

## Grenzen der Lohnpolitik

### Das niederländische Beispiel

Das niederländische Experiment einer Lohnpolitik, bei der einheitliche, durch die Regierung gemeinsam mit den Spitzenorganisationen der Sozialpartner ausgearbeitete Vorschriften und Richtlinien von ausschlaggebender Bedeutung für alle Wirtschaftszweige sind, wird häufig als Beispiel für andere Länder angeführt. So hat kürzlich einer der Vizepräsidenten der EWG-Kommission, *Robert Marjolin*, vor dem Europäischen Parlament erklärt, daß die Kommission die Bemühungen Hollands auf eine geordnete Preis- und Lohnpolitik mit größtem Interesse verfolgt und den Konjunkturpolitischen EWG-Ausschuß beauftragt hat, sie eingehend zu untersuchen. Offenbar sind auch die lohnpolitischen Maßnahmen der britischen Regierung — zeitweiligen Lohnstop und Begrenzung zugelassener oder erwünschter Lohnerhöhungen entsprechend der zu erwartenden Produktivitätszunahme — durch die Niederlande beeinflußt worden. Unter diesen Umständen kann es angebracht sein, einmal auch auf die Schattenseiten dieses Systems hinzuweisen und der Frage nachzugehen, inwieweit der Schein der Wirklichkeit entspricht.

#### *Instrument des Wiederaufbaus*

Es können kaum Zweifel darüber bestehen, daß die zentral geleitete Lohnpolitik während der Wiederaufbauperiode der ersten Nachkriegsjahre sehr positive Resultate gehabt hat. Sie hat zunächst einen Wettlauf zwischen starken und schwachen Wirtschaftszweigen verhindert und so wesentlich zu einer „gerechten Verteilung der Armut“ in einem kriegszerstörten, geplünderten, rohstoffarmen und überbevölkerten Lande beigetragen. Gleichzeitig wurden auf diese Weise die Voraussetzungen für den Auf- und Ausbau eines geschlossenen Systems der sozialen Sicherheit und für die sehr schnelle Industrialisierung des vorher im wesentlichen auf Landwirtschaft und Dienstleistungen ausgerichteten Landes geschaffen.

Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß der entscheidende Grundsatz: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeitsleistung“ für den sozialistisch orientierten Teil der Arbeiterbewegung eine wichtige Errungenschaft zu sein schien. Für diese umfangreiche Gruppierung war die „geleide loonpolitiek“ daher mehr als eine verspätete kriegs-

wirtschaftliche Maßnahme. Das erklärt auch die Tatsache, daß der dem IBFG angeschlossene Niederländische Gewerkschaftsbund NW die ursprüngliche Lohnpolitik am hartnäckigsten und längsten verteidigt hat.

### *Beginnende Schwierigkeiten*

Festgehalten werden muß, daß zunächst allgemeine Lohnrunden dazu dienten, die Einkommen an die gestiegenen Lebenshaltungskosten anzupassen und später, d. h. nachdem das Defizit der Handelsbilanz nicht mehr durch Marshall-Gelder usw., sondern durch eigene Dienstleistungen gedeckt wurde, entsprechend der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erhöhen. Das Problem unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung spielte zum erstenmal *offiziell* eine Rolle, als unter dem Druck der Mehrheit des Parlaments im Frühjahr 1956 neben einer Gewinnbeteiligung von maximal 3 vH des Jahreseinkommens 6 vH Lohnerhöhung zugestanden wurden, wenn sich hieraus keine Preissteigerung ergeben würde. Für Wirtschaftszweige, in denen bewiesen werden konnte, daß Durchberechnung in den Preisen ganz oder teilweise notwendig war, galten 3 vH als Höchstgrenze.

Bereits damals wurde es deutlich, daß im Rahmen einer Hochkonjunktur mit Vollbeschäftigung:

1. alle Wirtschaftszweige nach Mitteln und Wegen suchen, um zu beweisen, daß für sie die Höchstgrenze gilt und daß die meisten Sektoren dabei Erfolg haben;
2. Preisvorschriften durch Qualitätsänderung, Einführung neuer Artikel usw. verhältnismäßig leicht umgangen werden können und außerdem auf längere Sicht wenig Effekt haben, insbesondere, wenn kein umfangreicher Kontrollapparat zur Verfügung steht, und

3. auf Betriebsebene knappe Arbeitskräfte auch dann über Tarif bezahlt werden, wenn der Tariflohn als gesetzliches Maximum durch den Strafrichter geschützt werden soll. Hierbei ist zu beachten, daß das holländische Lohnsystem von jeher eine Anzahl Möglichkeiten bot, den tariflichen Höchstlohn zu überschreiten, wobei gleichzeitig danach gestrebt wurde, die Produktivität zu erhöhen. Akkordlöhne und Merit Rating waren die wichtigsten Instrumente. Außerdem konnten durch Arbeitsplatzbewertung Erhöhungen der Stundenlöhne erreicht werden. Zu einem nicht geringen Teil wurden hierdurch Produktivitätsverbesserungen und bessere Relationen der Lohngruppen untereinander erreicht. Andererseits geschah es jedoch gerade hier, daß Schein und Wirklichkeit zuerst nicht mehr miteinander übereinstimmten.

Man kann dafür mindestens zwei Ursachen nachweisen, eine allgemeine und eine, die aus der besonderen, vielleicht zufälligen Entwicklung entstand. Allgemein muß festgestellt werden, daß jener israelische Kollege recht hatte, der auf unsere Frage, ob das gewerkschaftseigene Bauunternehmen in Israel übertarifliche Löhne zahlte, antwortete: „Es ist mehr Arbeit vorhanden als Arbeiter. Was erwartet ihr dann eigentlich?“ In Holland sagt man: „Das Blut kriecht, wo es nicht fließen kann.“

Da im Gegensatz zur Bundesrepublik in Holland bereits seit vielen Jahren die Perioden, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften das Vielfache der Zahl der Arbeitslosen beträgt, häufiger vorkamen als die umgekehrte Situation, wurde frühzeitig nach Mitteln und Wegen gesucht, um die Lohnvorschriften elastisch auszulegen, wobei mitunter die Grenze des Zulässigen fließend wurde. Das geschah legal durch günstige Akkordsätze und Arbeitsplatzbewertung, scheinbar legal durch Bezahlung fingierter Leistungen und völlig illegal durch „schwarze“ Löhne. Dabei ist bis heute die Frage noch nicht geklärt, inwieweit Löhne, die im juristischen Sinn als „schwarz“ anzusehen sind, auch wirtschaftlich ungerechtfertigt sind. Sicherlich lassen sich nicht alle Fälle über einen Kamm scheren. Wenn Betriebszweige, die für die allgemeine Expansion von entschei-

dender Bedeutung sind, nur durch die Zahlung höherer Löhne ihre Kapazität ausdehnen können, kann die Überschreitung des allgemeinen Lohnniveaus gesamtwirtschaftlich günstige Auswirkungen haben.

Anfänglich war der Umfang der Ausweichmöglichkeiten beschränkt und im Rahmen unserer nun einmal unvollkommenen menschlichen Verhältnisse wohl ein Preis, den man zu bezahlen bereit wäre, wenn man damit auf die Dauer das gewünschte Ziel — gleicher Lohn für gleiche Arbeit — im großen und ganzen erreichen könnte.

Hier kam aber der zweite, mehr spezielle Gesichtspunkt ins Spiel. Die institutionelle Durchführung des Systems war häufig außerordentlich irritierend. Im Prinzip mußten alle Akkordnormen und Ergebnisse von Arbeitsplatzbewertungen durch zentrale Instanzen genehmigt werden. Dazu kam, daß nach Abschluß von Tarifverträgen durch die Sozialpartner die kontrollierenden Organe alle Details eingehend prüfen mußten, so daß viel Zeit verlorenging. Es kann kaum überraschen, daß unter diesen Umständen die allgemeine Welle der wirtschaftlichen Liberalisierung auch, vor der Lohnpolitik nicht haltmachte. Kurz nachdem Ende 1958 eine Regierung ohne die sozialistische Partei der Arbeit gebildet worden war, wurde daher die sogenannte „freiere“ Lohnpolitik eingeführt.

#### *Die „freiere“ Lohnpolitik*

Das entscheidende Merkmal der neuen Linie ist, daß Unternehmen und Betriebszweige mit hoher Produktivitätszunahme größere Lohnerhöhungen gewähren können als andere. Auch die Rentabilität und die Beschäftigungslage können berücksichtigt werden. Neben dieser Differenzierung muß eine gewisse Koordinierung im Auge behalten werden. Daher sollen bei sehr hohen Produktivitätssteigerungen die Preise ermäßigt werden. In jedem Fall müssen die Arbeitgeber erklären, daß die übereingekommenen Verbesserungen nicht zu Preiserhöhungen führen werden. Sektoren, die infolge nicht vorhandener oder sehr geringer Produktivitätsverbesserungen sehr ungünstig liegen, können nach gewisser Zeit ihr Lohnniveau an die allgemeine Entwicklung anpassen.

Kürzlich schrieb *The Economist*, daß das Produktivitätskriterium per Wirtschaftszweig zur „Kindergartenökonomie“ gehört. Das ist um so mehr der Fall, wenn die Produktivitätssteigerung u. a. berechnet werden kann auf Grund der Entwicklung der Jahresproduktion je Arbeiter, eine These, in der die häufige Verwechslung zwischen Produktion und Produktivität deutlich zutage tritt. Kurz gesagt: In Theorie und Praxis steht man mehr als zweifelnd gegenüber den neuen Richtlinien. Zudem mußte ein System von mathematischen Formeln als Ergänzung und Verdeutlichung hinzugefügt werden, weil die Auslegung Schwierigkeiten machte. Als schließlich mit Rücksicht auf die allgemeine Überspannung die Regierung auf „Mäßigung“ andrang, wurde eine Formel gefunden, die nach kurzer Zeit zu erneuten Diskussionen führte. Nachdem die Regierung ihre Ansicht bindend festgelegt hatte, erklärte das freigewerkschaftliche NW, daß es sich hierdurch nicht gebunden erachtete, wodurch die Zusammenarbeit in der „Stiftung der Arbeit“ unmöglich zu werden drohte. Mit Mühe wurde der endgültige Bruch vermieden.

Die Haltung des NW wurde durch verschiedene Ursachen bestimmt. Einmal ist es deutlich, daß in vielen Fällen keine Produktivitätsziffern vorliegen. Oft werden dann doch mit Kunst und Flickwerk umfangreiche Berechnungen aufgestellt. Für die Bauwirtschaft z. B. lehnten es bereits 1959 die Unternehmer ab, Ziffern vorzulegen. Die Gewerkschaften berechneten einen Trend von 6 vH. Das Statistische Amt kam — je nach Ausgangsjahr — auf 1,8 bis 4,2 vH. Diese 4,2 vH bildeten den Rahmen der von der Regierung „erlaubten“ Verbesserungen. Bei einer anderen Gelegenheit argumentierte

dieselbe Regierung im Parlament auf Grund der 6 vH der Gewerkschaften! In der Praxis stehen mehr als je Schein und Wirklichkeit im Gegensatz.

Andererseits führen Großbetriebe Lohnerhöhungen ein, bevor die offizielle Genehmigung vorliegt, d. h. der Vorstand macht sich strafbar. Natürlich kräht kein Hahn danach. Anfang April veröffentlichten die Organe der Sozialpartner neue, noch nicht gebilligte Löhne für kleine Betriebe der Metallindustrie. In einem Fall lautete der Kommentar: „Wer guten Willens ist, merkt die Absicht“ — und ist nicht verstimmt, möchten wir hinzufügen.

Es ist einleuchtend, daß derartige Umstände zu ernster Besorgtheit Anlaß geben: das Rechtsgefühl wird geschwächt, was in einer Demokratie außerordentlich bedenklich ist. Außerdem weiß niemand mehr, wie die lohnpolitischen Verhältnisse in Wirklichkeit liegen. Zudem müssen die Gewerkschaften damit rechnen, daß sie auf die Dauer ihr Gesicht gegenüber ihren Mitgliedern verlieren.

#### *Freie Lohnpolitik?*

Die freien Gewerkschaften in Holland waren weitgehend davon überzeugt, daß eine differenzierte, auf detaillierten Produktivitätsunterlagen beruhende Lohnpolitik praktisch nicht durchführbar ist. Darum strebten sie nach einem System, das unter Vermeidung der Fehler der „kriegswirtschaftlichen“ Kontrolle von allgemeinen, makroökonomischen Grundlagen ausgeht und den Notwendigkeiten einer harmonischen Expansion der Wirtschaft Rechnung trägt. Nachdem nicht zu erwarten ist, daß diese Lösung erreicht werden kann, werden immer mehr Stimmen laut, die als Alternative nur freie Lohnunterhandlungen sehen, wobei erwartet wird, daß die Vertragsparteien die gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen nicht aus dem Auge verlieren. Im äußersten Fall einer akuten Krise der Zahlungsbilanz oder drohender Arbeitslosigkeit wäre ein zeitlich begrenzter, allgemeiner Lohnstopp vorzusehen.

Im Grunde genommen ist es bedauerlich, daß das noble Experiment einer rationellen Lohnfindung nicht erreicht hat, was seine wärmsten Verteidiger erwartet haben. Vielleicht lag der „Irrtum“ — neben der Ausweglosigkeit des institutionellen Labyrinths — in einer zu optimistischen Einschätzung der menschlichen Natur und in der allgemeinen Unterschätzung der Expansionskraft der Nachkriegsökonomie. Ein System, das bei häufigen Schwankungen der Konjunktur funktionieren und segensreich wirken kann, braucht darum noch nicht imstande zu sein, bisher unbekannte Probleme einer langdauernden Hochkonjunktur zu lösen. So konnten überhöhte Löhne die durch den Krieg geschwächte Wirtschaft während der Wiederaufbauperiode ernstlich bedrohen und über Zahlungsbilanzkrisen große Arbeitslosigkeit zur Folge haben. In einer Situation, in der die Währungsreserven genügen, um zeitweilige Defizite der Zahlungsbilanz aufzufangen, und in der die Konkurrenzfähigkeit auch junger Industriebetriebe ständig zunimmt, ist es denkbar, daß ein höheres Lohnniveau nicht nur tragbar und daher im Hinblick auf die verzerrte Einkommensverteilung erwünscht, sondern auch notwendig ist, um im Rahmen der Europäischen Integration eine harmonische Entwicklung der eigenen Wirtschaft zu sichern. Der Niederländische Gewerkschaftsbund NW hat daher die „Stiftung der Arbeit“ veranlaßt, zu untersuchen, ob und inwieweit das „schwarze“ Lohnniveau tragbar oder unerwünscht ist und welchen Einfluß die Durchführung des EWG-Vertrages voraussichtlich auf die Löhne und Preise in den Niederlanden haben wird.

Zusammenfassend zeigt die niederländische Erfahrung, daß ein in der Theorie scheinbar perfektes System der Lohnfindung in der Praxis einer schnell expandierenden Wirtschaft durchlöchert wird. Zu dieser Wirklichkeit gehört auch, daß alle Erfahrungen zeigen, daß das Problem der Preisschziplin noch schwieriger zu lösen ist als das der Lohndisziplin.