

Kees van Paridon

Die wirtschaftliche Position der Niederlande – wirklich besser als die deutsche?*

Ein Wunder dauert niemals ewig

Das ‚niederländische Arbeitsmarktwunder‘ – es scheint schon wieder so lange her zu sein, daß im Ausland voller Bewunderung über die Leistungen der niederländischen Wirtschaft gesprochen wurde. Zahlreiche ausländische Delegationen, vor allem auch aus Deutschland, besuchten die Niederlande, um mit eigenen Augen zu sehen, wie sich das niederländische Arbeitsplatzwunder vollzog und wobei es nun genau bei diesem ‚Poldermodell‘ ging. Zunächst konnten die Niederländer dieses Interesse nicht richtig einordnen, aber allmählich wurde auch ihnen klar, daß sich die niederländische Wirtschaft sehr stark entwickelte und daß besonders die Leistungen auf dem Arbeitsmarkt sich ganz klar positiv gegenüber denen vieler Nachbarländer abhoben. Die Wirtschaft wuchs kräftig, ständig kamen neue Arbeitsplätze hinzu, die Arbeitslosigkeit sank stark, und dank der deutlich steigenden Immobilienpreise und Aktienkurse wuchs die Kauflust der Niederländer noch weiter. Das Konsumenten- und Produzentenvertrauen war ausgezeichnet. Nach einiger Zeit entartete dies jedoch in Selbstüberschätzung. Nichts konnte mehr schiefgehen, so hatte es den Anschein. Aber es ging – wie uns die vergangenen Jahre lehrten – doch schief.

Zur gleichen Zeit, in den neunziger Jahren, geriet die deutsche Wirtschaft immer mehr in Probleme. Es stellte sich nicht nur heraus, daß sich der wirtschaftliche Aufschwung in den neuen Bundesländern viel schwieriger realisieren ließ, als es die anfänglichen Einschätzungen hatten vermuten lassen. Auch die Belastungen, die dies für den Staatshaushalt und die gesamte deutsche Wirtschaft mit sich brachte, erwiesen sich als viel höher als vorhergesehen. Dabei wurde immer deutlicher, daß die deutsche soziale Marktwirtschaft nicht mehr in ausreichendem Maße flexibel und sich selbst erneuernd war, um die Rahmenbedingungen für genügend Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen. So entwickelte sich die deutsche Wirtschaft, die bis dato mit ihrer Ordnung, ihren Institutionen und Leistungen für viele andere Länder ein Vorbild gewesen war, immer mehr zu einem Problemfall.

* Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den ich am 5. Februar 2003 am Zentrum für Niederlande-Studien gehalten habe. Er wurde von Annegret Klinzmann, M.A. aus dem Niederländischen übersetzt.

Als die Weltwirtschaft ab 2000 zu stocken begann und nach 2001 stark zurückfiel, wurden auch die Niederlande von einer harten und langanhaltenden Rezession getroffen. Das ‚holländische Wunder‘ war vorüber. Die niederländische und die deutsche Wirtschaft funktionierten in den vergangenen Jahren im europäischen Vergleich ähnlich schlecht. Das Wirtschaftswachstum ist sehr niedrig, Arbeitslosigkeit und Haushaltsdefizit steigen. Allerdings geschieht dies auf unterschiedlichen Ebenen. In Deutschland sind sowohl die Arbeitslosigkeit als auch das Haushaltsdefizit bedeutend höher. Darf daraus geschlossen werden, daß die niederländische Wirtschaft doch besser dasteht als die deutsche? Um diese Frage geht es in dem vorliegenden Aufsatz.

Es soll im folgenden ein Einblick in die Entwicklung der beiden Länder gegeben werden, in die von ihnen geführte Politik sowie in die Herausforderungen, Risiken und Chancen, mit denen die Wirtschaft beider Länder in der kommenden Zeit konfrontiert werden wird.

Die ökonomische Entwicklung der Niederlande und Deutschlands – ein Überblick¹

Die ökonomische Entwicklung beider Länder seit 1945 läßt sich grob in drei Phasen einteilen. Die erste Phase, in der beide Länder ihre schwer angeschlagene Wirtschaft und Gesellschaft wieder in Ordnung bringen mußten, was ihnen auch vorzüglich gelang, dauerte von 1945 bis ca. 1970. In der zweiten Phase, von 1970 bis zum Beginn der neunziger Jahre, wurden beide Ökonomien von schweren Rezessionen getroffen. Dabei waren die Folgen für die Niederlande viel ernster als für Deutschland. Während die deutsche Wirtschaft in dieser Zeit den Krisenerscheinungen einigermaßen zu widerstehen schien, durchlebte die niederländische Wirtschaft eine recht dramatische Krise. Um die Wirtschaft wieder in Gang zu bekommen, waren einschneidende Maßnahmen notwendig. Um 1989 schien es allgemein, als stünde Deutschland wirtschaftlich bedeutend besser da. In der dritten Phase, von 1990 bis heute, zeigte sich jedoch, daß die deutsche Wirtschaft doch schwächer war, als man gedacht hatte, während die niederländische Wirtschaft eine unerwartet starke Erholung zeigte. Bevor die ökonomische Entwicklung in den verschiedenen Phasen ausführlicher beschrieben wird, soll zunächst der Verlauf einiger wichtiger sozioökonomischer Indikatoren graphisch wiedergegeben werden.²

¹ Übersichtsuntersuchungen zur ökonomischen Entwicklung beider Länder in der Nachkriegszeit bieten unter anderem J. LUITEN VAN ZANDEN, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland*, Utrecht 1997 und H. GIERSCH/K.-H. PAQUÉ/H. SCHMIEDING, *The fading miracle. Four decades of market economy in Germany*, Cambridge 1993.

² Die Angaben stammen von der OECD, *Economic Outlook no 74*, Paris 2003 (verwendet in den Graphiken 1, 3, 4, 5 und 6), und von der EUROPÄISCHEN KOMMISSION, *European Economy*, Brüssel 2003 (Graphik 8).

Eine graphische Wiedergabe der wichtigsten sozioökonomischen Indikatoren

Die Wachstumszahlen für das Bruttosozialprodukt – gesamt und pro Kopf – weisen recht geringe Unterschiede zwischen beiden Ländern aus. Lediglich in den neunziger Jahren (Graphik 1; alle Graphiken befinden sich im Anhang ab Seite 164) stechen die Niederlande deutlich in positivem Sinne hervor, aber auch für die Niederlande gilt, daß damit die Wachstumszahlen der sechziger Jahre bei weitem nicht realisiert werden. Bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Entwicklung des Bruttosozialprodukts im Vergleich zum europäischen Durchschnitt (Graphik 2) zeigt sich, daß Deutschland und die Niederlande von 1960 bis heute über dem europäischen Durchschnitt liegen. Die Position Deutschlands ist im gesamten Zeitraum – abgesehen von dem Trendeinbruch 1991 infolge der deutschen Wiedervereinigung – ziemlich konstant geblieben. Die Niederlande wuchsen hingegen in den siebziger und achtziger Jahren langsamer als der europäische Durchschnitt, zeigten aber in den neunziger Jahren einen bemerkenswerten Aufschwung. Dieser war sogar so stark, daß die Niederlande in den letzten Jahren klar vor Deutschland liegen.

Auch bei einem Blick auf den Arbeitsmarkt läßt sich der Aufschwung in den Niederlanden in der letzten Periode deutlich ablesen. Zunächst verläuft die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in beiden Ländern (Graphik 3) ziemlich parallel, mit einer starken Absenkung in den fünfziger Jahren, einer geringen Arbeitslosigkeit in den sechziger Jahren und einer Zunahme ab 1973. Danach divergieren beide Länder: Die Folgen der beiden Rezessionen aus den siebziger Jahren und zu Beginn der achtziger Jahre sind in den Niederlanden viel ernster als in Deutschland. Nach 1983 sinkt jedoch die Arbeitslosenquote in den Niederlanden nahezu kontinuierlich. Gleichzeitig hält die Zunahme der Arbeitslosigkeit in Deutschland, vor allem nach der Wiedervereinigung, an. In den neunziger Jahren unterscheiden sich die Niederlande und Deutschland wieder erheblich voneinander, nun aber zum Nachteil Deutschlands. Vergleicht man die Zahlen für den Arbeitsanteil in Personen miteinander (Graphik 4), dann zeigt sich, daß die Niederlande beinahe über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg erheblich niedriger als Deutschland liegen.³ Dank einer enormen Aufholjagd nähern sich die Niederlande hier in den letzten Jahren Deutschland an.

Graphik 5 zeigt schließlich, daß die Staatsausgaben (als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts) in beiden Ländern Anfang der siebziger Jahre rasch anstiegen, daß diese Steigerung jedoch in Deutschland ab 1975 zu einem abrupten Stillstand kam, während sie sich in den Niederlanden bis zum Beginn

³ Gerade bei diesem Indikator sind hinsichtlich der Ergebnisse je nach verwendeter Definition manchmal große Unterschiede zu verzeichnen. So werden in den Niederlanden und auch bei der OECD nur Menschen mit einer Arbeitsstelle von 12 Stunden oder mehr mitgerechnet. Daneben ist der Umfang der Teilzeitarbeit von Bedeutung. Angaben zu den Ergebnissen des Jahres 2002: EU-Arbeitspartizipation 76,3 für die Niederlande und 68,9 für Deutschland, Arbeitspartizipation nach OECD 67,2 für die Niederlande und 68,7 für Deutschland und schließlich – wiederum nach EU-Angaben – Arbeitspartizipation in Vollzeiteinheiten 59,6 für die Niederlande und 58,1 für Deutschland.

der achtziger Jahre unvermindert fortsetzte. Danach stabilisierte sich die Ausgabenquote auch dort. In den neunziger Jahren gelang es, in den Niederlanden eine substantielle Senkung zu erreichen, wodurch sich die Niederlande seit einigen Jahren unter dem deutschen Niveau befinden. Diese Senkung konnte vor allem durch geringere Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherheit erreicht werden. Graphik 6 zeigt die Entwicklung des Finanzdefizits. Diese Defizite waren über eine lange Zeit in Deutschland erheblich kleiner als in den Niederlanden, aber auch hier haben die Niederlande in den letzten Jahren deutlich aufgeholt. So konnte Ende der neunziger Jahre sogar eine Überschusssituation realisiert werden, die jedoch mit der Rezession wieder verschwunden ist.⁴

Aus den verschiedenen Graphiken läßt sich – wie weiter oben bereits skizziert – eine Periodisierung ableiten, mit einer ersten Phase (1945–1973), in der beide Länder in sozioökonomischer Hinsicht mehr oder weniger gleichauf liegen, einer zweiten Phase (1973–1989), in der Deutschland zwar in wirtschaftlicher Hinsicht auch weniger gute Fahrt machte, in der jedoch die niederländische Wirtschaft in sehr große Probleme geriet, und mit einer dritten Phase (1989–2000), in der die niederländische Wirtschaft sich immer deutlicher konsolidierte und damit der deutschen Wirtschaft mit Blick auf fast alle Indikatoren den Rang ablief.

Phase I von 1945 bis 1973: die Phase des Wiederaufbaus und des Wirtschaftswunders

Als 1945 der Krieg zu Ende war, waren die Perspektiven in beiden Ländern ausgesprochen schlecht. Wie würde es jemals wieder möglich sein, die Bevölkerung zu ernähren und unterzubringen und für ein ausreichendes Wachstum an Arbeitsplätzen zu sorgen? Beide Länder waren schwer angeschlagen, Städte lagen in Schutt, Fabriken, Straßen, Brücken und Häfen waren zerstört.⁵ Dabei hatte Westdeutschland in den ersten Jahren mit einem enormen Zustrom von Menschen aus den früheren deutschen Gebieten in Polen und der Sowjetunion zu kämpfen, während die Niederlande mit einem Aufstand in Niederländisch-Indonesien und schließlich – durch die Unabhängigkeit Indonesiens – mit dem Verlust dieses in wirtschaftlicher Hinsicht so wichtigen Gebietes konfrontiert wurden.

Und doch gelang die wirtschaftliche Konsolidierung. Beide Länder konnten hohe Wachstumszahlen realisieren, höher als sie jemals zuvor oder danach erreicht wurden, und in Deutschland lagen sie noch ein wenig höher als in den Niederlanden. Es wurde mit voller Kraft in Unternehmen investiert, in die Infrastruktur und in den Wohnungsbau. Die Zahl der Arbeitsplätze

- 4 Der Überschuß im Jahr 2000 wird durch die einmaligen Einkünfte infolge der Versteigerung der UMTS-Rechte verursacht.
- 5 Der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, daß diese kurze, grobe Charakterisierung der ersten Nachkriegsjahre keineswegs allen relevanten Unterschieden zwischen beiden Ländern gerecht wird. Auch darf die Erwähnung des Verlustes von Indonesien nicht als eine Verurteilung dieser Entwicklung gesehen werden, ganz im Gegenteil.

wuchs stark, und damit sank die Arbeitslosenzahl in den sechziger Jahren auf unter ein Prozent. Jahrelang gab es eine gedämpfte Lohnentwicklung. Dies fand erst in den sechziger Jahren ein Ende.⁶ Die Staatsausgaben waren ständig gestiegen, vor allem auch die für das Sozialsystem. In beiden Ländern war ein umfangreiches System der sozialen Sicherung aufgebaut worden, wobei vor allem in den sechziger Jahren eine Reihe von Regelungen stark verbessert wurden. Die Handelsbeziehungen, vor allem auch die zu den übrigen Ländern der gerade gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, entwickelten sich sehr vorteilhaft. Die relative Unterbewertung beider Währungen im Vergleich zu anderen Währungen begünstigte die Beziehungen. Wenn es denn Unterschiede gab, beispielsweise bei der Inflation, die in Deutschland etwas niedriger war, dann waren sie ziemlich marginal.

Auf institutioneller Ebene gab es deutliche Parallelen, aber auch Unterschiede. Beide Länder entschieden sich bewußt für eine Marktwirtschaft, in der der Staat, besonders im Hinblick auf das Sozialsystem, eine klar definierte, wenn auch eingeschränkte Rolle spielte. Nach ausgedehnten Diskussionen entschied man sich in Deutschland – unter der Führung von Ludwig Erhard – für das Konzept der sozialen Marktwirtschaft, in dem die soziale Sicherheit einen wichtigen Platz einnahm. Daneben war es die Aufgabe des deutschen Staates, für einen ausreichenden Wettbewerb zu sorgen. In den Niederlanden hingegen stand man Kartellabsprachen positiver gegenüber. Über die Position der Zentralbank herrschte allerdings Übereinstimmung. Diese sollte unabhängig von politischer Beeinflussung sein.⁷ Beide Länder befürworteten den Freihandel.

Bei den politischen Vorbereitungen und den Kontakten mit den Sozialpartnern gab es deutliche Unterschiede. Gleich im Jahr 1945 entschied sich die niederländische Regierung für die Einrichtung des Centraal Planbureau (CPB), einer Regierungsinstanz für Wirtschaftsanalyse. War man bei der Gründung des CPB noch von einem methodischen Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung und das Eingreifen des Staates ausgegangen, so wurde schon bald die Erarbeitung von adäquaten Prognosen über die niederländische Wirtschaft zur Hauptaufgabe. Im Laufe der Jahre entwickelte sich das CPB in den Niederlanden – nicht zuletzt dank des für seine Arbeit an ökonomischen Modellen berühmten Tinbergen⁸ – zu *der* Instanz schlechthin auf diesem Gebiet. Gleichzeitig entschied man sich in den Niederlanden für eine gemäßigte keynesianische Makropolitik. In Deutschland war man hingegen – unter anderem aufgrund der Erfahrungen von vor 1945 – für eine zurückhaltendere Rolle des Staates. Erst unter der großen Koalition im Jahre 1966 entschied sich Deutschland, besonders unter dem Einfluß Schillers, ebenfalls für eine keynesianische Politik. Noch deutlicher war der Unterschied bei dem Verhältnis zwischen Regierung und Sozialpartnern. In Deutschland wählte

⁶ In den Niederlanden fand der Lohndurchbruch 1963 statt, in Deutschland erst 1969.

⁷ In der niederländischen Situation war die niederländische Zentralbank (De Nederlandsche Bank) nach dem Bankengesetz von 1948 nicht völlig unabhängig, jedoch gab es in der Praxis kaum Unterschiede zur deutschen Situation.

⁸ Der niederländische Wirtschaftswissenschaftler Jan Tinbergen erhielt 1969 den Nobelpreis für Wirtschaft.

man 1949 bewußt die Tarifautonomie, um eine klare Trennung zwischen Staat und Sozialpartnern zu gewährleisten. Tarifverhandlungen lagen in der Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, der Staat hatte sich herauszuhalten. In den Niederlanden entstanden hingegen gerade in dieser Zeit sehr intensive Kontakte zwischen diesen Parteien, besonders auf dem Gebiet der Lohnentwicklung. Alle Parteien – Regierung, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Zentralbank, CPB und unabhängige Interessenvertreter – kamen im Sociaal-Economische Raad (SER) zusammen, wo man eine gemeinsame und auf breiter Ebene getragene sozioökonomische Strategie beschloß, in der die gemäßigte Lohnentwicklung eine entscheidende politische Variable war. So unterschiedlich die Entscheidungen beider Länder in diesen Punkten auch waren, die ausgesprochen positive wirtschaftliche Entwicklung schien die Richtigkeit beider Entscheidungen zu bestätigen. Abgesehen von einigen verhältnismäßig kleinen Rezessionen schien die Periode der Prosperität niemals zu Ende zu gehen.

Phase II von 1973 bis 1989: Die Phase der ökonomischen Krise und der vorsichtigen Erholung

Als sich die OPEC-Länder 1973 dazu entschieden, den Ölpreis um 400 Prozent zu erhöhen, stürzten sie damit die Weltwirtschaft in eine ernste Rezession. In vielen Ländern stagnierte das Wachstum, stieg die Arbeitslosigkeit, geriet der Staatshaushalt aus dem Gleichgewicht und stieg die Inflation rasch an. Dies traf auch auf die Niederlande und auf Deutschland zu. Auch wenn die Ölpreisteigerung wichtig war, so muß dennoch die Erklärung für die Schwere und die Dauer dieser Rezession – ebenso wie für die von Anfang der achtziger Jahre – vor allem bei inländischen Faktoren gesucht werden. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung der fünfziger und sechziger Jahre hatte bei Unternehmern, Gewerkschaften und der Regierung zu einer Gewöhnung, aber auch zu einer Erstarrung geführt. Man dachte, man wisse, wie die Wirtschaft funktioniert und wie man die brauchbaren Instrumente einsetzen müsse, um nötigenfalls korrigierend einzugreifen. Die notwendigen wirtschaftlichen Anpassungen aufgrund von neuen Konkurrenten, anderweitigen neuen Produkten und Technologien und manchmal auch aufgrund der Sättigung der Nachfrage verliefen jedoch immer schleppender. Nach 25 Jahren der positiven wirtschaftlichen Entwicklung konnten Unternehmer und Arbeitnehmer nicht mehr die notwendige Dynamik aufbringen. Gleichzeitig geriet eine Reihe von traditionellen Sektoren immer mehr unter Druck. Unternehmer verlangten Subventionen, um Arbeitsplätze zu erhalten, und Arbeitnehmer wollten keine Lohnzurückhaltung akzeptieren. In den unruhigen sechziger Jahren war der Konsensgedanke in der Versenkung verschwunden. Die Regierungen, die auf die bewährte keynesianische Medizin vertrauten und um den Verlust von Arbeitsplätzen fürchteten, versuchten die Wirtschaft über Investitionsanreize wieder in Gang zu bekommen; dabei waren sie sich nur unzureichend der Tatsache bewußt, daß sich die Umstände grundsätzlich geändert hatten. Je offener die Wirtschaften geworden waren, desto kraftloser

waren die Investitionsanreize und ihre Auswirkungen. Daneben übten Entwicklungen wie Individualisierung und Emanzipation auf den Bildungsbereich, den Arbeitsmarkt, aber auch im Bereich der sozialen Sicherheit einen wichtigen, wenn auch oft nicht wahrgenommenen Einfluß aus. Die Jahre des Wirtschaftswunders waren in beiden Ländern definitiv vorbei.

In der Periode nach 1975 erwies es sich, daß die keynesianische Politik nicht mehr effektiv war. Auch wenn sich das Wirtschaftswachstum wieder relativ erholte, kamen doch kaum Arbeitsplätze hinzu (während die Bevölkerung weiterhin wuchs), die Arbeitslosigkeit war nicht oder kaum zu senken, der Staatshaushalt blieb ein Problem, die Ausgaben für die soziale Sicherheit stiegen weiterhin, und die Inflation blieb besorgniserregend hoch. Ganze Sektoren schrumpften zusammen, es gab zahlreiche Bankrotts, und die Regierungspolitik zeigte immer weniger Wirkung. Von dem Vertrauen in die Wirtschaft war nur noch wenig übrig. Während früher noch die Bäume in den Himmel wuchsen, sprach man heute von ‚jobless growth‘. Diese Phänomene traten in Deutschland und in den Niederlanden auf, im letztgenannten Land jedoch in viel ernsterem Ausmaß. Die Zunahme der Staatsausgaben dauerte hier – unter anderem genährt durch die beträchtlichen Erdgaserträge – viel länger an. Die Inflation war höher, und dies trug dazu bei, daß auch die Lohnforderungen höher waren. Schließlich stieg die Arbeitslosigkeit ebenso wie die Inanspruchnahme der Sozialsysteme weiter an. Die Teilnahme am Arbeitsmarkt sank deutlich. Während immer mehr Menschen – vor allem Frauen – arbeiten wollten, blieb die Zahl der Arbeitsplätze konstant. Es wurde immer deutlicher, daß die Wettbewerbsstellung der niederländischen Wirtschaft ernsthaft unterminiert war. Was man auch ausprobierte – nichts schien zu gelingen. Nicht umsonst sprach man in diesen Jahren von der ‚Dutch disease‘. In Deutschland zeigten sich zwar die gleichen negativen Tendenzen, doch die Resultate waren weniger dramatisch. Im internationalen Vergleich stand die deutsche Wirtschaft immer noch sehr gut da. Nicht umsonst betrachteten in dieser Zeit viele Länder Deutschland gerne als die ‚Lokomotive der Weltwirtschaft‘ und blickten neidvoll auf die Stabilität der sozialen Marktwirtschaft.

Mit der zweiten Ölkrise wurde das Vertrauen in die Wirtschaft erneut heftig erschüttert. Während sich viele noch verzweifelt an alten Vorstellungen festklammerten, änderte man in anderen Ländern seine Meinung. So führten Ronald Reagan in den Vereinigten Staaten und Margaret Thatcher in Großbritannien in dieser Zeit einschneidende Veränderungen durch. Dabei betonten sie ihren Widerwillen gegen staatliche Eingriffe. Auf dem Kontinent hatte man Probleme mit den sozialen Folgen dieser Politik. So versuchte zu Beginn der achtziger Jahre Bundeskanzler Helmut Schmidt in Deutschland auf Forderungen der SPD hin, das Wirtschaftswachstum durch zusätzliche Ausgaben wieder anzukurbeln, die Arbeitslosigkeit zurückzudrängen und gleichzeitig den Sparzwängen zu entsprechen, wie sie von der Bundesbank befürwortet wurden, um auf diese Weise die Inflation zu verringern. Dieser Spagat war schließlich nicht aufrecht zu erhalten.

Auch in den Niederlanden war man sich hinsichtlich der zu führenden Wirtschaftspolitik unsicher. Innerhalb kurzer Zeit traten mehrere Kabinette an, die untereinander nicht einer Meinung waren beziehungsweise in der Be-

völkerung keine ausreichende Unterstützung für einschneidende Maßnahmen erhielten. Dadurch türmten sich die Probleme auf. Besonders sind hier der Umfang der Staatsausgaben, die Höhe der Finanzierungslücke, die hohe Arbeitslosigkeit, die hohe Zahl der Unterstützungsempfänger sowie die niedrige Arbeitspartizipation zu nennen.

Allmählich setzte sich die Erkenntnis durch, daß es so nicht mehr weitergehen konnte. In Deutschland löste Helmut Kohl Ende 1982 Helmut Schmidt als Bundeskanzler ab. Kohl war ein Befürworter einer stärkeren Angebotsorientierung mit einer größeren Betonung von Steuerreform, Deregulierung und Anpassungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik, um so die Wirtschaft wieder wachsen zu lassen. Er legte auch viel Wert auf Einsparungen, allerdings waren die Kursanpassungen, die Kohl in den achtziger Jahren vornahm, im Vergleich zu denen von Reagan und Thatcher zurückhaltend zu nennen. Als es hart auf hart kam, schreckte Kohl vor den Folgen zurück. Tatsächlich änderte sich nicht allzu viel. Zunächst schien sich die deutsche Wirtschaft nicht wirklich zu verbessern, weder durch politische Veränderungen, noch durch die Gesundung der Weltwirtschaft. Die sogenannte Standortdiskussion flammte auf, aber ab 1986 sprang der Wirtschaftsmotor doch wieder an. Die Investitionen stiegen rasch, das Wachstum nahm wieder zu, die Arbeitslosigkeit begann zu sinken, und das Finanzdefizit schlug 1989 sogar in einen Überschuß um. Kohls Rezepte schienen zu funktionieren. Mehr noch, nicht wenige glaubten in dieser Zeit, daß die deutsche Wirtschaft ein zweites Wirtschaftswunder erlebte. Unter diesen fast euphorischen Umständen war es auch erklärbar, daß Kohl, als die Berliner Mauer fiel und kurz darauf die Diskussion über die Wiedervereinigung einsetzte, voller Selbstvertrauen versprechen konnte, die deutsche Wirtschaft sei sehr wohl imstande, die anstehenden Aufgaben zu einem guten Ende zu bringen. Das Schicksal schien den Deutschen, auch in wirtschaftlicher Hinsicht, wohlgesonnen.

Inzwischen kämpfte man in den Niederlanden darum, die Wirtschaft nicht weiter absinken zu lassen. Fast zeitgleich mit dem Amtsantritt Helmut Kohls in Deutschland nahm in den Niederlanden das erste Lubbers-Kabinett seine Arbeit auf. Damit kam es um 1983 in der Wirtschaftspolitik sowie in der ökonomischen Entwicklung zu einem deutlichen Bruch. Die zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen schlossen unter anderem durch den Druck der neuen Regierung den Vertrag von Wassenaar. In diesem Vertrag wurde vereinbart, daß die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen eine Lohnmäßigung anstreben sollten, während die Arbeitgeber versprechen mußten, sich flexibel zu zeigen, um bestehende Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neue zu schaffen. Der Vertrag wurde auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, ohne jegliche Garantie, daß diese Stellen auch geschaffen würden. Erst nach Jahren begannen die positiven Folgen sichtbar zu werden. Das Lubbers-Kabinett beschloß bei seinem Amtsantritt, die Löhne und Sozialleistungen real um drei Prozent zu senken und kräftig zu sparen. Außerdem entschloß man sich, die Subventionierung bedrohter Sektoren einzustellen, mehr Mittel für die Technologiepolitik zur Verfügung zu stellen und mit der Deregulierung zu beginnen. Darüber hinaus wurden Arbeitsmarkt- und Sozialregelungen einer kritischen Untersuchung unterzogen und in beschränktem Maße

angepaßt. Um den sozialen Frieden nicht zu stören, versuchte man allerdings, allzu drastische Eingriffe zu vermeiden. Ganz allmählich begann sich die Wirtschaft nach 1983 zu erholen. Das Wachstum nahm zu, es wurden Stellen geschaffen, die Arbeitslosigkeit nahm ab und das Finanzdefizit sank. Dem stand auf der anderen Seite gegenüber, daß die Steigerung der Zahl der Bezugsberechtigten für Sozialleistungen unvermindert anhielt. Besonders die Inanspruchnahme der Arbeitsunfähigkeitsrente (*Wet Arbeids Onge-schiktheid*, WAO) wurde immer problematischer. Dies trug dazu bei, daß jeder Konjunkturerinbruch unmittelbar wieder zu großen Haushaltsproblemen führte. Es wurde immer deutlicher, daß gravierendere Einschnitte in das Sozialsystem, besonders im Bereich der Arbeitsunfähigkeitsrente, nicht länger vermieden werden konnten.

Die wirtschaftlichen Verhältnisse schienen 1989 klar zu sein. Die deutsche Wirtschaft schien sich völlig erholt zu haben. Mit den neuen Bundesländern vereinigt würde Deutschland zur bei weitem größten Ökonomie Europas werden und bei der voranschreitenden europäischen Integration eine führende Rolle spielen. Die niederländische Wirtschaft befand sich zwar im Stadium der Genesung, war aber immer noch sehr verletzlich. Mit Bewunderung und Neid blickte man auf die deutsche Wirtschaft. Es bestand zu diesem Zeitpunkt kein Zweifel daran, welches Land am besten auf die Herausforderungen der neunziger Jahre vorbereitet war.

Phase III von 1990 bis heute: Positionswechsel

Wie anders sah die Wirklichkeit aus. Während die Niederländer schwierige ökonomische Hürden immer reibungsloser bewältigten, kämpfte Deutschland zunehmend mit jedem Hindernis. Manche dieser Hindernisse, wie die Vereinigung der DDR mit der Bundesrepublik, waren sehr groß. Da die DDR-Unternehmen noch viel schwächer waren, als man gedacht hatte, war die westdeutsche Wirtschaft nicht stark genug, die Kosten für die Wiedervereinigung mit Leichtigkeit zu tragen. Zunächst führte die Wiedervereinigung zu einem starken Aufleben der deutschen Wirtschaft; die Ostdeutschen konnten nun endlich westdeutsche Waren kaufen und hatten dank des günstigen Wechselkurses auch das Geld hierfür. Die Stimmung schlug jedoch schnell um. Eine für deutsche Verhältnisse beispiellos heftige Rezession kündigte sich an. Die Ursachen waren zahlreich. Erstens waren die ostdeutschen Unternehmen dem Wettbewerb nicht gewachsen. Veraltete Produkte, ineffiziente Produktion, Mangel an Marktkenntnis und Geld und riesige Schulden sorgten für einen unüberbrückbaren Rückstand. In Verbindung mit einem für Betriebe ungünstigen Wechselkurs und stark ansteigenden Lohnkosten fand in den neuen Bundesländern ein wahrer Kahlschlag statt. Im Handumdrehen verschwanden dort 4 der 10 Millionen Arbeitsplätze. Auch die Treuhandgesellschaft war nicht in der Lage, das Blatt zu wenden. Sie war eingesetzt worden, um ostdeutsche Unternehmen durch den Verkauf an westdeutsche beziehungsweise ausländische Unternehmen zu privatisieren. Man hoffte auf diese Weise auch den Mangel an Geld und Wissen in ostdeutschen Unter-

nehmen zu beseitigen. Angesichts der riesigen Aufgabe, der Kürze der Zeit und der Unerfahrenheit hat die Treuhand viel erreicht. Dennoch ist es ihr nicht gelungen, die Wirtschaft der neuen Bundesländer strukturell so zu verbessern, daß sie selbständig wachsen konnte. Nach einem starken Niedergang bis 1993 folgte in den neuen Bundesländern ein kurzes Aufleben, und bis 1996 waren die Wachstumszahlen hier höher als in Westdeutschland. Die Aufholjagd war jedoch nur von kurzer Dauer. Ab 1996 blieb das Wirtschaftswachstum hinter den sowieso schon geringen Wachstumsergebnissen Westdeutschlands zurück.

Auch Westdeutschland ging es wirtschaftlich nicht gut. Mit der Rezession von 1992/93 wurde den westdeutschen Unternehmen klar, daß man noch kräftig aufholen mußte, um wieder wettbewerbsfähig zu werden. Die Unternehmen mußten technisch aufrüsten, sie mußten sich mehr auf ihre Kernaktivität ausrichten (mit einem gleichzeitigen ‚outsourcing‘ der übrigen Aktivitäten), sie mußten ihre Organisation ‚leaner‘ und ‚meaner‘ machen, um so besser auf schnelle Veränderungen reagieren zu können, sie mußten zur Steigerung ihrer Investitionsfähigkeit stärker ihr Anteilskapital in Anspruch nehmen, um Risikokapital hereinzuholen (anstatt auf die ‚Hausbank‘ angewiesen zu sein), und sie mußten dort, wo es möglich war, billige Produktionsmöglichkeiten andernorts einsetzen, entweder durch Kooperation oder durch direkte Investitionen. Mit diesen Änderungen wurde ein einschneidender Veränderungsprozeß in Gang gesetzt. Hatten bis dahin viele deutsche Unternehmen recht geschützt operieren können, so wurde die strenge Zucht des Marktes nun stärker spürbar. Oft waren deutsche Unternehmen stark genug, um ausländische Unternehmen zu übernehmen (Mercedes-Benz und Chrysler), aber nun wurden auch wichtige deutsche Unternehmen von ausländischen Firmen gekauft. Der Aufruhr bei der Übernahme von Mannesmann durch die englische Firma Vodafone verdeutlicht, daß viele Deutsche dies nicht gewöhnt waren. Alle diese Veränderungen, die sich manchmal auch durch den Wechsel von einer stakeholder-orientierten zu einer shareholder-orientierten Haltung zeigten, haben ihre Spuren im deutschen Wirtschaftsleben hinterlassen. In der Industrie haben Produktivität und Rentabilität wieder stark zugenommen, gleichzeitig hat jedoch die Zahl der Arbeitsplätze erheblich abgenommen. Damit haben die westdeutschen Unternehmen gewissermaßen im Vergleich zu den niederländischen Unternehmen aufgeholt. Das Ergebnis ist, daß die deutsche Industrie gegenwärtig wieder eine ausgezeichnete Wettbewerbsstellung hat.

Dieses positive Urteil gilt nicht für die gesamte deutsche Wirtschaft. Auch wenn die deutschen Industrieunternehmen zur Zeit wettbewerbsfähig sind, werden doch kaum mehr Stellen in der Industrie hinzukommen. Dies impliziert, daß die notwendige Stellenzunahme in den Dienstleistungssektoren gesucht werden muß. Zwar nimmt hier die Zahl der Stellen bereits zu, aber doch zu langsam, als daß hierdurch die Arbeitslosigkeit substantziell gesenkt werden könnte. Die Arbeitslosigkeit, die Anfang der neunziger Jahre stetig angestiegen war, geht in Westdeutschland nur langsam zurück.⁹ Auch der

⁹ In Ostdeutschland ist die Arbeitslosigkeit übrigens viel höher. Außerdem gibt es hier kaum eine Besserung.

Staatshaushalt geriet in den neunziger Jahren immer mehr unter Druck. Schuld daran waren sicherlich auch die Ausgaben für die neuen Bundesländer, jährlich netto ca. 150 Milliarden DM, die Kosten für die Treuhand sowie die hohen Sozialausgaben. 1996/97 gab es sogar Zweifel, ob Deutschland tatsächlich die Kriterien der Europäischen Währungsunion (European Monetary Union, EMU) erfüllen würde, die nicht zuletzt auf Drängen Deutschlands in den Vertrag von Maastricht aufgenommen worden waren, um ‚schwache‘ Länder aus der EMU herauszuhalten. Mit knapper Not schafften die Deutschen es.

Wie konnte dies geschehen, wie konnte Deutschland so stark zurückfallen? Natürlich waren die Kosten der Wiedervereinigung von Bedeutung. Aber sogar ohne die Wiedervereinigung hatte die westdeutsche Wirtschaft viel von ihrem Glanz verloren. Hierfür sind eine ganze Reihe von Ursachen zu nennen, wie hohe Lohnkosten, hohe Steuer- und Sozialabgaben sowie umfangreiche Vorschriften. Möglicherweise stockte auch die technologische Erneuerung, und es gab nicht in ausreichendem Maße Neugründungen von Unternehmen. Der vielleicht wichtigste Grund ist der mühsame, doch unvermeidliche Übergang von einer Industrie- zu einer Dienstleistungs- und Wissensökonomie, mit allen dazugehörigen Anforderungen hinsichtlich der Deregulierung, Flexibilität und Selbständigkeit. Deutschland hat diesen Übergang bis jetzt vor sich her geschoben, was verständlich ist, denn es hat seine wirtschaftlichen Erfolge schließlich nahezu vollständig der Industrie zu verdanken, und die gesamte Gesellschaft – Ausbildungsgänge, Gesetze, Regulierungen, Institutionen, Verhalten, gesellschaftliche Orientierung usw. – hat sich hierauf eingestellt. Diese industrielle Ausrichtung aufgeben zu müssen, ist eine schwierige Aufgabe, ganz besonders, wenn die wirtschaftliche Lage nicht so gut ist. Auch wenn Helmut Kohl einen anderen Eindruck erweckte, so hat doch seine Regierung zu wenig einschneidende Veränderungen in diese Richtung gewagt. Die Regierung Schröder hat zwar – besonders in den vergangenen Jahren – auf einer Reihe von Gebieten weitreichendere Maßnahmen für eine neue Weichenstellung ergriffen, dies aber oft zu spät und zu halbherzig. Das lag am Widerstand innerhalb der eigenen Regierungsparteien, an gesellschaftlichen Protesten, beispielsweise von Seiten der Gewerkschaften, und an den zuweilen schwierigen politischen Beziehungen zur Opposition, besonders im Bundesrat. Dennoch scheint es, als habe im Jahr 2003 der Mut zu Veränderungen sowohl bei der Regierung als auch bei der Opposition deutlich zugenommen.

Wie anders war die wirtschaftliche Lage in den neunziger Jahren in den Niederlanden! 1990 präsentierte die Regierung Lubbers–Kok zu guter Letzt Vorschläge zur Reform des Gesetzes zur Arbeitsunfähigkeit. Die Bezugskriterien wurden verschärft, die Dauer des Leistungsbezugs wurde von den vorherigen Beschäftigungsverhältnissen abhängig gemacht, und man mußte sich nun regelmäßig überprüfen lassen. Die Vorschläge stießen auf großen gesellschaftlichen Widerstand – auch innerhalb der Regierungsparteien –, aber schließlich gelang es der Regierung, Akzeptanz für die Vorschläge zu erhalten. In diesem Augenblick, um das Jahr 1993, begann sich das allgemeine wirtschaftliche Klima positiv zu verändern. Hatte bis dahin noch die Vorstellung geherrscht, daß zehn Jahre Krisenpolitik (Lohnzurückhaltung, Einspa-

rungen, Deregulierung) eigentlich zu keiner wirklichen Verbesserung geführt hatten, so setzte sich nun die Erkenntnis durch, daß sich die Lage sehr wohl verändert hatte. Auch im Ausland begann man vor allem die Leistungen auf dem Arbeitsmarkt zu erkennen.

Begriffe wie ‚Poldermodell‘ und ‚Dutch miracle‘ kamen auf, und Institutionen wie der Sociaal-Economische Raad, die Stichting van de Arbeid und auch der Vertrag von Wassenaar wurden über die Landesgrenzen hinaus bekannt. Dies ließ die Kritik verstummen, die noch zu Anfang der neunziger Jahre laut geworden war, daß nämlich gerade jene Institutionen verschiedene Veränderungen verzögerten und so die notwendige Dynamik hemmten. Diese Kritik ist nicht unbegründet: Auch wenn man beispielsweise der Einhaltung der Vereinbarungen im Rahmen des Vertrages von Wassenaar positiv gegenüber steht, so ist es doch deutlich, daß es bei der Ausführung der Regelungen zur Arbeitsunfähigkeitsrente zum Mißbrauch von Verantwortung gekommen ist.

Auch die Politik hat einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung geleistet. Ab 1983 haben die aufeinander folgenden, sehr unterschiedlich zusammengesetzten Koalitionsregierungen doch mehr oder weniger die gleiche sozioökonomische Politik geführt. Auch das deutet auf einen Konsens über die Richtung und die Mittel hin. Natürlich ist in bestimmten Augenblicken falsch oder zu schwach reagiert worden oder man hat Chancen verpaßt. In anderen Augenblicken hat man es jedoch gewagt einzugreifen, mit allen politischen Konsequenzen.¹⁰

In den neunziger Jahren entwickelte die niederländische Wirtschaft eine starke Dynamik. Auf immer mehr Politikfeldern, wie beispielsweise dem Arbeitsmarkt, dem Sozialsystem, den Ladenschlußzeiten, der Mitbestimmung und kürzlich auch bei den Steuern, war es nun möglich, Akzeptanz für einschneidende Vorschläge zu finden. Die wirtschaftlichen Resultate waren bemerkenswert positiv. Die Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze war in den vergangenen Jahren kräftig, ja stärker noch, als in den Vereinigten Staaten.

Dies trug dazu bei, daß die Arbeitslosigkeit erheblich zurückging. Der Staatshaushalt konsolidierte sich immer mehr. Ab 1999 gab es einen Überschuß – zum ersten Mal seit nahezu 30 Jahren. Von ‚jobless growth‘ war nicht mehr die Rede. Nun hieß es vielmehr: Wo finden wir die Arbeitskräfte für all diese Stellen? Auch die Zukunftsaussichten wurden immer rosiger. Kurzum, die niederländische Wirtschaft hatte ihre Position deutlich verbessert.

Trotz dieser klaren Verbesserungen hat es doch ständig auch Kritik gegeben. Anfangs betraf diese Kritik die relativ geringen Auswirkungen der einschneidenden Politikveränderungen. Es wurde bereits erwähnt, daß die wirtschaftliche Erholung sowohl mühsam in Gang kam als auch in den ersten Jahren als wenig robust zu bezeichnen war. Sobald die Konjunktur einbrach, tauchten auch die Probleme wieder auf. Erst ab Mitte der neunziger Jahre

¹⁰ So verloren die beiden Regierungsparteien, die von 1991 bis 1993 für die Reform des Arbeitsunfähigkeitsgesetzes verantwortlich waren, bei der jeweils nächsten landesweiten Wahl 30 beziehungsweise 25 Prozent ihrer Sitze in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments.

machten sich in breiteren Kreisen positive Auswirkungen bemerkbar, und die Kritik verstummte.

Die strukturellere Kritik am niederländischen ‚Arbeitsmarktwunder‘ richtete sich gegen eine Reihe von Aspekten: Es kamen nur ‚schlechte‘, unattraktive Stellen hinzu, Menschen, die Sozialleistungen bezogen, hatten kaum eine Chance auf eine Stelle, die Einkommensunterschiede nahmen zu, die Lohnzurückhaltung war für eine stagnierende Produktivitätsentwicklung sowie für die Aushöhlung der Wettbewerbsstellung verantwortlich, und schließlich war Lohnzurückhaltung nur in einem kleinen Land möglich.

Auf den ersten Kritikpunkt muß nur kurz eingegangen werden. Seit 1983 kamen mehr als zwei Millionen Stellen hinzu (eine Zunahme von gut 40 Prozent). Es handelte sich überwiegend um feste Stellen, allerdings überwiegend – im Einklang mit der gesellschaftlichen Präferenz, vor allem von Frauen – um Teilzeitstellen zwischen 12 und 35 Wochenstunden. Der immense Anstieg der Zahl der Teilzeitstellen ist ein relativ autonomer Prozeß gewesen, bei dem der Staat kaum steuernd eingriff. Vor allem Frauen, die in einer traditionellen Hauptverdienergesellschaft keine Chance sahen, sowohl eine Familie zu versorgen¹¹ als auch in Vollzeit zu arbeiten, suchten eine Teilzeitstelle. Daraufhin machten die Unternehmer die Erfahrung, daß den zusätzlichen Kosten auch viele Vorteile gegenüberstanden: geringere Fehlzeiten, höhere Produktivität und vor allem viel mehr Flexibilität. Die Zunahme der Zahl der Teilzeitstellen hat zu einer Situation geführt, in der viele Haushalte zur Zeit zwei Einkommen haben, wobei zumeist der Mann in Vollzeit arbeitet und die Frau in Teilzeit. Diese Situation hat vorläufig gesellschaftliche Akzeptanz gefunden: Beide Partner können arbeiten, es wird ausreichend verdient, und es besteht so eine vernünftige Aufteilung von Arbeit und Versorgung. In dem Maße, in dem Frauen immer besser ausgebildet sein werden, wird die Antwort auf die Frage, wer in Teilzeit arbeiten soll, allerdings immer drängender werden. Angesichts der Ausbildung und des Einkommens wird sich die Frau nicht mehr von vornherein in jedem Fall für eine Teilzeitstelle entscheiden. Hierzu kann noch angemerkt werden, daß das stürmische Wachstum von Arbeitsplätzen vor allem Stellen mit einem höheren Ausbildungsniveau betraf.

Trotz des starken Arbeitsplatzwachstums hat sich die Position von schlechter Ausgebildeten auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessert, da die Zahl der Stellen für diese Gruppe abgenommen hat. Derjenige, der als schlecht Ausgebildeter eine Stelle hatte, lief große Gefahr, diese zu verlieren, und wenn er erst einmal lange von Sozialleistungen abhängig gewesen war, war die schlechte Ausbildung wiederum ein Hindernis für das Finden einer neuen Stelle. Dies galt umso mehr für ältere Arbeitnehmer. Das mangelhafte Ausbildungsniveau ist eine der wichtigsten Determinanten für die noch immer umfangreiche Inanspruchnahme von Sozialleistungen. Daneben spielen der relativ hohe Mindestlohn (also auch hohe Lohnkosten für jemanden mit Mindestlohn) sowie der Absturz in die Armut (wenn man arbeiten geht, erlangt man keine oder nur eine geringe Einkommenssteigerung, da man verschiedene Vorteile wie beispielsweise Subventionen verliert) eine Rolle. Es ist

¹¹ Kinderbetreuung gab es nicht, und sie ist auch heute noch selten.

klar, daß über den Weg von Anpassungen im Sozialsystem noch viel zu erreichen ist, um mehr Menschen die Chance auf einen Arbeitsplatz zu geben. Gleichzeitig muß jedoch auch klar sein, daß ein niedriges Ausbildungsniveau auf dem Arbeitsmarkt zu einem immer größeren Problem wird.

Die relative Attraktivität von Sozialleistungen hat in den vergangenen 20 Jahren stark abgenommen. Die Steigerungen bei den Sozialleistungen (und bei den Beamtengehältern) sind seit vielen Jahren hinter der (auch schon) gemäßigten Lohnentwicklung in der Wirtschaft zurückgeblieben. Daneben sind die Kriterien hinsichtlich der Bezugsberechtigung strenger geworden, und schließlich hat sich der Abstand zwischen Zuwendungen und Gehältern auch durch Steueranpassungen vergrößert. Dies alles hat zu einer ungleichmäßigen Einkommensverteilung geführt, die im übrigen aber im Vergleich zu beispielsweise Großbritannien und den Vereinigten Staaten noch immer sehr ausgeglichen ist. Angesichts der 1982 bestehenden Notwendigkeit zum Eingreifen und mit Blick auf die Resultate beim Arbeitsplatzwachstum kann man dies einen vertretbaren Preis nennen.

Einer der wichtigsten Kritikpunkte an der Lohnmäßigung war, daß damit langfristig die Wettbewerbsposition der niederländischen Wirtschaft untergraben werde. Begründet wurde dies wie folgt: Eine geringere Lohnsteigerung bedeutet, daß nun Stellen rentabel bleiben, die sonst weggefallen wären. Dazu brauchen Unternehmer weniger zu investieren und weniger zu erneuern, was wiederum bedeutet, daß die Produktivitätssteigerung geringer ausfällt, als es sonst der Fall gewesen wäre. Zwar sorgt die Lohnmäßigung dafür, daß man hinsichtlich des Preises wettbewerbsfähig bleibt, aber die technologische Entwicklung wird nach und nach hinter der der Mitbewerber zurückbleiben und damit schließlich keine wirkliche Verbesserung möglich machen. Es ist unbestreitbar, daß die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre – seit 2001 – stagniert und die Resultate inzwischen unter dem europäischen Durchschnitt liegen. Auf diese Phase soll im Schlußabschnitt noch einmal eingegangen werden. Dennoch ist in einer ganzen Reihe von Punkten – dem Pro-Kopf-Einkommen im internationalen Vergleich, der Arbeitspartizipation und der Arbeitslosigkeit sowie der Quote der Staatsausgaben und dem Haushaltsdefizit – die Situation im Jahr 2003 unvergleichlich positiver als im Jahr 1983. Kurz gesagt, von der befürchteten und vielfach angekündigten Schwächung der niederländischen Wirtschaft ist bis jetzt noch wenig zu merken.

Eine zweite Relativierung betrifft die Bedeutung der Lohnmäßigung. In den sechziger und siebziger Jahren lagen die Niederlande hinsichtlich der Lohnsteigerungen vorne, während auch der niederländische Gulden damals rasch an Wert zunahm. Der oben beschriebenen Argumentation zufolge hätte dies damals die Wettbewerbsposition stärken müssen. Das stagnierende Wachstum, die steigende Arbeitslosigkeit sowie die vielen Bankrotte in dieser Zeit legen jedoch ein anderes Ergebnis nahe.

Schließlich ist die Produktivität zu erwähnen. Es ist unstrittig, daß die totale Produktivitätsentwicklung hinter der anderer Länder zurückgeblieben ist. Dies war zum Teil die unvermeidliche Folge der Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze, zum Teil war es das Ergebnis der raschen Zunahme von oft weniger produktiven Dienstleistungen. Angesichts der Beobachtung, daß eine Reihe von einzelnen Sektoren bei der Zunahme der Arbeitsproduktivität pro

Arbeitsstunde zumindest eine durchschnittliche Steigerung erzielen und das niederländische Produktivitätsniveau noch immer weit über dem europäischen Durchschnitt liegt, kann auch hier die Schlußfolgerung lauten, daß man zwar einen gewissen Preis bezahlen mußte, daß dieser jedoch in Relation zum Ergebnis angemessen zu nennen ist.

Bleibt abschließend noch die Frage, ob sich das Instrument der Lohnmäßigung nur in einem kleinen Land anwenden läßt. Die Begründung für diese Annahme lautet, daß kleine Länder über einen verbesserten Wechselkurs von zusätzlichen Exporten in größere Länder, in denen keine Lohnmäßigung praktiziert wird, profitieren können, da diese die negativen Auswirkungen auf die Inlandsausgaben mehr als kompensieren. Größere Länder mit einer geringeren Exportquote und einer umfangreicheren Inlandsnachfrage hätten daher weniger Profit durch eine solche Strategie. Mit anderen Worten: Die Niederlande können das Instrument der Lohnmäßigung sehr wohl mit Erfolg anwenden, Deutschland hingegen nicht. Aber auch diese Begründung geht, wie sich zeigt, nicht auf. Zunächst einmal war die Lohnmäßigung nur eines von vielen Instrumenten, die eingesetzt wurden. Zweitens sind die meisten Stellen aufgrund der Lohnmäßigung im ‚sheltered sector‘ entstanden, mit dem man überhaupt nicht konkurrieren konnte, und drittens zeigt sich, daß das niederländische Exportvolumen trotz aller Lohnmäßigung in den vergangenen 20 Jahren geringer gestiegen ist als das deutsche. Aus diesem Grund bin ich der Meinung, daß Lohnmäßigung auch in größeren Ländern relevant sein kann, wenn man nur begreift, daß daneben weitere Politikanpassungen notwendig sind.

Damit ist diese kurze Übersicht abgerundet. Nachdem beide Länder bis zum Beginn der siebziger Jahre mehr oder weniger gleichauf gelegen hatten, schien es, als ob Deutschland durch die gewählte Wirtschaftsordnung und die praktizierte Politik weitestgehend unversehrt durch die Krise kommen konnte, während die niederländische Wirtschaft heftige Schläge einstecken mußte. Noch Ende der achtziger Jahre schien die deutsche Wirtschaft bärenstark zu sein. Die vergangenen zehn Jahre haben jedoch gezeigt, daß die deutsche Wirtschaft doch nicht so stark war, wie man noch 1989 gedacht hatte, nicht stark genug jedenfalls, um problemlos die Wiedervereinigung zu ermöglichen, während gleichzeitig die niederländische Wirtschaft eine bemerkenswerte Gesundung aufwies und zur Zeit in nahezu allen Punkten besser abschneidet als die deutsche.

Politik: Möglichkeiten und Praxis

Das im vorstehenden Beschriebene hat bereits verdeutlicht, daß es in der Zeit nach 1945 innerhalb der Wirtschaftspolitik beider Länder beträchtliche Verschiebungen gegeben hat. Bei Wirtschaftspolitik geht es um Währungspolitik (Inflations- und Wechselkurspolitik über die Zentralbank), Haushaltspolitik (Staatseinkünfte und Staatsausgaben), Strukturpolitik (bei der u.a. Bildung, Technologie und Infrastruktur im Blickpunkt stehen), Lohn- und Einkommenspolitik (Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit) und Ordnungspolitik (Rol-

le des Staates, Rolle anderer Akteure, Mitbestimmung).¹² Beide Länder haben, wie sich zeigen wird, im Laufe der Zeit andere Akzente gesetzt, aber es gibt auch deutliche Übereinstimmungen.

Die größte Übereinstimmung gibt es sicherlich in der Währungspolitik. In beiden Ländern hat man sich bereits recht bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs (1948) für eine unabhängige Zentralbank entschieden,¹³ die eine interne und externe Stabilität der Währung anstreben sollte. Diese Zielsetzung ist besonders von der deutschen Bundesbank sehr gut erfüllt worden. Über die gesamte Periode war die Inflation in Deutschland niedriger als in jedem anderen Land. Dies trug dazu bei, daß die Bundesbank sich sowohl im Inland als auch im Ausland eine starke Position erwarb. Im Inland zeigte sich dies, als es der Bundesbank gelang, in verschiedenen Konfrontationen mit der Politik (Adenauer in den fünfziger Jahren, Schmidt in den siebziger Jahren und Waigel 1997) ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Im Ausland zeigte sich dies durch die Tatsache, daß andere EU-Mitgliedstaaten nach 1979 sukzessive ihre Währungspolitik auf die der Bundesbank abstimmten, um so ihre Inflation auf das deutsche Niveau zu senken. Und dies mit Erfolg, wie die Praxis lehrte. Auch für die institutionelle Gestaltung und die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank hat die Bundesbank deutlich als Vorbild gedient.

Was die Haushaltspolitik oder genauer gesagt: den Wert betrifft, der der Nachfragepolitik beigemessen wurde, haben beide Länder ab der Mitte der sechziger Jahre eine mehr oder weniger gleiche Entwicklung durchgemacht. Vor dieser Zeit hatte es einen Unterschied gegeben, auch wenn dieser nicht überbewertet werden darf. Die Niederlande entschieden sich bewußt für eine keynesianisch gefärbte Herangehensweise an die Wirtschaft, mit einem besonderen Interesse für Nachfrageentwicklungen. Dabei spielten das Centraal Planbureau (CPB) und Tinbergen eine wichtige Rolle. Dagegen war Ludwig Erhard in Deutschland kein Befürworter einer derartigen Nachfrageorientierung. Seiner Meinung nach lag der Schwerpunkt für eine gute Wirtschaftspolitik auf der Wirtschaftsordnung. Anfang der sechziger Jahre begann jedoch auch in Deutschland das Interesse an der Nachfragepolitik zuzunehmen. Als Deutschland 1966 zum ersten Mal mit einer (leichten) Rezession konfrontiert wurde und die SPD zum ersten Mal auch die Regierungsverantwortung erhielt, entschied man sich endgültig für die nachfrageorientierte Politik. Zur Zeit der ersten Ölkrise (1973/74) wählten noch beide Länder rundheraus eine keynesianische Lösung. Das Wachstum sollte dank zusätzlicher Ausgaben wieder anziehen und die Arbeitslosigkeit abnehmen. Beide Länder mußten jedoch erfahren, daß diese Medizin nun nicht mehr wirkte. Zwar nahm das Wachstum zu, gleiches galt aber auch für die Inflation, während die Arbeitslosigkeit kaum zurückging. Nach der Krise des Jahres 1982 entschied

¹² Angesichts des verfügbaren Platzes wird keine Vollständigkeit angestrebt. So bleiben Themen wie die internationalen Wirtschaftsbeziehungen außen vor.

¹³ In den Niederlanden war in das Gesetz die Möglichkeit aufgenommen worden, Entscheidungen der niederländischen Zentralbank eventuell in der zweiten Kammer des niederländischen Parlaments zu besprechen, aber in der Praxis ist es nie dazu gekommen. In diesem Sinne wich die Praxis nicht von der Situation in Deutschland ab.

man sich in beiden Ländern für eine Angebotspolitik. Dabei scheint man es in den Niederlanden eher gewagt zu haben, zu einschneidenderen Maßnahmen überzugehen als in Deutschland. Das hing natürlich auch mit dem Ernst der wirtschaftlichen Situation zusammen. Zwar erwies sich Kohl als Befürworter von Deregulierung und Anpassungen, aber in der Praxis verfuhr er doch recht zurückhaltend. Erst ab 1996 wagte er es, weiter zu gehen – zu dem Zeitpunkt waren die Probleme in Deutschland allerdings schon beträchtlich. Das Bild, das die Schröder-Regierung in dieser Hinsicht bietet, ist ambivalent. In den ersten Monaten, unter der Führung Lafontaines, schien man sich für eine erneute Nachfrageorientierung zu entscheiden. Nach dessen Weggang hat sich – mit Einsparungen und einer einschneidenden Steuerreform – die Aufmerksamkeit jedoch wieder zur Angebotsseite hin verschoben. Natürlich spielen auch jetzt noch Nachfrageerwägungen eine Rolle, aber sie haben nicht mehr die entscheidende Position wie in den sechziger und siebziger Jahren.

Bei der Strukturpolitik handelte es sich um eine gewisse Wellenbewegung. Sowohl in den Niederlanden als auch in Deutschland galt das große Interesse unmittelbar nach dem Krieg der Angebotsseite, dem Wiederaufbau und Ausbau der Infrastruktur, den hochwertigen Bildungs- und Forschungsinstituten und dem (Wieder-)Aufbau der Industrie. Außerdem ging man in beiden Ländern davon aus, daß wirtschaftliche Prosperität vor allem über eine starke Industrie realisiert werden mußte. Dies implizierte für Deutschland, besonders auch für Nordrhein-Westfalen, den Wiederaufbau der (Schwer-)Industrie und für die Niederlande den Aufbau neuer Industrien wie der chemischen Industrie im Rotterdamer Botlekgebiet. In dem Maße, in dem sich die Wirtschaft vorteilhaft entwickelte – mit einem hohen Wachstum und immer geringerer Arbeitslosigkeit – nahm das Interesse für die Angebotspolitik ab. Man ging davon aus, daß die notwendigen Anpassungen von alleine stattfinden würden. Dies erwies sich jedoch als Irrtum. Die umfangreichen und oft auch langfristigen Subventionen für Branchen, die sich in Schwierigkeiten befanden (Kohle, Stahl, Schiffswerften, Textilindustrie), zeigten, wie schwierig es war, von den traditionellen Sektoren Abschied zu nehmen. Gleichzeitig kamen neue, chancenreiche Sektoren nur mühsam voran. Hinzu kam, daß die staatlichen Investitionen hinter der Entwicklung des Bruttosozialprodukts zurückblieben, während die zunehmende Regulierung nicht zur gewünschten Erneuerung beitrug. Erst spät – zu spät – erkannte man, wie grundsätzlich wichtig eine gute angebotsorientierte Politik war, aber Haushaltsprobleme und die Furcht vor den nachteiligen Folgen der Deregulierung haben – besonders in Deutschland – lange eine tiefgreifende Stärkung der Angebotspolitik verhindert.

Bei den oben behandelten Politikfeldern konnte konstatiert werden, daß die Lenkungsmöglichkeiten bei der Entscheidung für eine Marktwirtschaft begrenzt waren (Ordnungspolitik, Strukturpolitik) oder zu der Zeit weniger effektiv waren (Haushaltspolitik). Die politischen Möglichkeiten nahmen aufgrund der voranschreitenden Internationalisierung und der europäischen Integration und sicherlich auch durch die Europäische Währungsunion noch weiter ab. Gerade dadurch hat die Bedeutung einer nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik noch weiter zugenommen. Bereits unmittelbar nach dem

Krieg erkannte man die Bedeutung einer gemäßigten Lohnentwicklung. Beide Länder waren hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Genesung sehr vom Exportwachstum abhängig. Eine gemäßigte Lohnentwicklung war dabei entscheidend. In den Niederlanden wurde diese vor allem durch strikte Lohnab-sprachen erreicht, wobei die Regierung eine deutliche Rolle spielte, während in Deutschland der riesige Zustrom von Menschen aus den früheren ostdeutschen Gebieten und die damit verbundene hohe Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung waren. Als die Arbeitslosigkeit in den sechziger Jahren dann sehr stark gesunken war, fand diese Lohnmäßigung ein Ende. In den sechziger und siebziger Jahren kam es in beiden Ländern zu erheblichen Lohnsteigerungen. Hinzu kam noch, daß die Lohnkosten auch aufgrund des kräftigen Auf- und Ausbaus des Sozialsystems sowie aufgrund des zur Finanzierung von weiteren Staatsausgaben gewachsenen Steuerdrucks stark gestiegen waren. Dies trug dazu bei, daß die Wirtschaftskrise in den siebziger und achtziger Jahren so hart zuschlagen konnte. Erst in den achtziger Jahren erkannte man, daß Lohnmäßigung zu einer notwendigen Gesundung beitragen könnte. Für diese politische Linie entschied man sich zunächst in den Niederlanden und dann, viel später und qua Umfang zurückhaltender, auch in Deutschland. Daneben zielte die Politik durch Einsparungen, Beschäftigungsanreize und eine Einschränkung der sozialen Sicherheit auch auf eine Senkung der Belastung durch Steuer- und Sozialabgaben ab. Auch hier setzten die Niederlande früher und mit mehr Schwung ein, als man dies bislang für Deutschland konstatieren kann – und dies mit positiven Folgen, wie sich oben zeigte.

Bleibt noch die Ordnungspolitik. In den zuvor genannten Politikfeldern ging es zum Teil um den ökonomischen Prozeß beziehungsweise um die ökonomische Struktur. Über die Währungspolitik, Haushaltspolitik sowie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik übte der Staat Einfluß auf die Ergebnisse des ökonomischen Prozesses aus, und zwar auf Indikatoren wie Wachstum, Arbeitslosigkeit, Inflation und Finanzdefizit. Gleichzeitig beeinflusste der Staat mit Hilfe seiner Investitionen, der Strukturpolitik und über Anordnungen und Vorschriften das Funktionieren von Arbeitsmarkt und Sozialsystem und die Entwicklung der wirtschaftlichen Struktur. Die staatlichen Interventionen bestimmten im Zusammenspiel mit Investitionsentscheidungen von Unternehmern und Bildungsanstrengungen von Individuen den Umfang der potentiellen Produktion.

Beide Länder können zu der Gruppe von Ländern mit einer gemischten Wirtschaftsordnung gezählt werden, einer Ökonomie, in der die freie, unternehmerische Produktion der Ausgangspunkt ist, in der aber gleichzeitig der Staat auf verschiedene Art und Weise die Allokation, Stabilisierung und Verteilung der Ökonomie beeinflusst. Nach den dramatischen Erfahrungen der dreißiger Jahre gab es nach dem Krieg keinen Zweifel, daß der Staat Einfluß ausüben müsse. Dabei entschied man sich in den Niederlanden für eine keynesianische Orientierung mit viel Aufmerksamkeit für eine Stabilisations- und Distributionspolitik, während man in Deutschland die soziale Marktwirtschaft wählte, in der die Rolle des Staates vor allem auf Mitbestimmungspolitik und soziale Sicherheit und damit mehr auf eine Allokations- und Distributionspolitik ausgerichtet war. In den sechziger Jahren schloß Deutschland, wie bereits beschrieben, nachträglich in die keynesianische Richtung auf. Da-

nach mußten beide Länder in den siebziger Jahren mühsam erfahren, daß diese Politik nicht mehr in der Lage war, die damals entstandenen Probleme angemessen zu lösen. Diese harte Schlußfolgerung führte zu einer größeren Betonung der angebotsorientierten Politik sowie in den vergangenen Jahren auch der Mitbestimmungspolitik. Dabei wurde auch die Rolle des Staates als Produzent erneut einer Inspektion unterzogen. Neben der Deregulierung erhielt nun auch die Privatisierung – beispielsweise der Eisenbahn, Elektrizität, Post, und Telekommunikation – viel mehr Aufmerksamkeit. Auf manchen Gebieten konnte man, auch hinsichtlich der Ergebnisse für die Konsumenten (Telekommunikation), viele Fortschritte verzeichnen, auf anderen jedoch ist der Fortschritt mühsam und sind die Ergebnisse kaum befriedigend (Eisenbahn).

Ein Thema verdient im Zusammenhang mit der Ordnungspolitik zusätzliche Aufmerksamkeit, nämlich das Verhältnis zwischen Regierung und Sozialpartnern. Nicht nur, daß es hier recht große Unterschiede zwischen den beiden Ländern gibt, sondern hier scheint auch eine wichtige Erklärung für den niederländischen Erfolg zu liegen. Es kommt nicht von ungefähr, daß der Begriff ‚Poldermodell‘ zu einem geflügelten Wort geworden ist, während man in Deutschland kürzlich mit dem Bündnis für Arbeit versucht hat, eine mehr oder weniger ähnliche Institution zu schaffen. Gerade auf diesem Gebiet haben die Niederlande und Deutschland nach dem Krieg sehr unterschiedliche Entwicklungen durchgemacht.

In den Niederlanden entschied man sich für eine korporatistische Herangehensweise mit einer deutlichen keynesianischen Orientierung. Hierbei stellen die Stichting van de Arbeid (ein Beratungsorgan aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern, das sich mit verschiedenen tarifvertragsbezogenen Themen befaßt) und der Sociaal-Economisch Raad (SER, ein Gremium aus Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Centraal Planbureau, Zentralbank und unabhängigen Mitgliedern) wichtige Gremien dar, in denen alle sozioökonomischen Angelegenheiten zur Sprache kamen. Hinzu kam die starke Konsensorientierung, die ihre Ursache unter anderem in der Notwendigkeit der ständigen Zusammenarbeit mit Koalitionsregierungen hatte. In dieser Konstellation war es in den fünfziger Jahren möglich, in den Niederlanden eine Politik der Lohnmäßigung zu verwirklichen. Die gleichen Bedingungen ermöglichten zu Beginn der achtziger Jahre unter dem Druck einer ernsthaften Wirtschaftskrise erneut eine Periode der Lohnmäßigung.

In Deutschland entschied man sich nach dem Krieg gerade bewußt für die Tarifautonomie, für eine klare Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Regierung und Sozialpartnern. Dreimal hat man versucht, einen institutionellen Rahmen zu entwickeln, wie es ihn in den Niederlanden gab: 1967 versuchte es Karl Schiller mit der Konzertierten Aktion, 1995 versuchte es Helmut Kohl mit dem Bündnis für Arbeit, das Gerhard Schröder 1998 noch einmal auflegte. Die Konzertierte Aktion war vielleicht in den Jahren 1967 und 1968 wirkungsvoll, danach jedoch nicht mehr. Auch das erste Bündnis für Arbeit fand 1995 ein rasches Ende, als die Gewerkschaften, die mit dieser Initiative auf der Bildfläche erschienen waren, Kohls Vorschläge inakzeptabel fanden. Auch Schröders Neuauflage hat nicht zum erhofften Durchbruch geführt. Häufig schien das Interesse an den Formulierungen der Pressekom-

muniqués größer zu sein als am Inhalt der Beschlüsse selbst. Eine Reihe von Vertretern war auch besorgt über die Bündnis-Praxis. Sie fürchteten, daß Außenstehende auf diese Art und Weise Einfluß auf die politische Entscheidungsfindung erlangen könnten. Gerade darum war in ihren Augen das niederländische Vorbild überhaupt nicht nachahmenswert. Sie bevorzugten eine marktkonforme Lösung der ökonomischen Probleme wie auch des Problems der Arbeitslosigkeit.

So wichtig Ordnung und Politik auch sind, es spielen auch Zufallsfaktoren eine Rolle. Die Niederlande haben wichtige Politikanpassungen durchgeführt, aber sie haben auch Glück gehabt. Die Notwendigkeit, zu Beginn der achtziger Jahre einschneidende Maßnahmen zu ergreifen, war auch eine Folge der Frauenemanzipation und ihrer tiefgreifenden Auswirkungen auf Bildung, Arbeitsmarkt und Sozialwesen. Ausgehend von der traditionellen Alleinverdienergesellschaft mußte sich die niederländische Gesellschaft drastisch den neuen Verhältnissen anpassen. Die Frauenemanzipation, die stark gestiegenen Bildungsqualifikationen und die viel höhere Arbeitspartizipation trugen dazu bei, daß die Flexibilität in Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt verhältnismäßig reibungslos verbessert werden konnten.

Ebenfalls als ‚Glücksfaktor‘ kann die im vorstehenden bereits beschriebene starke Konsensorientiertheit in den sozioökonomischen Beratungen bezeichnet werden, durch die das Abstimmen von Maßnahmen und besonders die Realisierung einer langfristigen Lohnmäßigung verhältnismäßig flexibel ablaufen konnten.

Ein dritter glücklicher Umstand war schließlich die Tatsache, daß es in den Niederlanden bereits von jeher einen starken Dienstleistungssektor gegeben hatte. Dort, wo andere Länder wie namentlich Deutschland schon immer viel mehr auf den industriellen Sektor ausgerichtet gewesen waren und unter anderem dadurch größere Schwierigkeiten mit der Entwicklung des Dienstleistungssektors hatten, waren innerhalb der ökonomischen Entwicklung der Niederlande Dienstleistungssektoren wie Handel, Transport und finanzielle Dienstleistungen schon seit langem von herausragender Bedeutung gewesen. Das vereinfachte den Ausbau des Dienstleistungssektors erheblich.

In Deutschland spielten diese Faktoren eine geringere Rolle. Verglichen mit den Niederlanden sorgte die Emanzipationswelle in Deutschland für viel weniger Veränderung in der Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben. Obgleich es auch in Deutschland eine starke Konsensorientierung gab, war das Konsensstreben auf föderaler Ebene – auch aufgrund der Befürchtung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Bundesregierung werde die Tarifautonomie antasten – viel geringer ausgeprägt. Hinzu kommt, daß die deutsche Gesellschaft Schwierigkeiten mit dem unvermeidbaren Übergang zu einer viel stärker durch Dienstleistungen bestimmten Wirtschaftsstruktur hat. Und dies mit gutem Grund, war es doch immer wieder die Industrie gewesen, die Deutschland wirtschaftlich wieder aufrichtete. Ausbildungsgänge, Arbeitsmarktinstitutionen, Betriebskultur und staatliche Regelungen lassen in Deutschland deutlich die industrielle Orientierung erkennen. Deutschland muß in dieser Hinsicht eine viel höhere Schwelle überwinden, um von den neuen Möglichkeiten auf dem Dienstleistungssektor profitieren zu können.

Schließlich darf auch nicht vergessen werden, daß Deutschland in den

vergangenen Jahren auch noch die Lasten der Wiedervereinigung zu tragen hatte, mit spürbaren Folgen für die wirtschaftlichen Leistungen. Es kam zu einer kräftigen Steigerung der Staatsausgaben. Dies trug dazu bei, daß Deutschland in die Drei-Prozent-Gefahrenzone geriet und die Staatsverschuldung stark anstieg. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung stiegen die Löhne in den alten Bundesländern deutlich an, während die Löhne in den neuen Bundesländern ab 1992 aufzuholen begannen. Aufgrund der dramatischen Zahl der Entlassungen und dem Fehlen ausreichender Finanzmittel in den neuen Bundesländern stiegen die Sozialabgaben und dadurch die Lohnkosten in den alten Bundesländern erheblich, mit allen negativen Folgen, die dies für die Arbeitsplätze hatte. Hierdurch wurde das Vertrauen von Unternehmen und Konsumenten noch weiter erschüttert.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Stehen die Niederlande immer noch besser da?

Die niederländische Wirtschaft hat sich in den neunziger Jahren deutlich besser entwickelt als die deutsche. Gegen diese Schlußfolgerung gibt es kaum etwas einzuwenden. Bei fast allen Indikatoren wiesen die Niederlande bessere Ergebnisse auf. Die positive Performance war das Resultat eines breiten Maßnahmenpakets, das ab dem Beginn der achtziger Jahre eingesetzt worden war, um das Blatt hinsichtlich der schlechten ökonomischen Entwicklung zu wenden. Dabei konnten die Niederlande von besonderen Umständen, wie beispielsweise dem starken Zustrom von Frauen auf den Arbeitsmarkt, profitieren. Der deutschen Wirtschaft ging es zu Beginn der achtziger Jahre auch schlechter als früher, aber im internationalen Vergleich stach das Land positiv hervor. Es bestand nicht die Notwendigkeit, harte, schmerzhaft Maßnahmen zu ergreifen. Gleichzeitig nahmen die Probleme zu – manchmal unsichtbar und manchmal, wie bei der deutschen Wiedervereinigung, sehr deutlich sichtbar. Aber auch danach erwies es sich als politisch und gesellschaftlich nicht oder kaum möglich, korrigierende Maßnahmen durchzuführen. Dies hatte zur Folge, daß die wirtschaftliche Malaise immer länger dauerte und auch immer weiter um sich griff. Erst in den letzten Jahren deuten die Zeichen auf eine Politik, die offener für Veränderungen ist.

In den vergangenen Jahren hat sich die ökonomische Entwicklung der beiden Länder wieder angenähert, allerdings läuft sie in die falsche Richtung. Stagnierendes Wachstum und zunehmende Haushaltsdefizite sind nichts, auf das man stolz sein könnte. Dies bereitete in den Niederlanden der Periode der unberechtigten Selbstüberschätzung ein berechtigtes Ende. Gewiß, die wirtschaftliche Position hatte sich deutlich verbessert, aber das hieß nun auch wieder nicht, daß nun alles in Ordnung war. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit haben gezeigt, daß auch in den Niederlanden das Anpassungsvermögen noch immer nicht optimal ist. Es war gegen Ende der neunziger Jahre angesichts des angespannten Arbeitsmarktes unvermeidlich, daß die Löhne stiegen, aber es hat zu lange gedauert, bis man die stagnierenden Wachstumswahlen und die ansteigende Arbeitslosigkeit in gemäßigte Lohnsteigerungen umsetzte. Während der Arbeitsmarkt in den neunziger Jahren angespannt

war, freie Stellen kaum besetzt werden konnten und viele neue Stellen hinzukamen, blieb die Zahl der Empfänger von Sozialleistungen zwischen 15 und 65 Jahren ziemlich konstant auf gut zwei Millionen, von denen ein Teil als offiziell arbeitslos betrachtet werden kann. Wenn es damals, unter günstigeren Bedingungen, schon nicht gelang, diesen Menschen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen, dann muß befürchtet werden, daß die Chancen für diese Menschen in wirtschaftlich ungünstigeren Zeiten noch geringer sind. Wenn das Ziel lautet, mehr Menschen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen, dann sind weiterreichende Eingriffe in Lohnhöhe, Arbeitsmarktregulierung und soziale Sicherheit nicht zu vermeiden.

Dies gilt für Deutschland noch in verstärktem Maße. Nach gut zehn Jahren der Stagnation scheint nun in Politik und Gesellschaft die Erkenntnis durchzudringen, daß harte Eingriffe unvermeidbar sind. Während die Politik solchen Eingriffen lange aus dem Weg gegangen ist, wehte ab 2003 ein anderer Wind. Mit der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, dem breiten Maßnahmenpaket der Agenda 2010 sowie mit der Betonung der Steuerentlastung hat die Regierung Schröder deutliche Schritte unternommen. Dabei trotzte man in einer Reihe von Punkten dem Widerstand innerhalb der eigenen Reihen und bei den Gewerkschaften. Auch die komplizierten politischen Verhältnisse mit einer Mehrheit der Opposition im Bundesrat haben sich dieses Mal nicht als unüberwindbares Hindernis erwiesen. Mehr als in der Vergangenheit ist nun auch die Opposition zu politischen Veränderungen bereit. Die kommenden Jahre werden zeigen müssen, ob diese Wende wirklich durchgesetzt wird.

Die Notwendigkeit politischer Veränderungen wird nicht nur durch die heutige politische Situation und die Entwicklungen der vergangenen Jahre verursacht, sondern auch durch die Herausforderungen, die auf beide Länder zukommen.

Bei den ökonomischen Herausforderungen geht es um die fortschreitende Internationalisierung inner- und außerhalb der Europäischen Union. Während wir die Einführung des Euro gerade erst hinter uns haben und diese auch noch nicht ganz verarbeitet ist – siehe die deutschen und französischen Probleme mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt –, werden in der kommenden Zeit die Folgen des Beitritts einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern einigen Einfluß haben. Diese Internationalisierung wird auch einen zunehmenden Druck auf die Produktionsstruktur ausüben. Auf der einen Seite werden Aktivitäten von niedriger Produktivität an andere Standorte verlagert werden. Auf der anderen Seite ist eine Anheizung des Tempos der technologischen Entwicklung – besonders bei der Umsetzung von technologischem Wissen in attraktive Produkte – erwünscht. Daneben wird sich die Erneuerung immer mehr auf den Dienstleistungssektor richten. Kurz gesagt: Strukturveränderungen sind von essentieller Bedeutung, und zu geringe Strukturveränderungen werden die Wettbewerbsposition in erheblichem Maße angreifen können.

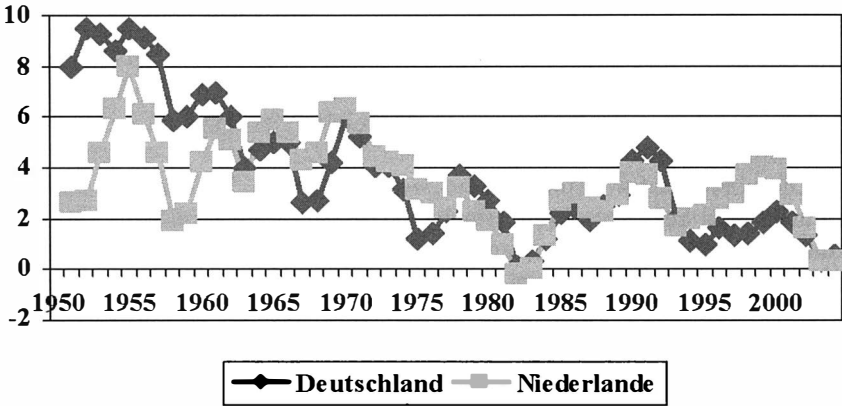
Bei den gesellschaftlichen Herausforderungen geht es in erster Linie um die Frage, wie man sich so gut wie möglich auf die Folgen der demographischen Veränderungen einstellen kann. Die Überalterung der Bevölkerung, wobei die potentiell berufstätige Bevölkerung bereits früher betroffen ist, hat

erhebliche Folgen für Arbeitsmarkt, soziale Sicherheit, Renten, Gesundheitsfürsorge und soziale Fürsorge. Eine Anpassung ist hier zum jetzigen Zeitpunkt in einer Reihe von Teilbereichen erwünscht, um auf diese Weise nach 2020 eine stabilere Situation zu erzielen. Eine zweite Herausforderung besteht darin, dafür zu sorgen, daß die Menschen nicht nur in jungen Jahren eine gute Ausbildung absolvieren, sondern daß sie auch in ihrem späteren Arbeitsleben weiterlernen, um so weiterhin am Arbeitsprozeß teilnehmen zu können. Geschieht dies nicht, wächst die Gefahr, daß man ins Abseits gerät und auf dem Arbeitsmarkt kaum noch Chancen hat. Und bei alledem geht es auch um die Herausforderung, mehr Flexibilität und mehr Veränderung zu realisieren, während gleichzeitig ein ausreichendes Maß an gesellschaftlicher Solidarität gewahrt bleibt.

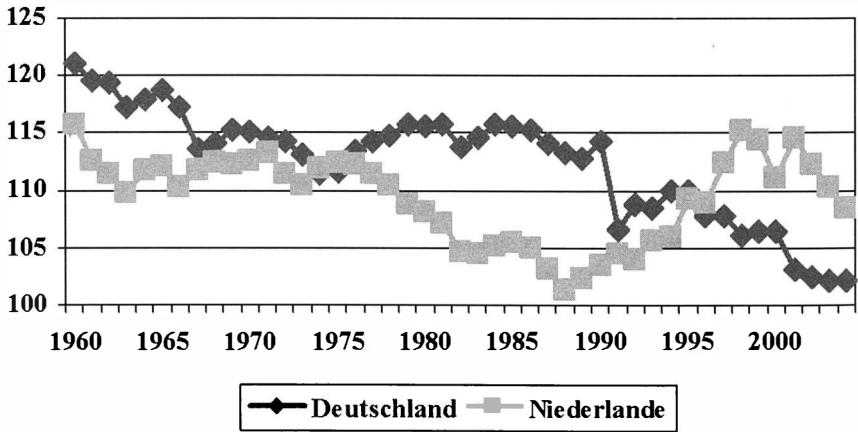
Diese Herausforderungen sind sowohl für die Niederlande als auch für Deutschland relevant. Mehr noch als in der Vergangenheit können beide Länder durch Kooperation und intensive Kontakte voneinander lernen und auch zusammenarbeiten, um sich gut auf diese Herausforderungen vorzubereiten. Wenn dies geschieht, gibt es keinen Grund, die Zukunft beider Länder und ihre Wirtschaftsbeziehungen nicht positiv zu sehen. Es muß noch viel geschehen. Packen wir es also an.

Anhang

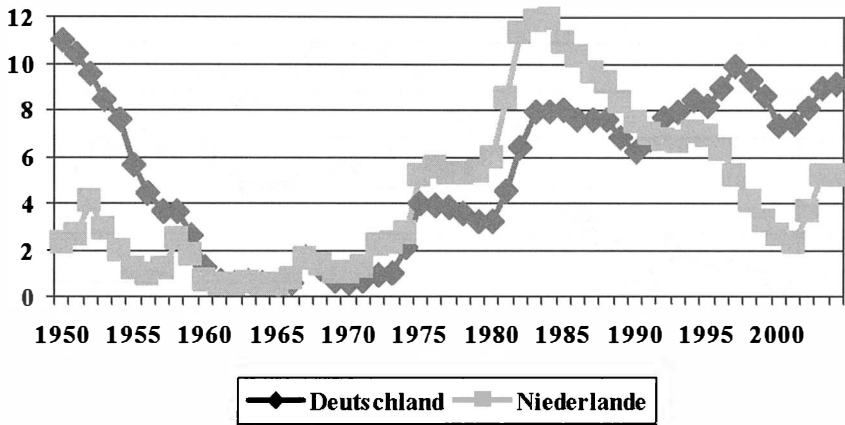
Graphik 1: Wirtschaftswachstum (3-Jahres-Durchschnitt)



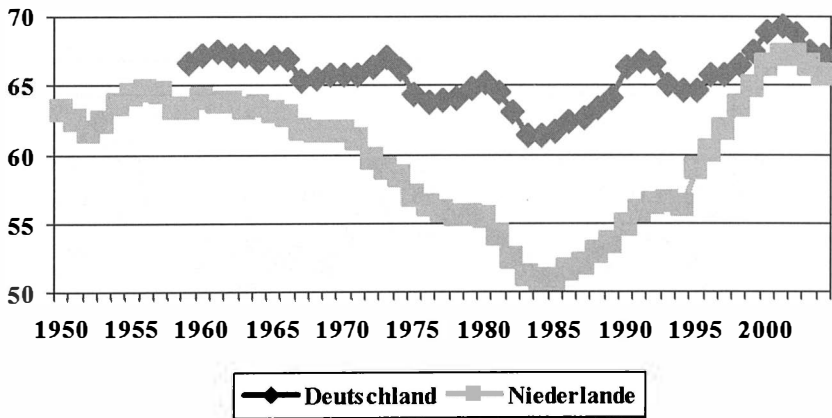
Graphik 2: Bruttonettoprodukt pro Kopf (EU = 100)



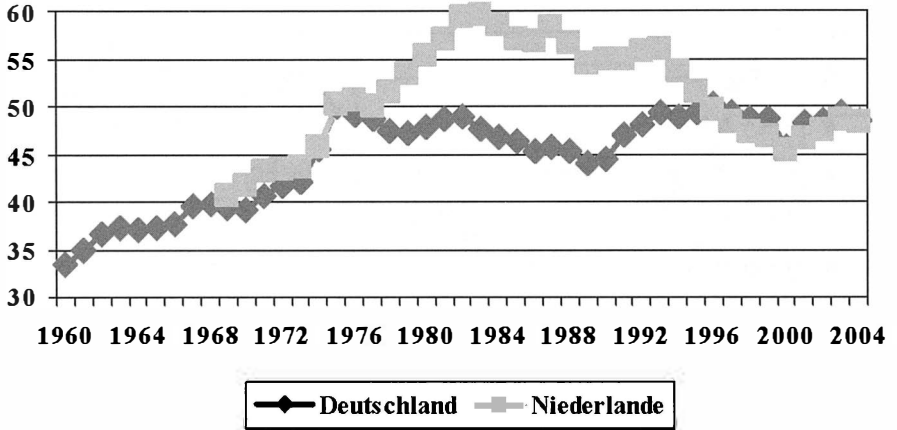
Graphik 3: Arbeitslosigkeit



Graphik 4: Erwerbsquote



Graphik 5: Öffentliche Ausgabenquote



Graphik 6: Finanzierungsquote

