

Grundsatzfragen gewerkschaftlicher Lohn- und Arbeitszeitpolitik

Es darf nicht wundernehmen, daß in der Beurteilung lohnpolitischer Fragen die Meinungen hart aufeinanderprallen. Man braucht nur an die simple Erkenntnis zu erinnern, daß der Lohn Kosten- und Einkommensfaktor zugleich ist, um die Interessen zu erkennen, die eine einheitliche Beurteilung erschweren oder vielleicht gar unmöglich machen. Aber nicht nur offener Interessentenegoismus ist es, der eine Annäherung der Standpunkte und damit eine sachliche Diskussion erschwert. Die Problematik liegt viel tiefer. Selbst der objektive, zwischen den Fronten stehende „Betrachter“, der reine Wissenschaftler oder der empirische Konjunkturforscher etwa, braucht für seine Beurteilung Maßstäbe, an denen er sich orientiert. Und es ist ein Irrtum anzunehmen, diese Maßstäbe könnten objektiviert werden. Vollbeschäftigung, stabiles Preisniveau und maximales Wirtschaftswachstum sind sicher Ziele, auf die man sich einigen könnte. Aber schon wenn sich herausstellen sollte, daß das eine nur ohne das andere zu erreichen ist, scheiden sich die Geister. Denn die entscheidende Frage nach dem sozialen Inhalt ist mit der Setzung dieser drei Ziele noch nicht beantwortet. Vollbeschäftigung, stabiles Preisniveau und maximales Wirtschaftswachstum sind in der sowjetischen Wirtschaft zumindest mit großer Annäherung erreicht worden. Ist dieses Ergebnis deswegen für uns akzeptabel? Offensichtlich nicht. Abgesehen von den Widerwärtigkeiten der politischen Diktatur, die sich auch im sowjetischen Wirtschaftsleben auswirken, lehnen wir die sozialen Ergebnisse der sowjetischen Wirtschaftspolitik ab.

Während man sich in dieser Ablehnung einig ist, fehlt die einheitliche politische Konzeption für die gesellschaftliche Gestaltung in der Bundesrepublik. Hierin ist der tiefste Grund für die Diskrepanz in den Beurteilungen lohnpolitischer Vorgänge zu suchen. Der Lohn ist ein Politikum, und alle Versuche, seine Problematik zu versachlichen, werden scheitern, wenn man sich in der politischen Beurteilung nicht einigen kann. Es ist eine fatale Angewohnheit unserer Wirtschaftswissenschaft, ihre Analysen unter der Annahme sonst gleichbleibender Bedingungen durchzuführen. Wie könnte es sonst geschehen, daß man in der Bundesrepublik von den Gefahren einer Lohninflation reden kann, während die westdeutsche Wirtschaft gleichzeitig alle Merkmale eines Investitionsbooms zeigt und laufend beträchtliche Exportüberschüsse produziert? Die Entscheidung, ob man nur die Löhne oder auch die anderen Nachfragegrößen in unserer Wirtschaft als variabel betrachtet, ist zutiefst politisch, denn sie ist die Entscheidung für den sozialen Status quo oder für den sozialen Fortschritt, alles natürlich im Rahmen einer vollbeschäftigten Wirtschaft mit stabilem Preisniveau und maximalen Fortschrittsraten.

Unter den aufgezeigten Bedingungen ist kaum zu erwarten, daß die Wissenschaft der praktischen gewerkschaftlichen Lohnpolitik wesentliche Ratschläge geben wird. Wenn man weiß, daß jeder Student der Wirtschaftswissenschaften im ersten Semester den Satz von der Interdependenz aller ökonomischen Größen eingehämmert bekommt, kann man die theoretische Armseligkeit der vielfältigen Versuche abschätzen, die Produktivitätsentwicklung als alleinigen Maßstab für Lohnbewegungen zu setzen¹⁾. Der schillernde Begriff der Produktivität besitzt offenbar eine solche Suggestivwirkung, daß selbst die nüchterne Wissenschaft von ihm ergriffen wird und kleinliche Bedenken über Bord wirft. Vom Standpunkt der konsequenten Ceteris-paribus-Analyse aus ist nämlich die These, daß Lohn erhöhungen im Rahmen der Produktivitätssteigerung preisneutral seien, unter den gegenwärtigen Verhältnissen ein unerklärliches Zugeständnis. Wenn der durch Produktivitätssteigerung erzielte Güterzuwachs bereits von der Steigerung der Investitionsgüternach-

1) Vgl. Elisabeth Liefmann-Keil, „Produktivitätsorientierte Lohnpolitik“ in „Weltwirtschaftliches Archiv“, Jg. 1956, Bd. 76, Heft 2, deren instruktiver Aufsatz einen Begriff von den Schwierigkeiten im Zusammenhang Lohn—Produktivität vermittelt.

frage, -von den Exportüberschüssen und von den Anforderungen der Rüstung in Anspruch genommen wird und man diese Konstellation der Dinge als gegeben hinnimmt, dann bedeutet doch jede, auch die kleinste Lohnerhöhung Inflationsdruck.

Es ist verständlich, daß die Gewerkschaften die Steuerpolitik, die Geld- und Kreditpolitik, die Außenwirtschaftspolitik, das Fehlen einer Preis- und Investitionspolitik, um lier nur einige Faktoren zu nennen, nicht als gegebene und unabänderliche Daten hinnehmen dürfen. Sie sind Interessenwahrer der breiten Schicht der Arbeitnehmerschaft und müssen daher alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen, Maßnahmen und Unterlassungen von diesem Standpunkt aus kritisch prüfen. Man darf allerdings wohl mit Recht darauf hinweisen, daß die Interessen der Arbeitnehmerschaft mindestens in großem Umfang mit dem identisch sind, was man allgemein das Gemeininteresse nennt. Insofern kann man diesen Standpunkt nicht einfach als egoistisch abtun und ihm jede Berechtigung absprechen.

Als Konsequenz ergibt sich, daß man von den Gewerkschaften nicht verlangen kann, ihre Lohnpolitik einer Wirtschafts- und Konjunktursituation anzupassen und einzufügen, die keineswegs unabänderlich ist. Die Aufforderung zum Maßhalten und zur Besonnenheit, wie das Verlangen nach einem Kurtreten bei Lohnforderungen und in der Arbeitszeitfrage euphemistisch umschrieben wird, übersieht wesentliche Tatsachen. Sie übersieht, daß in der Bundesrepublik keine zielbewußte Konjunkturpolitik unter Einsatz aller von der Wissenschaft bisher entwickelten Instrumente getrieben wird. Die Gewerkschaften haben nicht die geringste Gewähr, daß ihr Stillhalten von einer Stabilisierung der Konjunktur und vor allem der Konsumgüterpreise begleitet ist. Wenn man an die westdeutsche Agrarentwicklung denkt²⁾, wird die Gefahr deutlich, die damit verbunden ist. Wenn die Löhne konstant bleiben und die Preise weiter davonlaufen, verringert sich das Realeinkommen der Arbeitnehmer. Der Schutz der gegenwärtigen Reallöhne ist aber das mindeste, was der Arbeitnehmer von seiner Gewerkschaft verlangen kann.

Unter den gegebenen Verhältnissen gibt es auch keine Gewähr, daß ein Stillhalten der Gewerkschaften im gegenwärtigen Augenblick zu einem anderen Zeitpunkt entsprechend honoriert wird. Der Gedanke, die Lohnpolitik antizyklisch einzusetzen, ist in der Theorie bestechend, aber schon deshalb unrealistisch, weil es die starke Konjunkturpolitik, die dazu erforderlich wäre, in der Bundesrepublik einfach nicht gibt. Normalerweise verhalten sich die Löhne zunächst zyklusverstärkend. In Aufschwungzeiten lassen sich Lohnerhöhungen leichter durchsetzen, im Abschwung, in der Recession oder gar der Krise gehen die Löhne sogar meist zurück. Diese Bewegungen gehen aber in der Regel nicht so sehr von den Tariflöhnen, als vielmehr von den Effektivlöhnen aus³⁾. Unterlassen also die Gewerkschaften in der Hochkonjunktur Lohnerhöhungen, so kann es ihnen passieren, daß ihnen die Lohnpolitik völlig aus der Hand gleitet, indem sie praktisch in die Betriebe verlagert wird. Die wirtschaftlich schwachen Zeiten dagegen, in denen eine Lohnerhöhung aus konjunkturbelebenden Gründen sehr am Platze wäre, sind durch Abbau der Effektivlöhne, Verringerung der Gewinnspannen und daher durch besonders harten Widerstand der Unternehmer gegen Lohnerhöhungen gekennzeichnet. Dieser Zusammenhang ist nur aufzulösen durch eine starke Annäherung des Tariflohnes an den Effektivlohn und durch kräftige Unterstützung der gewerkschaftlichen Lohnforderungen durch die Wirtschaftspolitik gerade in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten. Man sollte daraus erkennen, daß der Einsatz der Lohnpolitik als konjunkturpolitisches Instrument nur unter Bedingungen möglich ist, die heute nicht gegeben sind.

Die an die Gewerkschaften gerichtete Aufforderung ist aber auch zutiefst unwahrhaftig. Wenn man in der Bundesrepublik jahrelang eine Wirtschaftspolitik betreibt, die von neoliberalen Gedankengängen ausgeht und die positive Wirkung des Preismechanis-

2) Vgl. Ulrich Teichmann, „Steigende Ernährungskosten“, in WWI-Mitteilungen, Heft 5/1956.

3) Vgl. dazu die eingehenden Untersuchungen von Dr. J. Heinz Müller: „Nivellierung und Differenzierung der Arbeitseinkommen in Deutschland seit 1925“, Duncker & Humblot, Berlin 1954, und Ifo-Schnelldienst Nr. 32/33, Jg. 1954.

mus in den Vordergrund stellt, dann mutet es merkwürdig an, diese Einschätzung aufgegeben zu sehen in einer Situation, in der sich gerade die Arbeitnehmer einmal in einer günstigen Marktlage befinden. Aus dem Preischarakter des Lohnes müßte man ehrlicherweise den Schluß ziehen, daß Lohnerhöhungen in einer Zeit starker Nachfrage nach Arbeitskräften richtig und systemnotwendig sind. Die späte Einsicht, daß es mit der neoliberalen Konzeption nicht möglich ist, den Wirtschaftsablauf in die Hand zu bekommen, wird außerdem nicht konsequent in praktische Konjunkturpolitik umgesetzt. Die beiden Konjunkturdebatten des Bundestages im Herbst vergangenen und im Sommer dieses Jahres und deren Ergebnisse beweisen deutlich die Ohnmächtigkeit der augenblicklichen Konjunkturpolitik. Sie hat in der Vergangenheit unterlassen, die institutionellen Voraussetzungen für ihr Wirksamwerden zu schaffen, und kann sich in der Gegenwart nicht aus dem Druck eigennütziger Sonderinteressen befreien. Sie kann daher nur halbe Maßnahmen treffen, muß wichtige ganz unterlassen und sucht nun den Ausweg in Appellen an die Öffentlichkeit, die unter diesen Umständen nichts anderes sind als der Versuch, die Verantwortung für den weiteren Verlauf der Dinge von sich abzuwälzen.

Im Verlauf der bisherigen Entwicklung in der Bundesrepublik ist, ungehindert und eher noch gefördert durch die offizielle Wirtschaftspolitik, eine Verteilung des Sozialprodukts entstanden, die von den Gewerkschaften zu Recht stark kritisiert wird und sie veranlaßt hat, einen höheren Anteil und damit eine Beteiligung der Arbeitnehmer am volkswirtschaftlichen Vermögenszuwachs zu fordern. Die Aufforderung zum Maßhalten läuft darauf hinaus, die gegenwärtig starke gewerkschaftliche Position nicht dazu zu benutzen, diese Zielsetzung durchzusetzen. Sie geht, wie wir gezeigt haben, an den Gegebenheiten gewerkschaftlicher Lohnpolitik, die sich an den berechtigten Erwartungen der Arbeitnehmer orientieren muß, vorbei. Sie ist unwahrhaftig, weil sie den Eindruck zu erwecken sucht, es hänge einzig und allein vom Verhalten der Gewerkschaften ab, wie die wirtschaftliche Entwicklung weitergeht. Die bewußte Einordnung der Lohnpolitik in den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang und die Unterordnung unter konjunkturpolitische Zielsetzungen sind erst dann möglich, wenn einheitliche Vorstellungen über das Anzustrebende bestehen und alle dazu erforderlichen Mittel zielstrebig eingesetzt werden. Erst eine Politik, die wirklich das ihrige tut, um Vollbeschäftigung und maximales Wirtschaftswachstum zu sichern und eine gerechtere Verteilung des Sozialprodukts herbeizuführen, kann mit Berechtigung die Unterstützung durch die Lohnpolitik verlangen. Die Gewerkschaften haben eine solche Politik immer gefordert und werden sie immer wieder fordern, aber bis dahin muß die Lohnpolitik aus ihren eigenen Bedingungen gestaltet werden.

Die bisherigen Ausführungen dürfen nicht so verstanden werden, daß die gewerkschaftliche Lohnpolitik unabhängig von der konjunkturellen Situation operieren sollte. Im Gegenteil, auch ihr sind Grenzen gesetzt, die sie nicht ohne Schaden überschreiten kann. Sie zu erkennen und genau abzustecken, ist schwierig. Aber in der gegenwärtigen Situation in der Bundesrepublik sind sie bestimmt weiter gezogen, als man gemeinhin annimmt. Man übersieht in der Regel⁴⁾, daß der tiefste Grund der gegenwärtigen Schwierigkeiten nicht eine zu hohe, sondern eher eine zu niedrige Inlandsnachfrage ist. Diese Feststellung mag überraschen, aber wie anders sollen die anhaltenden Exportüberschüsse der Bundesrepublik erklärt werden? Es ist ein Widersinn, ständig mehr Güter ins Ausland zu exportieren, ohne entsprechend einzuführen, dadurch das Angebot am Inlandsmarkt künstlich zu verknappen und nun wieder sich gezwungen zu sehen, auch die Inlandsnachfrage knapp zu halten. Diese Entwicklung ist aber auch gefährlich für die Zukunft. Den 16 Mrd. DM an Gold und Devisen, die sich inzwischen bei der Notenbank angesammelt haben, stehen in anderen Ländern entsprechende Zahlungsbilanzdefizite gegenüber. Es ist leicht auszurechnen, welche Auswirkungen sich für unseren Export ergeben können, wenn diese Länder sich dadurch gezwungen sehen, ihre Einfuhren einzuschränken. Man sollte sich endlich

4) Eine wohlthuende Ausnahme bildet eine Reihe von Artikeln von Dr. Kurt Richebächer in „Der Volkswirt“.

davon frei machen, „die Hortung von Gold und Dollar mit dem gesamtwirtschaftlichen deutschen Interesse stillschweigend zu identifizieren“⁵⁾ und eine Politik der Beschränkung der Inlandsnachfrage zu treiben, die praktisch eine Schraube ohne Ende ist. Der Ausweg darf bei der besonderen Situation der Bundesrepublik selbstverständlich nicht in der Verringerung der Ausfuhr zu suchen sein, sondern muß in der Erhöhung der Einfuhr liegen. Es würde hier zu weit führen, die Mittel zur Erreichung dieses Zieles im einzelnen zu beschreiben; die bisher getroffenen Maßnahmen sind jedenfalls unzureichend, und der lohnpolitische Spielraum in der Bundesrepublik ist nicht zu vergleichen mit dem von Ländern, die als Folge einer starken Binnennachfrage unter Zahlungsbilanzschwierigkeiten leiden.

Kann man also mit Recht feststellen, daß auch unter den gegenwärtigen wirtschaftlichen und konjunkturellen Bedingungen in der Bundesrepublik eine aktive gewerkschaftliche Lohnpolitik volkswirtschaftlichen Sinn und daher ihre Berechtigung hat, so ist doch die Frage verständlich, ob eine solche Feststellung auch für die Forderung nach *Arbeitszeitverkürzung* getroffen werden kann. In jedem Falle bedeutet die Verkürzung der Arbeitszeit eine Verringerung der Produktion oder, wenn sie durch entsprechende Produktivitätssteigerung ausgeglichen wird, eine Verringerung der Produktionsmöglichkeiten. Es sei denn, die Produktivitätssteigerung ist direkt durch die Arbeitszeitverkürzung ausgelöst, was in einem gewissen Umfange auch sicher der Fall sein wird, aber in dieser Vollständigkeit nach den vorliegenden Erfahrungen nicht ohne weiteres in kurzer Zeit zu erwarten ist. Kann die westdeutsche Volkswirtschaft es sich aber unter den obwaltenden Umständen leisten, ihre Produktionsmöglichkeiten zu beschneiden? Und wird nicht durch den Umstand, daß der verringerten Produktion bei vollem Lohnausgleich eine gleichgebliebene Nachfrage gegenübersteht, der inflationäre Druck in der Bundesrepublik verstärkt?

Man kann noch andere Varianten derartiger Fragestellungen anführen, die alle gemeinsam haben, daß sie genau an der eigentlichen Problematik der Arbeitszeitverkürzung vorbeigehen. Diese Problematik ist in erster Linie nicht unmittelbar im wirtschaftlichen Bereich zu suchen, sondern ergibt sich aus massiven Tatsachen der westdeutschen Renten-, Unfall- und Krankenstatistik. Die Beanspruchung des Menschen in der modernen industriellen Welt ist derart gestiegen, daß sie zwingend einen Ausgleich durch verlängerte Freizeit verlangt. Kann die westdeutsche Wirtschaft es sich leisten, weiterhin Raubbau an der Arbeitskraft zu treiben? Das ist die eigentliche Frage der Arbeitszeitverkürzung. Sie zu stellen, heißt sie verneinen.

Es handelt sich also nicht um das Ob, sondern um das Wie der Arbeitszeitverkürzung. Es mag überflüssig erscheinen, diesen Umstand so besonders hervorzuheben, gibt es doch kaum eine Stimme in der Bundesrepublik, die sich offen gegen diese gewerkschaftliche Forderung wendet. Aber die Vorschläge, Anregungen und Stellungnahmen, die bisher von Arbeitgeberkreisen und auch von der Bundesregierung zu dieser Frage ausgegangen sind, erwecken oft genug den Eindruck, daß sie eher hemmen als fördern wollen.

Die Arbeitszeitverkürzung ist ökonomisch nicht anders als Lohnerhöhungen zu bewerten. Sie stellt eine andere und eigene Form der Inanspruchnahme des Sozialprodukts durch die Arbeitnehmer dar, für die alle die Feststellungen, die im Verlauf der bisherigen Ausführungen für Lohnerhöhungen getroffen wurden, in genau dem gleichen Umfange zutreffen. Daher ist im Grundsatz auch die Bindung der Arbeitszeitfrage an die Produktivitätsentwicklung, wie sie im 10-Punkte-Programm der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände gefordert wurde und wie sie offenbar auch nach den Vorstellungen des Bundeswirtschaftsministers notwendig ist, nicht einleuchtend. Sie wird verständlicher, wenn man davon ausgeht, daß auf keinen Fall das westdeutsche Produktionsniveau, auch nicht vorübergehend, gesenkt werden darf, wenn man also ein anderes Ziel als die Arbeitszeitverkürzung in den Vordergrund stellt. Aber es bleibt dann noch immer offen, daß

5) Dr. Kurt Richebächer, „Milchkühe sind keine Verbrecher“, in „Der Volkswirt“, Nr. 33 vom 18. August 1956.

der Zusammenhang zwischen Arbeitszeitverkürzung und einer durch sie bewirkten Produktivitätssteigerung nicht gesehen wird.

Allerdings zeigt die Betonung, mit der in diesen Vorschlägen auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, die volkswirtschaftliche Produktivität als Maßstab zu benutzen, daß hier noch andere Vorstellungen eine Rolle spielen. Es ist nicht einfach, die volkswirtschaftliche Produktivitätssteigerung zu definieren, aber man kann sie fassen als den Durchschnitt aus den unterschiedlichen Produktivitätsentwicklungen in den einzelnen Bereichen und Zweigen der westdeutschen Wirtschaft. Die Verwendung der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung als Richtgröße für die Verhandlungen der Tarifvertragsparteien um die Arbeitszeitverkürzung hat also auch noch zur Voraussetzung, daß die Arbeitszeit in allen Wirtschaftsbereichen und Industriezweigen der Bundesrepublik jeweils gleichzeitig, und um die gleiche Stundenzahl herabgesetzt wird. Diese Voraussetzung ist unrealistisch. Die bisherige Entwicklung zeigt bereits, daß sie nicht zutrifft. Es wäre aber auch ökonomisch falsch, die Entwicklung in eine solche Richtung zu drängen. Die Arbeitszeitverkürzung darf nicht mechanistisch, sondern muß als ein Mittel der Wirtschaftspolitik, der Arbeitskräfte lenkung und der Produktivitätssteigerung angesehen werden. Und man muß auch erkennen, daß gerade die Streuung über unterschiedliche Bereiche und unterschiedliche Termine es der Gesamtwirtschaft viel leichter macht, mit der Arbeitszeitverkürzung fertig zu werden. Es besteht immer die Gefahr, aus theoretisch richtigen Überlegungen falsche Schlüsse für die Aufgaben der Praxis zu ziehen. In der Frage der Arbeitszeitverkürzung ist das in diesem Fall sicher geschehen. Die volkswirtschaftliche Produktivitätssteigerung kann nicht als Richtgröße für die praktische Verwirklichung, sondern nur als Beurteilungsmaßstab für gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung dienen.

Die bisherigen Abschlüsse in der Bundesrepublik lassen erkennen, daß von beiden Seiten mit Verständnis für die realen Möglichkeiten unserer Wirtschaft an die Aufgabe der Arbeitszeitverkürzung herangegangen wird. Eine nüchterne Prüfung würde ergeben, daß im Durchschnitt die Belastung der Wirtschaft nicht den Rahmen der volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung übersteigen wird. Selbstverständlich wird es im weiteren Verlauf bei dem einen oder anderen Wirtschafts- oder Industriezweig Schwierigkeiten geben. Die Arbeitszeitverkürzung wird in manchen Bereichen nicht möglich sein, ohne die Produktion zu mindern und die Kostenlage zu beeinflussen. Aber nur eine isolierende Betrachtung kann daraus den Schluß ziehen, das Tempo der Arbeitszeitverkürzung nach den Bedingungen dieser ungünstigen Bereiche auszurichten. Der soziale Fortschritt sowohl in der Lohn- als auch in der Arbeitszeitfrage wird notwendigerweise von Preis- und Produktionsumschichtungen begleitet sein und muß sie zum Teil bedingen, um die höchstmögliche Effizienz unserer Wirtschaft zu erreichen. Die Grenzen sind nicht mit der isolierenden Betrachtung zu erkennen, sondern müssen dort gesucht werden, wo das allgemeine Preisniveau in Bewegung zu geraten droht. Die eigentliche Schwierigkeit liegt also nicht so sehr in der Mäßigung oder Maßlosigkeit der Tarifvertragsparteien, sondern viel stärker in der technischen Durchsetzung einer effektiven Arbeitszeitverkürzung.

Eine realistische Einschätzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten und der konjunkturellen Situation in der Bundesrepublik, die sich von einigen weitverbreiteten Fehlurteilen frei macht, kann für die gewerkschaftliche Lohn- und Arbeitszeitpolitik keinen durchschlagenden Grund zum Stillhalten feststellen. Im Gegenteil, sowohl was die Gegenwart als auch was die Zukunft angeht, gibt es in der Bundesrepublik beträchtliche Möglichkeiten für den sozialen Fortschritt. Sie müssen nur gesehen und durch eine zielstrebige Politik genutzt werden. Dabei wird immer wieder die Forderung nach einer Wirtschafts- und Konjunkturpolitik erhoben werden müssen, die sich nicht wie heute in allgemeiner Ratlosigkeit erschöpft, sondern die sich gleichfalls bewußt unter diese Zielsetzung stellt und die Mittel, die ihr gegeben sind und die sie sich schaffen kann, mit Energie einsetzt.