in anderen Ländern. Die gegenwärtigen Reformüberlegungen in bezug auf das „untere Ende“ am Arbeitsmarkt (also Personen mit schlechter Ausbildung und Einkommen nahe dem Mindestlohn) gehen, unter anderem, in die Richtung, den Abstand zwischen Lohnersatzleistungen und dem Nettolohn bei Wiederaufnahme einer Arbeit zu erhöhen, um dadurch den Arbeitsanreiz zu steigern<sup>10</sup>.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist, was den finanziellen Ressourceneinsatz betrifft, relativ gut ausgestattet: 1995 wurden etwa 1% des BIP für aktiven Maßnahmen ausgegeben (in Österreich waren es nur bescheidene 0,37%). Normiert man das Ausgabenniveau auf eine einheitliche Arbeitslosenquote und drückt die Ausgaben in % des BIP aus, so werden in den Niederlanden noch immer etwa 3 mal soviel an Mitteln verwendet als in Österreich. Nur Dänemark und Schweden haben, gemessen an diesem „normierten“ Indikator, noch höhere Ausgabenniveaus. Aber in den Niederlanden wird nicht nur vergleichsweise viel Geld für die aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt, diese zeichnet sich auch durch ihren innovativen Charakter aus: Die 1990 geschaffenen Stellenpools („labour pools“) beispielsweise bieten Langzeitarbeitslosen ein unbefristetes Dienstverhältnis, um sie dann für Jobs im (halb-)öffentlichen Bereich zu verleihen. „Jobclubs“ fassen Arbeitssuchende zusammen, um sie bei ihrer Stellensuche zu unterstützen. Und Zeitarbeitsunternehmen (START - Stichting Uitzendbureau Arbeidsvoorziening) wie-

---

<sup>9</sup> In dieser Abbildung sind Bruttoersatzquoten (Bruttolöhne vor Arbeitslosigkeit zum „Brutto-ALG“) für unterschiedliche Zeitperioden abgebildet. Österreich liegt dabei im Mittelfeld, die Niederlande haben in dieser Darstellung nach Dänemark die höchsten Ersatzquoten.

<sup>10</sup> Auch in den Niederlanden werden im Falle von Arbeitslosigkeit häufig unterstützende Maßnahmen wie beispielsweise Wohnbeihilfe, Kindergartenzuschüsse etc. gewährt; diese Unterstützungen fallen bei Arbeitsaufnahme weg. Es kann damit der „effektive Grenzsteuersatz“ auf über 100% steigen, womit sich der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zumindest aus pekuniären Gründen nicht lohnen würde.

derum verleihen schwer vermittelbare Personen in befristete Arbeitsverhältnisse. Es gibt derzeit 230 START-Geschäftsstellen, die 1994 129.000 Personen vermittelt haben<sup>11</sup>.

Die neue Regierung hat sich seit August 1994 auch zum Ziel gesetzt, Maßnahmen für schlecht ausgebildete Arbeitslose und generell für arbeitsmarktpolitische Problemgruppen zu setzen. Flexibilisierung am Arbeitsmarkt, Beseitigen von Anreizproblemen in den Systemen der sozialen Sicherheit, Reduktion der Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit, beschäftigungsfördernde Maßnahmen im öffentlichen und privaten Bereich - so lauten in Schlagworten die entsprechenden Ansatzbereiche. Insgesamt sollen bis 1998 mit diesen Maßnahmen etwa 350.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden. 40.000 Jobs davon sollen alleine im öffentlichen Bereich, in Spitälern, in der Kinder- und Altenbetreuung, im Umweltschutz und in der Denkmalpflege entstehen. Im Juni 1995 hat der Sozialminister 57 Beschäftigungsprogramme genehmigt, die 1996 etwa 20.000 Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose in der Privatwirtschaft schaffen sollten.

### c) Lohnpolitik

Bei der Beurteilung der niederländischen Entwicklung kommt der Lohnpolitik eine entscheidende Rolle zu. Folgende Aspekte sind hervorzuheben:

- Seit 1983 wird eine Politik der „Lohnzurückhaltung“ betrieben. In den 60er und 70er Jahren stiegen die realen Arbeitskosten deutlich rascher an als die Produktivität, was zu einer drastischen Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande führte. Anfang der 80er Jahre wurde im Gefolge des „Wassenaar Agreement“ (1982) auf ein anderes lohnpolitisches Regime umgestellt. Bis Ende der 80er Jahre stiegen die realen Arbeitskosten überhaupt nicht, wodurch sich die realen Lohnstückkosten deutlich reduzierten<sup>12</sup>. Die Lohnquote reduzierte sich in diesem Zeitraum, ebenso wie in Österreich, deutlich. Gegeben die hohe Außenhandelsverflechtung hatte damit die Zurückhaltung der Gewerkschaften bei ihren Lohnforderungen einen positiven Einfluß auf die Beschäftigungsentwicklung.
- Allgemein läßt sich über das System der niederländischen Lohnverhandlungen<sup>13</sup> folgendes sagen: Es ist ein System zwischen den Extremen „Zentralisiert - Dezentralisiert“. Die Verhandlungen finden auf Branchenebene statt, mit einem mittleren Grad an (direkter oder indirekter) Koor-

---

<sup>11</sup> Diese beispielhafte Aufzählung von Maßnahmen der niederländischen Arbeitsmarktpolitik kann naturgemäß nur bruchstückhaft sein. Bei manchen Aktivitäten (beispielsweise beim öffentlichen Arbeitskräfteverleih) wurden von der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung bereits „geistige Anleihen“ genommen.

<sup>12</sup> Die Entwicklung war in Österreich ähnlich: Zwischen 1975 und 1984 lagen die Reallohnzuwächse auch hierzulande über der Produktivitätsentwicklung, danach drehte sich, ebenfalls unter dem Eindruck der sich verschlechternden Lage am Arbeitsmarkt, die Entwicklung um. Insgesamt war das Ausmaß an Lohnzurückhaltung in den Niederlanden wohl ausgeprägter als in Österreich.

<sup>13</sup> Siehe dazu beispielsweise: OECD (1994), „Collective Bargaining: Levels and Coverage“, in: Employment Outlook, Paris 1994 oder OECD (1994), The Jobs Study, Chapter 4 „Wage Adjustment“, Paris 1994.



dinierung (in Österreich ist die Situation ähnlich, jedoch mit einem höheren Grad an indirekter Koordinierung). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt Anfang der 90er Jahre bei 26%, durch die gängige Praxis der „administrative extension“ (gesetzliche Ausdehnung von Verhandlungsergebnissen auf den gesamten Sektor) liegt die „bargaining coverage rate“ bei über 70%.

In den Niederlanden gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser wurde, weil dessen Steigerungsraten (die sich an jenen der durchschnittlichen Löhne orientierten) als nicht mehr vereinbar mit der Produktivitätsentwicklung von weniger qualifizierten Personen angesehen wurden, 1984 für beinahe ein Jahrzehnt eingefroren. Gegenwärtig beträgt der gesetzliche Mindestlohn etwa 60% des Durchschnittslohnes, Anfang der 80er Jahre lag er noch bei 70%. Etwa 3% der unselbstständig Erwerbstätigen arbeiten nach dem Mindestlohn.

Im Koalitionsabkommen von 1994 wurde weiters festgehalten, daß bei Lohnabschlüssen, bei denen die niedrigsten Löhne über dem gesetzlichen Mindestlohn liegen, diese nicht automatisch per Gesetz auf die gesamte Branche erweitert werden. Darüber hinaus wurde in den Jahren 1995 und 1996 von sogenannten „Öffnungsklauseln“ Gebrauch gemacht (beispielsweise bei dem in die Krise geratenen Flugzeughersteller Fokker, für den die Kollektivverträge für 4 Jahre ausgesetzt wurden, was mittelfristig zu einer 10%igen Lohnreduktion führt).

- Die Frage der Lohnflexibilität ist zweifach zu beurteilen: Auf aggregierter Ebene ist die zyklische Sensitivität der Lohnentwicklung - in dem Sinn, daß ein Anstieg der Arbeitslosigkeit die Lohnforderung zurückhaltender ausfallen läßt - nicht so hoch als beispielsweise in Österreich, Japan, Schweden und der Schweiz<sup>14</sup>. In bezug auf die relative Lohnflexibilität gibt es für die 80er Jahre keine Anzeichen einer ungleicher werdenden Lohnverteilung: Zwischen 1980 und 1990 blieb das Verhältnis zwischen 9. und 1. Dezil in der Lohnverteilung zum Median beinahe unverändert. Auch das Wachstum bei den Niedrigeinkommen liegt mit etwa 0,8% jährlich (1980-91) in der Größenordnung von Österreich und Großbritannien und ganz im Gegensatz zu den USA oder Kanada, wo die unteren Einkommen einen Rückgang ihrer Reallöhne hinnehmen mußten (siehe OECD 1996, S.28).
- In der gegenwärtigen niederländischen Diskussion zur Reform des Arbeitsmarktes spielt die Frage der Steuer- und Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit eine nicht unwesentliche Rolle. In diesem Zusammenhang ist für das Verhalten von Unternehmen in Hinblick auf ihre Arbeitsnachfrage und von Arbeitnehmern in bezug auf ihre Arbeitsangebotsentscheidung die Höhe des sogenannten „Steuerkeiles“ („Tax Wedge“) entscheidend; also die Differenz zwischen Arbeitskosten

---

<sup>14</sup> Der entsprechende Koeffizient ist für Österreich -2,59, für Japan beträgt er -3,29, im Falle der Niederlande beträgt er jedoch nur -0,73 (d.h. die realen Konsumlöhne wachsen langsamer, wenn die Arbeitslosigkeit über den langfristigen Trend ansteigt); siehe dazu: Elmeskov, J., Pichelmann, K. (1993), „Interpreting unemployment: The role of labour-force participation“, in: OECD Economic Studies No 21, Winter 1993.

und Nettolöhnen. Wie in ABB 3c/1 ersichtlich wird, erreicht in den Niederlanden der Steuerkeil mit über 45% für Einkommen von 66% des Durchschnittslohnes eines Industriearbeiters einen internationalen Spitzenwert.

#### **d) Arbeitszeit**

Die Frage der Arbeitszeit ist für den niederländischen Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung:

- In vielen Branchen wird nach einer 36 Stundenwoche gearbeitet, wobei beispielsweise im Bankensektor bei Verhandlungsabschluß (März 1995) vereinbart wurde, die Wochenarbeitszeit von 36 Stunden mit 1. Oktober 1996 einzuführen, gleichzeitig aber für ein Jahr auf kollektivvertragliche Lohnzuwächse zu verzichten. Werden Vollzeitbeschäftigten betrachtet, so liegt die durchschnittliche Wochen- und Jahresarbeitszeit in den Niederlanden im europäischen Mittelfeld (siehe ABB 3d/1).
- Als herausragendes Merkmal für die Niederlande gilt jedoch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten. Dieser liegt für 1995 bei etwa 35% und stellt somit in der EU den Höchstwert dar (siehe ABB 3d/1). Der Anteil bei den Männern liegt bei 17%, bei den Frauen bei 67% (in Österreich liegen die entsprechenden Werte bei 1,8% und 23,9%). Dabei ist es in den Niederlanden durchaus nicht so, daß es sich dabei ausschließlich um unterqualifizierte Tätigkeiten handelt: 65% der Teilzeitbeschäftigten haben in den Niederlanden eine höhere Schulbildung.

Problematisch ist jedoch an diesen Teilzeitquoten das Problem der „unfreiwilligen Teilzeit“, die sich dadurch ergibt, daß entweder kein entsprechender Vollzeitjob angeboten wird, keine Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen oder Anreizprobleme insofern auftauchen, als bei Annahme einer Vollzeitbeschäftigung Sozialunterstützung verloren ginge. Laut Umfragen ist dieser Anteil an unfreiwilliger Teilzeit bei den Frauen in der Größenordnung von 22% aller weiblichen Teilzeitbeschäftigten und bei Männern mit 16% anzusetzen, das sind etwa 5% des Arbeitsangebotes (also etwa 300.000 Personen); eine nicht gerade vernachlässigbare Gruppe !

#### **e) Sozialpolitik (i.w.S.)**

An dieser Stelle sollen nur kurz zwei Aspekte angesprochen werden: die Invaliditätspensionen und die befristeten Arbeitsverhältnisse.

- Von Arbeitgebern und Arbeitnehmern wurde gegen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre das Instrument der „Invaliditätspension“ zunehmend dazu verwendet, um den Stellenabbau „sozialverträglich“ zu gestalten, was angesichts einer nicht gerade restriktiven Anerkennungspraxis bei der Interpretation des Begriffes „Erwerbsunfähigkeit“ möglich wurde. Diese Entwicklung führte dazu, daß im Jänner 1994 ein Höchststand von 925.000 erwerbsunfähigen Personen (Voll-

zeitäquivalente), das sind immerhin 15% der Erwerbspotentials, erreicht wurde. Aus Sicht der Sozialversicherung war dieses Niveau untragbar. Seither wurde auf dieses Problem mit einer restriktiveren Anerkennungspraxis für Neuzugänge und der (jährlichen) Überprüfung des Grades der Invalidität reagiert, wodurch die Invaliditätspensionen bereits zum Sinken gebracht wurden (Juli 1995: 868.000). Wieviele Personen davon in Arbeitslosigkeit abgegangen sind, ist nicht bekannt.

- Das Ausmaß an befristeten Arbeitsplätzen ist in den Niederlanden (im Vergleich etwa zu Österreich) nicht unerheblich: Bei den Frauen liegt es mit über 10% über dem EU-Durchschnitt (der vor allem von der Sondersituation in Spanien mit extrem hohen Anteilen an befristeten Beschäftigungsverhältnissen von etwa 40% geprägt ist), bei den Männer knapp unter dem EU-Durchschnitt.

#### **4. Schlußfolgerungen**

Aus den dargelegten Überlegungen lassen sich aus österreichischer Perspektive folgende Schlüsse ziehen:

##### **a) Makroökonomische Politiken**

- Hohe Wachstumsraten sind für die ökonomische Performance von zentraler Bedeutung: Die Niederlande haben es durch ihren Policy-Mix seit Anfang der 80er Jahre geschafft, BIP-Wachstumsraten, die jenen in den USA und Japan nahe kommen, zu erreichen.  
Die relativ niedrige Produktivitätsentwicklung könnte, wenn sie auch kurzfristig die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht, langfristig eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Niederlande werden.
- Die Geldpolitik hat sich einen stabilen Anker, die DM, gesucht und damit das Land zum preisstabilsten in Europa gemacht. Die damit verbunden niedrigen Zinssätze fördern die Investitionen. Die niederländische Geldpolitik scheint damit ambitionierter und erfolgreicher in der Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung als die österreichische, zumindest in der Tendenz, gewesen zu sein.
- An der fiskalpolitischen Konsolidierung führt, vor allem dann, wenn die Steuer- und Abgabenquote hoch ist, kein Weg vorbei. Die Niederlande sind den „harte“ Weg des nominellen (!) Einfrierens von öffentlichen Ausgaben (und beispielsweise auch des Mindestlohniveaus) ge-

gangen. In Österreich würde schon der Weg einer Eindämmung der Ausgabendynamik genügen (wie mit den Sparpaketen bereits praktiziert).

## **b) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

- Gemessen in Köpfen ist die Beschäftigungsdynamik in den Niederlanden enorm. Daraus folgt, daß ein gewisses Maß an Umverteilung der Arbeit (über die Erhöhung der Teilzeitquoten) möglich und auch, aus österreichischer Sicht, wünschenswert war. Damit konnte, in Verbindung mit den niedrigeren Produktivitätszuwächsen, eine höhere Beschäftigungsintensität des Wachstum erreicht werden. Allerdings sind die Niederlande mit dem Problem von extrem niedrigen Beschäftigungsquoten konfrontiert (dies wird auch in den Niederlanden selbst als Problem angesehen; siehe Van Dijkhuizen 1996).
- Die Niederländer haben ein Strukturproblem am Arbeitsmarkt: Die hohen Arbeitslosenquoten am „unteren“ Ende des Arbeitsmarktes bzw ein Anteil an Langzeitarbeitslosen von 50% stellen definitiv eine Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik dar (die es in diesem Ausmaß für Österreich nicht gibt).

Die niederländische Arbeitsmarktpolitik ist wahrscheinlich auf der passiven Seite (bei den Ausgaben für Arbeitslosengeld, Sozialhilfe etc) etwas zu „großzügig“, auf der aktiven Seite wiederum gab es für die österreichische Arbeitsmarktpolitik seit jeher Grund genug, nach innovativen Modellen für Neuansätze in den Niederlande Ausschau zu halten.

- In der Lohnpolitik gibt es eine Vielzahl von Parallelen zwischen der österreichischen und der niederländischen Entwicklung: Das Ausmaß an Lohnzurückhaltung dürfte aber in den Niederlande langfristig etwas größer gewesen sein, was im Verbund mit den doppelt so hohen Exportquoten einen „doppelt“ positiven Effekt auf die Beschäftigungsentwicklung hatte. Die kurzfristige (zyklische) Flexibilität wiederum dürfte in Österreich höher sein. Bei Ländern mit ähnlich hoher Außenhandelsverflechtung wird gerade in der kommenden WWU die Bedeutung der Lohnpolitik noch weiter zunehmen.
- Was die „Generösität“ der Sozialpolitik insgesamt betrifft (Stichwort: Invaliditätspensionen) dürfte wiederum Österreich „die Nase vorne haben“.

## **5. Literatur**

Brittan,S.(1997), New role models for old, in: Financial Times, 27 Februar 1997.

OECD(1994), OECD Economic Surveys 1993-1994 - Netherlands, Paris 1994.

OECD(1996), 1995-1996 Annual Review - The Netherlands, ECO/EDR/GRA (96)1, Paris 1996.

Pinzler,P.(1997), Genesung auf holländisch, in: Die Zeit, 10. Jänner 1997.

SZW(1997), Social Policy and Economic Performance, „The Dutch Welfare State“, Conference, 23.-25. Jänner 1997, Amsterdam.

Van Bekkum,R.(1997), „The Dutch Model“, Referat gehalten anlässlich des MISEP-Treffens in Brüssel, 27.-28. Februar 1997 (Manuskript).

Van Dijkhuizen,K.(1996), „The Fall and Rise of the Dutch Economy“, Referat gehalten im EPC, Juni 1996.

## **6. Daten-Anhang: Die Niederlande im internationalen Vergleich**

*Daten-Anhang*

**ANLAGEN**

**zu**

**2. Makroökonomischer Hintergrund**

*Daten-Anhang*

**ANLAGEN**

**zu**

**3. Entwicklung am Arbeitsmarkt**