

Europäische Lohnpolitik

I

Eine europäische Lohnpolitik gibt es nicht und wird es vielleicht nie geben. Dennoch ist es sinnvoll, darüber nachzudenken und am besten in weitem Kreise; denn man soll von unten her anfangen, nach einer solchen Politik zu streben. Meinen wir doch mit einer europäischen Lohnpolitik nicht ein zentralistisches System von Vorschriften, das heißt: eine von Brüssel aus dirigierte Lohnbeherrschung. Ich denke vielmehr an eine Lohnpolitik, bei der die zuständigen Organe auf die europäischen Interessen Rücksicht nehmen. Diese Behörden bleiben also autonom), aber sie streben im Rahmen einer europäischen Lohnpolitik nicht nur nach Vorteilen für eine verhältnismäßig kleine Gruppe oder sogar für ein einzelnes Land; ihre Ziele umfassen unter anderem eine harmonische Lohnstruktur innerhalb Europas — was immer denn auch mit dieser geographischen Bezeichnung gemeint sei: die EWG mit oder ohne England, die alte Gruppe der OEEC-Länder, oder ein noch weiterer Kreis.

Es ist deutlich, daß ein europäisches Lohngebäude im eigentlichen und strahlenden Sinne des Wortes eine Schimäre ist. Es ist aber keine Schimäre, daß der Weg zu diesem Ideal begangen werden kann. Die heute vorhandene Lohnstruktur ist größtenteils wild herangewachsen; man spricht in diesem Zusammenhang wohl von einem „historisch gewachsenen Zustand“. Zwar sind an einigen Stellen die Nachfrage- und Angebotsverhältnisse, die Mikro- und Machtpolitik im Lohnbereich mit Elementen nüchterner Überlegung — zum Beispiel der Arbeitsbewertung — und mit einer makroökonomischen Ausrichtung ergänzt worden. Diese Ergänzung kann man als eine Rationalisierung betrachten. Diese könnte, auf nationaler Ebene, noch viel weiter gehen, und sie könnte inzwischen auf die Dauer auch europäische Elemente in sich aufnehmen. Eine solche Lohnpolitik zieht den Kreis derjenigen, für die Verantwortung empfunden wird, immer weiter. Je reifer die Lohnpolitik, desto größer dieser Kreis. Wenn wir einmal annehmen, daß man in Europa in zunehmendem Maße zu Rationalisierung und Reife bereit ist, erscheint es sinnvoll zu untersuchen, in welcher Hinsicht die Lohnpolitik evoluiere müßte. Man könnte dann bei den Lohnverhandlungen das Ergebnis berücksichtigen. Die Fragen, die sich dabei aufdrängen, sind: Wie müßte ein harmonisches Lohngebäude innerhalb Europas aussehen? Durch welche Faktoren wird das Optimum bestimmt?

Jede Erörterung dieses Themas soll, explizite oder implizite, wenigstens zwei Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik voraussetzen: wirtschaftliches Wachstum und Solidarität. Beim ersten handelt es sich um die Größe des Nationaleinkommens; es ist auf die Dauer vielleicht das wichtigere. Dieses Ziel umfaßt zugleich die Vollbeschäftigung. Die zweite Zielsetzung betrifft die Verteilung des wachsenden Einkommens auf reich und arm; auf Arbeiter, Unternehmer, Kapitalisten; auf die tätige und die nicht-tätige Berufsbevölkerung; auf Deutsche, Franzosen, Italiener und eventuell: Schweizer, Afrikaner und Inder, denn auch für die „exotischen“ Nationen hat die europäische Lohnpolitik eine gewisse Bedeutung. Solidarität auf europäischer Ebene bedeutet nicht nur Solidarität zwischen Gruppen von Arbeitern — nicht nur zwischen den Arbeitern aller Länder, sondern zwischen allen. Eine solidarische Lohnpolitik — und dasselbe gilt für eine solidarische Steuerpolitik, Investitionspolitik, Handelspolitik — soll sich immer und überall um die Interessen der Schwachen und Zurück-

1) Die Zuständigkeitsverhältnisse dieser Organe sind in den europäischen Ländern ganz verschieden. Die heikle Frage, inwieweit diese Unterschiede verringert werden sollen, sei hier außer acht gelassen.

gebliebenen kümmern. Dies stellt hohe Anforderungen — zu hohe, leider; ich komme hierauf zurück.

Wer darüber nachdenkt, kommt nicht um die Schlußfolgerung herum, daß Solidarität etwas mit „Maßhalten“ zu tun hat. Dieses Wort hat in Deutschland einen schlechten Klang — und das ist verständlich. Man hat von den Gewerkschaften Zurückhaltung in den Lohnforderungen verlangt, während von anderen Gruppen diese Zurückhaltung offenbar nicht immer eingehalten wurde. So geht es nicht. Wir stoßen hier auf eine grundsätzliche Schwierigkeit, die besonders eine europäische Lohnpolitik frustrieren kann: Die Arbeiter zu einem rationalen Verhalten aufzufordern hat nur Zweck, wenn das Verhalten der Unternehmer, der Pressuregroups und der Behörden ebenfalls Rationalität an den Tag legt. Solange die europäische Wirtschaft Preissteigerung und inflatorische Gewinnzunahme zeigt, solange der agrarische Pressuregroup auf rücksichtslose Weise die Interessen anderer mißachtet, solange der Fiskus die Armen belastet und die Reichen schont (Vermögenszuwachs!), solange ganze Gebiete zurückbleiben, weil die Behörden zu wenig Geld für die Infrastruktur ausgeben, solange der Unterricht verschiedenen Gruppen in so unverhältnismäßig geringem Ausmaß zugute kommt — solange ist „Maßhalten“ in Lohnsachen eine zu weitgehende Forderung. Eine europäische Lohnpolitik ist nur in einem Europa möglich, in dem alle Gruppen bereit sind, die Solidarität in ihre Politik aufzunehmen. Es wäre übertrieben optimistisch, ohne weiteres an eine solche idyllische Welt zu glauben. Und dennoch ist es nicht sinnlos, sie sich einen Augenblick in Gedanken zu vergegenwärtigen und zu untersuchen, welcher Art eine dazu passende Lohnpolitik sein müßte.

II

Die Frage nach der optimalen europäischen Lohnpolitik hat mehrere Aspekte. Einen Aspekt nennen wir an erster Stelle, da er der einfachste scheint: Wieviel soll ein bestimmter Arbeitertypus mit einem bestimmten Schulungsniveau an einem gegebenen Ort verdienen im Verhältnis zu anderen Arbeitern mit demselben Schulungsniveau an anderen Orten in Europa?²⁾

Auf diese Frage kann man zwei extreme Antworten geben. Die erste: Arbeiter des gleichen Schulungsgrades sollen, wo auch immer in Europa, dasselbe verdienen; die Solidarität fordert, daß einer nicht hinter dem andern zurückbleibt. Die andere Antwort: Ein Arbeiter soll so viel verdienen, wie es an Ort und Stelle maximal möglich ist; das erfordert das Streben nach 'Besserstellung der Arbeiterklasse. Nennen wir diese beiden Standpunkte: gleiche Bezahlung und Mikro-Maximum. Sie müssen meines Erachtens beide verworfen werden, und zwar aus folgenden Gründen.

Die gleiche Bezahlung entspricht scheinbar einem europäischen System der Arbeitsbewertung. Die verschiedenen Entlohnungsniveaus können zahlenmäßig miteinander verglichen und in einer Struktur geordnet werden; eine logische Fortsetzung dieser Quantifizierung ist die Forderung, daß zu den gleichen Punktzahlen die gleichen Geldsummen gehören sollen. Ich bin dafür, daß die Arbeitsbewertung in europäischem Rahmen angewandt wird, wenn auch nur damit wir wissen, welche Gebiete hinsichtlich der Schulung rückständig sind.¹⁾ Aber es wäre eine falsche Auffassung der Solidarität, wenn man aus der Arbeitsbewertung die Konsequenz einer geographisch gleichen Entlohnung ziehen würde. Es würde eins von beiden bedeuten: entweder würde Heinrich weniger verdienen als für ihn möglich wäre, nur weil der Lohn Enricos durch örtliche Umstände niedrig bleibt; oder Enrico sähe seinen Lohn dem Niveau

1) Bei dieser Gedankenübung kann man, in erster Instanz, die Währungen nach festen Wechselkursen ineinander umrechnen. Die Lohnpolitik eines Landes steht im Zusammenhang mit dem Wechselkurs, aber darüber später.

Henris angeglichen, obwohl die lokalen Verhältnisse das nicht rechtfertigen. Im ersten Fall bleibt Heinrich ohne Grund zurück, im zweiten wird die Existenz Enricos dadurch bedroht, daß die lokale Beschäftigung verringert und das lokale Wachstum abgebremst werden. Mit anderen Worten: bei der Lohnfestsetzung soll nicht nur die Qualität der Arbeit, sondern auch die lokale Arbeitsproduktivität berücksichtigt werden. Selbstredend ist dieser letzte Faktor nicht immer vom Arbeiter abhängig — manchmal überhaupt nicht —, sondern vor allem auch von den lokalen Investitionen. Europäische Produktivitätsunterschiede sind gewiß ungerecht und sie sollten, wo es möglich ist, verringert werden, aber für die Lohnpolitik stellen sie eine Gegebenheit dar. Sie können übrigens niemals ganz beseitigt werden. Die Löhne müssen sich diesen Unterschieden bis zu einem gewissen Grade anpassen. Bis zu welchem Grade? Das müßte näher betrachtet werden.

Zunächst seien meine Bedenken gegen eine Lohnpolitik, die sich auf das Mikro-Maximum richtet, kurz angeführt. Sie findet Widerhall bei der streitbaren Gewerkschaft und man kann sie auch von dem Standpunkt aus verteidigen, daß auf diese Weise ein maximaler Teil des Unternehmerüberschusses in Lohn verwandelt wird. Die einzige Bremse für das Mikro-Maximum stellt in diesem Gedankengang die Beschäftigung dar. Wird diese gefährdet, so wird der Lohnerhöhung eine Schranke gesetzt. Diese streitbare Argumentierung trägt aber einigen harten Tatsachen, die namentlich die neo-keynesische Theorie ans Licht gebracht hat, keine Rechnung. Vor allem ist es wichtig, daß beträchtliche Lohnerhöhungen, wenn sie nur über eine hinlänglich breite Front durchgeführt werden, die Gewinne nicht verringern. Sie werden auf die Abnehmer abgewälzt. Die Bedingungen für die Abwälzung werden durch die Kaufkrafteffekte des höheren Lohnes geschaffen. So steigen Löhne und Preise zusammen. Die Beschäftigung braucht kaum eine Bremse zu bilden. Es gibt keine deutliche Grenze für steile Lohnsteigerungen. Der Lohnanteil am Nationaleinkommen nimmt zu, jedoch nicht auf Kosten der wirtschaftlich Starken, sondern der Schwachen. Dies heißt Lohninflation.

Europäische Solidarität erfordert meines Erachtens, daß Lohninflation vermieden wird. Dies impliziert, daß bei der Lohnfestsetzung die Arbeitsproduktivität berücksichtigt wird. Ich bin mir bewußt, daß dies Gewerkschaftern wenig erfreulich in den Ohren klingt. Ich habe auch nicht geschrieben, daß es eine strenge Koppelung zwischen Lohn und Produktivität geben soll — ich komme auf die Art dieser Koppelung zurück. Man kann aber die Tatsache nicht leugnen, daß eine Lohnsteigerung, die über die Produktivität hinausgeht, eine Tendenz zur Steigerung der Arbeitskosten aufweist; und man kann ebensowenig leugnen, daß diese Kostensteigerungen, solange die Konjunktur es zuläßt, sich auf die Preise auswirken werden. Gegen diese Entwicklung sträubt sich die Solidarität. Und es gibt noch andere Einwände gegen Lohninflation: sie läßt manche nach einer gewissen Arbeitslosigkeit zurückverlangen, um die Löhne beherrschen zu können. Sie verstärkt also die Reaktion und den Anti-Keynesianismus. So untergräbt die Lohninflation die Bereitschaft zu einer Politik der Vollbeschäftigung.

Ein gewisser Zusammenhang zwischen Lohn- und Produktivitätssteigerung soll auch in Hinsicht auf die Zahlungsbilanz nicht vergessen werden. Innerhalb des integrierten Europa werden die nationalen Zahlungsbilanzen auch künftig eine Rolle spielen — jedes Land behält die Verantwortung für seinen eigenen Devisenbestand und die reibungslose Finanzierung seiner Einfuhr. Eine derartige Verantwortung kann durch eine zu aggressive Lohnpolitik gestört werden. Ein zu rasch ansteigender Verbrauch und steigende Lohnkosten können, auf dem Wege über die Zahlungsbilanz, zu Devaluation und Steuererschwerung zwingen. Zwar vermeidet man Probleme der

Zahlungsbilanz nicht wie mit einem Zauberschlag durch eine gemäßigte Lohnpolitik, aber das Produktivitätskriterium kann wohl einiges zu einem richtigen Kurs beitragen — selbstverständlich sofern in anderen europäischen Ländern keine Lohninflation entsteht. Ist dies wohl der Fall, so zieht die Lohninflation des einen Landes Lohninflation bei den Nachbarländern nach sich. Und das ist nicht eben wünschenswert.

III

Eine europäische Lohnpolitik wird also den Produktivitätsunterschieden Rechnung tragen müssen. Eine feste Koppelung ist in der Praxis nicht durchzuführen (weil die Arbeitsproduktivität nicht genügend präzise statistisch erfaßbar ist), ist aber auch theoretisch nicht erwünscht. Solch ein starres Kriterium hätte zur Folge, daß die Löhne in manchen Wirtschaftszweigen zurückbleiben, wodurch nicht nur die Solidarität beeinträchtigt, sondern auch die Existenz dieser Wirtschaftszweige gefährdet würde. Denn sie könnten ja an Mangel an Arbeitskräften zugrunde gehen. Zwar behaupten manche, daß diese Wirtschaftszweige dann eben auch einschränken müssen. Sie überschätzen aber die Bedeutung des Nachfrage- und Angebotsmechanismus für optimale Produktionsverhältnisse und übersehen die besondere Aufgabe mancher Wirtschaftszweige — die teils eine soziale und kulturelle, teils eine Aufgabe in der dynamischen Entwicklungsstruktur des Wirtschaftswachstums sein kann.

Im neuen Europa werden denn auch hie und da Lohnerhöhungen durchgeführt werden müssen, die über die Produktivitätssteigerung hinausgehen. Hingegen werden in anderen, schnell wachsenden und stark mechanisierten oder automatisierten Wirtschaftszweigen (und also auch in ganzen Gebieten) niedrigere Löhne gezahlt werden müssen als es dem Mikro-Maximum oder sogar der Produktivität entspricht. Die steigende Produktivität soll an einigen Stellen in niedrigere Preise „übersetzt“ werden, von denen durch den Mechanismus des Gemeinsamen Marktes alle europäischen Konsumenten profitieren. Das ist besser, als daß eine kleine Gruppe bevorzugter Arbeiter davon profitiert. In diesen vorgerückten Bereichen gilt also nachdrücklich: Maßhalten. (Aber doch nur dann, wenn man mit leidlicher Gewißheit auf niedrigere Preise rechnen darf — nicht, wenn sich die Mäßigung bei den Löhnen durch eine oligopolistische oder eine kartellierte Marktstruktur in höhere Gewinne auswirkt.)

IV

Aus dem Obenstehenden geht schon hervor, daß die Koppelung zwischen Lohn und Produktivität, wie wichtig sie auch immer sein mag, niemals starr sein darf, sondern Spielraum für eine Reihe von anderen lohnpolitischen Überlegungen bieten soll. Eine europäische Lohnpolitik wird schon in dieser Hinsicht einen Kompromiß eingehen müssen. Es wirken aber noch mehr komplizierende Faktoren mit, diesen Kompromiß zu beeinflussen. Ich nenne zwei: die Lohndifferenzen zwischen Entwicklungsgebieten und entwickelten Regionen und die vertikale Lohnstruktur.

Die erste Komplikation betrifft also die Tatsache, daß einige Gebiete von Europa mehr investieren und schneller wachsen müssen als andere. Der Grund: entweder eine unbefriedigende oder sogar rückständige wirtschaftliche Lage; oder eine schnell wachsende Bevölkerung. Solchen Gebieten soll vor allem mit Investitionen (Infrastruktur) und Schulung geholfen werden. Es fragt sich, ob auch die Lohnpolitik einen Beitrag zu einer gleichmäßigeren Entwicklung leisten kann. In manchen Fällen wird dies tatsächlich zutreffen, nämlich wenn die Exporteure dieses Gebietes und die Industriellen, die sich dort niederlassen wollen, eine Unterstützung in Form eines relativ

niedrigen Lohnniveaus brauchen. Auf diese Weise können sie Märkte erobern, die sich vorher als unzugänglich erwiesen; so wird das Wachstum dieses Gebietes unterstützt. Eine solche Lohnspanne darf aber niemals zu groß werden. Erstens nicht, weil dann die beschleunigte Entwicklung zuviel durch die lokale Arbeit bezahlt würde, während eine europäische Steuererhebung dazu ein geeigneteres Mittel bildet. Die Wachstumspolitik kennt andere und kräftigere Instrumente. Ein Land, dessen Export zu langsam wächst, kann schließlich auch immer noch abwerten! Zweitens darf die Lohnspanne nicht zu groß werden, weil ein zu niedriges lokales Lohnniveau zu einem zu niedrigen lokalen Verbrauch führt, während ein steigender Verbrauch gerade eine anregende Wirkung auf die lokale Expansion ausüben kann. Wo sich das Optimum für diese regionalen Lohnunterschiede befindet, ist leider in der Regel nicht eindeutig feststellbar. Man kann nur tastend nach den besten Verhältnissen suchen, und es ist kein Wunder, daß es noch immer Meinungsverschiedenheiten gibt über die Lohnkostendifferenz, die zum Beispiel die Niederlande, von einem europäischen Gesichtspunkt betrachtet, zu den Nachbarländern haben dürfen.

Eine letzte Komplikation, die ich hier kurz nennen möchte, betrifft die vertikale Lohnstruktur. Gesetzt den Fall, daß das oben Ausgeführte eine eindeutige Lösung bieten würde für die Faktoren, die die horizontalen (also regionalen) europäischen Lohnunterschiede beherrschen müßten (dem ist aber nicht so) — auch dann würde das System nicht notwendigerweise stimmen. Denn die vertikale Struktur stellt auf nationaler und regionaler Ebene ihre eigenen Forderungen. Ein Land hat eine größere vertikale Lohndifferenzierung als das andere — dem kann sich kein einziges System der Arbeitsbewertung oder der europäischen Lohnpolitik entziehen. Diese Lohnunterschiede sind eng mit regionalen Knappheitsverhältnissen und besonders auch mit Gerechtigkeitsauffassungen verbunden, die örtlich sehr verschieden sein können. Sie wurzeln in der sozialen und kulturellen Überlieferung der Länder und Gebiete. Diese können durch die europäische Integration nicht wegnivelliert werden. Es steht für mich allerdings fest, daß wir auf die Dauer kleinere Lohn- und Gehaltsdifferenzen anstreben müssen. Die europäische Integration soll dazu beitragen, daß die vertikalen Differenzen verringert werden, namentlich durch die Angleichung der niedrigsten Löhne. Überall, wo diese Angleichung an Produktivitätsunterschieden abprallt, wird ein rotes Signal gegeben: dort muß die Produktivität gesteigert werden.

Aber diese Entwicklung kann auf europäischer Ebene nicht forciert werden. Und überall, wo respektable Auffassungen über Gerechtigkeit Konsequenzen haben für die vertikale Lohnstruktur, sollen diese Konsequenzen auch tatsächlich respektiert werden. Eine europäische Lohnpolitik soll deshalb nicht nur wirtschaftliche Faktoren, wie Produktivitätsunterschiede, Marktformen, Knappheitsverhältnisse und Unterschiede im erstrebten Wachstumstempo berücksichtigen, sondern auch Unterschiede der kulturellen und sozialen Traditionen. Das macht eine derartige Lohnpolitik zu einem äußerst schwierigen Gegenstand, über den sich nicht leicht einfache Gedanken formulieren lassen. Daß dies im Obenstehenden dennoch versucht wurde, ist weniger dem Übermut des Verfassers zuzuschreiben, als seiner Überzeugung, daß es sich hier um ein wichtiges Problem handelt, das uns auffordert, darüber nachzudenken.

RALPH BUNCHE

Ich bin Optimist genug, um zu glauben, daß nicht die menschliche Natur, sondern die menschliche Haltung geändert werden muß.