ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Frisch, Alfred

Article — Digitized Version

Frankreichs soziale Belastung im Spiegel der europäischen Zusammenarbeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Frisch, Alfred (1955) : Frankreichs soziale Belastung im Spiegel der europäischen Zusammenarbeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 35, Iss. 6, pp. 339-345

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/132101

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

U M S C H A U

Frankreichs soziale Belastung im Spiegel der europäischen Zusammenarbeit

Alfred Frisch, Paris

Seit einiger Zeit wird in weiten französischen Kreisen bis in das Regierungslager hinein in der unterschiedlichen Sozialgesetzgebung und Sozialbelastung der einzelnen Länder ein angeblich entscheidendes Hindernis für die europäische Zusammenarbeit und Vereinheitlichung des Marktes gesehen. Als Lösung wird eine beschleunigte und wohl der weiteren europäischen Integration vorausgehende Harmonisierung der Sozialgesetzgebung gefordert. Es erscheint an der Zeit, sich mit dieser französischen These, die teilweise bereits in Deutschland ein gewisses Echo fand, etwas eingehender zu befassen und sie von drei verschiedenen Gesichtspunkten aus zu beleuchten: Zunächst wäre zu erwägen, ob das französische Sozialversicherungssystem nicht reformbedürftig ist, bevor es als europäischer Maßstab vorgeschlagen werden darf, d. h. ob es auch nur theoretisch zweckmäßig wäre, die Gesetzgebung der anderen Länder den jetzigen französischen Verhältnissen anzupassen. In zweiter Linie wäre die Berechtigung des Begriffes der Harmonisierung zu prüfen unter besonderer Berücksichtigung des gesamten europäischen Kostengefüges. Schließlich sollen verschiedene Länder, besonders Deutschland und Frankreich, die die wirtschaftliche Grundlage einer europäischen Gemeinschaft zu bilden haben, verglichen werden, wobei die begrenzten Möglichkeiten internationaler Gegenüberstellungen dieser Art besonders hervorzuheben sind.

DAS FRANZÖSISCHE SYSTEM

Das französische Sozialversicherungssystem, das während der Kriegsjahre von einer Handvoll Sachverständiger hinter verschlossenen Türen ohne öffentliche Diskussion vorbereitet und unmittelbar nach Kriegsende eingeführt wurde, darf mit Recht den Anspruch erheben, zu den vollständigsten und großzügigsten der Welt zu gehören. Nur wurde dabei nicht die Frage geprüft, ob es zusammen mit anderen sozialen Begleiterscheinungen, wie die Einführung der 40-Stundenwoche, die Gleichbezahlung der Frauenarbeit und vor allen Dingen ein niedriges Pensionierungsalter, mit der Wirtschaftskraft eines durch zwei schwere Kriege ungewöhnlich geschwächten Landes vereinbar ist. Das Ziel des französischen Systems ist eine so gut wie uneingeschränkte soziale Sicherheit für die gesamte Bevölkerung, unabhängig von ihrer jeweiligen sozialen Stellung. Familienzulagen, Geburtenprämien, Schwangerschaftshilfe und Altersversicherung finden infolgedessen auf die gesamte Bevölkerung mit nur sehr unwesentlichen Ausnahmen Anwendung, während die Krankenversicherung obligatorisch nur für die Arbeitnehmer in Erscheinung tritt, allerdings mit dem Bestreben, den Arbeitnehmerbegriff so weit wie nur möglich zu fassen. Zwangsversichert sind so selbst die freien Journalisten, die Generaldirektoren der Aktiengesellschaften, die Vorsitzenden der Aufsichtsräte und die Geschäftsführer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, sofern sie nicht die Kapitalmehrheit besitzen. Eine nicht geringe Rolle spielen verschiedene, teilweise recht kostspielige Nebenleistungen, deren Liste zu lang ist, um vollständig aufgezählt zu werden: Mietzuschüsse, Sterbegelder, fast kostenlose öffentliche Ferienkolonien, ein dreitägiger Urlaub auf Kosten der Familienkassen für Väter neugeborener Kinder, Sonderprämien für nährende Mütter, kostenlose ärztliche Untersuchungen in zahlreichen Sanitätsstationen, stark verbilligte Mittagessen in Schulkantinen, kostenlose Abgabe von Milch an alle Schulkinder bis zu 10 Jahren, usw.

Die effektiven Leistungen dieses Systems entsprechen allerdings nicht ganz den theoretischen Erwartungen, weil es sonst überhaupt nicht mehr zu finanzieren wäre. Immerhin sind sie in mancher Hinsicht mehr als beachtlich. Sehr bedeutend sind die Familienzulagen, die 1954 fast 5 Mrd. DM beanspruchten. Bei zwei Kindern betragen sie in den großen Städten augenblicklich rund 150 DM monatlich, bei drei Kindern über 250 DM, mit einer weiteren Leistung von etwas über 90 DM für jedes zusätzliche Kind. In der letzten Lohnzone sind diese Beträge um rund 15 % geringer. Die Geburtenprämien belaufen sich ebenfalls in großen Städten für das erste Kind auf nicht ganz 440 DM, für die weiteren Kinder auf nicht ganz 250 DM. Einzelne Unternehmen, besonders in der öffentlichen Wirtschaft, zahlen noch ergänzende Familienzulagen, die sich statistisch schwer erfassen lassen. Die Altersversicherung ist dagegen eine sehr bescheidene Angelegenheit. Zwei Millionen Anwärter erhalten weniger als 400 DM jährlich, wovon sie weder leben noch sterben können, 1,5 Mill. durchschnittlich etwa 750 DM jährlich, und nur 1,3 Mill. verfügen über höhere Pensionen. Wollte man allen Versicherten ab 65 Jahren eine Rente von nur 40 % des Existenzminimums sichern, d. h. etwas über 1.150 DM jährlich, würde man dafür zusätzlich mindesten 3,75 Mrd. DM benötigen und einen Fehlbetrag schaffen, der bei den gegebenen Verhältnissen in keiner Form gedeckt zu werden vermag.

Die Vergütungen der Krankenkassen sind weitgehend zufriedenstellend mit Ausnahme der Arzthonorare, deren offizielle Sätze hinter den tatsächlichen weit

zurückbleiben. Die Heilmittel werden bei normaler Krankheit zu 80 % zurückvergütet, bei längerer Krankheit zu 100 %, der Krankenhausaufenthalt nach den gleichen Sätzen, mit der leichten Möglichkeit, den verbleibenden Eigenbetrag von 20 % zumindest teilweise auf die öffentliche Wohlfahrt abwälzen zu können. Gering ist in Frankreich wie auch in den meisten anderen Ländern die Vergütung für Zahnbehandlung, Brillen, orthopädische Geräte, Heilapparate, Bäderkuren usw.

Dieses System muß trotz hoher Abgaben (16 % auf Löhne und Gehälter mit einer Höchstgrenze von 38 000 ffrs monatlich für die Kranken-, Invaliden- und Altersversicherung, 16,75 % für die Familienzulagen und durchschnittlich 2 bis 3 % für die Unfallversicherung) zu strukturell bedingten Fehlbeträgen führen. Bei einem Budget von rund 1 000 Mrd. ffrs betrugen die Beträge 1954 rund 50 Mrd. und werden sich 1955 auf mindestens 60 Mrd. stellen, bei steigender Kurve in den kommenden Jahren. Die Urheber der Nachkriegsgesetzgebung rechneten bei ihren Voruntersuchungen weder mit der zunehmenden Kinderzahl noch mit den Fortschritten der Medizin, die aus zwei Gründen eine kostspielige Angelegenheit sind: sie erhöhen das Durchschnittsalter und damit die Zahl der pensionsberechtigten Personen; sie führen zur Verwendung kostspieliger Heilmittel bei gleichzeitig erhöhtem Bedürfnis nach Vorbeugungsmaßnahmen und gründlicher Gesundheitspflege. Pharmazeutische Spezialitäten, Röntgenaufnahmen und die verschiedenen elektrischen Behandlungsmethoden stellen für die Sozialversicherung eine ungewöhnlich hohe Belastung dar.

Mit kleinen Reformen ist den französischen Kassen nicht zu helfen. Sie ändern weder etwas an der Kinderzahl noch an der verlängerten Lebensdauer. Die Verwaltungsausgaben sind mit rund 5 % der Gesamtaufwendungen bei der Kranken- und Altersversicherung verhältnismäßig gering. Die Kosten für sogenannte kleine Krankheiten fallen nicht allzu schwer ins Gewicht. Entzieht man für dieses kleine Risiko den Versicherungsschutz, wie es wiederholt in Frankreich vorgeschlagen wurde, läuft man Gefahr, die Zahl der kostspieligen Krankheiten zu vermehren, von den zusätzlichen Verwaltungskontrollausgaben ganz abgesehen. Der Mißbrauch mit Sozialversicherungsleistungen hält sich in einigermaßen engen Grenzen, wenn auch seitens der Ärzte nicht immer die Notwendigkeit verstanden wird, mit den öffentlichen Mitteln so sparsam wie nur möglich umzugehen und keine Gefälligkeitsrezepte oder -atteste auszuschreiben.

In Wirklichkeit leidet das französische System unter seinen strukturellen Unmöglichkeiten. Seit Jahren ist den Krankenkassen auf Grund genauer Erhebungen bekannt, daß die Kosten jedes Versicherten mit seinem Einkommen steigen. Je günstiger die materielle Lage eines Versicherten ist, desto leichter kann er sich eine Krankheit und den damit zusammenhängenden Zeitverlust leisten, desto besser ist er auch über die meisten kostspieligen Möglichkeiten der modernen Medizin unterrichtet. Es ist daher nicht einzusehen, weshalb diese Mehrbelastung fortgeführt wird und man sich nicht dazu entschließt, die höheren Einkommen von der Zwangsversicherung auszunehmen. In gleichem Sinne müßte man die Familienzulagen auf diejenigen Bevölkerungsschichten beschränken, die tatsächlich darauf angewiesen sind. Die Einführung von Familienzulagen zugunsten selbständiger Bauern entbehrte der sozialen Berechtigung, denn aus verschiedenen Gründen lassen sich auf dem Lande die Kinder mit viel geringeren materiellen Opfern großziehen als in den Städten. Zahlreiche Bauern waren anfangs über dieses unerwartete Geschenk des Staates mehr als verwundert. Dabei muß der Großteil der landwirtschaftlichen Familienzulagen in der einen oder anderen Form von den städtischen Verbrauchern bezahlt werden, was zweifellos eine soziale Ungerechtigkeit darstellt. Auch die Familienzulagen an Arbeitgeber und freie Berufe sind eine zweifelhafte Angelegenheit, besonders da die von diesen Kategorien bezahlten Beiträge hinter denjenigen der Arbeiterschaft im Verhältnis zum Einkommen erheblich zurückbleiben. Es genügt der Hinweis, daß die Beiträge für die Arbeitnehmer 1954 im allgemeinen Regime 415,0 Mrd. erreichten bei einer Ausgabe von nur 369,5 Mrd., während die Selbständigen nur 29,9 Mrd. bei einer Ausgabe von 25,3 Mrd. aufbrachten. Berücksichtigt man den Einkommensunterschied, hätte in dieser Gruppe die Mehreinnahme wesentlich größer sein müssen. In die gleiche Gruppe der strukturellen Unmöglichkeiten gehört schließlich der Gedanke, sämtlichen Personen im Alter von 60 Jahren für die Frauen und im Alter von 65 Jahren für die Männer eine Altersrente zu sichern, ohne Rücksicht auf die Bedürftigkeit. Für den wohlhabenden Teil der Bevölkerung wird diese Rente stets eine lächerliche Kleinigkeit sein, für die ärmeren Schichten dagegen ein ungenügender Trost. Finanziell erscheint das französische System nur haltbar, wenn es sich auf eine soziale Solidarität stützen könnte, d. h. wenn die Beitragsleistungen der verschiedenen Gruppen auf der jetzigen Höhe bleiben, gleichzeitig aber die Leistungen der Kassen an die nichtbedürftigen Personen, d. h. an die oberen Einkommensschichten, entweder stark eingeschränkt oder ganz gestrichen werden.

Wenn auch eine Nivellierung der europäischen Sozialgesetzgebung auf höchster Ebene im Interesse des Fortschrittes wünschenswert erscheint, lassen sich verschiedene Bestimmungen des französischen Systems kaum verallgemeinern. Dies gilt vor allen Dingen für die Familienzulagen und die Altersrente.

Die Beiträge der französischen Familienzulagen liegen so stark über dem internationalen Durchschnitt, daß sie nicht mehr beispielgebend sein können. Ihre Konzeption beruht übrigens weniger auf sozialen als auf bevölkerungspolitischen Motiven. Sie sollten die Geburtenrate heben, was in den letzten zehn Jahren durchschlagend gelang. Gleichzeitig wurden sie aber inzwischen zu einem untrennbaren Bestandteil des Lohnes, schon aus dem einfachen Grunde, weil ihre Finanzierung dem Durchschnittsarbeiter 16,75 % seines Normalverdienstes kostet. Gewiss, der Beitrag wird vom Unternehmer abgeführt, seine Streichung würde jedoch zwangsläufig zu einer entsprechenden Lohn-

erhöhung führen. Bei diesen Gegebenheiten darf man wohl die Familienzulagen als eine innerfranzösische Angelegenheit ansehen und muß ihnen einen international beispielgebenden Charakter absprechen. Klammert man jedoch die Familienzulagen aus der Soziallast aus, fällt Frankreich unter den europäischen Durchschnitt.

Bei der Altersrente steht der Grundsatz nicht in Frage, wohl aber das Pensionierungsalter. Die mangelnde internationale Konkurrenzfähigkeit der verstaatlichten Grundindustrien, wie Kohle und Elektrizität, mit den unumgänglichen Rückwirkungen auf das allgemeine Preisgefüge erklärt sich zu einem großen Teil durch ein zu niedriges Pensionierungsalter. Während schon die allgemeingültige Altersgrenze von 65 Jahren für Männer und 60 Jahren für Frauen kaum mehr dem wesentlich erhöhten Durchschnittsalter der Bevölkerung entspricht, erscheinen die Verhältnisse bei Eisenbahn, Elektrizitätswerken und Kohlengruben als völlig unerträglich. Es ist verständlich, wenn sich der Kumpel mit 50 Jahren zur Ruhe setzt, nicht aber wenn der Schalterbeamte der Eisenbahn, der Ableser von Elektrizitätszählern und der Knipser von Untergrundbahnfahrscheinen seine aktive Tätigkeit im Alter von 55 Jahren beendet. Es genügt in diesem Zusammenhang die Feststellung, daß im Sektor der öffentlichen Wirtschaft (d. h. Kohlengruben und Eisenbahn, usw.) in Frankreich nur noch 8,9 % der beschäftigten Belegschaft im Alter von 55 Jahren bis 59 Jahren und nur 5,4% im Alter von 60 bis 65 Jahren stehen gegenüber 20 % bzw. 17 % in Großbritannien. Dabei liegen in der Privatwirtschaft die französischen und britischen Zahlen ungefähr in gleicher Höhe. Harmonisierung der europäischen Sozialgesetzgebung bedeutet demnach nicht unbedingt Anpassung an den französischen Standard, sondern vorläufig eine der wirtschaftlichen Vernunft entsprechende Normalisierung der französischen Zustände unter Anpassung der Leistungen an die tatsächlich gegebenen Beitragsmöglichkeiten unter gleichzeitiger Beseitigung offensichtlicher Mißbräuche.

DIE HARMONISIERUNG

Eine internationale Auseinandersetzung mit Frankreich über das Problem der Harmonisierung der Sozialgesetzgebung wird sich kaum vermeiden lassen. Der Gedanke wurde in den letzten Jahren zu einem weit verbreiteten Steckenpferd der öffentlichen Meinung, man stößt auf ihn selbst in durchaus aufrichtig europäischen Kreisen. Die Forderung ist um so stärker politisch verankert, als man im allgemeinen von ihrer unbedingten moralischen und wirtschaftlichen Berechtigung überzeugt ist, ohne jedoch bisher die Angelegenheit wirklich gründlich untersucht zu haben.

Angemeldet wurde die französische Forderung nach Harmonisierung indirekt und schüchtern bei der Montanunion, etwas stärker beim Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC) und am deutlichsten beim Straßburger Europarat, der unbestreitbar für gründliche Untersuchungen dieser Art in erster Reihe zuständig ist. Von der Montanunion erwartet man bei der gegebenen Beschränkung ihrer Machtbefugnisse auf diesem Gebiet nicht viel. Der OEEC gegenüber soll das Argument als Entschuldigung für die langsame französische Liberalisierungspolitik dienen, allerdings mehr moralisch als juristisch, da die Soziallasten ohne Einfluß auf die genau festgelegten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sind. Die französische Forderung hat übrigens vorwiegend präventiven Charakter, sie will nicht bereits gefaßte Beschlüsse in Frage stellen, wohl aber die Unmöglichkeit neuer Vereinbarungen in Richtung eines freien und einheitlichen europäischen Marktes unterstreichen.

Drei Begründungen werden in den Vordergrund gestellt: die 40-Stundenwoche, Gleichbezahlung der Frauenarbeit und höhere Sozialbelastung unter Berücksichtigung des jeweiligen Lohnniveaus. Die Berechtigung der beiden ersten Einwände kann ohne weiteres anerkannt werden, der dritte bedarf einer eingehenden Untersuchung.

Seit 1936 gibt es in Frankreich die 40-Stundenwoche mit der Folge, daß für die 41. bis 48. Arbeitsstunde in der Woche ein Zuschlag von 25 % und von der 49. Stunde ab von 50 % bezahlt werden muß, während in den meisten anderen europäischen Ländern der Überstundenzuschlag erst ab 49 Stunden mit 25 % beginnt und meistens erst bei 60 Stunden den Satz von 50 % erreicht. 1936 galt die 40-Stundenwoche als Bekämpfungsmittel der Arbeitslosigkeit. Inzwischen herrscht jedoch eher Arbeitskräftemangel, mit dem Ergebnis, daß sich die durchschnittliche Arbeitsdauer in der Industrie auf 47 Stunden wöchentlich beläuft mit Spitzen bis zu 60 Stunden und mehr. Es ist klar, daß zumindest theoretisch die damit zusammenhängen-

den Überstundenzuschläge die Gestehungskosten belasten. Die Frage ist nur, wieweit Frankreich von seinen Nachbarn verlangen kann, sich eine gesetzliche 40-Stundenwoche in einer keineswegs beendeten Periode des Wiederaufbaus und der wirtschaftlichen Konsolidierung zu leisten. Dies gilt ebenso für Deutschland wie für Holland oder Großbritannien. Internationale Regelungen sollten auf diesem Gebiete übrigens überflüssig sein. Die Entscheidung hängt nicht zuletzt von den nationalen Wirtschaftskräften ab. Bekanntlich halten die Gewerkschaften der meisten Länder die Verkürzung der Arbeitswoche für immer wünschenswerter.

Für die Frauenarbeit darf Frankreich als internationaler Ankläger in Erscheinung treten. Am 29. Juli 1951 nahm die Vollversammlung der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf mit 105 gegen 33 Stimmen und 40 Enthaltungen rechtskräftig eine Konvention zur Gleichbezahlung der Frauenarbeit an. Von den 80 vertretenen Staaten haben bis zum heutigen Tage nur 8 diese Konvention ratifiziert, und nur ein Land, d. h. Frankreich, wendet sie tatsächlich an. (Dabei ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die Gleichstellung der weiblichen Arbeitskräfte in Frankreich nicht auf diesen internationalen Beschluß zurückgeht, sondern auf eine Verordnung vom 30. Juli 1946.) Man versteht den französischen Protest gegen die europäischen Regierungen, die einen internationalen Beschluß zwar fassen, ihn dann aber nicht anwenden und gleichzeitig von Frankreich die Liberalisierung seiner Einfuhr unter Verzicht auf eine lange, protektionistische Tradition erwarten.

Trotzdem sollte man die wirtschaftlichen Rückwirkungen der Frauenlöhne und auch der 40-Stundenwoche nicht überschätzen. Nach einer Untersuchung der Pariser Handelskammer ist trotz der gesetzlichen Gleichstellung der Frauenlohn in Frankreich im Durchschnitt noch 17 % geringer als der Männerlohn, gegen 37 % in der Bundesrepublik, 40 % in Großbritannien, 39 % in Belgien, 35 % in der Schweiz, 31 % in Holland, aber nur 19 % in Italien. Frankreich und Großbritannien beschäftigen in der verarbeitenden Industrie einschließlich des Bauhandwerks 27 % Frauen, Belgien 29 %, Italien 32 %, die Schweiz 33 %, Deutschland jedoch 40 %. Andererseits lassen sich die Frauenlöhne nicht absolut beurteilen, sondern nur im entwicklungsmäßigen Vergleich zu den Männerlöhnen. In einer Wirtschaft mit stabilen Preisverhältnissen führt die Anpassung der Frauenlöhne zwangsläufig zu einer Vermehrung der Lohnlast, nicht aber bei inflationsmäßig gleitenden Löhnen, wo sich beide Sätze sehr leicht auf einer Mittellinie begegnen können. Dies war in Frankreich zweifellos der Fall, denn seit 1938 stieg selbst unter Berücksichtigung der Gleichstellung der Frauenlohn stärker als der Männerlohn, d. h. die männlichen Arbeitskräfte mußten zugunsten der Frauen Opfer hinnehmen, so daß man eine teilweise Lohnverschiebung erlebte und keine absolute Mehrbelastung der Gestehungskosten. Diese Vermutung findet übrigens ihre Bestätigung in der Entwicklung der Gesamtlohnsumme zwischen 1938 und 1953. Der direkte Lohn ohne Sozialversicherung und Familienzulagen ging danach bei gleichbleibender Arbeitszeit um rund 13 % zurück. Den Ausgleich schaffen die Sozialleistungen, während die gegenüber 1938 festgestellte Verbesserung der Kaufkraft der längeren Arbeitswoche zu verdanken ist, d. h. ein Gesamtdurchschnitt (Industrie, Handel und Büros) von 45 Stunden gegen vorher nur 42 Stunden. Derartige Vergleiche sind selbstverständlich recht ungenau und können nur als Größenordnungen Verwendung finden. Immerhin wird ihre Richtigkeit von der französischen Unternehmerschaft mit Schwankungen von 5 bis 10 % keineswegs bestritten, während die Gewerkschaften sogar von der Verschlechterung der Kaufkraft überzeugt sind. Man darf daraus den Schluß ziehen, daß, global gesehen, die Erhöhung der Soziallast und die Gleichstellung der Frauenarbeit seit Kriegsende die Kosten der französischen Industrie nicht besonders belasteten und von dieser Seite her die Konkurrenzverhältnisse 1955 nicht ungünstiger sein dürften als 1938. Selbstverständlich ist die globale Beurteilungsmethode von beschränktem Wert. Für den Einzelbetrieb sind nicht theoretische Durchschnittszahlen maßgebend, sondern die tatsächlich gegebene Lohnrechnung. Die Verhältnisse verschlechtern sich wahrscheinlich fühlbar für einen Teil der lohnintensiven Betriebe, die im allgemeinen mit den billigsten Kräften arbeiten, d. h. mit einer Kategorie, deren Löhne in Frankreich seit Kriegsende am stärksten aufgebessert wurden.

Die von Frankreich als selbstverständlich hingestellte Sonderbehandlung der Lohn- und Soziallast innerhalb der Masse der Kostenfaktoren ist sachlich unzulässig. Die Löhne sind ebenso standortgebunden wie die anderen Produktionskosten. Sie bedingen nicht nur die internationale Konkurrenzfähigkeit eines Wirtschaftszweiges, sondern werden selbst von den Möglichkeiten der lokalen Wirtschaft bedingt. Dabei spielt auch das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zusammen mit der jeweiligen sozialen Bevölkerungsstruktur eine Rolle. Die europäische Nivellierung der Löhne wäre eine antiwirtschaftliche Maßnahme, die sich nicht einmal im nationalen Rahmen verwirklichen läßt. In Frankreich selbst gibt es verschiedene Lohnzonen mit Unterschieden bis zu 15 % und mehr. Entscheidend für den internationalen Vergleich sind die gesamten Gestehungskosten, die ihrerseits in enger Beziehung zur Produktivität stehen. Es ist ein Unding, mit Hartnäckigkeit auf die niedrigen Löhne hinzuweisen und die höheren völlig zu übersehen. Schließlich sind anerkanntermaßen die amerikanischen Durchschnittslöhne dreimal so hoch wie die französischen, was die amerikanische Industrie keineswegs daran hindert, international restlos konkurrenzfähig zu sein. In bescheidenem Umfang stehen im europäischen Rahmen für Löhne und Soziallast zusammengerechnet die Schweiz und Belgien unbestritten an der Spitze, obwohl ihre Wirtschaft stark exportabhängig ist. Verschiedene Untersuchungen des Europäischen Wirtschaftsrates lieferten den Beweis, daß sehr oft die europäischen Länder mit höchsten Löhnen international am konkurrenzfähigsten sind. Andererseits lassen sich trotz niedrigster Löhne die japanischen Baumwollwaren nur mit unnatürlichen Stützungs- und Begünsti-

gungsmaßnahmen ausführen, während die spanische Textilindustrie infolge mangelnder Organisation und veralteter Maschinen beispielsweise von der Schweiz unschwer preislich überflügelt wird, obgleich ein Schweizer Textilarbeiter pro Tag das verdient, was sein spanischer Kollege pro Woche erhält. Berücksichtigung verdienen ferner die Verkehrslage, die Rohstoffversorgung, die Zinslast, der Energiepreis, die industrielle Struktur, der Umfang der Lagerhaltung, die Mieten, die Steuern und vieles mehr. Diese verschiedenen Faktoren sind sehr wohl in der Lage, für Ungleichheiten im Lohn- und Sozialgefüge ein kostennivellierendes Gegengewicht zu schaffen. Andererseits besteht nicht die geringste Veranlassung, daß alle Länder dieselben Waren herstellen. Man vergißt allzu leicht, daß der internationale Handel in den Kostenunterschieden seine wesentliche Grundlage hat und der Warenaustausch seinen Sinn verliert, wenn man eine restlose Harmonisierung von Produktion und Gestehungskosten verwirklicht.

Frankreich sollte schließlich bei Überprüfung der Berechtigung seiner Harmonisierungsforderung nicht sein Währungsproblem außer acht lassen. Der damalige Wirtschafts- und Finanzminister Edgar Faure erklärte Anfang Januar vor der Presse, das französische Preisgefüge habe im Anschluß an die Koreakrise im Jahre 1951 sein Gleichgewicht verloren, und dies nicht etwa infolge Erhöhung der Lohn- und Soziallasten, sondern aus rein spekulativen Preissteigerungen über den internationalen Durchschnitt hinaus sowie darauffolgenden unvermeidlichen Lohnerhöhungen. Vor der Koreakrise sei die französische Wirtschaft international durchaus konkurrenzfähig gewesen, danach entstand eine Kluft von 15 %, unter der das Land heute noch leidet. Die normale Reaktion auf die Verzerrung des Preisgefüges war und bleibt eine Anpassung der internationalen Währungsparität. In einem stabilen, psychologisch nicht mehr der Inflations- und Spekulationsgefahr ausgesetzten Wirtschaftsklima würden die französischen Preise bei einer Abwertung von 15 %, die zu einer ungefähren Teuerung von 3 % führt, unschwer das internationale Niveau wiederfinden, und es wäre nicht mehr erforderlich, von Löhnen und Soziallasten zu sprechen. Rechnet man die französischen Löhne zu der ungefähren Kaufkraftparität von 100 ffrs für 1 DM statt der offiziellen Parität von 83,80 ffrs um, so ergibt sich räumlich für Frankreich nach allen verfügbaren Statistiken gegenüber Deutschland eine geringere Lohn- und Soziallast.

PROBLEMATISCHE VERGLEICHE

Es dürfte nicht leicht sein, Frankreich von der mangelnden theoretischen Berechtigung seiner Harmonisierungsforderung zu überzeugen. Man muß daher auch auf die in zunehmendem Umfange veröffentlichten zahlenmäßigen Vergleiche eingehen und dabei in erster Reihe die vom Internationalen Arbeitsamt ausdrücklich anerkannte Unmöglichkeit unterstreichen, an Hand der gegebenen Statistiken wirklich überzeugende und sinnvolle Lohn- oder Soziallastenvergleiche international aufstellen zu können. Sämtliche Veröffentlichungen sind entweder statistisches Stückwerk oder Zahlenspielereien, die zu völlig entgegengesetzten Ergebnissen zu führen vermögen.

Es stellt sich zunächst die Frage, welche Soziallast die vergleichende Statistik erfassen soll. Da die Sozialsysteme miteinander nicht immer vergleichbar sind, erscheint es bedenklich, als Vergleichsgrundlagen z. B. die obligatorischen oder freiwilligen Unternehmerbeiträge zu wählen. In Großbritannien und Skandinavien wird die soziale Sicherheit zu einem erheblichen Teil durch die Staatskasse finanziert, in Frankreich so gut wie ausschließlich durch private Beiträge. In Deutschland bestehen neben den gesetzlichen Sozialverpflichtungen in nicht geringem Umfange diejenigen der Tarifverträge, während in Frankreich der gesetzliche Charakter eindeutig überwiegt. Dazu kommen die außerhalb der produktiven Wirtschaft bestehenden Sozialleistungen für Kriegsopfer verschiedenster Art und die Leistungen der öffentlichen Wohlfahrt. In Frankreich übernimmt die Sozialversicherung einen Teil der Pflichten der öffentlichen Wohlfahrt mit verhältnismäßig geringer Belastung des Staatshaushaltes, während in vielen anderen Ländern die Verhältnisse für die Staatskasse ungünstiger liegen. Um diesen Widersprüchen zu entgehen, brachte das Internationale Arbeitsamt den sozialen Aufwand in Beziehung zum Volkseinkommen, mit dem Ergebnis, daß in diesem Falle Deutschland eine Spitzenbelastung von 18,4 % für das Jahr 1951 (neuere Zahlen liegen nicht vor) erkennen läßt, gefolgt von Frankreich mit 16,7 %, Österreich mit 14,7 %, Luxemburg mit 12,5 %, Neuseeland mit 12 % und Belgien mit 11,7 %. Dieser Vergleich ist selbstverständlich nicht unbedingt überzeugend, schon weil die nationalen Berechnungsgrundlagen des Volkseinkommens nicht immer übereinstimmen. Andererseits kann die französische Industrie geltend machen, daß ihr Anteil an der Soziallast größer ist als derjenige ihrer ausländischen Konkurrenz,

Allgemeine Versicherungs-Verm.-Gesellschaft m.b.H.
Düsseldorf **Worringerstr. 101**

Fachliche Beratung und Vermittlung aller Sach-, Lebens- und Kranken-Versicherungen

Landesdirektionen in:
Frankfurt a/M., Neckarstr. 9 / **Köln,** Riehlerstr. 77 / Westfalen: **Wanne-Eickel,** Hauptstr. 186 / **Hamburg,** Holstenwall 20
Osnabrück, Schlagvorderstr. 7 / Rheinpfalz: **Ludwigshafen,** Oggersheimerstr. 5

Ferner Bezirksdirektionen und Geschäftsstellen in allen größeren Städten des Bundesgebietes

die aus einer stärkeren Aufteilung dieser Last auf die Masse der Steuerzahler Nutzen zieht. Immerhin sei ergänzend eine andere Statistik des Internationalen Arbeitsamtes über den durchschnittlichen Stundenlohn in den verarbeitenden Industrien auf der Grundlage der Verhältnisse in den Jahren 1952/53 erwähnt. Danach verdienten die französischen Arbeitskräfte (Männer und Frauen zusammengenommen) je Stunde 40,3 US-Cents, die deutschen 38,8 (bei einem Lohn für Männer allein von 42,6), die britischen 48,7, die Schweizer 58,5, die amerikanischen 177,0, die italienischen nur 27,0, und die holländischen sogar nur 24,3. Der Unterschied zwischen Deutschland und Frankreich ist demnach nicht wesentlich. Bei Italien ist eine sehr hohe Soziallast von fast 70 % auf die Löhne zu berücksichtigen und ferner die Anwesenheit von überzähligen Arbeitskräften unproduktiver Art in fast allen Betrieben, d. h. die sogenannte technologische Arbeitslosigkeit.

Eine weitere Vergleichslücke ergibt sich aus der unterschiedlichen Sozialbuchführung. In Frankreich wurde es in den letzten Jahren zur Gewohnheit, alle Ausgaben mit auch nur dem geringsten sozialen Charakter bis zum theoretischen Mietwert der kostenlos zur Verfügung gestellten Kantinenräume und bis zum letzten Besen, den diese Kantinen erhalten, als Soziallast zu führen. In den anderen europäischen Ländern erscheint ein Teil dieser Ausgaben in der Sparte der allgemeinen Unkosten. Der erste Lohn- und Soziallastenvergleich der Hohen Behörde litt besonders für die Kohlengruben nicht unerheblich unter dieser Verschiedenheit der Sozialbuchführung. Eine neue Untersuchung befindet sich in Vorbereitung und soll wesentlich geringere Lohnlastenunterschiede erkennen lassen als die 1954 veröffentlichten Statistiken.

Mit beachtlicher Objektivität führte das französische Statistische Amt im März 1954 eine Untersuchung über die gesamte Soziallast in den verarbeitenden Industrien einiger westeuropäischer Länder durch, unter Berücksichtigung aller gesetzlichen und freiwilligen Abgaben, des bezahlten Urlaubes und der bezahlten Feiertage sowie der vom französischen Unternehmer getragenen Lohnsteuer, die an sich einer Lohnerhöhung entspricht. Diese Statistik findet für Frankreich einen Belastungssatz von 41,8 %, für die Bundesrepublik von 36,9 %, für Italien von 60,3 %, für die Schweiz von 15,2 %, für Belgien von 27,0 % und für die Niederlande von 29,1 %. Belgien und die Schweiz gleichen die geringere Soziallast mehr als erforderlich durch höhere Löhne aus. Echte Lohnvergleiche sind statistisch noch schwieriger als Soziallastenvergleiche, weil von Land zu Land die Lohnkategorien nicht übereinstimmen und auch die Aufteilung der Belegschaften in die einzelnen Lohngruppen eine erhebliche Rolle bei der Bestimmung der Gesamtlohnlast spielt. Erwähnt sei immerhin eine andere Untersuchung des französischen Statistischen Amtes, die für 1953 an Hand weniger vollständiger Grundlagen als beim Soziallastenvergleich im Jahre 1954 für Frankreich in den verarbeitenden Industrien einen Durchschnittslohn pro Stunde für Männer und Frauen einschließlich der gesamten Soziallast und sämtlicher Zuschläge und Prämien von 200,22 ffrs ermittelte, für die Bundesrepublik 182,07, für Großbritannien 180,47, für Italien 150,68, für die Niederlande 122,64, für Belgien 194,31 und für die Schweiz 224,64. Andere Statistiken kommen jedoch für Belgien zu einer höheren Lohnlast als für Frankreich, womit die mangelnde Zuverlässigkeit dieser Zahlen unterstrichen wird. Bezeichnenderweise zogen die Vertreter der jungen Unternehmer, die sich Ende 1954 in Baden-Baden zu einem sachlichen Vergleich der Löhne, der Soziallasten und des Lebensstandards in Frankreich und Deutschland trafen, aus ihren ersten Arbeiten in der Erkenntnis der Unmöglichkeit eines eindeutigen Urteils keine klare Schlußfolgerung. Sie stellten lediglich fest, daß der Lebensstandard der Arbeiter unter Berücksichtigung der Löhne und der Preise in beiden Ländern ungefähr vergleichbar ist, was bedeutet, daß bei einer etwaigen Mehrbelastung der französischen Industrie die internationale Konkurrenzfähigkeit nur durch eine Änderung der Währungsparität hergestellt werden kann. Erwähnung verdienen schließlich erste Angaben über einen neuen Lohnvergleich der Hohen Behörde für die westeuropäische Stahlindustrie. Im Durchschnitt kostet danach in französischen Franken ausgedrückt ein französischer Stahlarbeiter einschließlich aller Soziallasten pro Stunde 250,06 ffrs und der deutsche 246,76 ffrs. Die Kosten in Luxemburg bei unbestreitbarer Konkurrenzfähigkeit der dortigen Industrie betragen über 350,— ffrs, in Belgien fast 300,— ffrs. Nach Ansicht der Hohen Behörde ist der Lohnunterschied zwischen verschiedenen Gegenden eines Landes oft größer als zwischen Ländern.

An Hand der verfügbaren vergleichenden Statistiken und mit allen erforderlichen Vorbehalten besteht demnach im äußersten Falle im deutsch-französischen Verhältnis eine französische Lohn- und Soziallastenbenachteiligung von 9 %. Belgien und Luxemburg liegen mindestens auf französischer Ebene, die italienische Lohnbegünstigung wird durch strukturell ungünstige Produktivität ausgeglichen. Als wesentlicher Fall der Ungleichheit verbleiben nur die Niederlande, die jedoch als kleiner Industriestaat bei der Schaffung eines einheitlichen europäischen Marktes nicht allzu stark ins Gewicht fallen sollten. Berücksichtigt man darüber hinaus die Tatsache, daß im Durchschnitt die Löhne bei der Ermittlung der Gestehungskosten nur eine zweitrangige Rolle spielen, darf man behaupten, daß die gegebenen europäischen Unterschiede die französische Forderung nach vorheriger Harmonisierung keineswegs rechtfertigen. Leider mangelt es an zuverlässigen Angaben über den Anteil der Lohn- und Sozialmasse an den jeweiligen Gestehungskosten. Nach französischen Statistiken von nicht unbedingt sicherem Wert belief er sich 1949 in der Lebensmittelindustrie auf 21,3 % in der Energiewirtschaft auf 45,3 %, in der Metallindustrie auf 44,9 %, in der chemischen Industrie auf 30 % und im Bauhandwerk auf 52 %. Die deutsche Textilindustrie läßt ihrerseits einen Durchschnitt von etwas über 15 % erkennen, in der französischen Baumwollindustrie liegt der Lohnanteil für bestimmte Garnsorten unter 10 % der Gestehungskosten. In der verarbeitenden Industrie sollte nach ungefährer Schätzung demnach der Lohnanteil

einschließlich der gesamten Soziallast ein Drittel der Gestehungskosten nicht übersteigen. Bestehen in der Lohnlast von Land zu Land Unterschiede von 10 bis sogar 20 %, bedeutet dies im Durchschnitt nur eine preisliche Mehrbelastung von 3,5 bis 7 %, d. h. ein Satz, der durch andere Kostenfaktoren, Betriebsorganisation sowie die üblichen Standortvorteile ohne weiteres ausgeglichen zu werden vermag. Selbstverständlich schließt dies Sonderfälle innerhalb lohnintensiver Industrien keineswegs aus.

Aus all diesen Erwägungen heraus besteht keine Veranlassung, die europäische Wirtschaftszusammenarbeit einer vorherigen Harmonisierung der Lohn- und Sozialverhältnisse unterzuordnen. Soweit wirtschaftsschädliche Unterschiede bestehen, können sie leichter nach als vor Bildung des einheitlichen europäischen Marktes durch das normale Spiel der Konkurrenz und auch durch die sich allgemein abzeichnenden sozialpolitischen Entwicklungstendenzen ausgeglichen werden.

Versuche der Verkehrskoordinierung in der Schweiz

Dr. Hans Fraenkel, Zürich

Die Bemühungen um eine Koordinierung von Schiene und Straße lassen sich in der Schweiz an die dreißig Jahre zurückverfolgen. Wenn sie bisher fehlgeschlagen sind, so war es der Stimmbürger als „Souverän", der im Laufe der Jahre dreimal die ihm von Regierung und Parlament zur Abstimmung unterbreiteten Vorschläge, zwei Gesetze und eine Verfassungsrevision, verworfen hat. Aus den Abstimmungen geht eindeutig hervor, daß die Mehrheit im Volk nichts von einer Ordnung wissen will, die den Staat ermächtigt, den freien Wettbewerb einzuschränken. Schaut man auf die stürmische Zunahme des Transportangebots auf der Straße, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß das Angebot den Bedarf (auf das gesamte Transportangebot von Schiene und Straße bezogen) übersteigt. Nach Schweden ist die engräumige Schweiz das am stärksten motorisierte europäische Land.

DAS KOORDINIERUNGSPROBLEM

Die glänzende Konjunktur hat bisher die beiden Verkehrsträger für den Güterverkehr — um seine Ordnung allein bemüht man sich zunächst — einigermaßen nebeneinander bestehen lassen. Die Schweizer Bundesbahnen arbeiten mit Gewinn, und das Lastwagengewerbe schützt sich mit Kartellbindungen. Aber es ist nicht die Konjunktur allein, die den Transportbedarf und das Angebot an Frachtraum heute noch in Einklang hält. Vom Kriegsbeginn an bis zum Jahr 1951 war die Autotransportordnung unter Vollmachtenrecht mit ihrem numerus clausus in Kraft gewesen, der dann erst bei der Rückführung in das ordentliche Recht vom Volk verworfen wurde.

Es ist anzunehmen, daß man jetzt größere Eile an den Tag legen wird, um zu einer Lösung zu gelangen. Denn es setzt sich die Meinung durch, daß der Ausbau des Straßennetzes und die Anlage eines Autostraßenkreuzes das Gebot der Stunde sei, wenn man nicht Gefahr laufen wolle, daß die Schweiz im transeuropäischen Verkehr umfahren wird. Das wirft aber die Frage auf, wie die Lasten für den Straßenbau zu verteilen sind. Das geht direkt und indirekt auch das Verhältnis von Schiene und Straße an und muß die Koordinierungsfrage beeinflussen. Will man darüber entscheiden, welchen Anteil das motorisierte Fahrzeug vom Straßenbau und -unterhalt übernehmen soll, so muß man sich zugleich auch Klarheit darüber verschaffen, in welchem Umfang die Eisenbahn von bahnfremden Lasten zu befreien ist. „Erst das neue Eisenbahngesetz und dann das übrige", lautet gegenwärtig die Parole. Denn mit dem Eisenbahngesetz hofft man eine feste Größe in die Hand zu bekommen, die den Straßenverkehr vergleichbar macht.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Haben wir in großen Zügen das Koordinierungsproblem skizziert, wie es sich heute in Rückschau und Vorschau darstellt, so liegt uns jetzt ob, die historische Entwicklung im einzelnen nachzuzeichnen, den Schatz an positiven und mehr noch negativen Erfahrungen, der dem Verkehrspolitiker zur Verfügung steht.

Die Koordinierungsversuche gingen von dem Angegriffenen, der Bundesbahn, aus. Sie schuf im Jahr 1926 die „Schweizerische Express AG" (SESA), die die von den Bahnen verbilligte Camionnage übernahm. Als die SESA 1935 einging, bediente sie von 673 Bahnstationen aus 1669 Ortschaften. 62 Privatbahnen waren an den Dienst angeschlossen.

Im Jahr 1929 schufen die Bundesbahnen zusammen mit der SESA die „Automobil-Stückgut-Transport-Organisation" (ASTO) in der Absicht, kleine Eisenbahnstationen für den Güterverkehr zu sperren und die Stückgutverteilung von der nächsten größeren Bahnstation durch Motorfahrzeuge vorzunehmen. Mit der SESA verschwand 1935 auch die ASTO, deren Dienste sich auf 721 km, rund ein Viertel des Bundesbahnnetzes, ausgedehnt hatten.

In den Jahren des Wirtschaftsumschwungs verstärkte sich der Wunsch nach einer Koordinierung in Gesetzesform. Im Februar 1928 machten die Kantone den Anfang, es folgte ein Vorstoß im Parlament. Vier Jahre später meldete der Verband der Motorlastwagenbesitzer und ein Jahr darauf die Verwaltung der Bundesbahn die Bereitschaft zur Verständigung über eine zweckmäßige Verkehrsteilung an. Unter dem Vorsitz des „Vororts", der Spitzenorganisation der Wirtschaft, wurde der Entwurf zu einem „Bundesgesetz über die Regelung des Verhältnisses von Eisenbahn und Motorfahrzeug" entworfen. Mit Ausnahme des Werkverkehrs und privaten Personenverkehrs sollte allgemein die Konzessionspflicht eingeführt werden. Gütertransporte bis zu 30 km sollten