

Lohn- und Tarifpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik

I

Als im Jahre 1967 das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ verabschiedet wurde, gab es kaum nennenswerte Kritik. Im Gegenteil, zwischen allen Beteiligten in der Wirtschaft bestand Übereinstimmung, daß dieses „Grundgesetz der neuen mittelfristigen Wirtschaftspolitik“ eine notwendige Voraussetzung für eine rationale Konjunktur- und Wachstumssteuerung bildet. Daran hat sich wohl auch bis heute nichts geändert. Im Grunde genommen bejahen alle Kräfte in unserer Wirtschaft diese wirtschaftspolitische Rahmenordnung, die der Regierung die Möglichkeit gibt, den Ablauf der Wirtschaft unter kurz- und mittelfristigen Gesichtspunkten zu beeinflussen. — Daß die Gewerkschaften voll hinter dieser Konzeption stehen, braucht eigentlich nicht besonders vermerkt zu werden; denn sie haben in ihrem Grundsatzprogramm von 1963 eine gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung vorgeschlagen. In einigen Punkten haben sie zwar weitergehende Vorstellungen, vor allem, was die Wettbewerbspolitik, die Investitionslenkung usw. angeht; aber wichtige Forderungen — das sollte man nicht übersehen — sind in dem sogenannten „Globalsteuerungsmodell“ erfüllt.

Über einen Punkt gibt es allerdings Meinungsverschiedenheiten, nicht nur zwischen Regierung und Gewerkschaften, sondern auch innerhalb der Gewerkschaften: über die sogenannten „Orientierungsdaten“, die von der Bundesregierung seit zwei Jahren veröffentlicht werden. Und da der Begriff der Orientierungsdaten im Zusammenhang mit der *konzertierten Aktion* steht, sind beide „Institutionen“ der mittelfristigen Globalsteuerung in den Meinungsstreit geraten. Zum Teil hängt das damit zusammen, daß der Ausdruck „konzertierte Aktion“ in einer doppelten Bedeutung verwendet wird:

Einmal versteht man unter konzertierter Aktion ein „gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“. In dem von *Alex Möller* herausgegebenen Kommentar zu diesem Gesetz¹⁾ heißt es: „Die konzertierte Aktion ist im Gesetz als *Verhalten* und nicht als *Zusammen-*

1) Vgl. Möller, A. (Hrsg.), Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1965, S. 94.

kunft definiert. Von einer Institutionalisierung eines Gremiums oder einer Verpflichtung der an einer konzertierten Aktion Beteiligten *zu einem bestimmten Verhalten* ist nicht die Rede" (Hervorhebungen A. Ch.).

Zum anderen wird die konzertierte Aktion in der Praxis sehr wohl als „Zusammenkunft“ und die „Orientierungsdaten“ mindestens als verpflichtende Richtgrößen verstanden. Um Mißverständnissen vorzubeugen — ich habe nicht gesagt: „verbindliche“ Richtgrößen; denn das hat bisher niemand ernsthaft behauptet oder auch nur erwogen. — Hinter dieser „speziellen“ Auslegung des § 3 des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ steht vielmehr eine bestimmte Vorstellung über eine zeitgemäße Wirtschaftssteuerung. Das ist zu beachten, wenn man sich kritisch mit dieser Frage auseinandersetzen will.

Die Zusammenkunft der Beteiligten, die heute praktiziert wird, hat unter den verschiedensten Gesichtspunkten Kritik gefunden²⁾. Darauf kann hier nicht näher eingegangen werden. Entscheidend für die praktisch-politische Beurteilung der konzertierten Aktion scheint mir jedoch zu sein, daß sie einen, wenn auch noch sehr unvollkommenen Versuch darstellt, die in der Vergangenheit üblichen bilateralen Kontakte und Verfilzungen zwischen Regierung und autonomen Gruppen durch multilaterale Abstimmungsformen abzulösen. Insofern ist das ein wichtiger Beitrag, neue Wege der gegenseitigen Information und Abstimmung zu gehen und auszuprobieren. Ob es in den letzten beiden Jahren tatsächlich gelungen ist, damit ein neues Modell der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den autonomen Gruppen zu entwickeln, läßt sich nur schwer beurteilen. Viele technische Mängel, vor allem im Zusammenhang mit der Vorformung und Vorbereitung von Entscheidungen, haben den Gesprächsverlauf und die Ergebnisse der Gespräche im Rahmen der konzertierten Aktion nicht immer günstig beeinflußt.

II

Entscheidend scheint mir jedoch ein anderer Punkt zu sein. Mit dem Gedanken der konzertierten Aktion wird — wie ich bereits angedeutet habe — eine bestimmte wirtschaftspolitische Vorstellung verbunden. Es geht darum, „die Globalsteuerung“ — gemeint ist: die Geld- und Fiskalpolitik — „durch ein drittes Instrument: die Einkommenspolitik“³⁾ zu ergänzen. Da dieses Instrument nicht nur mit der konzertierten Aktion in Verbindung gebracht wird, sondern manchmal fast mit ihr identifiziert wird, scheinen mir vorweg noch einige Anmerkungen zur *Einkommenspolitik* angebracht.

Unter dem Ausdruck „Einkommenspolitik“ wird sehr Unterschiedliches zusammengefaßt: Einkommenspolitik kann bedeuten:

— eine autonome Verteilungskonzeption der Regierung oder einzelner sozialer Gruppen;

— wirtschaftspolitischer Einfluß der Regierung auf die Einkommensentwicklung einzelner oder aller sozialer Gruppen, die am Wirtschaftsprozeß beteiligt sind, und schließlich

— indirekter Einfluß auf die Lohnpolitik, um das Ziel eines stetigen Wachstums bei Preisstabilität zu erreichen.

In der Bundesrepublik wird — ähnlich wie in anderen Ländern — der Versuch unternommen, die letzte Version der Einkommenspolitik zu verwirklichen. Dabei wird übersehen, daß Lohn- und Gehaltsfragen nicht nur eine wirtschaftliche Dimension haben; es handelt sich vielmehr um Verteilungsgrößen, und um Verteilungsfragen geht es, wenn

2) Vgl. Biedenkopf, K., Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 3 (1968), S. 320 f.

3) Schlecht, O., Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968, S. 5.

LOHNPOLITIK IM RAHMEN MITTELFRISTIGER WIRTSCHAFTSPOLITIK

um den „gerechten“ oder „angemessenen“ Lohn gestritten wird. Das ist der Grund für das doppelte Dilemma, dem die „Einkommenspolitik“ im Rahmen der konzertierten Aktion gegenübersteht:

Auf der einen Seite soll die Lohnentwicklung, durch Orientierungsdaten gesteuert, sich Wachstums- und stabilitätskonform in die projizierten Entwicklungsstrukturen einordnen oder anpassen. Soweit es um das mittelfristige Wachstum der Wirtschaft geht, hat sie — unter Berücksichtigung einer geschätzten Sparquote — im Rahmen der Konsumquote zu bleiben; soweit es um die mittelfristige Sicherung der Preisniveaustabilität geht, übernimmt sie die Aufgabe, das Kostenniveau zu stabilisieren. In beiden Fällen wird die Lohnpolitik aber zu einer Instrumentvariablen der Globalsteuerung.

Unmittelbarer Anlaß für diese Ergänzung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums ist der Umstand, daß es mit den Mitteln der Geld- und Fiskalpolitik allein bisher nirgendwo gelungen ist, die wirtschaftspolitischen Ziele: Vollbeschäftigungswachstum und Preisniveaustabilität gleichzeitig zu verwirklichen. Das Dilemma besteht darin, daß die Wirtschaftspolitik, um Wachstum und Vollbeschäftigung zu sichern, eine expansive, mindestens jedoch elastische Geld- und Fiskalpolitik betreiben muß. Wenn sie zugleich Preisniveaustabilität erreichen will, so sieht sie sich gedrängt, ihre expansiven Maßnahmen in der jeweiligen konjunkturellen Situation dosiert einzusetzen oder sogar mit restriktiven Mitteln auf die Nachfrage (auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften) einzuwirken. Das führt in der Regel zu Wachstumseinbußen und Beschäftigungsschwankungen, die dem Vollbeschäftigungsziel widersprechen.

Auf der anderen Seite ist ebenso unbestritten, daß alle Gruppen in unserer Gesellschaft eigenständige Verteilungsziele verfolgen. Das gilt nicht nur für die Gewerkschaften, für sie jedoch besonders. Die Geschichte der gewerkschaftlichen Tarifpolitik ist eine Geschichte von Verteilungskämpfen. In der gesamtwirtschaftlich-funktionalen Betrachtungsweise, die in den Projektionsmodellen dominiert, verschwindet dieser Aspekt oder er wird nur noch als Störgröße registriert. Die langen Reihen der Statistik verwischen die Kampfspuren; was zurückbleibt, sind „eiserne Gesetze“, und viele Ökonomen sehen ihre Funktion darin, die Entwicklungslinien nach- und vorzuzeichnen, die den Ablauf der Wirtschaft bestimmen. Dabei werden nicht nur alle Ordnungsprobleme, sondern auch die Verteilungsfrage ausgeklammert; die Verteilung des Sozialprodukts wird zu einer abgeleiteten Variablen der staatlichen Wirtschaftspolitik; sie hat sich der gesamtwirtschaftlichen Zielkombination stetiges Wachstum, Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität unterzuordnen, oder anders ausgedrückt: die Einkommensverteilung ist nicht Zielgröße, sondern Ergebnis der Wirtschaftspolitik und als solche hinzunehmen.

III

Welche Rückwirkungen haben nun lohnpolitische Orientierungsdaten, die einseitig als stabilitätskonforme Richtgrößen ausgebildet sind, auf die gewerkschaftliche Tarifpolitik? Diese Frage läßt sich weder einfach noch generell beantworten. Die Antwort hängt auch hier, wie bei vielen Fragen, von der Art der Orientierungsdaten ab, die im Rahmen der Einkommenspolitik zur Verfügung gestellt werden. Das Problem, um das es hier geht, läßt sich in mehrere Einzelfragen auflösen, nämlich:

1. Wer entwickelt die Entscheidungsmodelle?
2. Welcher Verbindlichkeits- oder Verpflichtungsgrad kommt den Orientierungsdaten zu?
3. Handelt es sich um Durchschnittswerte oder Unter- und Übergrenzwerte?
4. Welche Abweichungen von den Durchschnittswerten werden als „Bandbreiten“ für zulässig gehalten?
5. Werden Tariflohnsatz- oder Effektivlohnsatzsteigerungen vorgegeben?

Je nachdem, wie diese Fragen beantwortet werden, sind unterschiedliche Formen von Tariflohnorientierungen denkbar. Für alle Orientierungsformen, unabhängig von den technischen Modalitäten, aber gilt: Unter Geltung der Tarifautonomie ist der Verbindlichkeitsgrad von Orientierungsdaten abhängig vom Grad der gewerkschaftlichen Mitarbeit in staatlichen Lohnkommissionen (Lohnamt) und vom Zentralisierungsgrad der Tariflohnverhandlungen.

Staatliche Lohnkommissionen haben bei uns zwar keine praktische Bedeutung; die Idee eines „Lohnamts“ spielt aber in der wissenschaftlichen Diskussion eine erhebliche Rolle. Es sei hier nur auf die Beratungen des Vereins für Socialpolitik im Oktober 1968 verwiesen, wo Professor *Klaus*⁴⁾, zwar unter erheblicher Kritik, aber doch auch mit viel Zustimmung, ein Lohnbildungssystem vorgeschlagen hat, das in diese Richtung geht.

Praktisch bedeutsam für die Bundesrepublik ist demgegenüber die Frage, welcher Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad tariflicher Lohnverhandlungen und dem faktischen Verbindlichkeitsgrad von Orientierungsdaten besteht. Verglichen mit der Praxis in einigen anderen Ländern weist die tarifliche Lohnfindung in der Bundesrepublik ein verhältnismäßig hohes Maß an Zentralisierung auf. Die Erfahrung zeigt — und darauf kommt es hier an —, daß bei Lohnverhandlungen in großräumigen Tarifgebieten Orientierungsdaten, auch wenn sie rechtlich unverbindlich sind, faktisch doch einen stark vorfixierenden Einfluß auf das Verhandlungsergebnis haben. Bei „Großverhandlungen“ sorgen in der Regel die öffentliche Meinung und die Regierung dafür, daß Überschreitungen der Orientierungsdaten als wirtschaftspolitisches Fehlverhalten hingestellt werden. Außerdem muß bei Schlichtungsverfahren in „Großtarifbereichen“ damit gerechnet werden, daß der Schlichter oder Schlichtungsgremien ihre Entscheidungen auf Orientierungsdaten gründen.

Wird unter diesen Umständen der tarifpolitische Spielraum durch Orientierungsdaten grundsätzlich und unter allen Umständen eingeschränkt? Auf den ersten Blick liegt es nahe, einfach ja zu sagen; denn durch Orientierungsdaten, insbesondere wenn sie kaum eine Bandbreite haben, werden Schrauben angesetzt, die es den Gewerkschaften zwar nicht unmöglich, aber doch sehr schwer machen, konjunkturelle und sektorale Spielräume voll auszuschöpfen.

Aus der Sicht einer mittelfristigen Wachstumsstrategie ist das aber gerade beabsichtigt. Mit Hilfe lohnpolitischer Richtgrößen soll einmal der Kampf um die Differentialrenten eingedämmt und zum anderen die konjunkturellen Reaktionszeiten, mit denen die Tariflohnentwicklung sich den Marktdaten anpaßt, verkürzt werden. Beide Erscheinungen werden für die zyklischen Wachstumsstörungen und die Preisspannungen im Wachstumsablauf verantwortlich gemacht. Insofern ist der Versuch, die Gewerkschaften für eine mittelfristige Lohnorientierung zu gewinnen, durchaus legitim und von der Sache her nur punktuell, nicht jedoch grundsätzlich zu kritisieren.

In der Praxis stellen sich jedoch den Gewerkschaften erhebliche Schwierigkeiten, die ihr zuge dachte wirtschaftspolitische Ausgleichs- und Stabilisierungsfunktion zu erfüllen. Nicht nur, daß in einem solchen System die Möglichkeit besteht, die Gewerkschaften in eine bloß stabilitätspolitische Rolle abzudrängen, sie gleichsam als Hilfskommando der Stabilitätspolitik einzusetzen; sie sollen mit einer „maßvollen“ Lohnpolitik gegenhalten und so die Last der Restriktionsstrategie übernehmen, sei es, daß die Regierung mit ihrer Stabilitätspolitik am Widerstand anderer Kräfte in unserer Gesellschaft scheitert oder sei es, daß sie andere Fehler damit ausgleichen will. Hierfür gibt es zu viele Beispiele aus der Vergangenheit und aus anderen Ländern, als daß hierüber Illusionen möglich wären.

Aber nehmen wir einmal an, die Gewerkschaften erklären sich grundsätzlich bereit, die vorgegebenen Orientierungsdaten zu akzeptieren, sei es im Interesse eines stetigen

4) Vgl. Klaus, J., Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzung (Manuskript), bes. S. 27 ff.

Wachstums oder der Preisniveaustabilität. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden sie dann, und zwar sehr bald, feststellen müssen, daß in vielen Bereichen die Effektivlöhne sich von den Tariflöhnen lösen und ihren eigenen Gesetzen folgen. Branchenkonjunkturen und Firmenentwicklung bestimmen unter diesen Umständen die Marktlöhne, die in der Wirtschaft gezahlt werden.

IV

In einigen Ländern, in denen starre einkommenspolitische Richtlinien entwickelt und praktiziert werden, haben diese Erscheinungen zu einer Schwächung oder sogar zum Zusammenbruch der Einkommenspolitik geführt⁵⁾. Am deutlichsten läßt sich das in Schweden und in den Niederlanden nachweisen.

In *Schweden* hat die stark zentralisierte und gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik nicht zu gewährleisten vermocht, daß sich die Löhne im Rahmen der vorgegebenen Orientierungslinien entwickelt haben. Im Gegenteil, die Effektivlöhne haben in gewissen Phasen die tarifvertraglich vereinbarten Löhne um das Doppelte übertroffen⁶⁾.

In den *Niederlanden*, wo in den fünfziger Jahren eine angeblich „erfolgreiche“ Einkommenspolitik betrieben wurde, brach das System mit Erreichen der "Vollbeschäftigung zusammen. Die Unternehmer gingen mehr und mehr dazu über, den „gesetzlich“ fixierten Lohnspielraum zu durchbrechen: Durch Umstufungen in höhere Tarifklassen (*ttpgrading*), Erhöhung der Leistungslöhne (Akkord- und Prämienlöhne) und die Zahlung von „schwarzen Löhnen“ wurde der gesamtwirtschaftliche Lohnrahmen soweit ausgehöhlt, daß schließlich den Gewerkschaften nichts anderes übrigblieb, als nachzuziehen. Als im Jahre 1958 ein neues rechtsorientiertes Kabinett die Regierung übernahm und eine Reihe von verteilungspolitischen Akzentverschiebungen zugunsten der Unternehmer und Grund- und Bodenbesitzer vornahm, wurden die Spannungen verstärkt⁷⁾. Die Entwicklung und Anwendung von Lohnnormen waren in dieser Situation kaum noch möglich. Die perfektteste einkommenspolitische Konzeption, die es bisher gab, war damit gescheitert.

Die strenge Orientierung der Löhne an vorgegebenen Leitlinien hat sich nicht bewährt. Zum Teil ist das auf den Umstand zurückzuführen, daß die Regierungen nicht in der Lage waren, die Effektivlohnbildung zu beeinflussen. Im Gegenteil, je strenger und zentralistischer die lohnpolitischen Orientierungs- und Verhaltensregeln gehandhabt wurden, um so größer war die Lohndrift und um so geringer die Bereitschaft der Gewerkschaften, sich an den vorgegebenen Orientierungsdaten oder Leitlinien zu halten.

Wenn man beide Entwicklungserscheinungen, die staatliche Orientierungspolitik und die Effektivlohnbildung, im Zusammenhang sieht, so wird die gewerkschaftliche Tarifautonomie von zwei Seiten her begrenzt: nach oben durch gesamtwirtschaftliche Orientierungslinien, nach unten durch die autonome Lohnbildung in den Unternehmen.

In dem dreistufigen Lohnbildungsprozeß zwischen Staat, Gewerkschaft und Unternehmen, mit dem wir es hier zu tun haben, wird der Handlungsspielraum der Gewerkschaften zwar nicht aufgehoben, aber doch erheblich eingeschränkt. Dabei tritt folgender Wirkungszusammenhang in Kraft: Je stärker die kollektive Lohnpolitik unter dem Druck wirtschaftspolitischer Normierungen zum generellen Maßhalten angehalten wird, ohne Rücksicht auf spezifische Branchen- und Firmenverhältnisse, um so stärker wird die „Nei-

5) Vgl. Sadiverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1967/68, Ziff. 373 ff.

6) Vgl. Busch-Lüty, Ch., Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, Basel-Tübingen 1964, S. 144.

7) Vgl. Penn, J., Harmonie und Konflikt in der Einkommenspolitik: Die Niederländischen Erfahrungen, in: Probleme der Einkommenspolitik, hrsg. von E. Schneider, Tübingen 1955, S. 133.

gung zur Lohndrift" in den Unternehmen. Zu der im Rahmen der Umsetzung von Tariflöhnen in betriebliche Leistungs- (Prämien- oder Ergebnis-)löhne (*method drift*) kommen dann noch Marktzulagen (*market drift*), die die gesamtwirtschaftlich fixierten Tariflohnsätze erheblich überschreiten können; und das ist nichts anderes als eine Ausweitung der Lohnbildungsautonomie im Unternehmen.

Man kann diesen gesamtwirtschaftlichen Lohnbildungsmechanismus als ein Riegelsystem bezeichnen. Wenn die Bandbreite der staatlichen Lohnorientierung nur schmal ist und die lohnpolitischen Maßgrößen auf Restriktionskurs gestellt sind, wäre ein Zustand denkbar, der die Gewerkschaften von einem wirkungsvollen Einfluß auf die Effektivlohnbildung abriegelt. Damit habe ich nur eine Möglichkeit angedeutet; das sei ausdrücklich gesagt; noch sind wir bei uns nicht so weit. Aber viele Ansätze und Konstruktionen im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik weisen in die angedeutete Richtung, darüber sollte es heute eigentlich keine Meinungsverschiedenheiten mehr geben.

Trotzdem wäre es bedenklich, wenn die Gewerkschaften sich dazu entschließen würden, auf Restrauktionskurs zu gehen und die Wiederherstellung der alten Laissez-Faire-Verhältnisse zu fordern. Die Tarifautonomie war auch in diesem System umstritten, und die Tarifpolitik stand damals häufiger auf der Anklagebank als viele heute wahrhaben wollen. In den sechziger Jahren hatten es die Gegner der Gewerkschaften endgültig erreicht: die Lohn-Preis-Spirale war das große Thema. Und keine wirtschafts- und gewerkschaftspolitische Diskussion konnte ihm ausweichen. Erst durch die Schützenhilfe, die der Sachverständigenrat den Gewerkschaften lieferte, indem er die eigentlichen Inflationsursachen jener Entwicklungsphase herausstellte, wurden sie aus dieser beengten Lage befreit. Die Gemüter begannen sich zu beruhigen.

Aber derselbe Sachverständigenrat, der den Gewerkschaften seit 1964 Wohlverhalten in ihrer Tarifpolitik bescheinigt hatte, entwickelte gleichzeitig die *kostenniveauneutrale Lohnregel* und schließlich — als Marschgepäck für die Krise 1966/67 — den bekannten „Rahmenpakt“; und man ist fast geneigt zu sagen: Alles „Übel“ begann mit diesem perfekten gesamtwirtschaftlichen Lohnfindungsmodell. Die Bundesregierung — wohlge-merkt: die neue Bundesregierung, hat dann den § 3 des „Stabilitätsgesetzes“ formuliert, der in der ursprünglichen Fassung nicht vorgesehen war. Damit war die Einkommenspolitik geboren, und für die Gewerkschaften geht es heute darum, ihre Tarifpolitik unter den veränderten Bedingungen zu überprüfen und die Möglichkeiten und Grenzen neuer Strategien ins Auge zu fassen.

VI

Wir stehen also vor der Frage, in welche Richtung sich die gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik weiterentwickeln sollte. Wenn man sich auf eine allgemeine Betrachtung beschränkt, was hier geschehen soll, so stehen grundsätzlich drei Strategien zur Wahl: die Strategie der Anpassung an vorgegebene tarifpolitische Richtgrößen; eine aggressive Strategie und schließlich eine flexible Strategie, die sowohl gesamtwirtschaftliche und branchenwirtschaftliche als auch die betrieblichen Verhältnisse in der Tarifpolitik berücksichtigt.

Was die *Strategie der Anpassung* angeht, so wird sie wohl kaum von den Gewerkschaften akzeptiert werden können. Denn eine vorbehaltlose und unkritische Orientierung an vorgegebenen Projektionsdaten würde den tarifpolitischen Spielraum erheblich einengen; das Ergebnis wäre in den meisten Bereichen ein Hochschnellen der marktbedingten Lohndrift und das heißt: die Tariflohnentwicklung würde von der Effektivlohnentwicklung abgekoppelt. Der Hauptgrund für diese Erscheinung ist oben bereits angeführt worden. Es kommt jedoch noch eine andere Ursache hinzu, die mit der Projektions-

Strategie der Regierung zusammenhängt. Jede Regierung wird bei ihren Projektionsaufgaben bemüht sein, so vorsichtig wie möglich zu disponieren oder anders ausgedrückt: sich eher auf pessimistische als auf optimistische Prognosen zu stützen. Die Projektionsdaten erscheinen in diesem System als Untergrenzen, die sie auf alle Fälle realisieren will. Geht das Gesamtwachstum oder das Wachstum wichtiger Komponenten über die Zieldaten hinaus, so wäre damit eigentlich der Revisionsfall eingetreten; die Orientierungsdaten für die Lohnpolitik müßten „angepaßt“ werden. Da solche Revisionen aber mit erheblichen Auseinandersetzungen verbunden sein dürften, auch innerhalb der Gewerkschaften, weil die einen bereits abgeschlossen haben, andere sich mitten in der Verhandlung befinden usw., werden sie in der Regel unterbleiben. Die Regierung hat unter diesen Umständen ein Interesse daran, unabhängig davon, wie sich die wirtschaftliche Entwicklung gestaltet, die Tarifpartner anzuhalten, wie Minister *Strauß* für das Jahr 1969 formuliert, „sich unbedingt an die Lohnleitlinien zu halten“⁸⁾. Wenn man einmal von dem sprachlichen Lapsus von der „Lohnleitlinie“ absieht, so fällt besonders das Wort „unbedingt“ auf. Darin liegt die Aufforderung, die im Jahreswirtschaftsbericht verkündete Orientierungslinie für die Lohnpolitik vorbehaltlos einzuhalten; das ist ein Plädoyer für eine konsequente Anpassungsstrategie.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte darin bestehen — und damit komme ich zur zweiten Strategie —, daß die Gewerkschaften auf diese Politik mit einer *aggressiven Lohnpolitik* reagieren. Was man darunter im einzelnen auch immer verstehen mag, allgemein ausgedrückt handelt es sich darum, alle Markt- und Machtchancen, ohne Rücksicht auf gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (Beschäftigungs-, Preis- und Wachstumswirkungen), wahrzunehmen und das unter Einsatz der Kampfmittel, die den Gewerkschaften zur Verfügung stehen. So überzeugend dieses strategische Modell auf den ersten Blick auch erscheinen mag, es hat zwei grundlegende Mängel und es ist im übrigen bei uns in der Bundesrepublik schon aufgrund der Gewerkschaftsstruktur und des Selbstverständnisses der Gewerkschaften nicht zu verwirklichen:

Der erste Mangel liegt darin, daß es auf diese Weise kaum gelingt, die Gewinne, auf die sich der Angriff richtet, entscheidend einzuschränken. Im Gegenteil, in allen Ländern, in denen Gewerkschaften nach diesem Prinzip handeln, sind die Gewinnraten (und Selbstfinanzierungsquoten) ungleich höher als bei uns. Große Gewinne werden durch eine solche Politik nicht verringert sondern eher gesteigert; denn durch die Kaufkrafteffekte solcher Lohnerhöhungen wird der Preiserhöhungsspielraum der Unternehmer verbreitet und damit steigen die Gewinne, und zwar nicht verhältnismäßig, sondern in den meisten Fällen überproportional. Eine aggressive Lohnpolitik macht die Reichen nicht weniger reich, es kann sogar sein, daß sie eher die wirtschaftlich Schwachen belastet.

Aber eine solche Politik hat noch einen anderen Mangel. Sie zwingt die wirtschaftspolitischen Instanzen zu einem Restriktionskurs und das nicht im Sinne einer abgestimmten und wohl-dosierten Wachstumssteuerung, sondern eher im Sinne des „go and stop“, also einer abrupten Geld-, Kredit- und Fiskalpolitik, die Preisniveaustabilität zu erzwingen sucht. Das geht normalerweise auf Kosten der Beschäftigung und des Wachstums und damit auf Kosten der Arbeitnehmer, die von solchen Restriktionsstrategien besonders betroffen werden. Daß die gewerkschaftliche Tarifpolitik von solchen „Stop-Strategien“ empfindlich getroffen wird, haben wir im Jahre 1967 deutlich erfahren.

In der Bundesrepublik scheidet diese Strategie aber noch aus einem anderen Grunde aus. In den deutschen Gewerkschaften hat sich eine Organisationsstruktur herausgebildet, die eine konsequente Anwendung aggressiver Strategien, wie sie in den angelsächsischen „Business-Unions“ praktiziert werden, gar nicht erlaubt. Kleine (Berufs- oder Betriebs-)Gewerkschaften können solche Methoden ohne großes Risiko anwenden, große Industriegewerkschaften sind dazu sehr viel weniger in der Lage; sie müssen die Interessen von Arbeitnehmern vertreten, die sich zum

8) Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznadiriditen, Nr. 68 vom 28. 2. 1969, S. 2.

Teil auf viele Branchen verteilen. Und ihre Lohn- und Tarifpolitik wird dementsprechend schon von vornherein ausgewogener und in den meisten Fällen, auch ohne staatliche Orientierungsdaten, sehr viel stärker gesamtwirtschaftlich orientiert sein, als es viele Kritiker, vor allem aus der Wissenschaft, weil sie sich in sehr starkem Maße auf angelsächsische Literatur stützen, wahrhaben wollen. Dazu kommt noch, daß sich die deutschen Gewerkschaften ungleich stärker als das im Ausland der Fall ist, mit Fragen der Gesamtordnung beschäftigen. Viele Kritiker wären deshalb gut beraten, wenn sie das Grundsatzprogramm des DGB nicht immer nur partiell lesen würden, vor allem die Stelle, in der von „Orientierungsdaten“ die Rede ist. Es gibt in diesem Grundsatzprogramm mehr Anhaltspunkte für Ordnungsvorstellungen als häufig unterstellt wird; und wenn man genau liest, dann müßten eigentlich einige Mißverständnisse über Ziel und Weg der Gewerkschaften auszuräumen sein. Unter diesem Gesichtspunkt — und nur deshalb habe ich die letzten Bemerkungen angeführt — sollte den Gewerkschaften nicht immer wieder der Vorwurf gemacht werden, daß sie eine aggressive Lohn- und Tarifpolitik betreiben, gegen die angeblich staatliche Vorkehrungen zu treffen sind.

Damit komme ich zur dritten Strategie: nämlich zu dem Modell einer flexiblen Lohn- und Tarifpolitik, wie sie von den Gewerkschaften zum Teil schon betrieben wird, zum Teil jedoch noch zu entwickeln ist. Dabei ist von einer Grundvoraussetzung auszugehen, die bei den meisten Gesprächen und Auseinandersetzungen über die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Lohn- und Tarifpolitik ausgeklammert wird: autonome gesellschaftliche Gruppen — und das gilt besonders für die Gewerkschaften — bauen ihre Politik nicht ausschließlich auf ökonomischen Zielfunktionen auf. Sie verfolgen vielmehr immer ein Bündel von Zielen; darunter befinden sich Ziele, bei denen es um soziale Tatbestände: Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsplatzsicherung usw., um die Lohnhöhe und Lohnformen in den Betrieben und schließlich auch um die Stellung der Gewerkschaften oder ihrer Repräsentanten (Vertrauensleute) geht. In diesem komplexen Zielbündel spielt der Lohn zwar eine -wichtige und dominierende Rolle; er ist jedoch nicht der einzige Faktor der Tarifpolitik.

Aber auch soweit es um den Lohn geht, sind neben den gesamtwirtschaftlichen Orientierungskriterien (Arbeitsproduktivität, Konsumquote, Kostenentwicklung usw.) andere konjunkturelle, strukturelle und betriebliche Faktoren zu berücksichtigen, die die Lohnbildung beeinflussen. In einer programmatischen Erklärung der EWG-Kommission wird dieser Standpunkt vertreten; er hebt sich von einigen Vorstellungen, die bei uns in der Bundesrepublik diskutiert werden, durch seine Offenheit und Flexibilität wohltuend ab. Unter der Überschrift „Einkommenspolitik“ heißt es dort unter anderem:

„Es scheint... unerlässlich, die Arbeitsproduktivität durch andere Kriterien, wie z.B. die Arbeitsmarktlage, die Situation auf den Auslandsmärkten, die Kapitalintensität, die Rentabilität usw. zu ergänzen. Die Hinzuziehung weiterer, in der jeweiligen Situation relevanter Gesichtspunkte sollte schließlich zur Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Situation führen, die letztlich als entscheidender Maßstab für die mögliche Entwicklung der verschiedenen Einkommensarten angesehen werden sollte. Die Beachtung der gegenwärtigen und künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die flexible Berücksichtigung verschiedener Orientierungsdaten sollte am besten anhand von größenordnungsmäßigen Vorstellungen über die künftige Einkommens- und Vermögensentwicklung erfolgen.“⁹⁾

Damit ist ein einkommenspolitisches Programm umrissen, das die Tarifpolitik zwar in den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungszusammenhang stellt, sie gleichzeitig aber als autonome Aufgabe der Tarifverbände bestehen läßt. Die Tarifverbände sind frei, konjunkturelle, arbeitsmarktpolitische und betriebliche Lagefaktoren bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Wenn man noch ihre verbandspolitischen Strategien: kurze oder lange Laufzeiten von Tarifverträgen, unterschiedliche Kombination von Forderungsbe-

9) Entwurf des Zweiten Programms für die mittelfristige Wirtschaftspolitik. Bundesdrucksache V/2842, Bonn 1968, S. 88.

LOHNPOLITIK IM RAHMEN MITTELFRISTIGER WIRTSCHAFTSPOLITIK

standteilen (Einkommenssicherungsabkommen, Urlaubsregelungen, Lohnbildungsformen usw.) in die Betrachtung einbezieht, so ist festzustellen, daß auch bei gesamtwirtschaftlicher Orientierung der Lohn- und Tarifpolitik die Tarifautonomie voll erhalten bleibt. Man sollte deshalb nicht wie gebannt auf die Orientierungsdaten starren, sondern sich mit ihnen auseinandersetzen. Das ist aber nur möglich, wenn die Gewerkschaften über ihre tarifpolitische Funktion hinaus zugleich an der Vorbereitung wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen beteiligt werden.

VII

In diesem Sinne ist die Zusammenarbeit zwischen Staat und Gewerkschaften eine notwendige Bedingung für das Gelingen einer sozialorientierten Wirtschaftspolitik. Aber eine konstruktive Zusammenarbeit wird nur gelingen, wenn die Gewerkschaften sich nicht auf die Lohn- und Tarifpolitik beschränken, sondern auch eine gesamtwirtschaftliche Verteilungsstrategie entwickeln und verfolgen. Im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ ist dieses Thema nur andiskutiert worden, und zwar im Rahmen einer mittelfristigen Verteilungspolitik. Die Probleme, die sich damit stellen, sind bekannt.

Ein zusätzliches Ziel, das zudem nicht vollständig quantifiziert werden kann, bringt sicherlich neue Zielkollisionen mit sich, wobei die Situation noch dadurch erschwert wird, daß die Regierung und die sozialökonomischen Gruppen jeweils eigenständige Verteilungsziele verfolgen.

Aber diese Zielkonflikte sind nicht unlösbar, es würde fürs erste genügen, wenn man sich entschließen könnte, die Verteilungsverhältnisse transparent zu machen. Dabei handelt es sich nicht nur darum, ökonomische Wirkungszusammenhänge zu erläutern. Wichtiger, wenn auch kontroverser, sind die *Verteilungswirkungen* wirtschaftspolitischer Grundentscheidungen. Wenn Einkommenspolitik mehr sein soll als eine stabilitätskonforme Verhaltensregel für die Tarifparteien, so muß man den Schritt wagen, die autonomen Gruppen „an den Auseinandersetzungen über die Gestaltung jener Strukturen, die die naive Produktivitätslohnpolitik als vorgegeben betrachtet“¹⁰⁾, zu beteiligen. Dabei geht es darum, über die Aufteilung des Konsumanteils hinaus die gesamte Verwendungsstruktur in die Auseinandersetzungen einzubeziehen. Im Vordergrund steht die Frage nach:

der konsumtiven oder nichtkonsumtiven Verwendung des Sozialprodukts, also die Frage nach dem angestrebten Wachstum;

die Verteilungswirkungen unterschiedlicher Wachstumskonzeptionen und

die Frage nach der Verteilung des Vermögens, das sich parallel zur Realinvestition bildet.

Diese Aspekte der Verteilungspolitik lassen sich weiter differenzieren. Es geht auch um Finanzierungsfragen (Selbstfinanzierung oder Fremdfinanzierung der Unternehmen) und um die Steuer- und Finanzpolitik. Alle diese Fragen sind bereits in sich, vor allem aber unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten, kontrovers. Auch die Wissenschaft kann hierbei nur auf die großen Unbestimmtheitsbereiche verweisen. Viele Entscheidungen werden deshalb auch in Zukunft unter Ungewißheit zu treffen sein. Um so mehr erscheint es geboten, von einseitigen Verteilungsformeln und Automatismen Abschied zu nehmen. Eine Einkommenspolitik, die sich darauf beschränkt, den Gewerkschaften ihren Spielraum zuzuweisen, ohne sie an der Bestimmung der alternativen Ziele und damit an der Wirtschaftspolitik zu beteiligen, ist zum Scheitern verurteilt.

10) Vgl. Bombach, G., Möglichkeiten und Grenzen einer Verteilungspolitik. Referat auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik im Herbst 1968, Manuskript, S. 20.