

Nolting-Hauff, Rudolf

**Article — Digitized Version**

## Zu einer mittelfristigen Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nolting-Hauff, Rudolf (1974) : Zu einer mittelfristigen Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 12, pp. 652-659

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134764>

**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.*

## Stabilitätspolitik

# Zu einer mittelfristigen Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik

Rudolf Nolting-Hauff, Hagen

In der stabilitätspolitischen Diskussion der Bundesrepublik besteht weithin Übereinstimmung, daß Lohn- und Preiskontrollen erstens den Anfang vom Ende der Marktwirtschaft bedeuten würden und zweitens – wie die Erfahrungen anderer Länder zeigten – überdies unwirksam wären. Der Autor, Vorstandsmitglied eines Kreditinstituts, bestreitet die Richtigkeit beider Thesen und plädiert für Einkommensregulierungen und Preiskontrollen als Kernstücke eines Stabilitätsprogramms.

Auf der Suche nach derzeit geeigneten stabilitätspolitischen Instrumenten muß in erster Linie nach den aktuellen inflatorischen Antriebskräften gefragt werden, denen es entgegenzuarbeiten gilt. Zweifelsohne ist die klassische Inflationsursache einer überhitzten Nachfrage (excess demand) zur Zeit nicht wirksam und haben wir es seit Ende 1973 mit einer eindeutigen Kosteninflation zu tun. Diese wird zwar marginal mit beeinflußt durch den weltweiten Preisanstieg bei Rohstoffen, entsteht aber primär als selbsttätiger und selbstbeschleunigender Prozeß aus dem Lohn- und Preiszusammenhang (*Lohn-Preis-Spirale*).

### Das Phänomen der Lohn-Preis-Spirale

Der Arbeitnehmer erwartet einen wenigstens gleichbleibenden bzw. um den allgemeinen Produktivitätsfortschritt verbesserten Reallohn. Dieses Ziel kann im inflationären Prozeß die organisierte Arbeitnehmerschaft nur durch kompensatorische Erhöhung der Reallohne durchsetzen. Die Unternehmer wälzen die so entstehenden Mehrkosten kontinuierlich über auf die Preise, wozu sie bei

hoher und normaler Nachfrage sofort in der Lage sind; soweit bei unterdurchschnittlicher Nachfrage die Kostenüberwälzung nur teilweise möglich ist, wird sie zur Wiederherstellung der Gewinnmargen bei nächster konjunktureller Gelegenheit nachgeholt. Schon hieraus folgt im Modell mindestens eine anhaltende Inflationsrate. Tatsächlich hat jedoch die Inflationswirkung der „Lohn-Preis-Spirale“ meist progressive Tendenz. Die Ursachen dafür können vielfältiger Natur sein: Ausfall einer bei den Lohnverhandlungen vorausgesetzten Produktivitätsverbesserung, unverhältnismäßig hohe Steigerung der Importpreise, unverhältnismäßige Preisanhebungen bei Nachfragestößen, Forderung der Gewerkschaften nach Ausgleich einer vermuteten zukünftigen höheren Inflationsrate – ein Fall von self fulfilling prophecy<sup>1)</sup> –, Forderungen nach Ausgleich überproportional steigender Steuerlasten und Sozialabgaben sowie Forderungen nach einer Verbesserung der Einkommensverteilung. Auch solche weitergehenden Lohnforderungen werden die Unternehmer – aus einzelwirtschaftlichen Rücksichten und zur Streikvermeidung – regelmäßig ganz oder teilweise akzeptieren, den realen Effekt jedoch durch anschließende

*Dr. jur. Rudolf Nolting-Hauff, 45, ist Vorstandsmitglied der Westfälischen Hypothekenbank AG in Hagen sowie Direktor der Norddeutschen Kreditbank AG in Bremen.*

<sup>1)</sup> Fast ein unvermeidlicher Verlauf! Denn bei defensiver Kalkulation der Gewerkschaften wird die Lohnquote im fortgeschrittenen Inflationsprozeß absinken; zumindest zeitweise ist dies sogar bei aggressiver Lohnpolitik und starker Inflationsbeschleunigung der Fall, wie zur Zeit in Frankreich. Vgl. dazu die Modellrechnung in: U. Hoffmann: Zur währungspolitischen Problematik der expansiven und verteilungsaktiven Lohnpolitik, Diss. Tübingen 1972, S. 48.

Überwälzung in die Preise zunichte machen. Strittig am Phänomen der „Spirale“ ist nicht der Wirkungszusammenhang, sondern nur, auf welcher Seite die Ursachenkette beginnt. Diese Diskussion ist freilich so unnützlich wie der Streit, ob es zuerst das Huhn oder das Ei gegeben habe (Henschel). Es wäre übrigens naiv, hier eine Art Schuldfrage zu stellen, weil es im politischen Ergebnis darauf nicht ankommt.

Gegen die Spirale mit den konventionellen stabilitätspolitischen Mitteln vorzugehen, verspricht erfahrungsgemäß wenig Erfolg. Insbesondere die Geld- und Fiskalpolitik zielen auf Nachfragedämpfung und damit auf eine neben der „Spirale“ zumindest heute gar nicht wirksame Ursache der Inflation.

### Unabdingbare staatliche Eingriffe

Die Funktion der Lohn-Preis-Spirale kann, da sie ein instabiles System darstellt, nur von einem festen „archimedischen Punkt“ aus reguliert werden, d. h. durch staatlichen Eingriff von außen. Wie anderen Übeln, muß man der Kosteninflation direkt und „am Tatort“ begegnen. Staatliche Eingriffe in die Einkommenspolitik sind deshalb das adäquate und erfolgversprechende Mittel, einer fortgeschrittenen, aus dem Lohn-Preis-Zusammenhang genährten Kosteninflation zu begegnen.

Der Zwang zu solchen Eingriffen ist gerade nicht, wie in der deutschen Öffentlichkeit noch überwiegend geglaubt wird, eine Versuchung zum Bösen, die nur in völlig auswegloser Lage an einen vernunftbegabten Politiker herantritt. Bis heute handelt es sich bei der Ablehnung von Lohn- und/oder Preiskontrollen in der deutschen Politik und Öffentlichkeit um eine Art ideologischen Glaubensbekenntnisses. Zu häufig wird in diesem Lande befürchtet, daß solcher Dirigismus den Anfang vom Ende der Marktwirtschaft und damit möglicherweise auch der freien Gesellschaftsordnung bedeute<sup>2)</sup>. Doch beruht auch hier, wie so häufig, vermeintliche Prinzipientreue auf Defiziten konkreten Denkens.

Schon im Grundsatz ist die ideologische Gleichung von unantastbarer Tarifautonomie und unantastbarer Marktwirtschaft unhaltbar. Denn nach neoliberaler Lehre wie zeitgerechtem politischem Verständnis bedarf die Marktwirtschaft eines festen, staatlich gesetzten Ordnungsrahmens, außerhalb dessen und ohne den sie erfolgreich nicht arbeiten kann<sup>3)</sup>. Dazu gehört die Möglich-

keit einer Kontrolle von Marktmacht. Gerade der Bereich kollektiver Tarifpolitik ist aber notwendigerweise und schon von seiner berechtigten Konzeption her „vermachtet“. Die Erkenntnis, daß die Tarifpartner auch wirtschaftspolitische Machtpositionen innehaben, liegt bereits der Konzeption der Konzertierte Aktion nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zugrunde<sup>4)</sup>.

### Preis- und Lohnkontrollen im Ausland

Immerhin ist den liberalen Ideologen in Deutschland bewußt, daß auf der Bühne der praktischen Politik nicht nur ihresgleichen agiert. Sie haben deshalb seit Jahren unter den Pragmatikern die Meinung verbreitet, daß von irreführenden Regierungen zwar mehrfach mit Preis- und Lohnkontrollen experimentiert worden sei, diese aber sich stets als Fehlschlag erwiesen hätten — eine so häufig wiederholte wie unzutreffende Behauptung.

In den Vereinigten Staaten z. B. haben die Lohn- und Preiskontrollen während des 2. Weltkrieges überraschend gut funktioniert<sup>5)</sup>. Trotz Vollbeschäftigung stieg der Großhandelsindex 1942/45 nur um 2,4 Punkte. In 1950/51 (Korea) ergab sich eine Indexsteigerung um 7 Punkte, die 1952 nach Wiedereinführung von Kontrollen auf einen Punkt zurückging<sup>6)</sup>. Die unter der Kennedy-Administration 1961 durchgesetzten und von Johnson fortgeführten „guideposts“, mit Begrenzung der Lohn-erhöhung auf den Produktivitätszuwachs, hielten die industriellen Preise trotz steigenden Wachstums und allmählich rückläufiger Arbeitslosigkeit fast stabil. Allerdings nahmen in dieser Periode die industriellen Gewinne stärker zu als die Löhne; auch waren größere Preissteigerungen in den außerindustriellen Bereichen (Dienstleistungen, Nahrungsmittel, Bauwirtschaft) zu verzeichnen<sup>7)</sup>. 1969 beseitigte Nixon die Kontrollen und verkündete die Rückkehr zu den klassischen Mitteln globaler Geldpolitik mit der Folge eines wiederum beschleunigten Preisanstiegs, so daß 1971 die Löhne und Preise zunächst gestoppt und anschließend (Phase II) wieder in den Zuwachsraten verbindlich begrenzt wurden. Eine zu Anfang 1973 versuchte überraschende Umstellung des Systems auf freiwillige Basis hat sich nicht bewährt.

Auch die zeitweiligen Preis- und/oder Lohnkontrollen in den Niederlanden 1945/49 und in Frankreich 1952/57 haben bei hohem Beschäftigungs-

<sup>2)</sup> Auch hier wird „unterschwellig das Schreckgespenst der unbewältigten Vergangenheit als ein allzu billiges Mittel benutzt, um den ganz anders gearteten Wohlstandsstaat in seiner Ausgleichs- und Entscheidungsfunktion außer Kraft zu setzen“. Vgl. auch H. D. Ortlieb: Die verantwortungslose Gesellschaft, München 1971, S. 133.

<sup>3)</sup> Vgl. H. Deist: Wirtschaft von morgen, Bonn 1953, S. 160 ff., sowie H. D. Ortlieb, a. a. O., S. 55.

<sup>4)</sup> Vgl. Chr. Watrin: Globale Wirtschaftssteuerung und Einkommenspolitik, in: Ordo 1973, S. 121 ff.

<sup>5)</sup> G. Ackley: The Future of Wage and Price Controls, in: Atlanta Economic Review, 22. Jg. (1972), Nr. 4, S. 28.

<sup>6)</sup> J. K. Galbraith: Die moderne Industriegesellschaft, München-Zürich 1968, S. 240.

<sup>7)</sup> J. Sheahan: Income Policies, in: Journal of Economic Issues, 6. Jg. (1972), Nr. 4, S. 20.

stand die Inflation erkennbar gedämpft. Das gleiche gilt, auf kürzere Sicht, für einen Großteil der Preisstopp- und -kontrollaktionen der europäischen Länder in den Jahren seit 1969, die in besonderem Maße unter Inflationsdruck standen<sup>8)</sup>. Bemerkenswert erscheint auch, daß die zentrale, staatlich kontrollierte Einkommenspolitik in den Niederlanden zu einer allmählichen (egalierenden) Verbesserung der Lohnstruktur führte und daß dort das System gerade von den sozialistisch orientierten Gewerkschaften verteidigt worden ist<sup>9)</sup>. Die meisten ausländischen Kontrollsysteme wurden beendet, weil sie, aus „grundsätzlichen Erwägungen“, von vornherein nur für eine Übergangszeit und in der Regel befristet eingeführt worden waren.

Ein Preisschub nach Beendigung der Kontrollen (Nachwirkung eines sogenannten Inflationsstaus aus der Kontrollperiode) ist zwar verschiedentlich festzustellen, hat offenbar aber in keinem Falle den vorher erzielten, dämpfenden Preiseffekt kompensiert. Im wesentlichen handelt es sich dabei um einen Ausgleich von Verzerrungen, wie sie während eines (annähernd) totalen Stopps unvermeidlich auftreten.

Als Achillesferse der Einkommenskontrollen erscheint meist deren einseitige Beschränkung auf tarifliche Mindestlöhne, mit der Folge einer Aushöhlung durch davonlaufende Effektiveinkommen (vergrößerte Lohndrift). Dies ist ein offensichtlicher Konstruktionsfehler, der die halbherzigen europäischen Lohnkontroll-Versuche seit 1969 zum Scheitern brachte<sup>10)</sup> und der auf die Dauer gerade von starken Gewerkschaften nicht hingenommen werden kann.

### Einkommensregulierung als Kernstück

Die weitestgehende, scheinbar einfachste Form einer Intervention in den Lohn-Preis-Zusammenhang ist der — annähernd — totale Stopp sowohl von Löhnen wie Preisen (freeze). Abgesehen von den berechtigten Bedenken, einen umfassenden Preisstopp ohne administrative Vorübung überhaupt durchzuführen, kann der totale Stopp stets nur eine kurzfristige, wenige Monate wirksame Maßnahme sein, sinnvoll für die Bewältigung temporärer Sonderprobleme wie zur Verdauung eines momentanen Nachfragestoßes oder zur Überbrückung einer Periode getrüberter Markt-

transparenz (z. B. von Abweichungen oder Umsatzsteuer-Änderungen). In der Bundesrepublik geht es zur Zeit nicht um solche kurzfristigen Effekte. Hier ist günstigenfalls eine Stabilsierungsperiode von zwei bis drei Jahren erforderlich, in deren Verlauf wirtschaftliche Anpassungsprozesse nicht durch Stopps zu unterbinden, sondern durch Kontrollen sowie durch eine flankierende Stabilitätspolitik in zielverträglichen Grenzen zu halten sind.

Ob Lohn- oder Preiskontrollen oder beide eingeführt werden sollten, läßt sich allgemein aus einer Analyse der Lohn-Preis-Spirale nicht ableiten. Entscheidend scheint zu sein, die Wirkungsweise der Spirale an wenigstens einem Punkt zu unterbrechen, und zwar dort, wo der Eingriff die besten Erfolgsaussichten bietet. Gerade unter den derzeitigen Bedingungen einer reinen Kosteninflation wäre es unzweckmäßig, nur auf der Preisseite zu intervenieren. Durch *isolierte* Preiskontrollen die westdeutsche Inflationsrate mittelfristig ausreichend zu reduzieren, d. h. um 2–3 % pro Jahr, erscheint nicht möglich, um so weniger, als gar nicht absehbar ist, ob, wieweit und nach welchen „time-lags“ die autonomen Tarifpartner bereit wären, aus einer zeitweilig rückläufigen Preissteigerungsrate Konsequenzen zu ziehen. Hinzu kommen die fragwürdige Effizienz und die administrative Problematik<sup>11)</sup> allgemeiner Preiskontrollen, die in der Bundesrepublik nicht eingeübt sind.

Kernstück der Kontrolle muß deshalb *eine allgemeine staatliche Einkommensregulierung* sein, die bei weitem nicht die gleichen Verwaltungsprobleme bietet<sup>12)</sup>; sie wäre zu ergänzen durch *gezielte* und deshalb *administrable* Preiskontrollen in dazu besonders geeigneten Wirtschaftsbereichen.

Für die Ausgestaltung der staatlichen Einkommensregulierung gilt es, eine Reihe von Kriterien zu beachten:

- Die Regulierung muß für den einzelnen Arbeitnehmer in der gegenwärtig noch gegebenen Wohlstandssituation zumutbar sein, und sie muß ihm als notwendig und überzeugend dargestellt werden können<sup>13)</sup>.
- Dies erfordert eine Regelung, die nicht an den Grenzen des Bereichs tariflicher Löhne und Gehälter haltmacht, sondern auch die Einkommen der Führungskräfte und die Unternehmensgewinne umfaßt.
- Die Regelung muß insbesondere gegenüber den Gewerkschaften in dem Sinne durchsetzbar

<sup>8)</sup> Vgl. bei O. E. Kuntze (Preiskontrollen, Lohnkontrollen und Lohn-Preis-Indexbindung in den europäischen Ländern, Berlin 1973) die eingehenden Länderberichte für Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Island, Niederlande und Norwegen. Hier nach wird seine allgemeine, sehr negative Schlußfolgerung von den Einzelfeststellungen nicht getragen.

<sup>9)</sup> J. Tinbergen: Vor- und Nachteile einer staatlichen Lohnpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1961, S. 69-72.

<sup>10)</sup> Vgl. insbesondere die Angaben von Kuntze für Dänemark ab 1971 (119 ff), Finnland ab 1968/70 und 72 (122 ff) sowie Niederlande ab 1971 (133 ff).

<sup>11)</sup> K. Bröhl: Die Problematik von Preisstopps und Preiskontrollen, in: BMWi-Tagesnachrichten, vom 20. 3. 1974, S. 3.

<sup>12)</sup> Vgl. u. a. J. Sheahan, a. a. O., S. 10.

<sup>13)</sup> Vgl. G. Ackley, a. a. O., S. 30.

sein, daß diese sie nicht notwendigerweise akzeptieren, aber doch hinnehmen.

- Die Regelung muß auch im Einzelfall effizient, d. h. praktikabel und eindeutig abgrenzbar sein.
- Sie muß verfassungsgemäß und auf ausreichender Rechtsgrundlage erfolgen.

### Lohnindexklauseln als psychologische Übergangshilfe

Bereits Ende 1973 betrug der Inflationsüberhang, als unvermeidliche durchschnittliche Inflationswirkung auf das Folgejahr, auch ohne jede neue oder verbleibende inflatorische Ursache, 3,5 %. In Höhe eines solchen „Überhangs“ Lohnsteigerungen zuzulassen, ist praktisch selbstverständlich. Der Höchstsatz für die zulässige, fest zu vereinbarenden Lohnsteigerung sollte deshalb so bemessen werden, daß er – unter Berücksichtigung eben der Folgen dieses Lohnanstiegs – die unumgänglichen Inflationsraten der anschließenden Perioden abdeckt. Bleibt eine gleichzeitige Preisregulierung auf Teilbereiche beschränkt, so werden die Reallöhne noch auf andere Weise sichergestellt werden müssen, damit die Einkommensregulierung überhaupt von der Arbeitnehmerschaft akzeptiert werden kann. Deshalb wäre eine den Vorschlägen von Giersch entsprechende tarifliche Lohnindexklausel zuzulassen, die einen eventuell weitergehenden Anstieg der Lebenshaltungskosten ausgleicht<sup>14)</sup>. Die Klausel sollte, um klar und überzeugend zu wirken, einen hundertprozentigen Ausgleich für weitergehende Indexsteigerungen bieten. Dagegen ist von entscheidender Bedeutung, daß die Einkommensregulierung eine reale Einkommenssteigerung gleichzeitig mit der Inanspruchnahme der Indexklausel nicht gestattet; und die Indexierung darf auch für die Zukunft nur unter dieser Voraussetzung gesetzlich zugelassen werden – nämlich als Ausnahme von § 3 Währungsgesetz. Nur so läßt sich erreichen, daß die psychologisch ggf. notwendige, aber stabilitätspolitisch zweischneidige Indexklausel nicht alsbald zum „sozialen Besitzstand“ wird, sondern noch während der Stabilitätsperiode wieder eliminiert werden kann<sup>15)</sup>. Und schon für das erste Jahr der Stabilitätsperiode wäre alles zu

tun, damit die Indexklausel nicht, jedenfalls nicht in nennenswertem Umfange, zum Zuge kommt.

Die höchstzulässigen Basissätze und der bezeichnete Rahmen für die zusätzlich zulässige Indexklausel dürfen nicht nur für die Tarifvereinbarungen über Mindestlöhne gelten, sondern müssen ebenso die *Effektiveinkommen* wirksam erfassen. Es geht keinesfalls an, die tarifpolitische Bewegungsfreiheit der Gewerkschaften einzuschränken, nur um den Unternehmen in deren Eigeninteresse die Bahn für betriebliche Einzelregulierungen freizumachen. Mit einem derartig ungleichgewichtigen System der Einkommensregulierung würde nach den jüngsten Erfahrungen im europäischen Ausland auch der stabilitätspolitische Effekt in Frage gestellt werden<sup>16)</sup>. Dabei empfiehlt es sich, die Einkommensregulierung auf das durchschnittliche Einkommen auszurichten, das von einem Unternehmen pro Kopf der Beschäftigten gezahlt wird. Auf diese Weise würde, für die mittelfristige Stabilisierungsperiode, auch das Problem der Umgehung der Effektiv-Einkommens-Regulierung durch Höherstufungen gelöst. Daneben müßte die Einkommensregulierung für die Bezüge *außertariflicher*, gehobener und leitender Angestellter und der Geschäftsleiter gelten; sie wäre auch auf die Beamtenbesoldung anzuwenden.

### Eingeschränkte Koalitionsfreiheit?

*Dividendenausschüttungen* und *Tantiemen* sollten für die Stabilisierungsperiode auf dem Stande des letzten Vorjahres, wahlweise auf dem Durchschnittsstand der vorangegangenen drei Jahre eingefroren werden. *Unternehmensgewinne* in Personal- wie Kapitalfirmen, die den Vorjahresatz bzw. den Durchschnittssatz dreier Vorjahre übersteigen, wären mit einer Sonderabgabe zu belegen. Bedeutungsvoll für die Durchsetzung des Programms ist eine breite Aufklärung und Überzeugungsarbeit, wobei die Bürger insgesamt anzusprechen wären, da Inflation und Stabilisierung jeden betreffen. Dies dürfte gelingen, da

- der Lohn- und Preiszusammenhang dem Manne auf der Straße geläufig ist,
- Lohn- und Preiskontrollen seit Jahren von einer Bevölkerungsmehrheit bei Meinungsumfragen befürwortet werden
- und anscheinend sogar der organisierte Arbeitnehmer, heute grundsätzlich befragt, sich mit der Sicherstellung seines Realeinkommens zu begnügen bereit ist.

Ob auch die Gewerkschaften für das Programm zu gewinnen sind, ganz entgegen der bisher von ihnen vertretenen Politik, erscheint fraglich. Doch

<sup>14)</sup> Soweit entspricht dies etwa den vorjährigen Vorschlägen von M. Schäfer vor dem wirtschaftspolitischen CDU-Bundesauschuß.

<sup>15)</sup> Siehe die negativen Erfahrungen mit Lohnindexklauseln gerade bei Teuerungsschüben von der Importseite in Finnland 1967 und in Dänemark während der Korea-Krise. Es kam auch verschiedentlich zu Verboten der Lohnindexierung, z. B. in Finnland 1968 und Frankreich 1958, obgleich es sich dabei stets um politische Kraftakte handelte (Kuntze, a. a. O., S. 162 f., 166, 168). Vgl. die eigenartige Preiskoppelung der Lohntarife, wie von der sog. Erhard-Studie statt einer glatten Indexlösung vorgeschlagen, offenbar aus ähnlichen Befürchtungen: halbjährliche Kündigungsmöglichkeit für den Fall stärkerer als vorausgesetzter Indexsteigerungen sowie, kaum praktikabel, Festlegung der dabei ausgehandelten Mehrbeträge auf langfristigen Vermögenskonten (Dürr u. a.: Konzept zur Rückgewinnung der Stabilität, IX).

<sup>16)</sup> Vgl. oben und Anm. 10.

würde es genügen, daß sie das Programm tatsächlich tolerieren; und für eine solche Toleranz sprechen mehrere Gründe.

Die gewerkschaftliche Theorie von der Verteilungswirkung expansiver Lohnpolitik befindet sich auf dem Rückzug<sup>17)</sup>, und der von den westlichen Nachbarationen neuerdings gebotene Anschauungsunterricht zeigt sinkende Realeinkommen als Folge der nächsthöheren inflationären Entwicklungsstufe. Die für die gewerkschaftliche Position besonders gefährliche, inflationär bedingte Zunahme der Lohndrift wird durch das Stabilitätsprogramm unterbunden. Schließlich wird, wenn das Programm mit der vorgesehenen Sicherung der Reallohne in der Öffentlichkeit überzeugt, ein oppositioneller Druck von der gewerkschaftlichen Basis her ausbleiben.

Wenn dagegen die Tarifautonomie weiterhin unangetastet bliebe, würden zwar die Gewerkschaften den „Schlüssel zur Stabilität“ (W. Engels) behalten, doch können sie auch in Zukunft hiervon keinen Gebrauch machen, da sie den Wirtschaftsaufbau nicht im ganzen beherrschen. Gerade wenn die Gewerkschaften ihre umfassende, in der Bedeutung noch zunehmende Rolle in Wirtschaft und Gesellschaft bedenken, sollten sie froh sein, den gefährlichen Schlüssel bei Bedarf an den staatlichen Hausmeister abgeben zu können, der allein ihn verwenden kann.

Die Höchstgrenzen für tarifliche, außertarifliche und effektive Einkommenszahlungen wären von den Steuerbehörden, bei größeren Unternehmen eventuell auch von den Wirtschaftsprüfern zu prüfen. Die Sanktionierung bestände in Ordnungsstrafen nach OWG. Außerdem sollte die Zahlung unzulässiger Effektivlohnspitzen nicht als Betriebsausgabe abgesetzt werden können. Andererseits ließen sich derartige Spitzen beim Empfänger wegsteuern. Verstöße würden dann die Ausnahme bleiben.

Die vorgeschlagene Einkommensregulierung müßte in Form eines Bundesgesetzes erfolgen (Artikel 74 Ziff. 12 GG), am besten durch eine Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes mit eingehend umschriebener Ermächtigungsklausel und durch eine infolgedessen erlassene Rechtsverordnung der Bundesregierung, für Bundesbeamte durch Besoldungsgesetz (Art. 73, 8 GG). Die zweckmäßige Einbeziehung der Landesbeamten erfordert die Zustimmung des Bundesrats (Art. 74a Abs. 2 GG). Inhaltlich ist eine solche Regelung gegenüber dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG unbedenklich, weil die prinzipiell mitgeschützte Tarifautono-

mie durch eine Begrenzung der Tarifabschlüsse auf höchstzulässige Sätze, aber auch durch eine befristete Regelung als solche, nicht in ihrem Kernbereich aufgehoben würde<sup>18)</sup>. Sie wird darüber hinaus durch Art. 109 GG als ein Beitrag zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gerechtfertigt.

### Partielle Preisregulierung

Zwar gelten Preiskontrollen als klassisches Beispiel der Ineffizienz mit der regelmäßigen typischen Folge von Angebotslücken, Hortung und grauschwarzen Märkten. Doch trifft dies, nach US-amerikanischem Beispiel, nicht auf Preiskontrollen im Bereich der industriellen Großwirtschaft zu, wo typischerweise die Preise nicht durch das tägliche Marktgeschehen gebildet, sondern vom Produzenten geplant und administriert werden<sup>19)</sup>. Solche Kontrollen passen auch in ein westdeutsches Stabilisierungsprogramm, beispielsweise für Produktionsunternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten.

Grundlage für die Höchstpreise wären die Preislisten per Stichtag, wobei eine Erhöhung um den zugelassenen Steigerungssatz der Einkommen für den Arbeitskostenanteil des Unternehmens generell genehmigt werden müßte, zuzüglich einer nachgewiesenen Materialpreissteigerung in ihrer Auswirkung auf die laufende Periode (auf Antrag) und abzüglich einer behördlich geschätzten Produktivitätssteigerung in der Branche. Die hiernach zulässigen Preisanhebungen dürften einmal im Kalenderhalbjahr erfolgen. Der Preisbegrenzung hätte für die kontrollierten Artikel eine Lieferpflicht innerhalb branchenüblicher Frist zur Seite zu treten; dies vorausgesetzt, ließen die Kontrollen sich durch die Verwaltungspraxis auf einige überschaubare Standardpositionen des jeweiligen Lieferangebots beschränken.

Da Produktivitätsfortschritte im ersten Jahre des Programms nicht in die Einkommen eingehen – wie ausgeführt –, sondern zur Stabilisierung der kontrollierten Industriepreise führen werden, ergibt sich für die industriellen Erzeugerpreise die Chance einer schnellen Verminderung der Inflationsrate, deren es andererseits für die weitere Verfolgung der einkommenspolitischen Linie bedarf.

Einkommensregulierung und partielle Preiskontrollen bilden den Kern eines Stabilitätsprogramms, in dem auch bewährte Instrumente ihren Platz haben. In erster Linie gilt dies für die Geld-

<sup>18)</sup> BVerfGE 4, 108; 18, 28; 10, 312, 317.

<sup>19)</sup> Vgl. J. K. Galbraith: Industriegesellschaft, München/Zürich 1968, S. 172 ff., sowie ders.: Wirtschaft für Staat und Gesellschaft, München 1974, S. 132 ff.; vgl. auch G. Ackley, a. a. O., S. 27.

<sup>17)</sup> Vgl. H. Markmann: Wirtschaftliche Bestimmungsgründe der Lohnbildung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Köln 1969, S. 774.

politik. Für künftige Konjunkturlagen sollte allerdings, um geldpolitisch flexibler zu werden, neben der zinswirksamen globalen Liquiditätspolitik das viel diskutierte Instrument der Kreditplafondierung bereitgestellt werden — ebenfalls als dirigistisch verschrien und zuletzt an der Zuständigkeitsfrage zwischen Bundesregierung und Bundesbank gescheitert. Während einer kurz- bis mittelfristigen Periode läßt sich durch Plafondierung die private Investitionsnachfrage wirksam beschränken, ohne ruinöse Verteuerung von derzeit bereits beanspruchten Krediten für die kreditbedürftige Wirtschaft; auch eine branchenselektive Steuerung erscheint auf diesem Wege für eine Übergangszeit prinzipiell möglich.

### Flankierende Politik

Bei erfolgreicher Durchführung eines einkommenspolitisch orientierten Stabilitätsprogramms wird es nicht möglich sein, auf Dauer ohne außenwirtschaftliche Beschränkungen im Kapitalverkehr auszukommen. Schon der Beginn einer möglicherweise aussichtsreichen Stabilisierung würde genügen, um die Bundesrepublik in einer inflatorischen Umwelt für das internationale Kapital attraktiver werden zu lassen. Für den Anfang wäre zwar ein „Empor-Flöten“ des DM-Wechselkurses durch entsprechenden Kapitalimport-Druck als Stabilisierungshilfe durchaus zu begrüßen. Doch würde diese Politik schnell ihre Grenzen dort finden, wo der Wechselkurs als außenwirtschaftliche Austauschrelation durch solche Kapitalbewegungen grundlegend verfälscht und damit der zur Zeit überstarke Export nicht nur begrenzt, sondern abgewürgt würde. Grundsätzlich sollten deshalb die vorhandenen Kontrollinstrumente weiter bereitgehalten werden (gesetzliche Bardepotpflicht für mittel- und langfristig aufgenommenes Auslandsleihkapital, entsprechende Mindestreservesätze für Auslandsgelder bei Banken, Kuponsteuer auf Inhaberpapiere in Auslandsbesitz); und für später sollte man sich vorsorglich sogar auf deren verschärfte Anwendung einrichten.

In der Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand ist dem überproportionalen Anstieg der laufenden Ausgaben (Personalausgaben) auch mit unkonventionellen Mitteln mehrjährig entgegenzuwirken. Über die öffentlichen Haushalte würde sich sonst eine neue Inflationierungsquelle auf tun, die kurzfristig nicht verstopft werden kann. Begründete Einzelvorschläge würden zu weit führen (ressortbezogener Planstellenstopp bei wesentlich verbesserter personalwirtschaftlicher Flexibilität, u. a. auch erweiterte beamtenrechtliche Versetzungsmöglichkeiten auch zwischen Ressorts und verschiedenen Dienstherren, gemeinsame Personalreserve). Eine derartige, von der jetzigen

Bundesregierung bereits propagierte Politik ergibt sich andererseits beim Bund aus den geschätzten DM 14 Mrd. Einnahmeausfällen wegen der Steuer- und Kindergeldreform; sie ist auch deshalb unvermeidlich, weil die öffentlichen Investitionen mittelfristig wieder zunehmen müssen und deshalb die ordentlichen Staatshaushalte künftig höhere Kapitaldienstquoten zu tragen haben werden. Es ist — im Vorjahr wie in 1974 und für den nächstjährigen Bundeshaushalt — eines der enttäuschendsten haushaltspolitischen Daten, daß die Tendenz zu einem verminderten Ausgabenanteil der öffentlichen Investitionen trotz Hochschulbau, Nahverkehrs- und Umweltproblemen anhält<sup>20</sup>).

Insgesamt müßte durch die flankierenden Maßnahmen erreicht werden, daß die Inflationsrate auf den einkommenspolitisch zugelassenen, tariflich fixierten Basis-Steigerungssatz beschränkt bleibt, so daß die dort ansetzende tarifliche Indexklausel von Anfang an nicht zum Zuge kommt.

### Keine Alternative?

So notwendig hiernach zeitweilige Einkommenskontrollen aus strukturellen Gründen erscheinen können, ist doch zu fragen, ob unsere Wirtschaftspolitik nicht für diesen Zyklus noch einmal ohne den Einsatz dirigistischer einkommenspolitischer Instrumente davonkommt. Selbstverständlich wären Kontrollen verzichtbar, wenn die autonomen Tarifpartner im bisherigen Lohnfindungsverfahren aus anderen, mehr oder weniger freien Motivationen zu den erforderlichen Resultaten gelangten. Immerhin zeigt, nicht ohne offenes und stilles Zutun der Bundesregierung, der Beginn der diesjährigen Tarifrunde und die darüber geführte öffentliche Diskussion positivere Aspekte, als dies nach der vorjährigen Runde noch vorstellbar erschien; und eine in 1975 bei 6 bis 7 % stagnierende Geldentwertung erscheint damit, entsprechend der vom Bundeswirtschaftsminister „bevorzugten“ Zielprojektion, in den Bereich des Möglichen gerückt.

Ein längerfristig ausreichendes Ergebnis, nämlich die Reduzierung der Geldentwertungsrate auf das Niveau einer wiederum nur „schleichenden“ Inflation (ca. 2 bis 3 %) vor dem nächsten Konjunkturaufschwung, wird allerdings auf diesem Wege kaum erreicht werden können; und in etwa zwei Jahren wird dann das Stabilisierungsproblem sich auf erhöhter inflationärer Ausgangsbasis um so schärfer einstellen.

<sup>20</sup> Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften 1973 + 13 %, davon Personalausgaben + 15 % und Investitionsausgaben + 9 % laut Jahresbericht der Bundesbank 1973, der einen Widerspruch zum erklärten politischen Ziel verstärkter Ausweitung der Infrastruktur-Ausgaben und zum neuen Höchststand der Steuerquote konstatiert. In 1975 wird für den Bund ein weiterer Rückgang des Investitionsanteils von 17 % auf 15 % veranschlagt.