

Reding, Kurt

Article — Digitized Version

Der Konjunkturausgleichslohn, ein Denkanstoss

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Reding, Kurt (1977) : Der Konjunkturausgleichslohn, ein Denkanstoss, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 3, pp. 127-130

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135049>

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.

LOHNPOLITIK

Der Konjunkturausgleichslohn - ein Denkanstoß

Kurt Reding, Marburg

Gegenwärtig versuchen die Gewerkschaften wie immer in Entspannungsphasen, das in den Stabilisierungsrunden durch konjunkturgerechtes Verhalten verlorene Verteilungsterritorium zurückzugewinnen. Solch eine Politik birgt aber Risiken und vorprogrammierte Konflikte in sich. Diese könnten durch die Einführung eines Konjunkturausgleichslohns — so das folgende Denkmodell — vermieden werden.

Die jüngsten Lohnabschlüsse in der Metallindustrie, deren effektives Volumen unter Einbeziehung der verschiedenen Sonderregelungen die Achtprozentmarke übersteigen wird, stellen z. B. nach Ansicht des Bundeswirtschaftsministeriums für die jüngsten Stabilisierungserfolge ein Risiko dar. Selbst wenn man hierbei unterstellt, daß sich diese Abschlüsse unter Preisniveaumaspekten an der oberen Grenze des volkswirtschaftlich Vertretbaren¹⁾ bewegen, so zeichnen sich doch Konflikte zu der dem Jahreswirtschaftsbericht 1977 der Bundesregierung zugrunde gelegten Projektion²⁾ ab.

Eine einseitig konjunkturorientierte Betrachtung des Tarifverhaltens der Gewerkschaften birgt jedoch insofern die Gefahr einer Verzerrung in sich, als die verteilungspolitische Perspektive unberücksichtigt bleibt. Angesichts des kurzfristigen Absinkens der Lohnquote können die Gewerkschaften, in deren Maßhalten in den vergangenen Lohnrunden ein nicht geringer Beitrag zu den erreichten Stabilisierungserfolgen zu sehen ist, nun sozusagen mit „Nachschlagsansprüchen“ aufwarten, die nicht zuletzt von vielen ihrer Mitglieder erwartet werden. Insofern verlagert sich das Aktionsfeld eindeutig wieder auf den Verteilungskampf. Das Dilemma der Gewerkschaften, in Stabilisierungsrunden verlorenes Verteilungsterritorium so schnell wie möglich bei den ersten Anzeichen für Entspannung wiedergutmachen zu wollen, birgt

aber bei weitem mehr Verteilungsrisiko in sich als konjunkturpolitisches Wohlfühlen: Die sozialen Hauptlasten einer Rezession werden von den Arbeitnehmern, d. h. von einem Großteil der Mitglieder der Gewerkschaften getragen.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie zwischen der Forderung an die Gewerkschaften nach Lohnabstinenz und ihrem Interesse, im Verteilungskampf nicht allzu viel einzubüßen, ein Kompromiß gefunden werden kann. Verhält sich die öffentliche Hand mit der Konjunkturausgleichsrücklage in gewissem Umfang bereits antizyklisch, so wäre die Möglichkeit, ein ähnliches Verhalten bei den Tarifpartnern anzuregen, eine Überlegung wert.

Begriff des Konjunkturausgleichslohns

Wenn im folgenden versucht wird, den „Konjunkturausgleichslohn“ als Denkmodell vorzustellen, mit dem das soeben skizzierte Problem angegangen werden könnte, so sei vorab als Einschränkung angemerkt, daß als Grundlage dieses Vorschlags die augenblickliche konjunkturelle Situation nur bedingt in Frage kommt. Vielmehr geht es darum, zunächst ein allgemeines Verhaltensschema zu entwerfen, das den jeweiligen konkreten Erfordernissen angepaßt werden müßte. Trotz des Versuchs, einige der hierbei auftauchenden Probleme anzusprechen, geht das tatsächliche Konfliktpotential des Konjunkturausgleichslohns über diese hinaus. Bei der hier verfolgten Absicht, zunächst einen hypothetischen Weg aufzuzeigen, wie den Gewerkschaften eine Weiterführung ihres bislang praktizierten konjunkturgerechten Verhaltens erleichtert werden könnte, mag dieses Vorgehen als legitim angesehen werden. Daneben sei als Vorbemerkung darauf verwiesen, daß auch beim Konjunkturausgleichslohn auf den Gewerkschaften die Verantwortung für den ersten Schritt lasten würde, allerdings basiert der Konjunkturausgleichslohn auf dem Ziel, auf die Dauer und im Durchschnitt mögliche Nachteile zu kompensieren

¹⁾ Vgl. die entsprechenden Äußerungen des Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Geiger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 33 vom 9. Februar 1977, S. 11.

²⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1977 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache Nr. 8/72, Bonn 1977, Tz. 11.

Dr. Kurt Reding, 32, ist Dozent für Finanzwissenschaft und Regionalpolitik der Philipps-Universität Marburg. Er arbeitet zur Zeit an seiner Habilitations-Schrift über die Effizienzmessung und Kontrolle öffentlicher Aktivitäten.

und – dies ist das zentrale Anliegen des Konjunkturausgleichslohns – dann zu „belohnen“, wenn es aus konjunkturpolitischer Sicht als wünschenswert angesehen wird.

Der Begriff des Konjunkturausgleichslohns ist hierbei wie folgt zu verstehen: Geht man davon aus, daß z. B. aus verteilungspolitischen Interesse die Tarifforderungen der Gewerkschaften über ein aus stabilisierungspolitischer Sicht als gesamtwirtschaftlich vertretbar angesehenes Maß hinausgehen, so bestünde das Charakteristikum dieses Vorschlags darin, daß, sollten diese Forderungen zu entsprechenden Abschlüssen führen, zwischen einem Effektivlohn und dem Konjunkturausgleichslohn differenziert würde. Dies würde bedeuten, daß die Gesamthöhe des Tarifabschlusses nach wie vor verteilungsorientiert ausfallen könnte. Die Effektivlohnerhöhung, d. h. der Teil der Gesamtlöhnerhöhung, der unmittelbar den Arbeitnehmern ausbezahlt würde, läge allerdings nur bei einer an gesamtwirtschaftlichen Eckdaten zu orientierenden Höhe. Der entsprechende Rest würde als Konjunkturausgleichslohn den Arbeitnehmern sozusagen gutgeschrieben; den Zeitpunkt der Nachzahlung des Konjunkturausgleichslohns könnte man z. B. an die Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage binden.

Dieser Vorschlag böte einige Vorteile im Vergleich zu den mit konjunkturpolitisch unerwünschten Effektivlohnerhöhungen bereits vorprogrammierten Konflikten, die allerdings an einer Reihe von Problemen zu messen sind, auf die weiter unten einzugehen sein wird.

Potentielle Vorteile

Zunächst würde auf diese Weise der lohninduzierte Nachfrageimpuls auf ein konjunkturpolitisch vertretbares Maß reduziert. Dieses Argument gilt allerdings weitgehend nur dann, wenn der klassische Fall einer Nachfrageinflation vorliegt. In dem Maße, wie eine Kosteninflation gegeben ist, sind hier Abstriche zu machen, z. B. ist zu berücksichtigen, daß in der augenblicklichen Situation eine Nachfragebelebung in einzelnen Sektoren durchaus in die konjunkturpolitische Landschaft passen würde³⁾. Der ideale Zeitpunkt für die Einführung des Konjunkturausgleichslohns wäre demzufolge ein Boom, jedoch spielt dies zunächst in der hier angestrebten grundsätzlichen Ausrichtung, Verteilungs- und Stabilisierungspolitik zu verbinden, eine untergeordnete Rolle.

Im Fall der Kosteninflation (bzw. in Phasen, in denen eine Verbesserung der Ertragslage der Unter-

nehmen z. B. von der Kostenseite her zur Diskussion steht) würde der Konjunkturausgleichslohn zu einer Kostenentlastung beitragen können, da er sozusagen einen „Kredit“ der Gewerkschaften an die Unternehmen darstellt, über den diese nach wie vor verfügen können. Dabei könnte als eine Art Rückversicherungsinstrument daran gedacht werden, den Unternehmen die Verpflichtung aufzuerlegen, einen Teil des Konjunkturausgleichslohns gewissermaßen als „Mindestreserve“ in liquiden Mitteln zu halten; damit wäre der Kostenentlastungseffekt zwar eingeschränkt, aber größere Preiserhöhungen aus einem Lohnkostendruck abzuleiten, wäre den Unternehmen um den Preis ihrer Glaubwürdigkeit unmöglich. Ob dies im konkreten Fall die Unternehmen davon abhalten könnte, dennoch die Preise zu erhöhen, mag bezweifelt werden, da langfristig gesehen auch der Konjunkturausgleichslohn einen Kostenfaktor darstellt.

So gesehen besitzt der Konjunkturausgleichslohn eindeutig Experimentalcharakter, d. h. sollten trotz des vorläufigen gewerkschaftlichen Zurückstehens Preiserhöhungen eintreten, müßte dieses Experiment gestoppt werden, will man nicht auch Preiskontrollen einführen. Regional oder branchenmäßig differenzierte Lohnabschlüsse könnten hier u. U. für eine notwendige Differenzierung sorgen, jedoch legt das Echo auf derartige Vorschläge in der Vergangenheit den Schluß nahe, daß die Realisierungschancen gering einzuschätzen sind. Mindestens genau so wichtig wie der zeitlich limitierte Lohnverzicht der Gewerkschaften ist daher das unternehmerische Preisverhalten, d. h. der Konjunkturausgleichslohn birgt Verpflichtungen auf das gesamtwirtschaftliche Interesse bei beiden Tarifpartnern.

Unterstellt, das Experiment würde zu seiner Initiierung die notwendige Konsensbasis finden können, so wäre zu dem Zeitpunkt, zu dem der akkumulierte Konjunkturausgleichslohn ausgezahlt würde, eine Verstärkung des multiplikativen Ausgabeneffekts zur Rezessionsbekämpfung bei den öffentlichen Händen als weiterer Vorteil gegeben, da der differentielle Nachfrageimpuls größer ausfallen würde als ohne die auf diese Weise zu schaffende zusätzliche Nachfrage der privaten Haushalte. Als ordnungspolitischer Nebeneffekt dieser Stabilisierungseffekte wäre ein Gewinn an Transparenz im Verteilungskampf zu verbuchen: Der Konjunkturausgleichslohn wäre sozusagen der numerische Ausdruck für – mit Aufschub – realisierte Verteilungsansprüche der Gewerkschaften.

Schließlich könnte eine Beschränkung des „fiscal drag“ durch geringeres lohnbedingtes automatisches Anwachsen des Lohnsteueraufkommens als ein mit dem Konjunkturausgleichslohn verbundener Vorteil genannt werden, dessen Reichweite

³⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1977 der Bundesregierung, a. a. O., Tz. 2 ff. Wenn man in den augenblicklich realisierten Lohnabschlüssen ein brauchbares Instrument zur Belebung der Konsumgüternachfrage erblickt, weist die Argumentation der Bundesregierung, die einerseits Nachfragebelebung als wünschenswert ansieht, andererseits aber die Löhnerhöhungen kritisiert, Merkmale von Inkonsistenz auf.

ebenfalls über die kurzfristige Perspektive der Konjunkturstabilisierung hinausreicht.

Reihe von Problemen

Mit diesen potentiellen Vorteilen sind jedoch eine Reihe von Problemen verbunden, die bei der Gesamtbeurteilung des Konjunkturausgleichslohns berücksichtigt werden müssen. Im wesentlichen handelt es sich hierbei um folgende Punkte:

- ☐ Wahl eines geeigneten Indikators für die Festlegung sowohl der konjunkturpolitisch erwünschten Höhe des Konjunkturausgleichslohns als auch des Zeitpunkts seiner Auszahlung.
- ☐ Steuerliche Behandlung des Konjunkturausgleichslohns.
- ☐ Mögliche Verzinsung des Konjunkturausgleichslohns.
- ☐ Kompensation nicht lohnkostenbedingter Preiserhöhungen bei den Arbeitnehmern.
- ☐ Fragwürdigkeit des differentiellen Konsumeffekts in der Rezession.
- ☐ Erhaltung der Tarifautonomie.

Wahl eines Indikators

Die Wahl eines Indikators für die quantitative Festlegung der Höhe des Konjunkturausgleichslohns hängt stark mit der Frage der Tarifautonomie zusammen: Nur allzu leicht würde die Vorgabe einer maximal „zulässigen“ Effektivlohnerhöhung den Charakter einer Lohnleitlinie erhalten, die den Spielraum der Tarifpartner erheblich einengt. Ob die Eckwerte im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung hier eine Orientierungshilfe abgeben können, wäre zu prüfen. Zur Abschwächung des „Gängelbandeffekts“, den vor allem die Gewerkschaften zu fürchten haben müßten, wäre aber z. B. die Möglichkeit zu prüfen, im Rahmen der Konzertierten Aktion einen Rahmen abzustecken, innerhalb dessen sich die Gesamtlohnerhöhung bzw. der Anteil des Effektivlohns hieran bewegen sollten. Dabei wäre vor allem dem Produktivitätsfortschritt Beachtung zu schenken, der als brauchbare Basis für den Effektivlohn preisbereinigt herangezogen werden könnte. Ob letztlich das bislang virulente Dilemma zwischen gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungserfordernissen und Verteilungsansprüchen der Gewerkschaften in gleicher Weise, wenn auch auf einem anderen (niedrigeren) Level fort dauern würde, hängt in starkem Maße von der Bereitschaft zunächst der Gewerkschaften ab, Kompromißbereitschaft zu zeigen.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, daß von Gewerkschaftsseite Bedenken insofern geäußert werden könnten, als man nicht nur die Löhne, sondern auch die Preise in die Überlegungen mit einbeziehen müßte, ein Argu-

ment, das z. B. in den USA dazu geführt hat, daß die Gewerkschaften den Preis-Lohn-Stopp der Nixon-Administration zu Fall brachten, als sie feststellen mußten, daß es ungleich leichter fällt, die Löhne als die Preise zu kontrollieren. Hier kann nur nochmals auf den Experimentalcharakter des Konjunkturausgleichslohns verwiesen werden, in dem auch die unternehmerische Kompromißbereitschaft eine zentrale Rolle spielt.

Was die Frage des Zeitpunkts der Auszahlung des Konjunkturausgleichslohns anbelangt, so wurde bereits darauf verwiesen, daß sich hier eine Koppelung an die Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage anbietet. Daß hiermit eine Beschränkung der Autonomie der Gewerkschaften verbunden ist, denen die Verfügungsmacht über den Konjunkturausgleichslohn zeitweilig nicht zusteht, ist unbestreitbar. Zu messen wäre dieses Argument jedoch an den Vorteilen, die sich aus der konjunkturgerechten Zuführung dieser Mittel an die privaten Haushalte ergeben. Wenn die Hypothese zutrifft, daß diese Vorteile die Nachteile eines weitergehenden Preisverfalls und ernsthafter Risiken auf dem Arbeitsmarkt, mit denen nach dem „alten“ System zu rechnen ist, überkompensieren, dürften die gewerkschaftlichen Widerstände gegen den Konjunkturausgleichslohn durchaus abbaufähig sein. Sofern daran gedacht wäre, die technischen Auszahlungsmodalitäten (z. B. zeitliche und quantitative Aufteilung) in Verbindung mit den Gewerkschaften festzulegen, könnte ein weiteres Abbauen des Mißtrauens gegen den Konjunkturausgleichslohn die Folge sein.

Steuerliche Behandlung

Bei der Frage nach der Versteuerung des Konjunkturausgleichslohns taucht das Problem auf, ob nicht durch das mit seiner Auszahlung verbundene sprunghafte Anwachsen der Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer infolge der Tarifprogression ein „fiscal drag“ entsteht, der der mit dem Konjunkturausgleichslohn verbundenen konjunktur- und verteilungspolitischen Absicht entgegensteht. Geht man davon aus, daß die Auszahlungsphase des Konjunkturausgleichslohns identisch ist mit einer Phase antizyklischer Fiskalpolitik des Staates (d. h. entweder Steuersenkungen und/oder Ausgabenerweiterung), so läßt sich dieses Problem auf der Basis einer differentiellen Betrachtung der Rolle der Fiskalpolitik lösen.

Es wird vorgeschlagen, den Konjunkturausgleichslohn progressionsneutral zu versteuern, d. h. das nunmehr um den Konjunkturausgleichslohn gestiegene Gesamteinkommen nur zu dem durchschnittlichen Steuersatz zu versteuern, mit dem das vor Auszahlung des Konjunkturausgleichslohns erzielte Einkommen versteuert wurde. Dies würde zwar zu Steuerausfällen beim Staat führen, denen bei differentieller Betrachtung allerdings

auch niedrigere Ausgabennotwendigkeiten zur Konjunkturbelebung gegenüberstünden, da das Geld ohne den „Umweg“ über den Staat im Kreislauf verbliebe. Zwar wäre — unterstellt, die marginale Konsum- bzw. Ausgabenquote beim Staat läge höher als bei den privaten Haushalten — eine Abschwächung des konjunkturbelebenden Effekts infolge der möglichen Erhöhung des Sparvolumens im privaten Sektor gegeben. Der verteilungspolitisch vorteilhafte Nebeneffekt des Konjunkturausgleichslohns wäre aber dann, daß eine Ankurbelung der Wirtschaft nicht nur als „Stärkung der Ertragskraft der Unternehmen“, sondern auch als Stärkung der Kaufkraft der privaten Haushalte versucht würde, sei es um den Preis niedrigerer Multiplikationseffekte als bei verstärkter Staatsausgabentätigkeit.

Daß der Konjunkturausgleichslohn insofern kein Ersatz für die Subventionierung von Unternehmen in der Depression sein kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Aber möglicherweise könnten die mit dem hier vorgeschlagenen Versteuersystem verbundenen Einnahmeausfälle den öffentlichen Händen Anregung bzw. sogar Druck genug sein, ihre jetzt knapperen Mittel konjunkturpolitisch effizienter, d. h. z. B. stärker nach Regionen oder Branchen differenziert, zu vergeben, als wie bislang Konjunkturbelebung nach dem Gießkannenprinzip zu betreiben, das sich nicht nur in diesem Bereich staatlichen Handelns als obsolet herausgestellt hat.

Was die Möglichkeit einer Verzinsung des Konjunkturausgleichslohns anbelangt, die, betrachtet man ihn, wie oben angeführt, als eine Art Kredit der Gewerkschaften an die Unternehmen, nahe liegt, so ist die Antwort auf diese Frage bereits mit den Ausführungen über die steuerliche Behandlung gegeben: Die mit der vorgeschlagenen Versteuerung steuertechnisch gegebene Konstanz des Durchschnittssteuersatzes (d. h. statt progressiver proportionale Besteuerung des Konjunkturausgleichslohns) wäre als dessen „Verzinsung“ anzusehen, die vom Staat de facto als sein Beitrag zum Funktionieren des Konjunkturausgleichslohns getragen werden müßte.

Kompensation von Preiserhöhungen

Unterstellt, der Konjunkturausgleichslohn wirkt sich im Unternehmensbereich derart aus, daß Preiserhöhungen zunächst ausgeschlossen werden, so stellt sich das Problem, ob bei durch andere Kostenarten induzierten Preiserhöhungen die Effektivlohnsteigerung zur Kompensation dieses Preiseffekts nicht ausreicht bzw. Reallohnsenkungen als Folge einer Einführung des Konjunkturausgleichslohns eintreten. Zur Lösung dieses Problems bieten sich zwei Möglichkeiten an.

Wenn die Höhe des Konjunkturausgleichslohns bzw. der Effektivloohnerhöhung für das Eintreten

der soeben geschilderten Realeinkommensenkung verantwortlich ist, so wäre bei deren Festlegung die zu erwartende Preisentwicklung einzubeziehen, was den Nachteil haben könnte, daß dann der Konjunkturausgleichslohn zu niedrig angesetzt würde. Erfolgsversprechender scheint hier ein Vorschlag zu sein, der auf eine Modifikation des vorhin gemachten Steuervorschlags hinausläuft: Würde nämlich bei der Auszahlung des Konjunkturausgleichslohns ein niedrigerer Durchschnittssteuersatz angewendet als der, mit dem das Einkommen vor Hinzutreten des Konjunkturausgleichslohns versteuert würde⁴⁾, so wäre der Entlastungseffekt bei den Lohnempfängern noch größer; diese „Überzinsung“ würde dann als „Entschädigung“ für mögliche Realeinkommensbußen gewährt.

Was den differentiellen Konsumeffekt der Auszahlung des Konjunkturausgleichslohns in der Rezession anbelangt, so sind durchaus Zweifel angebracht, da damit zu rechnen ist, daß statt einer Konsumnachfragesteigerung eine Erhöhung des Sparvolumens eintritt. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so bleiben per Saldo aber zwei nennenswerte Vorteile des Konjunkturausgleichslohns festzuhalten: zum einen der kosten- und damit tendenziell preisdämpfende Effekt im Boom, zum anderen der positive vermögenspolitische Effekt, der mit dem Zusatzsparen verbunden ist. Im übrigen kann die Hypothese aufgestellt werden, daß — unterstellt, der stabilisierende Effekt im Boom tritt ein — das relativ zur Nichteinführung des Konjunkturausgleichslohns niedrigere Preisniveau für sich genommen die Tendenz zum Angstsparen abmildert, so daß zumindest ein größerer Teil des ausgezahlten Konjunkturausgleichslohns in den Konsum fließt.

Die Problematik einer mit dem Konjunkturausgleichslohn verbundenen Einengung der Tarifautonomie kann als Fazit der gesamten Ausführungen dienen. Da jedoch nach wie vor die Tarifpartner autonom über die Höhe des Gesamtabschlusses entscheiden, mag in der zeitweiligen Neutralisierung des Konjunkturausgleichslohns eine destruktive Tendenz für dieses unsere Wirtschaftsordnung prägende Institut nur mit Einschränkung zu sehen sein.

Daß mit dieser insgesamt positiven Einschätzung alle Probleme des Konjunkturausgleichslohns beseitigt bzw. gelöst sind, sei nicht behauptet. Dies mag als Anreiz zum Widerspruch verstanden werden; sofern dieser konstruktiv sein sollte, hätte dieser Denkanstoß seinen Zweck voll erfüllt.

⁴⁾ Im Extremfall könnte dieser sogar soweit gesenkt werden, bis der Grenzsteuersatz gleich Null wäre. Ob eine solche Art der Steuerbefreiung des Konjunkturausgleichslohns allerdings politisch durchsetzbar wäre, kann bezweifelt werden. Der von uns avisierte „Verzinsungseffekt“ würde eher mit einem sinkenden Grenzsteuersatz zu verbinden sein. Die Frage der konkreten Ausgestaltung wäre dann vor allem an dem Problem zu orientieren, ob dieser Regressionseffekt in Kauf genommen werden kann.