

## Sachzwang und Tarifautonomie

### I

Die Gewerkschaften haben an sich allen Grund, die als „konzertierte Aktion“ bezeichnete gegenseitige Aussprache und Abstimmung willkommen zu heißen. Einerseits bietet dies Gelegenheit, Einfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik einer Regierung zu nehmen, die für gewerkschaftliche Auffassungen nicht unempfänglich ist. Andererseits können — so möchte man meinen — wirkliche Interessengegensätze durch rationale Politik nicht aufgehoben werden; sie müßten im Gegenteil schärfer hervortreten. Diese Vorstellung, daß zielbewußte zentrale Planung und dezentrale Autonomie einander nicht ausschließen, steckt ja auch im DGB-Grundsatzprogramm.

Wenn Unternehmer- und Gewerkschaftsseite im bisherigen Verlauf der Gespräche auf weiten Strecken übereinstimmen, so reflektierte das keine soziale Harmonie, sondern nur das beiderseitige Interesse, bald aus dem Konjunkturtal herauszukommen. Ein Stück Weges gingen sie gemeinsam. Mit Annäherung an die Vollbeschäftigung spielt der Verteilungskonflikt — in gewohnter politischer Verkleidung — wieder eine wachsende Rolle. Seitdem auch Fragen der Machtverhältnisse, wie Mitbestimmung und Preiskontrolle, auf dem Tisch liegen, sollte es an sozialen Antagonismen im „Konzert“ eigentlich nicht fehlen.

Trotzdem wird man das unbehagliche Gefühl nicht los, diese Verhandlungen würden letztlich dazu benutzt, die sozialen Gegensätze zu unterdrücken, das Modell der Großen Koalition auf die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen zu übertragen, die Gesellschaft zu „formieren“. Die Teilnehmer werden verstrickt in ein Netz wissenschaftlich ergründeter Zusammenhänge, die ihnen ihr Handeln vorschreiben. Die Tarifautonomie schwindet dahin, nicht etwa unter äußerem Zwang, sondern unter dem „Sachzwang“ einer ökonomischen Logik, wonach die Einhaltung bestimmter Leitlinien allen Seiten — auch den Arbeitnehmern — größeren Vorteil einbringt, als das autonome Austragen der Interessenkonflikte.

Zwar haben wir Lohnleitlinien abgelehnt und Minister Schiller hat sie — klug genug — beiseite gestellt. Man ersieht aber schon aus dem „Jahreswirtschaftsbericht“, daß Zahlen sich nicht verbannen lassen, wenn man gegen ihre Logik nichts Ernsthaftes vorzubringen weiß.

Wissenschaftlich begründeter Sachzwang droht nicht nur die Tarifautonomie funktionslos zu machen. In allen gesellschaftlichen Bereichen wird Macht — auch demokratische — durch Sachverstand, der Politiker durch den Experten verdrängt. Müssen Gewerkschafter demokratische Errungenschaften verteidigen gegen Machtansprüche der Wissenschaft, mit der sie sich doch verbunden fühlen?

An diesem Punkte könnten wir uns einer Auseinandersetzung mit populär werdenden technokratischen Ideologien zuwenden. Wir tun es nicht. Wirtschaftswissenschaftlichen Ableitungen allein mit grundsätzlichen Erwägungen zu begegnen, wäre ähnlich unbefriedigend wie die Lage eines Patentingenieurs, der ein Perpetuum Mobile zurückweist, ohne entdecken zu können, in welchem Detail der Denkfehler steckt. Vielmehr beginnen wir mit dem Detail; und zwar anhand der Jahresgutachten — namentlich des JG 1967 — des volkswirtschaftlichen *Sachverständigenrats*: Wo und wie treiben die Sachverständigen im Gewande objektiver Sachlichkeit eine subjektive Lohnpolitik?

### II

Vorweg bemerkt: Der Sachverständigenrat (SVR) räumt den Tarifparteien in mehrerlei Hinsicht eine *scheinbare* Gestaltungsfreiheit ein. Es ist ihnen überlassen, selbst die optimalen Sätze zu finden.

- 1) für einzelne Sektoren (JG 67, Ziff. 329),
- 2) für die Tarifgebiete (Ziff. 330),
- 3) mittels Preis-Produktivitäts-Gleitklauseln selbst ihre (leitlinien-treuen) Verträge zu korrigieren, wenn die Wirtschaftspolitik die Zielprojektion des SVR verfehlt (Ziff. 331 bis 333).

Leitlinien auch für Sektoren und Regionen vorzuschreiben, wäre nur eine Frage der Perfektion. Und für den Fall gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen ließen sich jederzeit revidierte Leitlinien aufstellen. Autonome Entscheidungen sind in dieser Hinsicht nur geduldet, nicht begründet.

In Ziffer 314 steht der bemerkenswerte Satz: „Als Leitbild selbst könnten sich die (folgenden) Gedanken und Rechnungen bestenfalls dann eignen, wenn der Sachverständigenrat die wahren mittelfristigen Interessen der Beteiligten zufällig richtig eingeschätzt hätte.“ Sophistik ist ihm also nicht fremd. Auf diejenigen Passagen, wo der SVR selbst den politischen Interessengehalt scheinbar unstreitiger Ziele (des Wachstums, Ziff. 288) aufgedeckt hat, kommen wir noch zurück.

Zunächst lautet die Frage, wo der SVR Interessengegensätze zugedeckt hat.

### III

Wie weit treffen die theoretischen Vorstellungen, aus denen Leitlinien abgeleitet werden, die Wirklichkeit? Prof. *Giersch* selbst bekannte gelegentlich einer Diskussion, der Rat habe keine verlässlichen Vorstellungen von den Bestimmungsgründen der privaten Investitionen (Investitionsfunktion). Wir fügen hinzu: Auch hinsichtlich von Preisbildung, Produktion usw. besteht in der Nationalökonomie mehr Streit als Einigkeit. Der Rat erwähnt das kaum.

Da die Zusammenhänge sowohl im Grundsatz als auch in der jeweiligen historischen Situation ungewiß sind, gilt jede Projektion nur als ein Mittelwert von *Toleranzgrenzen*. Der SVR erwähnt nichts dergleichen. Das Gesetz fordert ihn ausdrücklich auf (§ 2), *verschiedene* Annahmen zugrunde zu legen und keine Empfehlungen für *bestimmte* Maßnahmen auszusprechen. Die „Alternativen“, mit denen der Rat vermutlich dem Gesetz Genüge zu leisten glaubt, sind von der Art „Geld her oder Leben!“ Sie sind nicht wählbar. Die Einführung von Toleranzgrenzen böte der Tarifaufonomie eine realistische Chance. Eine Lohnleitlinie von beispielsweise vier bis sieben Prozent ließe einen Verhandlungsspielraum, wie er sich in der Wirklichkeit zu ergeben pflegt.

Freiheit auf Nichtwissen zu begründen, ist freilich höchst unbefriedigend; auch dann, wenn die Unsicherheitsmargen von Dauer sind. Man nähert sich einer Art *Erhard*-Variante von Freiheit.

Ins Grundsätzliche geht jedoch das Versäumnis des SVR, den Einfluß des *Monopolgrades* der Volkswirtschaft auf die theoretische Zurechnung der Einkommen<sup>1)</sup> in Betracht zu ziehen, und auch in dieser Hinsicht „Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren . . . Beseitigung aufzuzeigen“ (§ 2 SVRG). Dabei sind Wettbewerbsbeschränkungen das bekannteste Beispiel dafür, wie Machtverhältnisse das ökonomische Gesetz mitgestalten, warum Lohnfragen auch Machtfragen sind: Je höher der Monopolgrad, um so niedriger der Reallohn, der dem Faktor Arbeit unter sonst gegebenen Verhältnissen zuzurechnen ist. Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht wurde jedoch in den Gutachten kaum erörtert.

Hat sich der SVR vielleicht mit seinem Vorschlag einer gleitenden DM-Aufwertung, die die Auslandskonkurrenz verschärft, für eine Art automatisch wirkender „Kontrolle“

1) Siehe unter IV. Vgl. auch Gisbert Rittig, „Lohntheorie und Versachlichung der Lohnpolitik“, in *Gewerkschaftliche Monatshefte* 7/1965.

entschieden? Würde er davon eine Änderung des Monopolgrades, eine Auflösung von Monopolrenten erwarten, so hätte er dies durch einen Zuschlag zur Basis-Lohnleitlinie ausdrücken müssen<sup>2)</sup>. Solche Überlegungen fehlen. Es ist überhaupt die Frage, ob dem SVR das klassische Konkurrenzmodell als Leitbild vorschwebt, oder ob er nicht — wie Schiller — Oligopole als dem Fortschritt dienlicher ansieht. So oder so müßte die Kontrolle wirtschaftlicher Macht eines der wichtigsten Themen jedes einkommenspolitischen Programms sein.

Für den SVR ist die Einkommens- bzw. Lohnpolitik offenbar nicht mehr als ein *Instrument*, das zur Realisierung von Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Außengleichgewicht beizutragen hat. Die Einkommensverteilung, eines der umstrittensten Zielprobleme, bloß instrumental zu behandeln, ist an sich ungewöhnlich. Prof. *Giersch* hat dies für seinen Teil mit politischen Bekenntnissen begründet — freilich nicht in den Jahresgutachten, sondern vor dem Verein für Sozialpolitik Sept. 1966 in Hannover: Soziale Gerechtigkeit lasse er als Ziel der Einkommenspolitik außer acht; denn das Schwinden materieller Not (im nationalen Rahmen) nehme diesem Ziel viel von seinem humanitären Wert, auf dessen Platz sich die „organisierbaren Neidkomplexe“ drängen.

Wir fassen dies ausdrücklich *nicht* als antigewerkschaftlichen Affront auf. Aber wäre es für die Adressaten der Jahresgutachten nicht interessant, derlei „wissenschaftliche“ Hintergründe wirtschafts- und insbesondere lohnpolitischer Leitlinien kennenzulernen?

#### IV

Die Logik der Lohnleitlinien aus den Jahresgutachten entstammt zwei theoretischen Denkmodellen, die — ohne wesentliche Beziehungen zueinander — Kernstücke der ganzen Wirtschaftstheorie darstellen. Wir versuchen, sie zu skizzieren:

1. Das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht erfordert Unternehmensinvestitionen bestimmter Höhe. Diese wiederum setzen u. a. eine bestimmte Gewinnerwartung und Selbstfinanzierung voraus, mithin auch Obergrenzen der Lohnentwicklung. Verlässliche Werte für diese „Investitionsfunktion“ fehlen dem SVR noch, wie schon erwähnt. Andererseits muß die Lohnentwicklung zugunsten eines ausreichenden privaten Verbrauchs gewisse Untergrenzen einhalten. Mit der gleichmäßigen Wertung beider Gesichtspunkte demonstriert der SVR seine lohnpolitische Neutralität. Weitere Überlegungen in gleicher Richtung betreffen Staatsausgaben und Außenhandel.

2. Den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sind deren Einkommen nach ihrem relativen Knappheitsverhältnis zuzurechnen. Als Maßstab der Knappheit dienen Zusammenhänge zwischen Faktoreinsatz, Produktionstechnik und Produktmenge („Produktionsfunktion“). Außerdem wird die Einkommensverteilung — was der SVR zu würdigen unterlassen hat — vom Wettbewerbsverhalten der Unternehmen beeinflusst. Erzwingt sich ein Produktionsfaktor eine höhere Kaufkraft, als ihm nach dieser Berechnung zusteht, so wird er unterbeschäftigt; und umgekehrt. Der SVR folgerte im JG 1967 (Ziff. 251—257): Lohnverzichte erhöhten den Knappheitsgrad der Arbeit, was die Position der Arbeitnehmer in den Betrieben stärke und somit indirekt auch ihre gesellschaftspolitischen Interessen fördere. — Für die Einkommensverteilung unter sozialen Gruppen will eine solche Leitlinie an sich noch nichts besagen, da Arbeitnehmern durch Besitz von Produktivvermögen auch Einkommen des „Faktors“ Kapital zufließen könne.

So fraglos, wie er in diesen Modellen gehandhabt wird, ist der *Kostenbegriff* keineswegs. Sind vermögenswirksame Leistungen an die Arbeitnehmer nun Lohnkosten und somit Teil der Lohnleitlinie, oder stellen sie Gewinnverwendung und somit keine Lohnkosten dar? Offenbar kommt viel darauf an, wie die Unternehmen das ansehen. Der SVR neigt eher der Kostenversion zu (JG 1966, Ziff. 314 f.), Prof. *Krelle* scheint bei

2) Wechselkursänderungen sind jedenfalls insofern einkommenspolitisch nicht neutral, als die Arbeitsplätze der Arbeitnehmer (z. B. i. d. Industrie) viel stärker davon betroffen werden als diejenigen der Selbständigen (z. B. Handel, Verkehr).

seinen jüngsten vermögenspolitischen Vorschlägen die „karitative“ Version vorzuschweben. Mehr noch: Was gilt etwa für den Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung? Der SVR rechnet ihn ohne Wimpernzucken in die Lohnkosten ein (JG 1967, Ziff. 324). Müßte er dann nicht folgern, die Arbeitgeber — finanziell nicht mehr beteiligt — seien von der Selbstverwaltung der Sozialversicherung auszuschließen? Die Erörterung solcher politischen Konsequenzen seiner Lohnleitlinien sollte der SVR um so weniger auslassen, als eine Welle von Beitragserhöhungen in der Sozialversicherung noch bevorsteht.

Die „Kostenniveaustabilität“, die der SVR anstrebt, enthält aber noch viel tiefergreifende politische Wertungen. Beide oben erwähnten Denkmodelle unterstellen mit großer Selbstverständlichkeit, daß Arbeit und Kapital im Unternehmen „kombiniert“ werden mit dem hauptsächlichsten Ziel, auf lange Sicht maximalen Gewinn zu erzielen. Die Verzinsung des Eigenkapitals gehört hiernach zwar zu den „Kosten“; es galt aber nie als sonderlich schwieriges Problem, sich die Funktionen von Unternehmer und Eigentümer in einer Person oder Gruppe vereinigt vorzustellen. *Galbraith*<sup>3)</sup> und andere halten diese Identität sogar für eine notwendige Voraussetzung des Strebens nach Maximalgewinn (maximaler Eigenkapital Verzinsung in diesem Falle). Über die Motivationen, die „Zielfunktionen“ im kapitalistischen Unternehmen, wurde sehr viel publiziert.

Wo aber bleibt, im westlichen Sprachraum, die Erörterung des Gegenstückes: eines marktwirtschaftlichen Modells, in dem die unternehmerische Funktion *von den Belegschaften* ausgeübt wird? In solch einem Modell träte an die Stelle der Gewinnmaximierung usw. eine Zielkombination, in der Lohnhöhe, Sicherheit des Arbeitsplatzes, Befriedigung aus der Arbeit, Freizeit und private Bedürfnisse der Arbeitenden zu einem gemeinsamen Maximum geführt würden. Daß sich die „Lohnkosten“ in solch einem Modell anders ausnehmen, erhellt schon aus der Überlegung, daß das Vermeiden oder Vertagen von Entlassungen hier nicht ohne weiteres zu einer Minderung des „Betriebsergebnisses“ führt.

Das sind keine nur theoretischen Überlegungen. Ein mitbestimmter Betrieb trägt sowohl kapitalistische als auch rätendemokratische Züge. Und der Ausbau der Mitbestimmung ist ja immerhin politisch aktuell. Ferner fördert die gedankliche Trennung von Arbeitnehmerhaushalt und Betrieb eine gefährliche wirtschaftspolitische Schizophrenie, wie sie der „Stabilisierungspolitik“ eigen ist. Der Arbeitnehmer soll als „Verbraucher“ glücklich werden durch preisdrückende Restriktionen, die den „Arbeitsmarkt“ auflockern — und dadurch demselben Arbeitnehmer das Leben sauer machen.

Solange die Nationalökonomie bei uns nicht imstande ist, die Arbeit anders denn als Ware, als Produktionsfaktor zu verstehen, muß sie sich die Bezeichnung „bürgerlich“ gefallen lassen.

## V

Es unterstreicht den hohen wissenschaftlichen Rang des SVR, daß er im JG 1967 selbst Ideologiekritik geleistet hat — in einer Erörterung des Wachstumsziels, die zu den scharfsinnigsten Passagen zählt (Ziff. 287):

*„(Außerdem) ergibt sich die Frage, ob die scharfe Trennung zwischen der Muße auf der einen Seite und der Höchstleistung am Arbeitsplatz auf der anderen Seite den wahren menschlichen Bedürfnissen entspricht, oder ob es nicht im Gegensatz dazu auch angemessen ist, daß auf einen Teil der an sich möglichen Produktivitätssteigerung verzichtet wird, zugunsten von mehr Gelassenheit am Arbeitsplatz und einer dem Freiheitsbedürfnis des Menschen mehr entsprechenden Arbeitsatmosphäre.“*

3) J. K. Galbraith, Die moderne Industriegesellschaft, Verlag Droemer/Knauer 1968.

Danach können es sich die Arbeitgeber mit Sachargumenten gegen *Arbeitszeitverkürzungen* nicht mehr so leicht machen.

Der SVR räumt also den Arbeitnehmern in einem weiteren Zusammenhang durchaus autonome politische Gestaltungsfreiheit ein. Konsequentermaßen haben die Gewerkschaften veranlaßt, daß alle gesellschaftspolitischen Fragen in die „konzertierte Aktion“ einbezogen werden. Die Tarifautonomie einzuzengen hieße jedoch, die politische Wirkungskraft des aktivsten Teils der Arbeiterbewegung wesentlich zu schwächen.

Kein „Sachzwang“ verbietet es den Sachverständigen, ihre eigenen Prämissen darauf zu prüfen, ob sie nicht einen technokratischen Machtanspruch enthalten, der den — uns allen gemeinsamen — demokratischen Grundsätzen widerspricht. Auch die Wissenschaft ist in den „gesellschaftlichen Lernprozeß“ einbezogen! In der sozialkybernetischen Betrachtungsweise von *K. Deutsch* heißt es<sup>4</sup>):

Wille und Macht führen leicht zu (solch) selbstzerstörenden Lernprozessen, weil sie die Vergangenheit höher werten als Gegenwart und Zukunft, Erfahrungen auf einem begrenzten Gebiet höher als die Weite unserer ganzen geistigen Welt; und weil sie das gegenwärtig Abzusehende höher stellen als all die möglichen Überraschungen, Entdeckungen und Veränderungen.“

Vielleicht kann auch die antiautoritäre Studentenbewegung durch Erweiterung des „Informationsflusses“ dazu beitragen, daß nicht Wirtschaftswissenschaft und Gesellschaft vom Konservatismus zerstört werden.

Die *Gewerkschaften* können aus der Technokratie-Diskussion lernen, wie eng Tarifautonomie mit Durchsetzung der Demokratie verbunden ist. Die Arbeiterbewegung wird das Opfer technokratischer Machtansprüche, wenn sie Tabus scheut, Denkschablonen akzeptiert, sich manipulieren läßt. So beweglich das Denken sein soll, das Ziel steht fest wie je: Die Selbstverwirklichung des Menschen.

4) Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, zit. nach D. Senghaas „Sozialkybernetik und Herrschaft“, in *Atomzeitalter* 7/8 1967.