

Was sagen uns internationale Vergleiche?

Das letzte Jahrzehnt ist durch eine immer engere wirtschaftliche Verflechtung der westeuropäischen und atlantischen Länder gekennzeichnet. Nationale Entwicklungen des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen werden daher immer mehr unter dem Gesichtspunkt des internationalen Wettbewerbs gesehen. Zwangsläufig rücken damit internationale Vergleiche über die Kaufkraft der Währungen, die Höhe der Löhne, die Steigerung der Einkommen und der Arbeitsproduktivität in den Vordergrund der wirtschaftlichen Diskussion. Diese internationalen Vergleiche krankten jedoch vielfach an der Unterschiedlichkeit der nationalen Statistiken.

Eine Zusammenstellung einiger, teilweise vergleichbarer Daten bietet seit einigen Jahren das Statistische Amt der EWG. Bei vorsichtiger Wertung dieser statistischen Angaben können daher gewisse Unterschiede in der Entwicklung der einzelnen Volkswirtschaften festgestellt werden. Verständlicherweise haben auch diese festgestellten Entwicklungsunterschiede nur einen begrenzten Aussagewert, wenn nicht bekannt ist, welche Niveauunterschiede in den Ausgangsjahren bestanden. Soweit derartige Vergleiche aber geeignet sind, die eigene Situation, die eigenen Fehler und Chancen besser zu erkennen, sind sie für eine rationale Wirtschafts- und Gewerkschaftspolitik unerlässlich.

Aus diesem Grund haben wir die Angaben verschiedener Länder über die Entwicklung der Preise, der Löhne und der Arbeitsproduktivität in bezug auf die Entwicklung der Arbeitskosten und der Kaufkraft der Löhne zusammengestellt. Die Ergebnisse dieser Gegenüberstellungen stehen teilweise in extremem Gegensatz zu den üblichen Vorstellungen. Ein Vergleich zwischen vier Ländern der EWG bestätigt unter Einbeziehung von Großbritannien und den USA keineswegs die Auffassung, daß hohe Lohnforderungen auch hohe Preissteigerungen zur Folge haben und daß geringe Preissteigerungen hohe Reallohnsteigerungen bewirken. In den letzten vier vergleichbaren Jahren ist vielmehr das Gegenteil nachweisbar.

Die vielfältigen Entwicklungsdifferenzierungen lassen aber vor allem erkennen, daß es eine unmittelbare direkte Beziehung zwischen der Entwicklung der Löhne und der Arbeitskosten, der Preise und des Lebensstandards usw. nicht gibt. Vielmehr sind diese wirtschaftsstatistischen Fakten nur Ausdruck bestimmter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung, von denen sie nicht getrennt werden können.

WAS SAGEN UNS INTERNATIONALE VERGLEICHE?

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität, der Preise und der Löhne kann weder isoliert bewertet noch verstanden werden. Es ist daher ein totaler Unsinn, einzelne statistische Daten allein zum Maßstab für andere zu nehmen. Die Behauptung, daß sich die Lohnsteigerungen nach der (zufälligen) Entwicklung der Arbeitsproduktivität zu richten haben, ist keineswegs logischer oder sinnvoller als die Behauptung, daß die Arbeitsproduktivität allein durch die Entwicklung der Löhne bestimmt wird. Derartige die gesamtwirtschaftlichen Verhältnisse außer acht lassenden Verallgemeinerungen sind auf jeden Fall falsch. Solche wirtschafts- und sozialpolitischen Dogmen können aber die Entwicklung eines Landes schwer belasten.

Da die bloße Gegenüberstellung statistischer Reihen auch keine Kausalbeziehungen erkennen läßt, sind derartige Behauptungen mit Hilfe der Statistik eines einzelnen Landes auch kaum zu widerlegen. Wohl aber kann der internationale Vergleich unterschiedlicher Entwicklungstendenzen und Bezugsverhältnisse zu einer sinnvollen Aufklärung beitragen. Aus diesem Grund sollen in den nachfolgenden Abschnitten einzelne Entwicklungstendenzen verschiedener Länder nüchtern miteinander verglichen werden.

Die Entwicklungen der Lebenshaltungskosten von 1958 bis 1962

Die Preissteigerungen waren in den zurückliegenden vier Jahren in der Bundesrepublik, in Italien, in Holland und England etwa gleich groß. In diesen Ländern stieg der amtliche Lebenshaltungskostenindex von 1958 bis 1962 zwischen 8 und 9 vH an. Dies entsprach einer jährlichen Teuerung von durchschnittlich 2 vH.

Kleiner als in den genannten Ländern waren die Preissteigerungen in Belgien und in den USA; in diesen beiden Ländern war die Teuerung nur etwa halb so groß wie in den vorgenannten Ländern. Die Lebenshaltungskosten erhöhten sich in diesen Ländern jährlich um etwa 1 vH. (Die weit verbreitete Annahme, daß eine derartig geringe Preissteigerung den Arbeitnehmern zugute kommt, wird aber in beiden Fällen nicht bestätigt. In beiden Ländern stieg der Lebensstandard der Arbeitnehmer langsamer an als in den anderen Ländern.)

Größer als in den genannten Ländern waren die Preissteigerungen in Frankreich. Sie bewirkten in diesem Land eine Steigerung der Lebenshaltungskosten um 19 vH. Das Preisniveau erhöhte sich in diesem Land mit einer langfristigen Planung jährlich um gut 4 vH. Damit war die Teuerung in Frankreich rund doppelt so groß wie in den erstgenannten Ländern.

In Deutschland, Italien, Holland, England und auch in den USA beschleunigte sich bis Ende 1962 der Preisanstieg etwas. In Frankreich hielt die überdurchschnittlich starke Preissteigerung bis in die jüngste Zeit unverändert an, während Belgien seine praktische Preisstabilität bis jetzt ebenfalls aufrechterhalten konnte.

Die Entwicklung der Industriearbeiterlöhne von 1958 bis 1962

Im Gegensatz zu der relativ einheitlichen Entwicklung des Preisniveaus waren die Lohnsteigerungen auffallend ungleich. Am größten war die Steigerung der Industriearbeiterlöhne in der Bundesrepublik. Die westdeutschen Industriearbeiter erhöhten in den letzten vier Jahren ihr Lohnniveau um 42 vH. Dies entsprach einer durchschnittlichen Lohnsteigerung um 9 vH jährlich.

Nach der Bundesrepublik waren die Lohnsteigerungen in Frankreich und Italien in diesem Zeitraum am zweitgrößten. In beiden Ländern erhöhte sich das Lohnniveau um 32 bis 33 vH. Dies entsprach einer durchschnittlichen Lohnsteigerung von 7½ vH je

Jahr. Man kann also sagen, daß die Lohnbewegung in diesen beiden Ländern im Durchschnitt um ein Viertel kleiner war als in der Bundesrepublik.

Um fast ein Drittel geringer als in der Bundesrepublik war in diesen Jahren die Lohnsteigerung in Holland (durchschnittlich 6 vH je Jahr), während die Löhne in Belgien sich nur um 3 vH jährlich erhöhten. Die belgische Lohnsteigerung entsprach ziemlich genau derjenigen der USA. Etwas günstiger war dagegen die Lohnentwicklung in England.

Dieser Lohnrend hielt in Frankreich, Holland und in den USA unverändert an. In der Bundesrepublik beschleunigte sich bis Mitte des letzten Jahres die Lohnbewegung. In der letzten Hälfte des letzten Jahres trat aber eine Abschwächung ein. Eine leichte Beschleunigung des Lohnanstiegs ist im letzten Jahr in Belgien festzustellen, während Italien mit durchschnittlichen Lohnerhöhungen um 15 vH den Lohnvorsprung der anderen Länder fast explosivartig auszugleichen versuchte. Dagegen verlangsamte sich der Lohnanstieg in England noch weiter auf 4 vH jährlich. (Die englische Industrie erreichte aber damit keinen Kostenvorsprung, da auch die Arbeitsproduktivität weit weniger rasch als in anderen Ländern anstieg.)

Die Entwicklung der Arbeitsproduktivität von 1958 bis 1962

Die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist nicht so eindeutig erfaßbar wie die der Lebenshaltungskosten oder der Löhne.

Immerhin gibt das Statistische Amt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gewisse Anhaltspunkte. Nach der Veröffentlichung dieses Amtes (*Allgemeines Statistisches Bulletin 1963 Nr. 4*) war die Steigerung der Arbeitsproduktivität in den technisch am weitesten zurückgebliebenen oder durch den Krieg am härtesten betroffenen europäischen Ländern (Bundesrepublik, Italien, Holland) verhältnismäßig gleich groß und überdurchschnittlich stark.

In diesen drei Ländern erhöhte sich die Produktion der Industrie je Arbeiterstunde in den letzten vier Jahren um 34 bis 36 vH. Am größten war die Zuwachsrate in der Bundesrepublik, dicht gefolgt von Italien, das erst in der letzten Zeit höhere Zuwachsraten aufwies. Ein wenig schwächer war die Zuwachsrate mit 34 vH in den Niederlanden. Im Durchschnitt erreichten diese Länder eine Steigerung der industriellen Produktivität von etwa 8 vH jährlich.

Geringer als in den genannten drei Ländern war die Zuwachsrate der industriellen Produktivität in Frankreich. Trotz staatlicher Planung erreichte dieses Land nur eine Steigerung von insgesamt 28 vH bzw. 6 vH jährlich. Noch schwächer als in Frankreich war die Steigerung der Produktivität in der belgischen Industrie. Ebenso wie die USA erreichte Belgien nur eine Produktivitätssteigerung zwischen 20 und 22 vH. Diese Entwicklung entspricht einer jährlichen Steigerungsrate von knapp 4 vH. Wiederum noch schwächer war die Entwicklung in England; in diesem Land erhöhte sich die industrielle Arbeitsproduktivität im Durchschnitt nur um 2½ vH. (Trotz einer relativ geringen Lohnsteigerung, die hinter der Lohnsteigerung der EWG-Länder zurückblieb, war daher die Steigerung der Arbeitskosten größer als in den anderen europäischen Ländern.)

Die Entwicklung der Arbeitskosten von 1958 bis 1962

Aus einer Sonderentwicklung der Löhne auf eine gleichfalls außergewöhnliche Entwicklung der Arbeitskosten zu schließen, erweist sich immer wieder als falsch, weil auch die Steigerung der Arbeitsproduktivität keineswegs einheitlich ist und eine enge Beziehung

zwischen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und den industriellen Lohnentwicklungen festzustellen ist.

Die Entwicklung der Arbeitskosten wird bestimmt durch das Verhältnis zwischen der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und der Lohnkosten je Arbeitsstunde. Was wir aber als Arbeitsproduktivität messen, ist der Produktionsausstoß je Arbeitsstunde, der nicht nur von den technischen Produktionsbedingungen, sondern auch vom Ausmaß der Kapazitätsausnutzung, d. h. von der Höhe der Nachfrage abhängt. Zu geringe Lohnsteigerungen, die eine zu geringe Nachfrage zur Folge haben, bedingen auch geringe Zuwachsraten dieser sogenannten Arbeitsproduktivität. Höhere Lohnsteigerungen, die eine volle Auslastung der Produktionskapazitäten bewirken, haben umgekehrt einen höheren Produktionsausstoß zur Folge und lösen zusätzliche Rationalisierungsimpulse aus, die auch langfristig eine größere Zunahme der „Arbeitsproduktivität“ ermöglichen.

Es ist daher verständlich, daß Länder mit geringeren Lohnsteigerungen allgemein auch geringe Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität aufweisen, während Länder mit hohen Lohnsteigerungen meistens überdurchschnittlich hohe Produktivitätszuwachsraten erreichen. Eine Bestätigung bieten England und die Bundesrepublik. In der Bundesrepublik stiegen die Lohnkosten jährlich um 1 vH, in England aber fast um 2 vH, obwohl die jährlichen Lohnerhöhungen in der Bundesrepublik mit über 9 vH im Durchschnitt mehr als doppelt so groß waren wie in England. Etwas stärker als in der Bundesrepublik stiegen die Lohnkosten auch in Frankreich; allerdings haben die Preiserhöhungen der Industrie diese Kostensteigerungen in allen drei Ländern mehr als ausgeglichen. Besonders in Frankreich ging infolge der überdurchschnittlich starken Preiserhöhungen der Lohnanteil am Umsatz stark zurück.

Im letzten Jahr stiegen die Lohnkosten je Produktionseinheit im Rahmen der weltwirtschaftlichen Konjunktorentwicklung in fast allen Ländern überdurchschnittlich stark an. In der Bundesrepublik und Frankreich erhöhten sich die Lohnkosten um 4 vH. Noch größer waren mit 6 vH die Kostensteigerungen in England und Italien, während die Niederlande infolge sinkender Kapazitätsauslastung sogar eine Kostensteigerung um 7 vH erfuhr. Kleiner als in diesen Ländern war die Kostensteigerung nur in den stark vorbelasteten belgischen und nordamerikanischen Industrien. In Belgien erhöhten sich die Lohnkosten im Durchschnitt um 1 vH, während sie in den USA infolge überproportionaler Produktivitätssteigerung sogar um 3 vH zurückgingen, sofern davon ausgegangen werden kann, daß die statistischen Angaben die wirklichen Verhältnisse annähernd richtig wiedergeben.

Desgleichen kann man feststellen, daß die Arbeitskosten der Industrie im langfristigen Trend in allen Ländern relativ stabil bleiben. Abweichungen von diesem Trend widerspiegeln vor allem kurzfristige konjunkturelle Schwankungen. In der Aufschwungsphase sinken die Kosten allgemein ab, während sie in der nachfolgenden Normalisierungsphase anzusteigen pflegen.

Unterschiedliche Veränderungen der Lohnkosten sind daher in erster Linie ein Ausdruck unterschiedlicher Konjunkturphasen, in denen sich die einzelnen Länder gerade befinden.

Die Entwicklung der Reallöhne von 1958 bis 1962

Besonders der Vergleich der Reallohnentwicklung erfordert die Kenntnisse des Ausgangsniveaus und der technischen Entwicklung im Vergleich zu anderen Ländern. Der wiederholte Hinweis auf die große Reallohnsteigerung der westdeutschen Industriearbeiter führt daher ohne Berücksichtigung der weit unterdurchschnittlichen westdeut-

schen Ausgangsposition und der weit überdurchschnittlichen westdeutschen Produktionsausweitung zu Fehlurteilen.

Die Kaufkraft der Arbeiterlöhne erhöhte sich in der Bundesrepublik von 1958 bis 1962 um 30 vH. In den anderen vier Ländern der EWG (Italien, Holland, Frankreich, Belgien) lag die Kaufkraftsteigerung zwischen 10 und 20 vH. Am zweitstärksten war die Kaufkraftsteigerung in Italien. Hinter Italien folgt die durch staatliche Eingriffe behinderte Reallohnentwicklung in Holland mit 18 vH, während die überdurchschnittlich starken Preissteigerungen in Frankreich nur eine Kaufkraftsteigerung um 12 vH zuließen. Andererseits erreichten die belgischen Arbeiter, trotz eines fast stabil gebliebenen Preisniveaus, auf Grund ihrer gleichfalls geringen Lohnsteigerungen einer Kaufkraftsteigerung um 10 vH. Noch schwächer als in Belgien erhöhte sich die Kaufkraft der Arbeitsverdienste in England (+ 8 vH) und in den USA (+ 7 vH).

Nach diesen Unterlagen des Statistischen Amtes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schwankte in den letzten vier Jahren die jährliche Kaufkraftsteigerung der Industriearbeiterlöhne zwischen 2 vH in den USA und mehr als 7 vH in der Bundesrepublik. Die Höhe der Zuwachsraten steht damit in einem fast genau verkehrten Verhältnis zur Höhe des Reallohniveaus, das in den USA am höchsten, in der Bundesrepublik aber — von Italien abgesehen — noch immer mit am niedrigsten ist. Allerdings sind für Länder mit einem niedrigeren Reallohniveau derartig höhere Zuwachsraten geradezu eine Voraussetzung, um den bestehenden Rückstand auszugleichen. Selbst wenn die Entwicklungsunterschiede zwischen den USA und der Bundesrepublik bestehenbleiben, so würde es noch mehr als 25 Jahre dauern, bis wir den amerikanischen Standard eingeholt hätten, wenn man unterstellt, daß das Reallohniveau der nordamerikanischen Industriearbeiter zur Zeit etwa zweieinhalbmal so hoch ist wie das unsrige.

Beachtenswert aber ist die Tatsache, daß alle Länder, die eine überdurchschnittliche Kaufkraftsteigerung erreichten (Bundesrepublik, Italien und die Niederlande), eine einheitliche Anhebung ihres Preisniveaus um jährlich 2 vH im Durchschnitt hinnehmen mußten. Dagegen erreichten die Länder mit einem geringeren Preisanstieg (Belgien und USA) wie auch das Land mit einem weit höheren Preisanstieg (Frankreich) weit geringere Reallohnsteigerungen. Preisstabilität auf Kosten des Wirtschaftswachstums muß ebenso wie eine bedenkenlose Inflationierung von den Arbeitnehmern mit einer geringeren Steigerung ihres Lebensstandards bezahlt werden. Es kommt nicht auf die Preisstabilität allein, sondern auf das günstigste Verhältnis zwischen Preisstabilität und Wirtschaftswachstum an. Jede einseitige Dogmatisierung zu Lasten der realen Entwicklung oder der inneren Stabilität benachteiligt auch die Arbeitnehmer.

Für die Vergangenheit kann man feststellen, daß die sehr günstigen Entwicklungschancen von den deutschen Gewerkschaften in weitem Umfang genutzt wurden. Offen bleibt nur die Frage, ob es unserer Bundesregierung gelingt, die weiterbestehenden Wachstumschancen der deutschen Wirtschaft auch unter den veränderten Bedingungen eines weitgehend ausgeschöpften Arbeitsmarktes zu realisieren. Die Notwendigkeit für eine anhaltende überdurchschnittliche Reallohnsteigerung ist unbestreitbar.

Hohe Reallohnsteigerungen können aber nach den internationalen Erfahrungen der vergangenen Jahre nur erreicht werden, wenn die Gewerkschaften eine aktive Lohnpolitik betreiben. Die Lohnpolitik muß die bestehenden Möglichkeiten der Produktionssteigerung ebenso wie die Chance der Einkommensverteilung gleichermaßen nutzen und die Regierung — unter Verzicht auf sonst erfolgende Gruppenbegünstigungen — zu einer Politik größtmöglicher Preisstabilität zwingen. Es kann im Rahmen der gegenwärtigen Wirtschaftsverfassung nicht erwartet werden, daß lohnpolitische Zurückhaltung mit Preissenkungen honoriert wird. Insofern bestätigt der internationale Vergleich, daß die bisherige Lohnpraxis der westdeutschen Gewerkschaften im Rahmen des Möglichen erfolgreich und richtig war.