

Wandlungen der Lohnpolitik

Die lohnpolitische Situation hat sich gegenüber der Lohnpolitik früherer Jahrzehnte und in gewissem Umfang selbst noch gegenüber jener in den ersten Jahren nach der Währungsreform grundlegend geändert. Ihr Wandel ist nicht nur darauf zurückzuführen, daß die Gewerkschaften heute eine größere Bedeutung erlangt haben und im staatlichen und gesellschaftlichen Leben mehr denn je anerkannt werden, sondern vor allem darauf, daß eine entscheidende ökonomische Änderung vor sich gegangen ist. An Stelle einer krisengefährdeten, durch reichliches Vorhandensein von Arbeitskräften und einer mehr oder minder großen Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Wirtschaft kann die Lohnpolitik heute mit einer expandierenden Wirtschaft der Vollbeschäftigung rechnen, die über ein Instrumentarium und den Willen zur Krisenbekämpfung verfügt und durch Knappheit an Arbeitskräften charakterisiert ist.

In einer solchen vollbeschäftigten Wirtschaft ist die Stellung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften mindestens ökonomisch stärker als in einer Wirtschaft mit Unterbeschäftigung und industrieller „Reservearmee“. In ihr hat sich aber auch die lohnpolitische Strategie und Taktik der Arbeitgeber gewandelt. Wenn es die Arbeitgeber dabei belieben, weiterhin bei jeder Lohnforderung der Gewerkschaften zu sagen, sie würden dadurch konkurrenzunfähig werden, nicht mehr genügend investieren können, im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden und was dergleichen Argumente aus dem reichhaltigen Arsenal der Arbeitgeberverbände mehr sein mögen, obwohl dann ungeachtet der bewilligten höheren Löhne ihre Umsätze, Exporte und Erträge weiter steigen, so würden sie selbst der leichtgläubigen und einseitig von ihnen beeinflussten Öffentlichkeit und der Regierung gegenüber auf die Dauer unglaubwürdig werden. Sie haben daher ihre Argumentation wohl oder übel ändern müssen.

Ihre in den letzten Jahren entwickelte Taktik kann im wesentlichen in vier Thesen zusammengefaßt werden: 1. in dem Verantwortlichkeitsargument, 2. dem Produktivitätsargument, 3. dem Schlichtungsargument, 4. dem Versachlichungsargument. Die Behauptungen und ideologischen Vorstellungen, die sich mit diesen Argumenten verbinden, sind zwar auch schon in früheren Perioden der Lohnpolitik aufgetaucht. Aber während sie ehemals am Rande der lohnpolitischen Auseinandersetzungen standen, sind sie heute in ihren Mittelpunkt gerückt.

Das Verantwortlichkeitsargument

Seit einiger Zeit bemühen sich die Arbeitgeber immer stärker, ihrem „Sozialpartner“ und der Öffentlichkeit zu suggerieren, daß sich die Gewerkschaften in ihrer Lohnpolitik für die gesamte Volkswirtschaft verantwortlich fühlen und sich daher in ihren Forderungen mäßigen müßten. Dieses Argument wird häufig mit dem Hinweis auf die sogenannte Interdependenz der Löhne begründet, wonach Lohnveränderungen an einer Stelle der Wirtschaft sich auch auf andere Wirtschaftszweige zwangsläufig auswirken müßten. Die volkswirtschaftliche Verantwortung der Gewerkschaften verlange es daher, daß sie bei anzustrebenden Lohnerhöhungen in ökonomisch begünstigten ertragsstarken Wirtschaftszweigen auf die weniger leistungsfähigen und ertragsschwachen Wirtschaftszweige Rücksicht zu nehmen hätten. Selbst die Bundesbank hat sich in einigen ihrer Monatsberichte diesem Argument angeschlossen, das hier nur erwähnt, aber nicht auf seine Berechtigung hin untersucht werden kann.

Solange die Gewerkschaften schwächer waren und eine industrielle Reservearmee existierte, hatten es die Arbeitgeber nicht nötig, an die volkswirtschaftliche Verantwort-

lichkeit der Gewerkschaften zu appellieren. Heute richtet sich ihre Argumentation in erster Linie an die Öffentlichkeit, um von dort aus einen Druck auf die Gewerkschaften auszuüben. Früher waren die Arbeitgeber an der öffentlichen Meinung weitaus weniger interessiert als die Gewerkschaften. Heute wissen die Arbeitgeber, daß sie zur Unterstützung ihrer gegen gewerkschaftliche Lohnforderungen gerichteten Haltung die Öffentlichkeit nötig haben. Sie suchen daher die öffentliche Meinung systematisch für sich zu beeinflussen und die Gewerkschaften bei Lohnforderungen mit dem Argument in die Verteidigung zu drängen, daß ihre Lohnforderungen für die Gesamtwirtschaft untragbare Folgen nach sich ziehen würden. Selbstverständlich ist ihre Taktik darauf gerichtet, in jeder wie auch immer gearteten Situation zu behaupten, daß die Lohnforderungen die Gesamtwirtschaft und damit die Verbraucher und letztlich die Arbeitnehmer selber schädigen würden.

Die Gewerkschaften brauchen diesen Kampf nicht zu scheuen, denn alle statistischen Belege der letzten zehn Jahre haben gezeigt, daß keineswegs die Schäden eingetreten sind, welche die Arbeitgeber für die Gesamtwirtschaft als angebliche Folge der „unverantwortlichen“ Lohnpolitik der Gewerkschaften prophezeit haben. Leider läßt jedoch die Öffentlichkeitsarbeit der Gewerkschaften zu wünschen übrig. Ihr Ziel müßte es sein, dem *Verantwortlichkeitsargument*, das die Arbeitgeber den Gewerkschaften zuzuspielen suchen, nicht auszuweichen, sondern es zu einer Waffe gegen die Unternehmer zu machen, indem deren Verantwortlichkeit für die *Preispolitik* immer wieder in die öffentlichen Auseinandersetzungen geworfen und mit fundierten Beispielen belegt wird. Selbst wenn es zuträfe, daß die Lohnfrage nur eine Machtfrage sei — was in dieser Uneingeschränktheit nicht zutrifft —, wäre es gegenüber dem Verantwortlichkeitsargument taktisch falsch, es so sehr in den Vordergrund zu stellen, wie das stellenweise geschehen ist.

Letztlich läuft das Argument von der volkswirtschaftlichen Verantwortlichkeit der Gewerkschaften darauf hinaus, daß nur solche Lohnänderungen gesamtwirtschaftlich förderlich oder neutral wären, die von den Arbeitgebern als solche anerkannt werden. Es wird dabei häufig verschwiegen, daß die deutschen Arbeitgeber den Gewerkschaften eine Verantwortung aufladen wollen, die in anderen Ländern, wie etwa in den USA und in England, von ihnen nicht verlangt wird, wo vielmehr die Arbeitgeber ohne weiteres als Grundsatz anerkennen, daß es nun einmal Aufgabe der Gewerkschaften ist, für die Arbeitnehmer höhere Löhne herauszuholen.

Das Produktivitätsargument

Auch den Arbeitgebern ist bewußt, daß ihr Verantwortungsargument allein schon aus dem Grund nicht genügen würde, Lohnforderungen abzuweisen, weil der Verantwortung der Gewerkschaften jene der Unternehmer gegenübergestellt werden kann. Sie haben daher weitere Thesen entwickelt, mit deren Hilfe sie den Gewerkschaften wirksam zu begegnen hoffen. Dabei konzentrierten sie sich schließlich auf das „Produktivitätsargument“. Seit sie es 1957 in einem Zehn-Thesen-Entwurf bei den damaligen Gesprächen mit dem DGB ins Feld geführt haben, ist es von ihnen mit großer Hartnäckigkeit immer wieder vorgebracht worden. Nach dieser These dürften die Löhne nicht über die Produktivitätsentwicklung hinausgehen, wenn ihr realer Wert für den Lohnempfänger erhalten bleiben und keine volkswirtschaftliche Gefahr entstehen soll.

Wenn sich die Arbeitgeber damit begnügt hätten, darauf hinzuweisen, daß die Lohnpolitik auch die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung berücksichtigen müsse, so hätte sich dazu kaum etwas sagen lassen. Der Pferdefuß zeigt sich aber darin, daß man die Löhne direkt mit dem statistisch registrierten sogenannten Produktivitätsfortschritt koppeln möchte. Eine Anerkennung dieses Grundsatzes hätte bedeutet, daß

die gegenwärtige Lohnquote „zur Norm erhoben und mit gerechter Verteilung des Einkommens identifiziert wird, was vollkommen willkürlich wäre“¹⁾.

Die These, daß sich die Lohnentwicklung in ständiger Übereinstimmung mit der Produktivitätsentwicklung zu halten habe, setzt voraus, daß die bestehende soziale Struktur und Einkommenspyramide für richtig gehalten wird. Hätten die Gewerkschaften sie stets für richtig gehalten, dann wäre die Lage der Arbeitnehmer noch genauso schlecht wie vor Jahrzehnten. Sie konnte sich nur verbessern, weil diese These von den Gewerkschaften nicht als gültiger Maßstab für ihren Lohnkampf anerkannt wurde und auch in Zukunft nicht anerkannt werden wird. Es ist fast überflüssig, an dieser Stelle zu begründen, warum die Gewerkschaften keine starre Bindung der Löhne an die Produktivitätsentwicklung anzuerkennen vermögen. Wollte man der These überhaupt näher treten, so müßte zuvor eine Einigung darüber erzielbar sein, was denn als Produktivität und Produktivitätsentwicklung anzusehen ist, worüber bekanntlich sehr viel verschiedene Ansichten bestehen. Aber auch wenn man sich auf einen Begriff der Arbeitsproduktivität einigen könnte, wäre damit keineswegs eine Einigung darüber erzielt, in welchem Umfang die Arbeitnehmer an einer Steigerung dieser Produktivität beteiligt werden sollen; denn die Arbeitgeber möchten natürlich den Arbeitnehmern nur den Teil am volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt in Gestalt von höheren Löhnen zukommen lassen, der ihnen unter vielen anderen Faktoren „zuzurechnen“ ist. Dieses Zurechnungsproblem läßt sich aber nicht wissenschaftlich (und schon gar nicht mit statistischen Produktivitätsindizes allein) lösen, sondern nur wirtschaftspolitisch entscheiden.

Die Gewerkschaften stehen mit dieser Auffassung keineswegs allein. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat schon 1955 in einem Gutachten die Fragwürdigkeit einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik herausgestellt. Er hat in diesem Frühjahr diese Fragwürdigkeit erneut betont und ihre Willkürlichkeit eingehend nachgewiesen. Die Arbeitsproduktivität ist nur eine unter verschiedenen Komponenten, die neben den Investitionen, dem Staatsverbrauch, dem Exportüberschuß auf das Sozialprodukt und den Konsum einwirken. „Eine immer gültige Prioritätsskala für die verschiedenen Komponenten der Gesamtnachfrage gibt es nicht.“²⁾ Auch über die Fragwürdigkeit der statistischen Berechnung der sogenannten Arbeitsproduktivität hat das Gutachten treffende Bemerkungen gemacht. Wenn die Arbeitgeber dennoch so hartnäckig weiterhin das Produktivitätsargument vorbringen, so kennzeichnet es sich keineswegs als ein Beitrag zu der angeblich angestrebten Versachlichung der Lohnpolitik.

Das Schlichtungsargument

Damit die „Sozialpartner“ sich ihrer „gesamtwirtschaftlichen Verantwortung“ bewußt bleiben und sich bei Lohnerhöhungen an den „Produktivitätsfortschritt“ halten, müsse man — so ist aus Arbeitgeberkreisen weiter zu hören — ein Instrument schaffen, das sie stets daran erinnert. Dieses Instrument soll die Schlichtung sein.

Gegen eine verständig gehandhabte freiwillige Schlichtung ist nichts einzuwenden. Sie kann in schwierigen Situationen nützliche Dienste leisten. Deshalb hat der DGB auch 1955 dem Schlichtungsabkommen mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zugestimmt, und es sind von den meisten Gewerkschaften solche Vereinbarungen in den Tarifverträgen geschlossen worden.

Echte Schlichtung soll aber *beiden* Gegnern des Arbeitskampfes nützlich und darf nicht von vornherein darauf angelegt sein, den einen zugunsten des anderen zu benachteiligen und seine Bewegungsfreiheit zu beschneiden. Genau das aber verstehen offenbar

1) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium über die „Gegenwärtigen Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“, S. 5.
2) Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BWM, S. 3.

gewisse Arbeitgeberkreise unter Schlichtung, und genau das ist der ökonomische Sinn des bekannten Urteils des Bundesarbeitsgerichts gegen die IG Metall wegen der angeblichen Verletzung der Friedenspflicht im Schleswig-Holsteiner Streik.

Aber während es dort und in den Bemühungen der Arbeitgeberverbände noch darum ging, die freiwillige Schlichtung zum eigenen Nutzen auszulegen, haben inzwischen Kreise der FDP den Versuch gemacht, durch einen Gesetzentwurf die Freiwilligkeit der Schlichtung durch einen *Zwang* zur Schlichtung zu ersetzen. Von allen Einzelheiten abgesehen, würde dieses Gesetzesbegehren praktisch dazu führen, daß in jedem Fall der Schlichter angerufen werden muß. Die einzuhaltenden Fristen sind so gelegt, daß die Arbeitgeber stets mindestens 7 bis 8 Wochen gewinnen, ehe die Gewerkschaften Kampfmaßnahmen ergreifen dürfen. Rund zwei Monate Zeitgewinn bedeuten aber, daß die Arbeitgeber in jedem Jahr Milliarden an Löhnen sparen. Die angebliche „Schlichtung“ wird hier also in politisch einseitiger Weise zugunsten allein der Arbeitgeber ausgenutzt, was noch dadurch unterstrichen wird, daß als Kampfmaßnahme nicht nur der Streik und die Aussperrung, sondern auch schon im Sinn des Kasseler Fehlurteils Maßnahmen gelten sollen, die den Streik vorbereiten. Dadurch wird der Zeitgewinn für die Arbeitgeber noch vergrößert, da die Gewerkschaften einen Streik ja erst nach Befragung ihrer Mitglieder durchführen können.

Man braucht sich nur zu fragen, was die Unternehmer sagen würden, wenn ein Gesetzentwurf vorgelegt würde, der sie verpflichtete, vor *Preiserhöhungen* eine neutrale Stelle anzurufen, die so, wie es der Gesetzentwurf der FDP für die dort vorgesehene Schlichtungsstelle hinsichtlich der Lohnforderungen will, die Auswirkung auf die volkswirtschaftliche Gesamtlage zu berücksichtigen hätte. Die Unternehmer würden sich dieser Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit schwerlich beugen; die Gewerkschaften sollen sie sich aber gefallen lassen.

Ebenso wie das Produktivitätsargument, wenn man ihm mechanisch folgen würde, letztlich dazu führen müßte, Lohnverhandlungen überhaupt überflüssig zu machen, weil ja der statistisch festgestellte „Produktionsfortschritt“ und nicht der Wille der Tarifvertragsparteien über Lohnerhöhungen entscheidet, müßte auch der Zwang zur Schlichtung letztlich zu einer staatlichen Zwangsschlichtung führen und damit die Selbstverantwortlichkeit der Tarifpartner weitgehend aufheben.

Das Versachlichungsargument

Nun behaupten natürlich die Arbeitgeber, daß sie das nicht möchten, sondern lediglich anstreben, die Lohngespräche „zu versachlichen“. Wer eine solche Versachlichung anstrebt, behauptet damit, daß die Lohnverhandlungen bisher nicht „sachlich“ gewesen, sondern mindestens mit „unsachlichen“ Elementen durchsetzt gewesen seien. Offenbar sehen es viele Arbeitgeber als unsachlich an, wenn die Gewerkschaften bei ihren Verhandlungen nicht nur von den Löhnen, sondern zur Begründung ihrer Wünsche selbstverständlich auch von den Preisen und den Gewinnen sprechen.

„Versachlichen“ wird in den letzten Jahren in den meisten Äußerungen im Sinn einer Institutionalisierung verstanden. Es sollen also bestimmte *Gremien geschaffen* werden, die sich zu aktuellen Lohnbewegungen „sachlich“ äußern, und man hofft, sie damit in bestimmter Richtung beeinflussen zu können. Nun ist es aber keineswegs so, als ob es bisher noch keine Institutionen gegeben hätte, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer „sachlich“ zusammenarbeiten. Es braucht hier nur an die ILO, an die IGKS und EWG und insbesondere an die Einrichtungen der Arbeitslosenversicherung und der allgemeinen Sozialversicherung erinnert zu werden, in denen regelmäßig beide Parteien des Arbeitsmarktes in teilweise befriedigender Weise zusammenwirken. Zur Erörterung wesentlicher Fragen, die einer Klärung bedürfen, kommen fernerhin DGB und Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände häufig zusammen.

Wenn nun darüber hinaus hartnäckig nach weiteren „Gutachtergremien“ verlangt wird, so muß angenommen werden, daß es den Arbeitgebern auch hier weniger um ein sachliches Vorklären bestimmter Probleme als — ähnlich wie bei dem angestrebten Zwang zur Schlichtung und bei der gewünschten Kopplung der Lohnerhöhung an den Produktivitätsfortschritt — um den Versuch handelt, angeblich neutrale Personen dazu zu bringen, Entscheidungen zu ihren Gunsten zu fällen oder zu beeinflussen. Auch ein Irrglaube an die Aussagekraft von statistischen Ziffern ist natürlich damit verbunden. Schließlich ist der Wunsch nach der „Versachlichung“ mit Hilfe von neuen Gutachter-Einrichtungen eine Flucht vor der eigenen Verantwortung.

Die englischen Gewerkschaften haben ihre Mitarbeit an dem Cohen-Ausschuß u. a. mit dem Hinweis abgelehnt, daß diesem Ausschuß keine anderen Informationen über die wirtschaftliche Lage und die konjunkturelle Entwicklung zur Verfügung stehen als ihnen und auch den Arbeitgebern; infolgedessen brauche kein Sondergremium zwischen beide Parteien gestellt zu werden, da es ihnen auch die Entscheidung nicht abnehmen könne. Dies gilt auch im Hinblick auf das von den deutschen Arbeitgebern gewünschte lohnpolitische Gutachtergremium. Im übrigen muß bezweifelt werden, ob die Arbeitgeber wirklich daran interessiert sind, eine Gutachterstelle mit all den Unterlagen auszustatten, die sie benötigen würde, um über eine aktuelle wirtschafts- und lohnpolitische Situation sinnvoll etwas auszusagen.

Dieser Zweifel ist um so berechtigter, als im Jahre 1952 im damals gegründeten Produktivitätsbeirat bereits einmal die Probe aufs Exempel gemacht wurde. Der deutsche Produktivitätsrat ist ohne formelle Auflösung eines kläglichen Todes gestorben, weil sich damals die Unternehmer weigerten, ihre Kosten- und Ertragsrechnung offenzulegen. Genau das aber wäre notwendig, wenn überhaupt ein Gremium in die Lage versetzt werden soll, Arbeitgebern und Gewerkschaften in einer konkreten Konjunktursituation einen Rat zu erteilen. Solange die Unternehmer aber dazu nicht bereit sind, hat das ganze Gerede von der Versachlichung nur den Hauptzweck, die Gewerkschaften als Störenfried hinzustellen.

Was hier über die Argumente der volkswirtschaftlichen Verantwortung, der Produktivität, der Schlichtung und der Versachlichung hinsichtlich der Lohnpolitik gesagt wurde, das gilt natürlich auch für die gewerkschaftlichen Bemühungen um Verkürzung der Arbeitszeit und um Verbesserung der übrigen Arbeitsbedingungen. Die Folgerungen, die sich aus dem skizzierten Wandel für Strategie und Taktik der gewerkschaftlichen Lohnpolitik ergeben, können hier nicht mehr untersucht werden. Eine solche Antwort auf die Argumentation der Arbeitgeber darf nicht in einer bloßen Abwehr bestehen. Sie muß eigene Gedanken entwickeln!, mit denen der Gegner in die Verteidigung gedrängt wird. Die Aktion „Gläserne Taschen“ und das Flugblatt „Die Sache mit der Versachlichung“ waren gute Ansätze dazu. In dieser Richtung muß weiter vorgestoßen werden.

ERICH KÄSTNER

An allem Unfug, der geschieht, sind nicht nur die schuld, die ihn begehen, sondern auch die, die ihn nicht verhindern.