

Gewerkschaftliche Lohnpolitik in der Hochkonjunktur

Die vierte Legislaturperiode des Deutschen Bundestages begann mit allgemeinen Mahnungen zur Bescheidenheit bei wirtschaftlichen Forderungen und der Ankündigung eventuell notwendig werdender persönlicher Opfer zugunsten der Allgemeinheit. Diese durch den Bankier *Pferdmenges* eröffnete und durch den *Bundeswirtschaftsminister* fortgesetzte „Bescheidenheitsserie“ wurde von den Arbeitgeberverbänden nur allzu begierig aufgegriffen und weitergegeben, jetzt allerdings auch expressis verbis nur noch an die Adresse der *Gewerkschaften* gerichtet. Ein großer Teil der deutschen Presse — voran die stets arbeitgeberfreundliche *Frankfurter Allgemeine* — nahm diese Äußerungen auf, und die Gewerkschaften werden in der öffentlichen Meinung allmählich wieder einmal zum Störenfried der zur „nationalen Sammlung“ so überaus notwendigen Ruhe. Leider rinden sich in der öffentlichen Diskussion kaum Angaben über effektive Daten, wie z. B. die tatsächlichen durchschnittlichen Arbeitnehmerinnen im Verhältnis zu anderen Einkommensarten, an denen sich ablesen ließe, an wen die Appelle zur Bescheidenheit berechtigterweise zu richten wären. Allein mit der Formulierung „maßvolle und besonnene Lohnpolitik“, wie im wirtschaftspolitischen Teil der Regierungserklärung¹⁾, ist hierüber wenig ausgesagt.

In den folgenden Ausführungen soll nun versucht werden, an Hand empirischer Daten und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der modernen Konjunkturtheorie die vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus richtige Lohnpolitik der Gewerkschaften zu skizzieren. Wobei wir als „gesamtwirtschaftlich richtig“ jene Lohnpolitik ansehen wollen, die unter den gegenwärtigen Konjunkturdaten am geeignetsten erscheint, ein weiteres Wachstum der Wirtschaft zu gewährleisten. Bevor diese Aufgabe in Angriff genommen werden kann, ist es aber notwendig, einige Tabus der westdeutschen öffentlichen Meinung zu zerstören.

Die permanente Hochkonjunktur, deren sich die westdeutsche Wirtschaft seit Jahren erfreut, hat scheinbar automatisch auch eine laufende Erhöhung der Arbeitnehmerinnen mit sich gebracht. Diese Pseudo-Automatik, die dem ökonomischen Laien oft als autonomer Vorgang erscheint, hat in der öffentlichen Meinung der Bundesrepublik zu zwei fixen Vorstellungen geführt:

1. Zu einer (oft maßlosen) Überschätzung der einzelnen Arbeitnehmerinnen und
2. zu einer Verkennung bzw. Unterschätzung des Wirkens der Gewerkschaften.

Die erste dieser durch eine oberflächlich berichtende Presse fixierten Meinungen läßt sich mit Hilfe der amtlichen Einkommensstatistik rasch widerlegen. Noch im Jahre 1960 betrug der durchschnittliche Jahresverdienst in der Bundesrepublik brutto 6851 D-Mark²⁾, das sind im Monat 570,93 DM. Bezogen auf den Durchschnittshaushalt der Statistik (Haushaltungsvorstand, Ehefrau und zwei minderjährige Kinder) kann man bei Beachtung der Pauschalfreibeträge von einer Berücksichtigung der Lohnsteuer absehen, aber der obige Betrag verringert sich in jedem Falle um mindestens 11 vH Arbeitnehmerpflichtbeiträge zur Sozialversicherung. Es verbleiben netto 508,13 DM, bei den heutigen Preisen und Mieten für vier Personen wahrlich kein fürstlicher Betrag. (Wobei noch zu berücksichtigen ist, daß sich der Durchschnittsbetrag aus den Einkommen von 20,2 Millionen Beschäftigten ergibt, was bedeutet, daß mehr als zehn Millionen *weniger* verdienen, denn da auch die Einkommen der leitenden Angestellten von der Lohnstatistik erfaßt werden, wird hierdurch die statistische Durchschnittszahl nach oben gedrückt.) Wenn trotzdem die Arbeiterschaft der Bundesrepublik

1) Vgl. FAZ Nr. 278 vom 30. 11. 1961, S. 17.

2) Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1961, S. 20.

zahlreiche der sogenannten „Wohlstandsrequisite“, wie Kraftfahrzeuge, Fernsehgeräte und Waschmaschinen, aufweist, so ist das in erster Linie eine Folge des immer mehr zunehmenden Arbeitseinsatzes der Ehefrauen. (1960 waren von den 20,2 Millionen Beschäftigten 6,9 Millionen weiblichen Geschlechts, und fast jede zweite verheiratete Frau ist berufstätig³). Es ist hier nicht der Ort, auf die Auswirkungen der Doppelbeschäftigung auf Familie und Erziehung näher einzugehen, man muß aber die obigen Fakten kennen, um sich ein objektives Bild von dem Wohlstand des einzelnen Arbeitnehmers machen zu können.)

Der zweite Punkt der öffentlichen Ressentiments ist weniger leicht zu widerlegen, weil hier mit exakten Zahlen nicht gearbeitet werden kann. Die in den letzten Jahren üblich gewordene Praxis der Tarifverhandlungen bestärkt sogar rein äußerlich betrachtet noch jene Meinung, und nur die Teilnehmer der Tarifverhandlungen wissen um die gründliche sachliche Arbeit, die jedem dieser als „Kuhhandel“ verschrieenen Treffen vorausgehen muß. Doch weite Teile der Öffentlichkeit sehen in den Gewerkschaften nicht mehr als Störenfriede der Preisstabilität; das böse (und sachlich so wenig gerechtfertigte) Wort von der Lohn-Preis-Spirale hat sich im Bewußtsein der Massen festgesetzt und wird oft gedankenlos weitergegeben. Auch darf nicht verkannt werden, daß innerhalb der Gewerkschaften selbst unterschiedliche Auffassungen über die richtige Einkommenspolitik bestehen, und daß sie sich im Drang der Tagesgeschäfte oft im Erhandeln der „konventionellen“ Lohnsteigerung, die in der Regel mehr oder weniger um die ominösen zehn Prozent⁴) schwankt, erschöpft.

Dabei kommt in einem arbeitsteilig so weit entwickelten Industriestaat wie der Bundesrepublik dem Verhalten der Gewerkschaften eine konjunkturpolitische Bedeutung zu, die weit über das Tagesinteresse der Arbeitnehmer an ihren Einkommen hinausgeht. So wird über die „gesamtwirtschaftliche Verantwortung“ der Gewerkschaften denn auch oft und gern in der Öffentlichkeit gesprochen, allerdings grundsätzlich nur mit der Blickrichtung auf die oben zitierte Lohn-Preis-Spirale, d. h. mit dem Appell zur Mäßigung. Wie sehr sich die Gewerkschaften in den ersten Jahren des Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft dieser Verantwortung bewußt gewesen sind, ist heute kaum noch bekannt. Doch selbst von der wirklich nicht im Verdacht besonderer Gewerkschaftsfreundlichkeit stehenden Bank deutscher Länder wurde den Gewerkschaften damals anerkennenswerte Disziplin bei ihren Lohnforderungen bescheinigt⁵).

Nirgendwo aber ist heute die Rede davon, daß sich die gesamtwirtschaftliche Verantwortung nicht immer nur in Zurückhaltung ausdrücken kann. Die Konjunktursituation in der Bundesrepublik hat sich seit jenem lobenden Vermerk der Bank deutscher Länder grundsätzlich verändert, aus der Aufbauphase ist die westdeutsche Wirtschaft über die angenäherte Vollbeschäftigung in die absolute Hochkonjunktur mit Überbeschäftigung und unnormal langen Lieferfristen hineinmarschiert⁶). Kann in so unterschiedlichen Konjunkturphasen für die Einkommenspolitik der Gewerkschaften immer noch das gleiche Rezept gelten?

Die Gewerkschaften sind legitimierte Interessenvertreter lediglich für den organisierten Teil der Arbeitnehmer. De facto vertreten sie aber die *gesamte* Arbeitnehmerschaft, die Nichtorganisierten werden automatisch zu Nutznießern der durch die Gewerkschaft erkämpften Vorteile. Aus der Sicht des Nationalökonomen geht ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung jedoch noch sehr viel weiter. Der Faktor Arbeit erhält bei der jährlichen Verteilung des Sozialprodukts nicht nur den größten Anteil (1960 in der

3) Vgl. Die Zeit Nr. 24 vom 9. 6. 1961.

4) Vgl. Henschel, GM 8/1961, S. 484.

5) Geschäftsberichte der Bank deutscher Länder, 1948/49, S. 6.

6) Die leichten Auftragsrückgänge im August und September 1961 im Vergleich zum gleichen Monat des Vorjahres ändern nichts an der konjunkturellen Gesamtsituation, wie auch der Wiederanstieg der Aufträge seit Oktober 1961 beweist (vgl. FAZ Nr. 283 vom 6. 12. 1961, S. 17).

Bundesrepublik 61 vH⁷)), er bestreitet aus seinem Einkommen gleichzeitig den größten Teil des Verbrauchs. Kein anderes Faktoreinkommen ist in gleichem Maße konsumorientiert, die völlig andere relative Größenordnung der Renten- und Kapitaleinkommen erlaubt eine weit variablere Verwendung als die zum überwiegenden Teil zum Lebensunterhalt benötigten Arbeitseinkommen. So spiegelt sich jede Veränderung der volkswirtschaftlichen Größe Lohn nicht nur in den Kostenrechnungen der Unternehmen wider, sondern sie beeinflusst auch mit nur unwesentlicher Verzögerung den Markt; auf direktem Wege zwar nur den Konsumgütermarkt (im weitesten Sinne, d. h. einschließlich der Dienstleistungen), doch von der Veränderung der Konsumgüternachfrage ausgehend auch den Markt der Investitionsgüter. Hieraus ergibt sich, daß die Gewerkschaften nicht nur die Interessenvertreter der Arbeitnehmer beim Kampf um die Verteilung des Volkseinkommens sind; sie vertreten zugleich den überwiegenden Teil der *Verbraucher*. Jede ihrer Handlungen bzw. Unterlassungen findet ihre sofortige Reaktion am Markt der Konsumgüter.

Diese Doppelwirkung jeder Veränderung der Arbeitseinkommen gibt dem Lohnanteil am Volkseinkommen seine besondere konjunkturelle Bedeutung. Doch kaum jemand fragt in unserer Öffentlichkeit danach, ob die konventionellen Lohnerhöhungen der letzten Jahre — die sich in der Regel im Rahmen der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft hielten — dieser konjunkturellen Bedeutung Rechnung trugen. Dabei ist die westdeutsche Wirtschaftsentwicklung der letzten zehn Jahre ein Musterbeispiel für die oft zitierte Konjunkturregel⁸), daß während des Konjunkturaufschwungs die Verbrauchsquote ständig zugunsten des Investitionsanteils zurückgeht. Von 1950 bis 1960 zeigt die Investitions- und Verbrauchsstatistik der Bundesrepublik folgendes Bild⁹):

	<i>Verbrauch</i>	<i>Investitionen</i>
	<i>in vH des Sozialprodukts</i>	
1950	64,2	21,4
1954	59,3	26,6
1958	59,0	27,6
1959	59,1	28,3
1960	57,3	29,1

Der Trend der dargestellten Reihen ist eindeutig und bedarf kaum eines Kommentars. Auch dem ökonomischen Laien muß einleuchten, daß diese Entwicklung nicht ad infinitum weitergehen kann, ohne eines Tages zur *Absatzkrise* zu führen. Nur ist nirgendwo ein Ansatzpunkt zu sehen, der zu der Hoffnung berechtigen würde, in absehbarer Zeit eine Umkehr dieser Bewegungen zu erwarten. Die offizielle Wirtschaftspolitik tut alles in ihren Kräften Stehende zur weiteren Förderung dieser verhängnisvollen Entwicklung. Sie entspricht damit der (konservativ bestimmten) öffentlichen Meinung über die Erfordernisse der Wirtschaft. Auch hier kann man schon fast von zwei fixen Ideen sprechen, welche die öffentliche Meinungsbildung beherrschen:

- a) Die Idee von der absoluten Vorrangstellung der Investitionen vor allen anderen wirtschaftlichen Äußerungen und
- b) der unerschütterliche Glaube an die Segnungen einer aktiven Handelsbilanz.

Selbst in Gewerkschaftskreisen können diese beiden Tabus oft nicht ohne Widerspruch diskutiert werden — zu tief sind die wirtschaftlichen Komplexe aus den zwanziger Jahren (Arbeitslosigkeit und Auslandsverschuldung) in vielen Köpfen verankert. Jene Grundregel jeder vernünftigen Ökonomie, daß das Ziel aller Wirtschaft nur der Verbrauch sein kann, ist bei uns — trotz eifriger Verwendung amerikanischer Marketing-

7) Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1961, S. 20.

8) Vgl. Albert Wissler, „Konjunkturpolitik“, Heft 1/1954/55, S. 20.

9) Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1961, S. 22.

und Werbemethoden für den einzelnen Teilmarkt —, auf die Gesamtwirtschaft bezogen, immer noch reichlich suspekt. Ebenso begegnet der Hinweis darauf, daß der permanente Außenhandelsüberschuß nichts anderes bedeutet, als eine sich kumulierende, zinslose Kreditgewährung an das Ausland, in der Regel ungläubigen Mienen. (Man braucht nur an die endlose Debatte um die geringfügige Aufwertung der Deutschen Mark um fünf vH im Frühjahr 1961 zu erinnern! Daß trotz der viel zu spät und zu gering vorgenommenen Aufwertung der Export in den ersten zehn Monaten 1961 um neun vH über dem gleichen Zeitraum des Jahres 1960 liegt, während der Import zur gleichen Zeit nur um vier vH gestiegen ist¹⁰), das wird nicht zur Kenntnis genommen, obgleich der Außenhandelsüberschuß des Jahres 1961 per 31. Oktober schon wieder 5,7 Md. DM beträgt.)

Die Gewerkschaften befinden sich bei diesem Stand der öffentlichen Meinung in einer besonders prekären Situation. Die konjunkturelle Lage erfordert von ihnen ein um 100 Prozent anderes Verhalten, als es die öffentliche Meinung erwartet. Nach den Gesetzen der freien Marktwirtschaft freilich ist ihre Lage eindeutig: Der Faktor Arbeit ist zum relativ seltensten Produktionsfaktor geworden, und allen Regeln des Marktes nach muß sein Preis sich in einer ständigen Bewegung nach aufwärts befinden. Da es für die Masse der Arbeitnehmer einen freien Markt nicht gibt, haben die Gewerkschaften als legitimierte Interessenvertreter die Pflicht, diese besondere Situation des Arbeitsmarktes so gut wie möglich auszunutzen. Wir wissen alle, daß das in dieser (marktgerechten) Form bisher nie geschehen ist, und der Protest bei jedem Ansatz hierzu ist groß, wie die jüngsten Debatten um die Tarifikündigung der IG Metall beweisen.

Es läßt sich aus der Gegenüberstellung der Reihen der ständig abnehmenden Verbrauchs- und ständig zunehmenden Investitionsquote unschwer ablesen, daß irgendwann der Zeitpunkt erreicht werden muß, wo die Produktion der neuerstellten bzw. zu größerer Leistungsfähigkeit verbesserten Anlagen die effektive Nachfrage übersteigt. Allein von den im Gleichschritt mit der Produktionssteigerung zunehmenden Löhnen ist eine entsprechende Ausweitung der kaufkräftigen Nachfrage nicht zu erwarten. (Das wäre nur dann der Fall, wenn im Ausgangspunkt die Wirtschaft sich im vollkommenen Gleichgewicht befunden hätte. Es bedarf wohl keines Beweises, wie wenig das zwischen 1948 und 1950 der Fall war; für die Tatsache der nicht ihrem Produktionsbeitrag entsprechenden Arbeitseinkommen sei auf den oben zitierten Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder verwiesen.) Doch auch auf Grund der mit der Ertragsreife der Nettoinvestitionen sich kumulativ vergrößernden Einkommen der Unternehmer und Kapitaleigentümer kann mit der notwendigen Verbrauchsausweitung nicht gerechnet werden. Der Größe dieser Einkommen entsprechend ist hier das gewünschte Konsumniveau längst erreicht, die neu anfallenden Einkommen verstärken nur die Investitionsneigung mit der Gefahr der Expansion um der Expansion willen¹¹). Wofür aber soll noch sinnvoll investiert werden, wenn sich die Verbrauchsquote weiter vermindert? Es bleibt allein eine weitere Forcierung des schon so stark überhöhten Exports mit allen Konsequenzen für eine weitere Verschlechterung der Binnenkaufkraft der Deutschen Mark. *Hier ist der Punkt, wo eine konjunkturbewußte Lohnpolitik der Gewerkschaften anzusetzen hat.*

Zu einem der schwersten Vorwürfe gegen „überhöhte“ Lohnforderungen der Gewerkschaften gehört seit eh und je der Hinweis auf die Verschlechterung der Konkurrenzsituation der Exportindustrie am Weltmarkt durch die Veränderung der Lohnkostenrelationen dieser Betriebe¹²). Doch der seit 1951 bestehende Zustand der permanent aktiven Handelsbilanz fordert mit der Zeit diese Verschlechterung geradezu

10) Wirtschaft und Statistik, Heft 11/1961, S. 653.

11) Vgl. hierzu J. Robinson, „The Accumulation of Capital“, London 1956, S. 40 ff.

12) So in jüngster Zeit wieder Ernst Günter Vetter in der FAZ Nr. 278 vom 30. 11. 1961, S. 17.

heraus, da eine Vergrößerung des Imports aus den verschiedensten innenpolitischen Gründen nicht zu erwarten ist. Dieser Vorwurf braucht die Gewerkschaften also bei ihren lohnpolitischen Forderungen nicht mehr zu stören. Sie können sich aber darauf berufen, daß die unterschiedliche Entwicklung der Verbrauchs- und Investitionsquoten gebieterisch nach einer *Ausdehnung der Verbrauchsquote* verlangt. Diese Ausweitung ist mit Sicherheit von einer Erweiterung des Anteils des Faktors Arbeit am Volkseinkommen zu erwarten. Trotz ständig steigendem Volkseinkommen und den jährlichen Verbesserungen der Tariflöhne weist dieser Anteil in der Bundesrepublik immer noch eine relative Konstanz auf, wie folgende Tabelle beweist¹³⁾:

	1950	1954	1958	1959	1960
Volkseinkommen in Md. DM	74,5	119,7	177,5	192,2	214,7
Anteil der Arbeitnehmer in vH	59,1	60,0	61,4	60,8	61,0
Anteil der Selbständigen (einschl. unverteilte Gewinne) in vH	39,6	37,3	36,5	37,3	39,0

Berücksichtigt man ferner, daß in dem obigen Vergleichszeitraum die Zahl der abhängigen Arbeitnehmer um rund sieben Millionen zugenommen, die der Selbständigen aber um rund 400 000 abgenommen hat, so zeigt sich die Abhängigkeit des Verbrauchsvolumens von den Einkommen der Arbeitnehmer in aller Deutlichkeit. Das Volkseinkommen ist von 74,5 Md. im Jahre 1950 auf 214,7 Md. im Jahre 1960 gestiegen. Der Anteil der Unternehmer und Kapitaleigentümer beträgt in beiden Jahren 39 vH, obwohl die Zahl der selbständigen Existenzen um mehr als 400 000 zurückgegangen ist. Eine weitere Konzentration der Einkommen muß zwangsläufig zu weiteren Investitionen — und das heißt, einem weiteren Schrumpfen der Verbrauchsquote — führen. *Die bei der gegenwärtigen Konjunktursituation erforderliche Verbrauchsausweitung ist allein von einer über die Produktionssteigerung hinausgehenden Erhöhung der Arbeitseinkommen zu erwarten.* (Wobei sich nach den heute geltenden Rentengesetzen mit einer Verzögerung um ein Jahr auch die Sozialrenten erhöhen¹⁴⁾, wenn auch leider durch die negative Aktivität der Bundesregierung oft nicht im erwünschten Ausmaß.)

Selbstverständlich kann der konjunkturelle Effekt der Verbrauchsausweitung nur eintreten, wenn es sich um eine Erhöhung der *Realeinkommen* der Arbeitnehmer handelt. Eine Kompensation der erhöhten Löhne und Gehälter durch steigende Preise würde den gewünschten Effekt nicht nur zunichte machen, sondern die Situation in ihr Gegenteil verkehren. Nur liegt eine Beeinflussung der Preise außerhalb des Machtbereichs der Gewerkschaften. Wenn sie sich ihrer konjunkturpolitischen Bedeutung bewußt sind, dürfen sie trotzdem nicht vor unpopulären Lohnforderungen zurückschrecken. Es ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik des Staates, den Run in die Inflation zu verhindern, und die konjunkturpolitischen Mittel der Deutschen Bundesbank bieten ihr hierzu ausreichende Möglichkeiten. Sie müssen nur konsequent angewendet werden, auch wenn Handel und Industrie dagegen Sturm laufen. Eine Erhöhung der Preise aus der „Mechanik des Marktes“ ist nicht zwangsläufig; nirgendwo in der Bundesrepublik finden wir den hierzu erforderlichen Fall der vollkommenen Konkurrenz in der Praxis verwirklicht.

Es kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht einmal angedeutet werden, wie hoch die konjunkturpolitisch erforderlichen Lohnsteigerungen im einzelnen Falle sein müssen. Hierzu bedarf es eingehender empirischer Untersuchungen, die aber bei dem hochentwickelten Stand der Statistik in der Bundesrepublik möglich sind. Wir können hier nur darauf hinweisen, daß die Beibehaltung des bisherigen Trends der westdeut-

13) Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1961, S. 20 und S. 30.

14) Vgl. Konrad Schayer, „Demokratischer Aufbau“, Nr. 11/1961, S. 11.

GEWERKSCHAFTLICHE LOHNPOLITIK

schen Wirtschaftsentwicklung nicht auf die Dauer fortgesetzt werden kann. *Die hoch-industrialisierte Wirtschaft der Bundesrepublik erfordert einen elastischen Verbrauch, der bei der gegenwärtigen Einkommensverteilung nicht mehr gewährleistet ist.* Eine gewisse Neuverteilung des Volkseinkommens ist erforderlich geworden — auch bei Außerachtlassung sozialer Motive —, um auf lange Sicht gesehen eine konjunkturelle Stagnation und damit eine Schrumpfung des Volkseinkommens zu verhindern. Diese Neuverteilung kann durch eine aktive Einkommenspolitik der Gewerkschaften eingeleitet werden; zum Erfolg kann sie nur führen, wenn sie von korrespondierenden (d. h. einschränkenden) Maßnahmen der Bundesbank begleitet wird.