

Drenkhahn, Jürgen

Article — Digitized Version

Preisstabilität durch Einkommenspolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Drenkhahn, Jürgen (1967) : Preisstabilität durch Einkommenspolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 2, pp. 73-75

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133677>

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.

Preisstabilität durch Einkommenspolitik?

Jürgen Drenkhahn, Hamburg

In den letzten Jahren ist die wirtschaftspolitische Semantik um einen Begriff reicher geworden. Immer häufiger fällt in wirtschaftspolitischen Debatten und Erklärungen das Wort „Einkommenspolitik“. Wird mit diesem Begriff, der auch Eingang in das Vokabular des Sachverständigenrates gefunden hat, ein neuer, d. h. bisher nicht existenter Zweig der praktischen Wirtschaftspolitik umrissen? Oder verbirgt sich hinter ihm das, was bisher schlicht als Lohnpolitik deklariert wurde? Dieser Frage soll hier nachgegangen werden. Ein Blick auf die skandinavischen Länder, die Niederlande, Großbritannien und die USA soll deutlich machen, wie bisher versucht wurde, eine praktische Einkommenspolitik zu betreiben.

ZIELE DER EINKOMMENSPOLITIK

Dem Begriff Einkommenspolitik nach kann das Einkommen einmal als Ziel und zum anderen als Mittel aufgefaßt werden. Im ersten Fall würde wirtschaftspolitisch in die Einkommensbildung und -verteilung eingegriffen bzw. diese aus sozialpolitischen u. ä. Gründen revidiert. Das wäre Einkommenspolitik im Sinne von Einkommensverteilungspolitik. Im zweiten Fall dagegen würden Einkommen und Einkommensgestaltung nicht als Ziel, sondern als Mittel zur Erreichung eines anderen Zieles — nämlich der Preisstabilität — aufgefaßt. Vor allem mit diesem Inhalt wird der Begriff Einkommenspolitik heute belegt. Die „produktivitätsorientierte Lohnpolitik“ kann in diesem Sinne als ein Teil der Einkommenspolitik angesehen werden; denn sie steht ebenfalls im Dienste einer Erhaltung bzw. Wiedererreichung der Preisstabilität. Allerdings hat diese Politik auch verteilungspolitische Wirkungen. Zudem wird bei der „produktivitätsorientierten Lohnpolitik“ nur ein Teil der Einkommen — eben das Arbeitseinkommen der unselbständig Tätigen — in die Betrachtung einbezogen. Eine preisstabilisierende Einkommenspolitik müßte dagegen auf alle Einkommensbereiche — also vor allem auch auf die Gewinne der Unternehmer — ausgeweitet werden. So wird z. B. in den skandinavischen Ländern der Gewinn- und Preispolitik von seiten der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen die gleiche Bedeutung beigemessen wie der Lohnpolitik.

EINKOMMENSPOLITISCHE ANSATZE EINZELNER LÄNDER

Schweden ist wohl das erste Land, das ein Konzept entwickelt hat, welches als Basis für eine Einkommenspolitik gelten kann. Die Vollbeschäftigung war in Schweden unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg er-

reicht. Damit tauchten viele preis- und lohnpolitische Probleme auf. Mit dem Ziel einer Entspannung des Arbeitsmarktes arbeiteten Regierung, Unternehmer und Arbeitnehmer zusammen. Man konnte die Mobilität des Faktors Arbeit in gewissem Umfang erhöhen und eine Umsetzung von Arbeitskräften von Unternehmen mit niedrigerer Produktivität in solche mit hoher Produktivität erleichtern. Daneben unterstützte die Regierung den Preiswettbewerb dort, wo die Produktivität stärker gestiegen war als die Kosten. Auf der anderen Seite befürworteten die Gewerkschaften eine stärkere indirekte Besteuerung, um den Nachfrageüberschuß einzudämmen und um ein allzu kräftiges Anwachsen der Gewinne zu verhindern. Die schwedischen Gewerkschaften betonten immer wieder, sie betrachteten hohen Lebensstandard, Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Preisstabilität als untrennbar miteinander verbunden und billigten ihnen eine höhere Priorität zu als der Verteidigung der bestehenden Gewerkschaftsstruktur, der Autonomie der Einzelgewerkschaften und der Sicherung eines bestimmten Arbeitsplatzes.

Seit 1956 beschränkten sich die Verhandlungen der Gewerkschaften vor allem auf Gespräche mit dem Verband der Unternehmer. Die öffentlich Bediensteten und die Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft folgen den Prinzipien, die aus diesen Verhandlungen resultieren. Es gibt somit in Schweden eine Lohnpolitik auf nationaler Ebene, obwohl man hier nicht von einer Einkommenspolitik sprechen kann. Denn konkrete Probleme der Lohnstruktur werden durch Verhandlungen auf der Ebene einzelner Wirtschaftszweige oder sogar einzelner Unternehmen gelöst ohne direkten Bezug zu den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen.

Trotz der bemerkenswerten schwedischen Arbeitsmarktpolitik und der Einsichtigkeit der Gewerkschaften konnte Schweden dem inflationistischen Druck eines Nachfrageüberhangs nicht entgehen. Die durchschnittliche Preissteigerungsrate in den zehn Jahren von 1956 bis 1965 betrug 3,6 % per annum. Es ist eine der höchsten Raten in Europa. Sie zehrte ca. die Hälfte der Lohnsteigerungen auf. Hier wird deutlich, daß Lohnpolitik allein nicht genügt, um eine Geldentwertung zu verhindern.

In Norwegen ist die Bestimmung des Lohnes wie in Schweden eine Angelegenheit der Arbeitsmarktparteien. Die Preise einiger Nahrungsmittel sind in zunehmendem Maße subventioniert worden, um das Ansteigen der Lebenshaltungskosten und den damit verbundenen inflationären Effekt zu verhindern bzw. zu

mildern. In den letzten Jahren hat die Regierung versucht, durch direkten Kontakt mit den Parteien des Arbeitsmarktes den Lohnanstieg zu limitieren, ohne jedoch die Verhandlungsfreiheit der Gewerkschaften zu beschneiden. Nach zwanzig Jahren pragmatischen Vorgehens ist in Norwegen ebenfalls nur ein bescheidener Erfolg festzustellen: Der Lohnanstieg ist zwar sehr viel geringer gewesen als der europäische Durchschnitt. Die Preissteigerungen liegen aber dennoch wesentlich höher.

Um dem unkontrollierten und verhältnismäßig starken Ansteigen der Löhne und Preise Einhalt zu gebieten, besann man sich 1964 auch in Dänemark auf die Möglichkeiten der Anwendung der Einkommenspolitik. Akut wurde diese Frage wieder im Oktober letzten Jahres, als der dänische Gewerkschaftsbund und der Arbeitgeberverband die Verhandlungen über neue Kollektivverträge aufnahmen. Die „Drei Weisen“ — das ist der aus drei unabhängigen Ökonomen bestehende Vorstand des Wirtschaftsrates*) — haben bereits 1964 versucht, die Lohnverhandlungen in einen gesamtwirtschaftlich vertretbaren Rahmen einzupassen. Sie sind von den Gewerkschaften deshalb stark kritisiert worden. Trotzdem haben sie wieder ihre Stimme erhoben. Sie wollen die Forderungen der Gewerkschaften auf ein vernünftiges Maß reduzieren, zumal sich die kräftige Steigerung der Industriewarenausfuhr, einer der wichtigsten Expansionsfaktoren der dänischen Volkswirtschaft, in diesem Jahr abschwächen werde. Die Berechnungen und Angaben der „Drei Weisen“ werden von den Gewerkschaften als Einmischung in die Lohnverhandlungen aufgefaßt und demzufolge mißbilligt. Außerdem sieht man nicht ein, sich in seinen Forderungen eine Mäßigung aufzuerlegen, wenn andere Kreise — man erinnert an die relativ stark gestiegenen Bodenpreise und die kräftige Zunahme der Unternehmensgewinne — sich ebenfalls nicht zurückhielten. Die „solidarische Lohnpolitik“, d. h. eine „konzertierte Aktion auf Dänisch“ bleibt vorerst noch ein Wunschbild.

Die Erfahrungen Großbritanniens, das unter der Regierung Wilsons eine forcierte Einkommenspolitik betreibt, zeigen, daß hier die Inflationsrate nicht wesentlich anders aussieht als in den Ländern, die keine „bewußte“ Einkommenspolitik verfolgen. Das mag überraschen, zumal das britische System der Preiskontrolle sehr weit ausgebaut ist und die Empfehlungen des National Board for Prices and Incomes in vielen Fällen respektiert werden. Doch ist die Zeit, die bisher seit Beginn der Wilsonschen Einkommenspolitik verstrichen ist, zu kurz, um schon heute positive Wirkungen erwarten zu können.

Das Problem des Wachstums ohne Inflation war für die USA lange Jahre ein weniger ernstes Problem als für die europäischen Länder. Trotzdem hat man seit geraumer Zeit in den USA Lohnleitlinien und Leitlinien für die Preise eingeführt. Diese sind jedoch mehr oder weniger unverbindlich formuliert. Zudem

*) Der Wirtschaftsrat vereinigt die wichtigsten Wirtschaftsverbände, Organisationen und öffentlichen Organe in sich mit dem Ziel, die Regierung in Wirtschaftsfragen zu beraten und zu unterstützen.

mangelt es ihnen an einer praktischen Anwendbarkeit. Diese Leitlinien haben auch keine Gesetzeskraft. Ihre Effizienz hängt letztlich von der Bereitschaft zur freiwilligen Zusammenarbeit aller Beteiligten ab. Und die ist nicht gerade sehr groß, wie man heute weiß angesichts starker Preissteigerungen in vielen Bereichen. Vielfach hatte man die bis vor ca. zwei Jahren zu beobachtende relative Preisstabilität in den USA damit begründet, daß sich die Tarifpartner an die empfohlenen Leitlinien gehalten hätten. Diese Illusion hat man heute aufgegeben.

UMFASSENDE EINKOMMENSPOLITIK DER NIEDERLANDE

Neben Großbritannien gehören die Niederlande zu der kleinen Gruppe von Ländern, die eine einigermaßen „echte“ Einkommenspolitik verfolgen. Die niederländische Lohnpolitik stützt sich im großen und ganzen auf Regelungen vom Jahre 1945, die z. T. auf ein Gesetz der Vorkriegszeit zurückgehen. Dieses Gesetz schreibt kollektive Arbeitsverträge vor. Die kollektiven Arbeitsverträge, die nicht nur Minimal-, sondern auch Maximalvorschriften enthalten, müssen von einer zentralen Instanz gebilligt werden. Bis zu Beginn des Jahres 1963 war hierfür das Gremium staatlicher Schlichter („College van Rijksbemiddelaars“), ein Gremium der Regierung, zuständig. Dann übernahm die Stiftung der Arbeit („Stichting van de Arbeid“) diese Aufgabe. Mit Hilfe dieser zentralen Lohnkontrolle wollte man eine „gerechte“ Lohnstruktur aufbauen, Anreize zu Produktivitätssteigerungen geben und eine lohnkosteninduzierte Inflation verhindern.

Diese einzelnen Maßnahmen wurden in den 50er Jahren zu einem relativ geschlossenen System der Einkommenspolitik zusammengebaut. Zwei Institutionen waren es vor allem, die den Erfolg dieser Politik garantieren sollten: das Zentralplanungsamt („Centraal Planbureau“) und der Sozialökonomische Rat („Sociaal-Economische Raad“). Der Sozialökonomische Rat ist das eigentliche Spitzengremium des niederländischen Wirtschaftslebens. In ihm sind Arbeitgeber, Arbeitnehmer und unabhängige Sachverständige vertreten. Sie unterrichten die Regierung jährlich oder halbjährlich über die gesamtwirtschaftlich vertretbaren Margen für eine Erhöhung der verschiedenen Einkommen. Hierbei hat man vor allem die Löhne, Mieten und Leistungen der Sozialversicherungen im Auge. Aber auch die niederländische Regierung selbst ordnet sich den Zielen der Einkommenspolitik unter und wacht darüber, daß der Anteil des Staates am Volkseinkommen nicht steige. Die Gemeinden wurden in ihren Ausgaben an den allgemeinen Produktivitätszuwachs gebunden. Gleiches gilt für die Gehälter der öffentlich Bediensteten, die an die durchschnittliche Lohnerhöhung im privaten Sektor gekoppelt sind.

Mit dem Ausscheiden der sozialistischen Arbeiterpartei aus dem Kabinett und der Etablierung einer neuen rechtsorientierten Regierung begann 1959 ein Abbau der bisher erfolgreich gewesenen niederländischen Einkommenspolitik, der wohl vor allem wegen des

im Vergleich zum Ausland niedrigen Lohnniveaus für notwendig erachtet wurde. Die Lohnpolitik wurde wieder dezentralisiert, die Grundstückspreise wurden freigegeben und die Pachten erhöht. Als sich die Parteien bei der Festlegung der Lohnnormen für 1965 in der Stiftung der Arbeit nicht einigen konnten, setzte die Regierung diese Normen fest. Die Inflationserscheinungen, die sich seit einigen Jahren in den Niederlanden beobachten lassen, haben heute ein Ausmaß erreicht, das sich von keinem der anderen Länder unterscheidet.

LOHNPOLITIK ALLEIN REICHT NICHT!

Die oben geschilderten Versuche und Erfahrungen einiger Länder mit der Einkommenspolitik als einem Instrument der Preisstabilitätspolitik haben gezeigt, daß mit dem Wort Einkommenspolitik vielfach nur Lohnpolitik, also eine partielle Einkommenspolitik, gemeint ist. Dies mag damit zusammenhängen, daß es relativ einfach ist, die Höhe und Veränderungen der Lohneinkommen zu ermitteln. Profite z. B. sind dagegen nur sehr schwer und unvollständig feststellbar. Zudem sind sie in ihrer Höhe größeren und häufigeren Schwankungen unterlegen als die kontraktbestimmten Einkommen. Eine wesentliche Verbesserung der Methoden der statistischen und administrativen Erfassung dieser Einkommensarten — der Nichtlohneinkommen — ist unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Einkommenspolitik.

Sicherlich sind einer Kontrolle eines so großen Teils der gesamten monetären Nachfrage, wie ihn die Löhne und Gehälter darstellen, gewisse preisregulierende Wirkungen zuzuschreiben. Wie durchschlagend diese Wirkungen sind, ist jedoch eine andere Frage. Außerdem werden verteilungspolitische Aspekte bei einer solchen Einkommenspolitik außer acht gelassen. Ja, sie müssen sogar außer acht gelassen werden, denn eine Einkommensverteilungspolitik und eine Einkommenspolitik als Preisstabilitätspolitik gleichzeitig durchzuführen, scheint bisher nicht möglich zu sein.

Auch das Gutachten des Sachverständigenrates spricht sich für sog. Lohnleitlinien aus und scheint sich somit bei seinen einkommenspolitischen Empfehlungen auf die kontraktbestimmten Einkommen zu beschränken. Eine Regelung für die Gewinn- und Preisbildung, die das Pendant dazu wäre, kann jedoch darin erblickt werden, daß man sich über die Einhaltung der empfohlenen Zuwachsraten für Konsum, private Investitionen und Staatsausgaben eine solche regulierende Wirkung erhofft. Wie die Erfahrungen der verschiedenen Länder deutlich machten, kann eine Einkommenspolitik nur als eine generelle — d. h. alle Einkommensteile umfassende — Einkommenspolitik erfolgreich sein. Dem Begriff Einkommenspolitik entsprechend generell konzipiert war eigentlich nur die niederländische Einkommenspolitik nach dem 2. Weltkrieg bis zum Jahre 1959.

Preisprogrammierung und Industriepreisreform in der DDR

Dr. Karl-Ernst Schenk, Münster

Seit dem Jahre 1964 wird in der DDR in mehreren Stufen eine Reform der Industrie- und Großhandelspreise durchgeführt. Das Ziel der Preiserhöhungen in der ersten und zweiten Etappe bestand darin, die stark subventionierten Betriebe verschiedener Zweige wie Rohstoff- und Energiegewinnung, Rohstoffimport, Gütertransport und Bauindustrie in die Lage zu versetzen, ihre Kosten zu decken und damit Subventionen überflüssig zu machen. Die Preiserhöhungen wurden jedoch nicht voll von den weiterverarbeitenden Industrien aufgefangen, sondern teilweise vom Staat getragen. Das Ziel der zum Jahresanfang 1967 begonnenen dritten Etappe besteht in erster Linie darin, die Subventionen an die weiterverarbeitenden Industrien abzubauen. Die schon vorher erhöhten Preise gehen damit voll in die Kostenrechnung der weiterverarbeitenden Industrie ein. Von diesen Maßnahmen werden $\frac{2}{3}$ der Industrie, des Bau- und Verkehrswesens mit etwa 100 Mrd. Mark Produktionsvolumen betroffen. Außerdem gilt es ab 1967, die vorhandenen Anlagen nach diesen bereits erhöhten Preisen neu zu bewerten. In der dritten Etappe sollen nur die Kosten der Indu-

strie, die Verbraucherpreise dagegen nur wenig steigen. Das erklärte Ziel der Reform ist ja gerade, die Betriebe und die Beschäftigten zu größerer Sparsamkeit im Gebrauch von Energie, Kapital und Material anzuhalten. Der Kapital-, Material- und Energieverbrauch hat sich in den vergangenen Jahren nämlich stärker erhöht als die nur noch langsam steigende Produktion.

Nun beziehen sich die veränderten Preise weitgehend auf Verrechnungen von Transaktionen zwischen staatlichen Unternehmen. Es ist noch nicht lange her, daß den Preisen offiziell jede regulierende Funktion im Rahmen des Planungsmechanismus abgesprochen wurde. Diese Auffassung steht aber heute im Widerspruch zu den Hoffnungen, die in der DDR an die Preisreform geknüpft wurden. Um etwas über die Gründe für die Reform zu erfahren, soll zunächst dieser Widerspruch aufgeklärt werden. Dann ist zu fragen, wie die dritte Etappe der Reform durchgeführt wird und ob sie zu den geäußerten Hoffnungen berechtigt.