

Friedrich, Horst

Article — Digitized Version

Einkommenspolitik als Stabilisierungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Friedrich, Horst (1973) : Einkommenspolitik als Stabilisierungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 9, pp. 482-489

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134592>

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.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Einkommenspolitik als Stabilisierungspolitik

Horst Friedrich, Hamburg

Als Kernproblem der Stabilität des Preisniveaus sieht der Sachverständigenrat „den mit Marktmacht ausgetragenen Verteilungskampf“ an.¹⁾ Damit bezieht der Rat eine Position, die in der theoretischen Diskussion der Inflationsursachen bereits 1950 von F. D. Holzman vertreten worden ist.²⁾

Kern dieser Theorie ist die Auffassung, daß die Inflation durch das Anspruchsverhalten der Interessengruppen in einer Volkswirtschaft bedingt ist. Das Bemühen dieser Gruppen um Verteidigung und Verbesserung ihrer Verteilungsposition führt dazu, daß die Summe der Ansprüche, die auf Anteile am Sozialprodukt gestellt werden, das Sozialprodukt übertreffen.

Vor dem Hintergrund dieser Theorie läßt sich der letzte Wachstumszyklus in der BRD wie folgt kommentieren:

In der Aufschwungsphase von 1968 mit einem hohen Produktivitätszuwachs von 6,9 % blieben die Lohnsteigerungen in Höhe von 6,7 % hinter der Produktivitätsentwicklung zurück (Lohn-Lag).

Die daraus resultierende Minderung der Stückkosten wurde von den Unternehmen nicht in Preissenkungen weitergegeben, sondern in Ausnutzung der günstigen Nachfrageentwicklung stiegen die Bruttogewinne um 17,5 %, die Bruttolöhne und -gehälter dagegen nur um 7,4 %. Demgegenüber

betrug die durchschnittliche jährliche Erhöhung der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 1961 bis 1971 6,5 %, während die Bruttolöhne und -gehälter im gleichen Zeitraum jährlich um durchschnittlich 9,6 % stiegen.³⁾

Die „Gewinnexplosion“ von 1968 schlug sich in einer Änderung der Verteilungsquoten zugunsten der Bezieher von Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nieder, anders ausgedrückt: die Lohnquote sank. Die Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Arbeit holten durch entsprechende Lohnerhöhungen diesen Rückstand aus der Aufschwungsphase in den folgenden Jahren auf. Ab 1969 übertrafen die Lohnerhöhungen den Produktivitätszuwachs, und die Steigerungsrate der Einkommen aus unselbständiger Arbeit lag höher als die der Unternehmereinkommen. Die Auswirkung auf die Verteilungsquoten läßt sich aus der Tabelle ablesen.

Berücksichtigt man die jüngste Entwicklung, so zeigt der Anstieg der industriellen Erzeugerpreise, daß die Industrieunternehmen bestrebt sind, die gegenwärtig starke Nachfrageexpansion zu einer Erhöhung der in den Jahren 1970 und 1971 stark geschmälernten Gewinnmargen zu nutzen.⁴⁾

Diese kurze Analyse zeigt bereits deutlich, daß sich die verteilungspolitische Auseinandersetzung im Konjunkturablauf als ein Ringen um Anteilsquoten am Sozialprodukt bei wechselnder Stärke von Markt- und Verhandlungspositionen abspielt, wobei die strategischen Vorteile wegen der größeren Flexibilität der Preispolitik auf der Unternehmenseite sichtbar werden. Kurzfristig kommt es dabei zu einer Änderung der Verteilungsquoten, die sich jedoch auf geringe Schwankungen um einen in

¹⁾ Vgl. Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 471.

²⁾ Vgl. F. D. Holzman: Income determination in open inflation. In: Review of Economics and Statistics, vol. 32 (1950), S. 150-158.

Dr. Horst Friedrich, 38, ist Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg. Er beschäftigt sich vorzugsweise mit Stabilitätspolitik und Hochschuldidaktik der Wirtschaftswissenschaften.

³⁾ Zahlenangaben entnommen bzw. berechnet aus dem Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates, Tab. 62, S. 211; Tab. 61, S. 210; Tab. 22, S. 62.

⁴⁾ Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1972, S. 12.

Tabelle
Entwicklung der rechnerischen Lohnquote ^{a)}
in der BRD 1960–1972

Jahr	Quote	Jahr	Quote
1960	60,6	1967	63,2
1961	61,6	1968	60,9
1962	62,8	1969	61,5
1963	62,7	1970	62,5
1964	62,1	1971	63,8
1965	62,1	1972	63,2
1966	62,7		

a) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in % des Volkseinkommens bei konstant gehaltenem Anteil der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen des Jahres 1960.

Quelle: Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ziffer 452.

etwa gleichbleibenden Mittelwert beschränkt, da jede Verbesserung der Verteilungsposition einer Gruppe durch die nachfolgend einsetzenden Bemühungen der Gegenseite in den Folgejahren wieder korrigiert wird. Solange keine der Gruppen eine Reduzierung ihres Anteils in Kauf nimmt, muß das Bemühen einzelner Gruppen um Erhöhung des Anteils am Sozialprodukt dazu führen, daß die Gesamtheit aller realen Einkommensansprüche das vorhandene Sozialprodukt übersteigt und eine Erhöhung des Preisniveaus eintritt.

Möglichkeiten der Tarifparteien

Die Möglichkeit der Tarifparteien, durch aktive Einkommenspolitik ihre Verteilungsposition auch nur kurzfristig zu verbessern, ist von Erich Schneider grundsätzlich verneint worden. Schneiders Argumentation kurz zusammengefaßt: ⁵⁾

Gewerkschaften können nur Lohnsaterhöhungen durchsetzen, aber nicht das Gesamteinkommen ihrer Mitglieder bestimmen, da sich dieses erst als Produkt aus Lohnsätzen und Beschäftigung ergibt.

Über die Höhe der Beschäftigung entscheiden die Unternehmen aufgrund ihrer Wirtschaftlichkeitsrechnungen.

Unternehmen können nur die Höhe des Angebotspreises der Produkte fixieren. Über den Umfang des Absatzes entscheidet die Nachfrage am Markt. Folglich ist der Gewinn als Differenz zwischen Umsatz und Kosten weder für den einzelnen Unternehmer noch für die Unternehmer als Gruppe beliebig fixierbar.

Die Feststellung Schneiders, daß durch die Lohnpolitik nur die Lohnsätze und nicht unmittelbar die gesamte Lohnsumme bestimmt wird, ist zweifellos richtig. Bei Lohnsaterhöhungen steigt die Lohnsumme nur unter der Voraussetzung der *ceteris paribus* Klausel, d. h. bei unverändertem Beschäfti-

gungsvolumen. Schneiders Argumentation läßt jedoch außer acht, daß in einer globalgesteuerten Marktwirtschaft folgende Sachverhalte zu berücksichtigen sind:

Die Höhe der Beschäftigung wird nicht allein durch die Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Unternehmer fixiert, sondern durch wirtschaftspolitische Maßnahmen beeinflusst, die sich aus der Verpflichtung des Staates in der BRD ergeben, nach § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 seinen Beitrag zur Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes zu leisten.

Die faktische Vollbeschäftigungsgarantie ermöglicht es den Gewerkschaften, mit der Höhe des Lohnsatzes auch die Höhe des Gesamteinkommens der Arbeitnehmer zu bestimmen, ohne das Risiko erheblicher Beschäftigungseinbußen einzugehen.

Zumindest in Situationen hoher Kapazitätsauslastung – wie sie für die BRD typisch sind – können die Unternehmer ihre Gewinne „wenn auch nicht beliebig, so doch innerhalb relativ weiter Grenzen selbst fixieren“.⁶⁾

Wenn aber die Tarifparteien in der Situation der Vollbeschäftigung bzw. bei faktischer Vollbeschäftigungsgarantie über die Möglichkeit zur aktiven Einkommenspolitik verfügen und das Ergebnis der verteilungspolitischen Auseinandersetzung den Bemühungen der Regierung um Preisniveaustabilisierung zuwiderläuft, so folgt daraus ein notwendiges Interesse des Staates, auf diese Entwicklung Einfluß zu nehmen. Die Reaktion des Staates könnte darin bestehen, die Vollbeschäftigungsgarantie aufzugeben und das Risiko der Unterbeschäftigung und Wachstumsverringerung der aktiven Einkommenspolitik der Tarifparteien anzulasten. Eine derartige Politik würde jedoch der Verpflichtung aus dem Stabilitätsgesetz widersprechen und auch politisch nicht opportun sein. Folglich besteht die stabilitätspolitische Aufgabe des Staates darin, das verteilungspolitische Anspruchsverhalten der Gruppen in Übereinstimmung zu bringen mit den im Stabilitätsgesetz genannten Zielsetzungen Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

Dilemma der Geld- und Fiskalpolitik

In herkömmlicher Weise wird Stabilisierungspolitik betrieben durch den Einsatz geld- und fiskalpolitischer Instrumente, ergänzt durch Maßnahmen der außenwirtschaftlichen Absicherung. Da jeder inflationäre Prozeß ein elastisches Geldangebot voraussetzt, besteht grundsätzlich die Einwirkungsmög-

⁵⁾ Vgl. E. Schneider: Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft. In: FAZ vom 20. 9. 1966.

⁶⁾ Vgl. J. Klaus: Die Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik. In: Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Hrsg. E. Dürr, Berlin-München 1972, S. 28.

lichkeit durch eine restriktive Notenbankpolitik. Soweit die Einkommensexpansion in Form höherer Gewinnspannen und einem Vorausschieben der Effektivlöhne vor den Tariflöhnen (wage-drift) nachfragebedingt ist, läßt sich ihr mit dem geld- und fiskalpolitischen Instrumentarium begegnen, da dieses an der Beeinflussung der Komponenten der Nachfrage ansetzt. Zwar hat sich gezeigt, daß geld- und fiskalpolitische Maßnahmen nur begrenzt wirksam sind, da die Maßnahmen häufig zu spät getroffen werden – wie etwa in der gegenwärtigen Boomphase – und sich Wirkungsverzögerungen bei der Anwendung ergeben. Diese Time-Lags beeinträchtigen aber nur den Grad der Wirksamkeit, ein grundsätzlicher Einwand gegen das Instrumentarium läßt sich daraus nicht ableiten.

Einwände gegenüber dem traditionellen Instrumentarium ergeben sich allerdings, wenn es sich um die Bekämpfung einer inflationären Entwicklung handelt, die primär nicht nachfragebedingt ist, sondern auf einem autonomen cost- bzw. profit-push beruht. Wenn in Zeiten nachlassender Konjunktur die Gewerkschaften Lohnerhöhungen durchsetzen, die den Produktivitätszuwachs überschreiten, so mögen diese Lohnerhöhungen im Hinblick auf eine vorangegangene „Gewinnexplosion“ verteilungspolitisch gerechtfertigt sein; es kommt jedoch zu Preiserhöhungen, wenn die Unternehmen über die erforderliche Marktmacht verfügen, um die Kosten-erhöhung auf die Preise überwälzen zu können.

Bei der monetären Alimentierung dieses Inflationsprozesses geht es primär nicht um die Finanzierung eines Nachfrageüberschusses – wie beispielsweise bei der Finanzierung von Investitionen durch Kredit –, sondern um die Finanzierung von Kosten-erhöhungen. Neben die Kreditnachfrage für zusätzliche Investitionen, die zur Aufrechterhaltung eines stetigen Wachstums erforderlich sind, tritt die Kreditnachfrage zur Finanzierung von Kostenerhöhungen. Wird der Finanzierungsspielraum durch geldpolitische Maßnahmen eingeengt, so geht die Finanzierung der erhöhten Einkommensansprüche – wenn die Grenze des Finanzierungsspielraums bereits erreicht ist – zu Lasten der Finanzierung von Investitionsvorhaben. Die Einschränkung der Investitionsmöglichkeit löst zwar einen deflatorischen Gegendruck gegenüber der kosteninduzierten Inflation aus, bedeutet aber zugleich eine Minderung der realen Wachstumsrate. Wenn die restriktive Geldpolitik bei einem Kostendruck aufgrund von Lohnsatzerhöhungen, die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen, die Überwälzungsmöglichkeit von der Nachfrageseite her erschwert, führt sie zu einer Beeinträchtigung des stetigen Wachstums, solange die Unternehmer eine Verringerung der Gewinnspanne und ihres Anteils am Volkseinkommen mit einer Verringerung der Investitionsquote beantworten.

Demnach muß die restriktive Geldpolitik gegenüber einer inflatorischen Entwicklung, die durch erhöhte Einkommensansprüche ausgelöst wird, als machtlos erscheinen, wenn sie zugleich ein stetiges Wachstum sichern soll. Die Geldpolitik steht vor dem Dilemma, entweder das inflationäre Wachstum im Interesse der Stetigkeit des Wachstums monetär zu alimentieren oder im Interesse der Preisniveaustabilität Hemmungen des Wachstums und Arbeitslosigkeit auszulösen.

Diese Dilemma-Situation hat zu der Konsequenz geführt, daß der Staat versucht, unmittelbar Einfluß auf den Prozeß der Einkommensentstehung zu nehmen, mit dem Ziel, „eine Übereinkunft zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen herbeizuführen, um damit zu verhindern, daß der gesellschaftliche Konflikt, der als Ursache für die schleichende Inflation angesehen wird, zu einem ständigen ökonomischen Ungleichgewicht führt“. 7) Da nach § 1 des Stabilitätsgesetzes die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ anzustreben sind, müssen die Instrumente der staatlichen Einkommenspolitik unter dem Gesichtspunkt geprüft werden, inwieweit sie stabilitätspolitische und verteilungspolitische Zielsetzungen zur Deckung bringen, ohne gegen die konstituierenden Prinzipien des Systems zu verstoßen.

Instrumente der Einkommenspolitik

Im folgenden sollen die in der wirtschaftspolitischen Praxis vorkommenden Instrumente der staatlichen Einkommenspolitik von Ihrer inhaltlichen Konzeption her daraufhin untersucht werden, inwieweit sie geeignet sind, die genannten Zielsetzungen zu erreichen. Wenn festgestellt werden muß, daß die inhaltliche Konzeption widerspruchsvoll ist, ist die in der Praxis häufig diskutierte Frage nach der Durchsetzungsmöglichkeit staatlicher Maßnahmen überflüssig. Das Problem der Durchsetzung staatlicher Maßnahmen ist nur dann von Interesse, wenn gezeigt werden kann, daß die Maßnahme im Sinne der verfolgten Zielsetzungen als geeignet anzusehen ist. Zur kritischen Überprüfung stehen folgende in der Praxis eingesetzte Instrumente an:

- Lohn- und Preisstopp,
- Lohn- und Preiskontrollen zur Einhaltung staatlicher Richtlinien,
- freiwillige konzertierte Stabilisierungsaktionen auf der Basis staatlicher Orientierungsdaten.

Aus dem zuvor Gesagten folgt, daß ein allgemeiner Lohn- und Preisstopp ein ungeeignetes Instrument der Einkommenspolitik ist, da die marktwirtschaftliche Lohn- und Preisbildung außer Kraft gesetzt

7) Vgl. K. F. Larenz: Untersuchungen zur Einkommenspolitik. Tübingen 1968, S. 14.

wird. Wenn in der Praxis dennoch auf den Lohn- und Preisstopp zurückgegriffen wird, so vor allem aus zwei Gründen:

□ Der Lohn- und Preisstopp dient als „Warnsignal“ zur Demonstration der staatlichen Entscheidung zum Handeln.

□ Durch den Lohn- und Preisstopp verschafft sich der Staat einen Zeitgewinn zur Einleitung von Maßnahmen, die ihrer inhaltlichen Konzeption nach eher geeignet sind, die komplexen Zielsetzungen der Einkommenspolitik zu erfüllen. Diese Funktion kommt in der zeitlichen Befristung von Lohn- und Preisstopps zum Ausdruck.

Ungeeigneter Preis- und Lohnstopp

Als Beispiel läßt sich die Phase I der Einkommenspolitik in den Vereinigten Staaten anführen, die vom August 1971 ab für 90 Tage einen Lohn- und Preisstopp einführte, um Lohn- und Preiskontrollen der Phase II vorbereiten zu können. Als Besonderheit der ökonomischen Lage in den Vereinigten Staaten muß berücksichtigt werden, daß bei einer Konsumgüterpreissteigerungsrate im August 1971 in Höhe von 4,4 % (im Vergleich zum Vorjahr) eine Arbeitslosenquote von 6,1 % bestand⁸⁾. Der Lohn- und Preisstopp diente in dieser Situation vor allem als „Flankenschutz“ zur Absicherung eines Expansionsprogramms. Zur Verringerung der Arbeitslosigkeit konnten expansiv wirkende geld- und fiskalpolitische Maßnahmen getroffen werden, ohne daß Auswirkungen auf die Inflationsrate sichtbar wurden.

In der ab 13. November 1971 folgenden Phase II wurde durch Preis- und Lohnkontrollen der Anstieg der Löhne auf 5,5 %⁹⁾ und die Preiserhöhungsrate auf 2 bis 3 % beschränkt¹⁰⁾.

Durch eine kräftige Nachfrageexpansion wurde ein Abbau der Arbeitslosenquote auf 5 % im Januar 1973 erreicht. Zugleich aber stieg das Preisniveau nach der schrittweisen Lockerung der Lohn- und Preiskontrollen ab Mai 1972 und ihrer weitgehenden Aufhebung im Januar 1973 (Phase III) wieder an und erreichte im Februar und März 1973 Steigerungsraten des Konsumgüterpreisindex gegenüber den Vormonaten, die auf das Jahr umgerechnet die Rekordhöhe von 9,6 % ergeben.

Die Folge war ein neuer Preisstopp ab 14. Juni 1973 (rückwirkend bis 8. Juni 1973) für 60 Tage, an den sich in der Phase IV weitere Lohn- und Preiskontrollen anschließen.

Als Fazit läßt sich feststellen, daß die dirigistische Lohn- und Preispolitik die Zielkonflikte nur ver-

deckt hat und nach Aufhebung der Kontrollen das Scheitern sichtbar wurde, was zum erneuten Ziehen der „Notbremse“ führte.

Am Beispiel der US-Einkommenspolitik läßt sich auch zeigen, wie eine dirigistische Maßnahme weitere Eingriffe nach sich zieht: Um zu vermeiden, daß Produkte wegen der im Ausland erzielbaren höheren Preise exportiert werden, sind Kontrollen im Agrarbereich vorgesehen, was dem Bemühen um Ausgleich der defizitären US-Handelsbilanz widerspricht. Auch der für die Phase des zweiten Preisstopps ausgesprochene Verzicht auf einen Lohnstopp dürfte nur kurzfristig durchzuhalten sein. Es ist eine Frage der Zeit, bis die Unternehmer unter Hinweis auf die gestiegenen Lohnkosten einen Lohnstopp oder Preiserhöhungen durchsetzen oder aufgrund der eingeschränkten Gewinnspanne in ihrer Investitionstätigkeit nachlassen und damit die beschäftigungspolitischen Ziele des Stabilsierungsprogramms gefährden.

Unwirksame Lohnleitlinien

Die zweite Strategie staatlicher Einkommenspolitik besteht in der Aufstellung von Leitlinien für ein stabilitätskonformes Anspruchsverhalten der Tarifparteien.

Im Kern knüpfen die verschiedenen Varianten von Leitlinien am Produktivitätszuwachs als Orientierungsgröße an. Die Frage, in welcher Form die Leitlinien durchgesetzt werden, ob als Orientierungshilfe für eine freiwillige Verhaltensabstimmung der Gruppen oder als Richtlinie, deren Einhaltung durch Lohn- und Preiskontrollen abgesichert wird, sollte als sekundär angesehen werden, da es zunächst auf die Überprüfung der inhaltlichen Konzeption der Leitlinien hinsichtlich ihrer Zielkonformität ankommt.

Die bekannteste Form einer einkommenspolitischen Leitlinie ist die produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Sie ist gekennzeichnet durch die Bedingung, daß der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität Leitlinie für die Erhöhung des durchschnittlichen Lohnsatzes einer Volkswirtschaft sein soll. Die Grundzüge einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik lassen sich kurz wie folgt ableiten: Bezeichnen wir den durchschnittlichen Lohnsatz in einer Volkswirtschaft mit I , so läßt sich das Nominaleinkommen (dargestellt als Produkt aus Realeinkommen Y_r und Preisniveau P) als ein Vielfaches k der Lohnsumme (berechnet als Produkt aus Lohnsatz I und Beschäftigung in Arbeitsstunden St) erfassen:¹¹⁾

$$P \cdot Y_r = k \cdot I \cdot St$$

¹⁰⁾ Beschluß der Price Commission vom 11. 11. 1971.

¹¹⁾ Vgl. S. Weintraub: *Forecasting the Price Level, Income Distribution and Economic Growth*. Philadelphia, New York 1959, S. 9.

⁸⁾ Zahlenangaben aus: *Business Conditions Digest*, Hrsg. US Department of Commerce, Januar 1973, S. 90, und April 1973, S. 75 u. S. 90.

⁹⁾ Beschluß des Pay Board vom 8. 11. 1971.

Die Größe k ist der Aufschlagsfaktor, d. h. makro-ökonomisch gesehen der in den gesamten Erlösen erzielte durchschnittliche Faktor des Aufschlags auf die Lohnsumme. Der Kehrwert von k ist die Lohnquote.

Da der Ausdruck $\frac{Y_r}{St}$ eine gebräuchliche Definition der Arbeitsproduktivität darstellt, läßt sich durch Einsetzen und Auflösung nach P die Gleichung für das Preisniveau wie folgt formulieren:

$$P = k \cdot \frac{1}{A_{\text{prod}}}$$

Nur unter der Voraussetzung, daß die Lohnquote konstant bleibt oder anders ausgedrückt: der Aufschlagsfaktor keine Änderung erfährt, kann der tautologische Ansatz als Bestimmungsgleichung für die Höhe des Preisniveaus Verwendung finden, so daß das Preisniveau vom Verhältnis des Lohnsatzes zur Arbeitsproduktivität bestimmt wird.

Die Problematik einer derartigen produktivitätsorientierten Lohnpolitik ist immer wieder in der Literatur erörtert worden¹²⁾, so daß auf eine Wiederholung der einzelnen Argumente verzichtet werden kann.

Von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit dem Thema ist aber der verteilungspolitische Einwand: Die Annahme eines konstanten Aufschlagsfaktors, die mit der empirischen Feststellung einer relativen Konstanz der Verteilungsquoten über einen längeren Zeitraum begründet wird (vgl. Tabelle zur Lohnquotenentwicklung) bedeutet, daß eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zur Zementierung der Verteilungsquoten führt. Die verteilungspolitische Zielsetzung der Nominallohnpolitik wird der stabilitätspolitischen Zielsetzung der Einkommenspolitik untergeordnet. Die produktivitätsorientierte Lohnpolitik trägt also nicht zur Lösung des Konflikts von stabilitätspolitischen und verteilungspolitischen Zielen bei. Das verteilungspolitische Anspruchsverhalten kann jedoch nicht einfach aus dem stabilitätspolitischen Konzept ausgeklammert werden. Eine Festschreibung der Quoten, die keinen Spielraum für eine Umverteilung läßt, setzt die Einkommenspolitik einem permanenten Druck von der Verteilungsseite her aus.

K. W. Rothschild hat mit aller Schärfe auf diesen Widerspruch in der Konzeption der produktivitätsorientierten Lohnpolitik hingewiesen:

„Der grundlegende Widerspruch einer Politik, die den Lohnverhandlungen die Hauptverantwortung für die Stabilität der Preise zuschieben will, liegt darin, daß sie im Namen der Erhaltung des Marktmechanismus den Gewerkschaften eine marktwidrige Verhaltensweise empfiehlt... Diese ‚Spielregeln‘, die da den Verhandlungs-

¹²⁾ Vgl. insbesondere H. Scherf: Produktivitätsorientierte Lohnpolitik und Preisstabilität. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 98 (1967 I), S. 117 ff.

partnern am Arbeitsmarkt empfohlen werden, stehen in so krasssem Gegensatz zur Praxis und ‚Philosophie‘ der Warenmärkte, daß man schwer erwarten kann, daß sich im Lohnsektor eine Insel der Heiligen herausbildet.“¹³⁾

Kostenniveau-neutrale Lohnpolitik

Gegenüber der engen Formulierung der produktivitätsorientierten Lohnpolitik weist die im Jahresgutachten 1964 (Ziffer 248) formulierte Konzeption des Sachverständigenrats für eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik einen gewissen Spielraum für eine verteilungsaktive Lohnpolitik auf. Der Sachverständigenrat geht in seiner Konzeption von der Situation eines monetären Gleichgewichts bei gegebenen Wettbewerbsbedingungen, d. h. unverändertem Monopolisierungsgrad aus. Unter diesen Bedingungen spielt sich zwischen den volkswirtschaftlichen Durchschnittskosten u und dem Preisniveau P ein bestimmtes Verhältnis ein, das durch einen konstanten Aufschlagsfaktor g ausgedrückt werden kann:¹⁴⁾

$$P = u \cdot g$$

Der Aufschlagsfaktor erfaßt in diesem Fall nur den Gewinnaufschlag auf die gesamten Durchschnittskosten. Dagegen werden Abschreibungssatz d und Zinssatz i zu einem durchschnittlichen Kapitalkostensatz q zusammengezogen, der mit dem Kapitalstock K multipliziert die Kapitalkosten ergibt. Die Durchschnittskosten insgesamt lassen sich wie folgt erfassen:

$$u = \frac{1 \cdot St + q \cdot K}{Y_r} = \frac{1 \cdot St + (d + i) K}{Y_r}$$

Durch Einsetzen des Ausdrucks für die Arbeitsproduktivität erhält man:

$$u = \frac{1}{A_{\text{prod}}} + \frac{q \cdot K}{Y_r}$$

Ein Spielraum für die verteilungsaktive Lohnpolitik ergibt sich insofern, als bei sinkenden durchschnittlichen Kapitalkosten die Lohnsätze über den Produktivitätsanstieg hinaus erhöht werden können, ohne daß das volkswirtschaftliche Kostenniveau ansteigt. Wegen der Schwierigkeiten zur Bestimmung des durchschnittlichen Kapitalkostensatzes aus Abschreibungssatz und Zinssatz ist jedoch dieser Spielraum praktisch nicht relevant geworden, so daß die Anwendung der Regel des Sachverständigenrats auf das Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik hinausläuft.¹⁵⁾

¹³⁾ Vgl. K. W. Rothschild: Einkommenspolitik oder Wirtschaftspolitik? In: Probleme der Einkommenspolitik, Hrg. E. Schneider, Tübingen 1965, S. 68.

¹⁴⁾ Zur Formalisierung des Konzepts vgl. A. E. Ott: Zur Konzeption der Sachverständigen. In: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), S. 2529-2531.

¹⁵⁾ Eine Modifikation wird im Gutachten 1966, Ziffer 303, vorgenommen, wenn, ausgehend von der Situation eines monetären Ungleichgewichts, eine für unvermeidlich gehaltene Teuerungsrate neben dem Produktivitätsfortschritt in die Regel einbezogen wird. Ferner wird in den Gutachten der reale Verteilungsspielraum berechnet, der sich aus einer Änderung der Terms of Trade ergibt.

Die Tatsache, daß der Aufschlagfaktor k im Zeitablauf nicht konstant ist, sondern in Boomphasen steigt (vgl. Tabelle zur Lohnquotenentwicklung), dient als Begründung für die Forderung, daß auch die Nichtlohneinkommen, insbesondere deren größter Bestandteil, die Unternehmergewinne, Einkommensleitlinien unterworfen werden sollen. Dadurch soll vermieden werden, daß unter Hinweis auf die gestiegenen Unternehmergewinne Lohnforderungen verteilungspolitisch begründet werden und es zu einer „profit-wage-spiral“ kommt. Wegen der Schwierigkeiten, die sich aus dem Residualcharakter der Gewinne ergeben, setzen Leitlinien für Unternehmereinkommen nicht unmittelbar bei der Beeinflussung der Gewinne an, sondern beziehen sich auf die unternehmerische Preispolitik. Im Gegensatz zur Leitlinie des Sachverständigenrats, die sich nur auf die Kostenentwicklung bezieht, haben die im Annual Report of the Economic Advisers 1962 veröffentlichten amerikanischen „Richtlinien für nichtinflationäres Lohn- und Preisverhalten“ Maßstäbe für die unternehmerische Preispolitik einbezogen. Im Grundsatz gilt hiernach auch für die Preispolitik, daß sie produktivitätsorientiert sein soll. Demzufolge sollen die Preise in Branchen sinken, deren Produktivitätszuwachs über dem Durchschnitt liegt, da in diesen Branchen – produktivitätsorientierte Lohnpolitik vorausgesetzt – die durchschnittlichen Lohnkosten sinken. Umgekehrt können in Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätszuwachs die Preise steigen.

Diese Preispolitik widerspricht jedoch marktwirtschaftlichen Grundsätzen, da die Nachfrageentwicklung als Bestimmungsfaktor für das Preisverhalten ausgeschaltet wird; denn Anpassungen der Preise an eine erhöhte Nachfrage sind nicht erlaubt. So können die Unternehmer, die sich einer stärkeren Nachfrage gegenübersehen, höhere Lohnkosten, die entstehen, wenn sie durch Lohnanreize zusätzliche Arbeitskräfte anwerben wollen, nicht auf die Preise überwälzen, und auch durch verstärkte Produktivitätssteigerungen können Kostenerhöhungen nicht aufgefangen werden, da nach den Richtlinien weitere Preissenkungen vorzunehmen sind. Ein Anreiz zur Produktionsausdehnung ist in diesem Falle nicht gegeben, so daß das Wachstum der Volkswirtschaft verringert wird.¹⁴⁾

In der Praxis werden daher die einkommenspolitischen Richtlinien für das Preisverhalten von Ausnahmeregelungen durchbrochen. So sehen die amerikanischen Richtlinien von 1962 vor, daß eine Preisanhebung über den Richtlinienwert hinaus möglich ist, wenn die Gewinne nicht ausreichend sind, um den für eine Expansion benötigten Eigenfinanzierungsanteil zu erbringen.

Das Praktizieren derartiger Ausnahmeregelungen kann allerdings nicht mehr der freiwilligen Verhaltensabstimmung überlassen werden. Sie erfordert Kontrollen, wie sie für die Phase II des US-Stabilisierungsprogramms kennzeichnend gewesen sind. Damit kommt die Frage der Durchsetzungsmöglichkeit derartiger Richtlinien ins Spiel und die Problematik des Ermessensspielraumes staatlich eingesetzter Kommissionen. Sofern der Kontrolliapparat lückenlos funktioniert, mag die Stabilisierung des Preisniveaus erreicht werden, aber der verteilungspolitische Konflikt wird deutlich sichtbar, wenn man nach dem Beispiel der Konzertierte Aktion in der BRD die Einhaltung der Leitlinien der freiwilligen Verhaltensabstimmung überläßt.

Konzertierte Aktion ohne Basis der Interessenidentität

Die Konzertierte Aktion, als Stabilisierungskonzept 1965 im Sachverständigenratsgutachten vorgeschlagen, hat ihre gesetzliche Verankerung in § 3 des Stabilitätsgesetzes gefunden. Das Gesetz beschreibt die Konzertierte Aktion als aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des Stabilitätsgesetzes. Der Regierung fällt dabei die Aufgabe zu, Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen. Soweit die Funktion der Konzertierte Aktion im Austausch von Informationen über die konjunkturelle Lage, staatliche Zielprojektionen, beabsichtigte wirtschaftspolitische Maßnahmen, gruppenspezifische Forderungen und die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen des Gruppenverhaltens gesehen wird, mag diese Einrichtung als funktionsfähig und sinnvoll gekennzeichnet werden.

Darüber hinausgehende Funktionen, die im Sinne eines abgestimmten Verhaltens eine Konfliktregulierung bedeuten, hat diese Einrichtung jedoch nicht erfüllt. Als Instrument einer „Einkommenspolitik der leichten Hand“ (Schiller) muß die Konzertierte Aktion eine Fiktion bleiben. Wenn beabsichtigt war, die Teilnehmer durch Einsicht in Sachzwänge zu stabilitätskonformem Verhalten zu bewegen, so steht dem entgegen, daß es sich nicht nur um Sachzwänge handelt, sondern Interessenkonflikte bestehen.

Während zum Zeitpunkt der Einführung der Konzertierte Aktion im Februar 1967 in der Situation der Rezession weitgehend eine Interessenidentität der Beteiligten und die Bereitschaft zur Unterstützung der staatlichen Expansionspolitik bestand, trat in der Situation der Vollbeschäftigung der verteilungspolitische Konflikt zutage. Das Vorausseilen der Gewinnerhöhung gegenüber den Lohnsteigerungen in der Aufschwungsphase von 1968 setzte, wie eingangs beschrieben, eine Dynamik des gegenseitigen Hochschaukelns der Einkommens-

¹⁴⁾ Vgl. K. H. Larenz: a. a. O., S. 95.

ansprüche in Gang, die bis heute anhält, so daß trotz aller Bekenntnisse zur Stabilität von Konzertierter Aktion im Sinne des Gesetzes nicht die Rede sein kann.

In der Frage der Konsequenzen, die aus dem Versagen der Konzertierten Aktion zu ziehen sind, gehen die Ansichten weit auseinander:

- Gegner der Konzertierten Aktion fordern den effektiveren Einsatz der Instrumente der Geldpolitik und eine Intensivierung der Wettbewerbspolitik.
- Befürworter der Konzertierten Aktion fordern eine Erweiterung der Befugnisse, um verbindliche Entscheidungen zu erreichen.
- Eine weitere Alternative kann in dem Vorschlag gesehen werden, die Einkommenspolitik von der verteilungspolitischen Problematik zu entlasten, indem sie durch eine Politik der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ergänzt wird.

Die Alternative der „Monetaristen“

„Monetaristen“ weisen zu Recht darauf hin, daß auch die nichtmonetäre Erklärung der Inflation ein elastisches Geldangebot voraussetzt. Auf der Grundlage umfangreicher empirischer und theoretischer Untersuchungen versuchen sie nachzuweisen, daß die übermäßige Geldmengenexpansion nicht Begleiterscheinung, sondern die „eigentliche Ursache der Inflation“ ist.¹⁷⁾

Demzufolge wäre eine Begrenzung der Geldmengenexpansion der entscheidende Ansatzpunkt für die Stabilisierungspolitik. Die für die monetaristische Position typische mittelfristige Ausrichtung der Stabilisierungspolitik könnte durch einen Regelmechanismus gesichert werden, der die Geldversorgung über die Offenmarktkomponente am Wachstum des Produktionspotentials orientiert. Zur außenwirtschaftlichen Absicherung dieses Stabilisierungskonzepts wären flexible Wechselkurse erforderlich.

Die Bundesbank hat sich mit der Konzeption einer regelgebundenen Geldmengenpolitik nicht befreunden können.¹⁸⁾ Abgesehen von diesen politischen Widerständen müssen die Befürworter der monetaristischen Konzeption in Kauf nehmen, daß aufgrund der bereits erwähnten Zusammenhänge eine monetäre Inflationsbekämpfung zumindest kurzfristig mit Wachstumsverlusten und Arbeitslosigkeit verbunden sein kann. Da die monetaristische Konzeption bislang noch nirgendwo über einen längeren Zeitraum verwirklicht worden ist, steht die Probe aufs monetaristische Exempel allerdings noch aus.

Die bei den Monetaristen vorherrschende liberale wirtschaftspolitische Grundeinstellung macht sie auch zu Befürwortern einer intensiveren Wett-

bewerbspolitik. Aber ebenfalls vom Ansatz der „politischen“ Theorie der Inflation her läßt sich eine Intensivierung der Wettbewerbspolitik stabilitätspolitisch begründen: die Verminderung des Grades der Wettbewerbsbeschränkung erschwert die Überwälzung von Lohnkostensteigerungen und preis-treibende Manipulationen der Gewinnspanne.

Kartellverbot und Mißbrauchsaufsicht auf der Grundlage des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen haben sich jedoch bislang als wenig wirksam erwiesen, um gleichförmiges Verhalten der Anbieter und zunehmende Marktmacht aufgrund von Kapitalkonzentration zu verhindern. Die vom Bundestag am 14. Juni 1973 verabschiedete Novelle bringt mit dem Verbot des abgestimmten Verhaltens, dem Verbot der Preisbindung und der vorbeugenden Fusionskontrolle eine wesentliche Erweiterung der gesetzlichen Normen, die inhaltlich mit den Zielen der Stabilisierungspolitik übereinstimmt. Die Problematik dieses Instrumentariums liegt jedoch in der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit. Nach wie vor dürfte es schwierig sein, ein Parallelverhalten auf oligopolistischen Märkten vom abgestimmten Verhalten zu unterscheiden. Auch von der Aufhebung der Preisbindung, die durch unverbindliche Preisempfehlungen abgelöst wird, dürfte ein kurzfristig wirksamer Stabilisierungseffekt in der gegenwärtigen Konjunkturphase kaum zu erwarten sein.

Ausbau der Konzertierten Aktion — ein Ausweg?

Ordnungspolitisch in die entgegengesetzte Richtung geht der Vorschlag, die Konzertierte Aktion zu einem beschlußfähigen Organ auszubauen. Während die Intensivierung der Wettbewerbspolitik die Dezentralisierung der ökonomischen Entscheidung gemäß dem marktwirtschaftlichen Prinzip sichern will, läuft der Ausbau der Konzertierten Aktion darauf hinaus, den autonomen Gruppen Zugang zu Makroentscheidungen zu gewähren, an denen sich die Entscheidungen der mikroökonomischen Wirtschaftseinheiten auszurichten haben. Das geeignete Instrument hierfür sieht J. Klaus in einer gesetzlich verankerten Koordinierungspflicht:

„Die Koordinierungspflicht zwingt lediglich — ohne Ergebnisse zu präjudizieren — alle relevanten Gruppen und Instanzen, an Stabilisierungsgesprächen teilzunehmen und die in freier Abstimmung gefaßten Beschlüsse einzuhalten. Die Autonomie der Beteiligten wird dabei innerhalb der Verhandlungen nicht eingeschränkt und der Verteilungskampf nicht ausgeklammert. Die Beeinflussung von Löhnen und Preisen mag unter diesen Umständen nach den von den Betroffenen selbst erarbeiteten Richtlinien durchgeführt und kontrolliert werden. Eine solche Selbstkontrolle wäre auch die einzige Mög-

¹⁷⁾ Vgl. insbesondere M. Williams: Der Inflationsprozeß in der Bundesrepublik und die Geldpolitik der Bundesbank. In: 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. D. Cassel, G. Gutmann, H. J. Thiele, Stuttgart 1972, S. 178-192.

¹⁸⁾ Vgl. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1969, S. 29, und für das Jahr 1970, S. 26.

lichkeit, das Risiko, das sonst verteilungspolitischen Vorleistungen anhaftet, auszuschalten.“¹⁹⁾

Eine so konstruierte Konzertierte Aktion setzt jedoch voraus, daß den Verbänden die Funktion einer Art „Nebenregierung“ zuerkannt wird. Ferner muß gefragt werden, ob die „freie Abstimmung“ nicht eine Fiktion ist und die Präjudizierung der Ergebnisse nicht doch bereits durch das festzulegende Stimmenverhältnis erfolgt. Das Problem „Nebenregierung“ kann dadurch eliminiert werden, daß ein Stimmenverhältnis vorgesehen wird, das der Regierung die Funktion des „Züngleins an der Waage“ zubilligt. Dann aber werden die Tarifparteien ihre Autonomie als nicht mehr existent ansehen.

Vermögensbildungspolitik als Alternative?

Als Ausweg aus der verfahrenen Situation in der Einkommenspolitik hat der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1972 vorgeschlagen, den „Verteilungskampf auf das Feld der Vermögensbildung zu verlagern und dabei Wege zu finden, die eine Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand durch Beteiligung am Residualeinkommen ermöglichen.“ (Ziffer 516)²⁰⁾

Vorausgesetzt wird dabei, daß das Ziel der Einkommensumverteilung – unter Hinweis auf die Intentionen aller politischen Parteien – als allgemein anerkannt angesehen werden kann. Die Realisierung der verteilungspolitischen Zielsetzung durch Gewinnbeteiligung setzt jedoch voraus, daß zwei Probleme gelöst werden:

Da die Unternehmer eine Verringerung ihrer Gewinneinkommen zugunsten der Arbeitnehmer wie eine zusätzliche Kostenbelastung behandeln, werden sie den Versuch einer Überwälzung auf die Preise unternehmen.

Gelingt die Überwälzung nicht, so besteht die Gefahr, daß die Verringerung der Gewinnspanne von den Unternehmern mit einer sinkenden Investitionsneigung beantwortet wird.

Sofern die übrigen Nachfragekomponenten eine stabilitätskonforme Entwicklung aufweisen, läßt sich die Möglichkeit zur Überwälzung der Gewinnbeteiligung von der Nachfrageseite her einschränken, wenn die konsumtive Verwendung der Arbeitnehmer-Gewinnanteile durch Sperrfristen ausgeschlossen wird. Allerdings hat die Einschränkung der Verfügbarkeit über die vermögenswirksame Anlage die Folge, daß diese Form der Vermögensbildung für die Arbeitnehmer selbst wenig attraktiv ist.

Die Finanzierungsmöglichkeit für Investitionen wird durch die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer nicht eingeengt, wenn an die Stelle der Selbstfinanzierung aus Gewinnen die Beteiligungsfinanzierung

aus Arbeitnehmersparnissen tritt. Entscheidend für den Erfolg der Pläne zur Vermögensbildung ist somit die Bereitschaft der Unternehmer, auf der Basis fremder Ersparnisse statt eigener Gewinne zu investieren. Nach Ansicht des Sachverständigenrats ließe sich eine Inkaufnahme der verringerten Gewinnspanne durch die Unternehmer dadurch erreichen, daß das Investitionsrisiko gesenkt wird.

Das Modell des Sachverständigenrats

Folgerichtig ist demnach der Vorschlag, die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer mit einer begrenzten Risikoübernahme zu koppeln. Anhand eines im Gutachten 1972 entwickelten Modells läßt sich dieser Vorschlag kurz wie folgt zusammenfassen (Ziffer 507/508):

Ausgangspunkt des Modells ist die Annahme, daß in einem Jahr, in dem eine Steigerung der kontraktbestimmten Löhne um 9% durch Tarifverhandlungen zustande käme, von den Arbeitnehmern auf die Kontrahierung von 4 dieser 9 Prozentpunkte verzichtet wird, so daß nur 5% Lohnsteigerung in der üblichen Weise vertraglich vereinbart werden. Die restlichen 4% (bezogen auf die Bruttolohn- und Gehaltssumme bei gleichbleibendem Beschäftigungsvolumen) werden als Gewinnbeteiligung vorgesehen, d. h. sie fallen als Residualeinkommen der Arbeitnehmer an, wenn in der Volkswirtschaft entsprechende Gewinne erwirtschaftet werden. Zur gleichmäßigen Verteilung des Risikos auf die Arbeitnehmer müßten Aufbringungsfonds gebildet werden, in die das den Arbeitnehmern zustehende Residualeinkommen einzuzahlen ist. Die Verbesserung der Einkommensposition der Arbeitnehmer würde erst dann erreicht, wenn auf die Haftungssumme wiederum Gewinnanteile entfallen, so daß im Endeffekt im gewählten Beispiel mehr als 9% Einkommenserhöhungen erreicht werden können.

Die praktischen und politischen Probleme der Realisierung eines solchen Modells können an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden. Offen bleiben Fragen insbesondere der betrieblichen Gewinnermittlung, der Vermeidung von Gewinnmanipulationen, der steuerlichen Behandlung von Arbeitnehmer-Gewinnanteilen, der Unternehmungsverfassung, der Sperrfristenregelung und der Fondskontrolle. Diese Aufzählung mag genügen, um zu zeigen, daß mit der Verlagerung des verteilungspolitischen Konflikts auf das Gebiet der Vermögensbildung eine Lösung des Konflikts noch nicht in Aussicht steht, sondern neue Probleme auftauchen, deren Lösungsmöglichkeit noch nicht abzusehen ist. Folglich wird die Inflation als Ergebnis des Anspruchsverhaltens weiter die Rolle des „social mollifier“ (Bronfenbrenner) übernehmen – sofern es gelingt, die Inflationsrate in erträglichen Grenzen zu halten.

¹⁹⁾ Vgl. J. Klaus: Die mißverständene Tarifautonomie. In: Wirtschaftswoche vom 5. 1. 1973, S. 24.

²⁰⁾ Die Bundesregierung hat sich diesen Standpunkt insoweit zu eigen gemacht, als sie die zitierte Äußerung des Rats für „folgerichtig“ hält und die Kriterien des Rats als „Entscheidungshilfe“ begrüßt. Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1973, Ziffer 57.