

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ZWANZIGSTES JAHR

JUNI 1969

6

HORST SCHULMANN

Lohnpolitik und was dazugehört

I

Das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verpflichtet den Rat, zu untersuchen, „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“. Diesen Auftrag hat der Rat von Anfang an dahin interpretiert, daß die genannten Ziele grundsätzlich gleichrangig und daß andere Ziele im Konfliktfall unerheblich sein sollen ¹⁾. An die enge Beschränkung des Untersuchungsauftrags muß immer wieder erinnert werden, denn ein guter Teil der Kritik, die an den wirtschaftspolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrates geübt wird, setzt sich über diese Beschränkung hinweg und ist deshalb im Grunde an die Adresse des Gesetzgebers gerichtet.

II

Im In- und Ausland vertreten Politiker und Wissenschaftler überwiegend die Ansicht, ein *Zielbündel*, wie es dem Sachverständigenrat vorgegeben ist, sei unter realistischen Bedingungen nicht gleichzeitig zu verwirklichen; vor allem bestehe ein unaufhebbarer Konflikt zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel. Dieser Auffassung hat sich der Rat bekanntlich nicht angeschlossen. Daß ein solcher Konflikt möglich, ja sogar wahrscheinlich, aber eben nicht unvermeidbar ist, jedenfalls unter den in der Bundesrepublik gegebenen Bedingungen, durchzieht wie ein roter Faden alle seine Gutachten.

Konflikte zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel können eintreten,

— weil es in einer inflatorisch gestimmten Umwelt unmöglich ist, das Binnenpreisniveau bei festen Wechselkursen stabil zu halten;

— weil die Wirtschaft von Trägern wirtschaftlicher Macht durchsetzt ist.

1) Der Verfasser ist gegenwärtig wissenschaftlicher Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Alle Fehler und Mängel, die seinem Versuch, die lohnpolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrates zu resümieren, anhaften, gehen selbstverständlich allein zu seinen Lasten.

III

Konjunkturdiagnose und -therapie leiden im Grunde immer noch daran, daß man die *außenwirtschaftlichen Beziehungen* als eine Randerscheinung betrachtet. Ob es um die Fiskalpolitik, die Lohnpolitik oder die Vermögensbildungspolitik geht — die Neigung, in den Kategorien einer geschlossenen Wirtschaft zu denken, ist groß. International-ökonomische Überlegungen spielen noch am ehesten eine Rolle in der Geld- und Kreditpolitik, jedenfalls solange diese — wie gegenwärtig — zur Passivität verurteilt ist. Der Sachverständigenrat hat daher immer wieder darlegen müssen, daß bei festen Wechselkursen und freier Konvertibilität eine nationale Stabilisierungspolitik zum Scheitern verurteilt ist, weil das Binnenpreisniveau auf mittlerer Sicht außendeterminiert ist. Gewiß hat es auch in der Bundesrepublik Phasen gegeben, in denen die heimischen Inflationskräfte die auswärtigen überwogen, aber da unsere Wirtschaft seit Anfang der fünfziger Jahre zu außenwirtschaftlichen Überschüssen neigt, und zwar auch nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung, kann man wohl schließen, daß die Bundesrepublik eher von der schleichenden Geldentwertung in der Welt mitgezogen wurde, als daß sie sie getrieben hätte. Es ist deshalb auch ziemlich müßig, den anhaltenden Preisauftrieb in der Bundesrepublik dem mehr oder minder inflatorischen Verhalten einzelner Bereiche zuzuschreiben, etwa der Haushaltsgebarung der öffentlichen Hand, der Lohnpolitik der Gewerkschaften oder der Preispolitik der Unternehmen.

IV

Die Scheu, die außenwirtschaftliche Inflationsquelle mit dem Mittel der *Wechselkurspolitik* zu verstopfen, hat viele, meist irrationale Gründe. Zu den ernster zu nehmenden Argumenten gegen elastischere Wechselkurse gehört, daß konstant fixierte Wechselkurse in beiden Richtungen ein Ausbrechen aus der internationalen Geldentwertungsgemeinschaft erschweren: ein einzelnes Land kann zwar auf die Dauer nicht mehr Geldwertstabilität verwirklichen, als die Umwelt zuläßt, aber es wird ihm auch nicht leicht gemacht, wesentlich weniger Disziplin zu üben als seine Nachbarn. Anders ausgedrückt: Bei festen Wechselkursen hat die offene Wirtschaft einen Außenhandelspreisstandard. Je beweglicher hingegen die Wechselkurse sind, desto größer ist zwar die Chance eines einzelnen Landes, sich vom internationalen Preistrend zu lösen, desto größer ist aber auch das Risiko für den Binnenwert der Währung. Denn in einem System beweglicher Wechselkurse können die Anbieter und Anbieterorganisationen auf den Güter- und Arbeitsmärkten ohne Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Zahlungsbilanz jedes beliebige Lohn- und Preisniveau durchsetzen, solange de facto die Vollbeschäftigung garantiert ist. Anders ausgedrückt: Bei flexiblen Wechselkursen kann die offene Wirtschaft einen (Lohn- und Preis-)Kartellstandard haben. Nur in einem System beweglicher Wechselkurse hat aber die offene Wirtschaft andererseits die Chance, jedes beliebige Preisniveau zu stabilisieren (Indexwährung).

V

Wer die Risiken für größer hält als die Chancen, gibt in zweifacher Hinsicht ein Wahrscheinlichkeitsurteil ab: zum einen über das Stabilitätsbewußtsein unserer Parlamente, zum anderen und vor allem aber über den Wettbewerb, der auf den heimischen Güter- und Faktormärkten herrscht. Unsere gesetzgebenden Körperschaften mögen zwar hier und da, dann und wann gesündigt haben; fürs erste scheint aber eine überwache, vom doppelten Inflationstrauma geplagte Öffentlichkeit hinreichende Gewähr, daß sich die Vergangenheit nicht wiederholt. Für eine galoppierende *Inflation* fehlen

wohl in der Bundesrepublik ganz allgemein die sozialen und sozialpsychologischen Voraussetzungen. Die lohnpolitische Zurückhaltung, die der Sachverständigenrat den deutschen Gewerkschaften wiederholt bescheinigt hat, und die eher defensive Preispolitik unserer Unternehmen werden unter den herrschenden währungspolitischen Bedingungen im Ausland vielfach als Ärgernis empfunden.

VI

.Dennoch ist es nicht ausgeschlossen, daß sich auch in der Bundesrepublik ein *Konflikt* zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität einerseits und dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel andererseits ergibt, wenn einmal die auswärtigen und heimischen Quellen der Übernachfrage durch kredit-, finanz- und währungspolitische Maßnahmen gleichzeitig zum Versiegen gebracht sind. Es könnte sein, daß unser Wirtschaftssystem im Grunde nicht weniger vorderlastig ist als beispielsweise das der Vereinigten Staaten. Wie dort könnte auch bei uns die Konkurrenz unter den Anbietern selbst dann, wenn das Produktionspotential nicht voll ausgelastet ist, schwächer sein als unter den Nachfragern. Wie dort könnten auch bei uns die Überwälzungsprozesse einseitig gerichtet sein, nämlich auf die Fortwälzung (auf die Verkaufspreise) und nicht auf die Rückwälzung (auf die Beschaffungspreise). Was speziell die Löhne angeht, so können stabilitätswidrige Lohnforderungen natürlich um so leichter durchgesetzt werden, je weniger die betroffenen Branchen durch den Wettbewerb gezwungen werden, überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte in Preissenkungen weiterzugeben. Und je verbreiteter unter den Gewerkschaften die — verständliche — Tendenz ist, die überkommenen Lohnrelationen zu erhalten, desto eher werden die Löhne in anderen Branchen nachziehen (müssen). Solche Lohnerhöhungen sind jedoch — wie die sie begleitenden Preiserhöhungen — in der Regel funktionslos: sie bringen den Arbeitnehmern keine höheren Realinkommen.

VII

Der Konflikt zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel wird sich also auf Dauer vermutlich nur dann schlichten lassen, wenn die Anbieter auf den Güter- und Faktormärkten durch eine *Verschärfung des Wettbewerbs* zu stabilitätskonformem Verhalten gezwungen werden oder sich freiwillig zu einem solchen Verhalten bereit erklären. Wo die Intensivierung des Wettbewerbs nicht ausreicht oder nicht möglich ist, müssen allgemein akzeptierte Verhaltensregeln an die Stelle der fehlenden Marktkräfte treten.

VIII

Als Verhaltensregel für die Lohnpolitik hat der Sachverständigenrat die Grundsätze der *kostenniveau-neutralen Lohnpolitik* angeboten (s. Anhang). Sie basieren auf der Annahme, daß es auf mittlere Sicht keinen Vorteil einbringt, eine Lohnpolitik gegen den Markt zu führen. Nimmt man die Nachkriegszeit als Ganzes, so sind die durchschnittlichen Reallöhne in der Tat nicht viel schneller gestiegen als die durchschnittliche Arbeitsproduktivität. Mit ihrer Nominallohnpolitik scheint es den deutschen Gewerkschaften also nicht gelungen zu sein, die Verteilungsposition der Arbeitnehmer entscheidend zu verbessern. Etwas anderes mag für die sechziger Jahre hinsichtlich der Arbeitszeitpolitik gelten. Beide Tarifpartner gehen wohl kein großes Risiko ein, wenn sie den Grundsätzen der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik zustimmen.

IX

An und für sich gilt die *Lohnfindungsregel*, die der Sachverständigenrat vorgeschlagen hat, nur für Reallöhne. Die Grundsätze der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik stehen nämlich ausdrücklich unter der Bedingung des außenwirtschaftlichen und monetären Gleichgewichts. Dies ist die erste und wesentliche Modifikation der „reinen“ produktivitätsorientierten Lohnpolitik, wie sie uneingeschränkt im sog. *Blessing*-Gutachten von 1960 vertreten und zu Recht heftig kritisiert wurde. Die zweite wichtige Modifikation besteht darin, daß die kostenniveau-neutrale Lohnpolitik wachstumsbedingte Verschiebungen in den Knappheitsrelationen der Produktionsfaktoren berücksichtigt²).

X

Eine Nominallohnerhöhung, die sich im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachses hält, ist nur bei außenwirtschaftlichem und monetärem Gleichgewicht *verteilungsneutral*. Bei anhaltendem Preisanstieg im Ausland kommt es zu einem Kostendruck auf der Importseite und zu einer dauernden Schwächung der Auslandskonkurrenz auf den in- und ausländischen Märkten, so daß früher oder später das Binnenpreinsniveau steigt, es sei denn, der Inflationsimport würde wechselkurspolitisch unterbunden. Verteilungsneutral ist die produktivitätsorientierte Lohnpolitik auch dann nicht, wenn die Binnennachfrage aus Gründen, die nichts mit der Nominallohnentwicklung zu tun haben — zu denken wäre etwa an eine kredit- oder finanzpolitisch angeheizte Binnennachfrageinflation —, das Produktionspotential überfordert. Unter solchen Bedingungen die Nominallöhne am Produktivitätszuwachs zu orientieren, hieße, eine Lohnpolitik gegen den Markt zu treiben. Sie könnte nicht mit der Zustimmung beider Tarifpartner rechnen und würde alsbald von den Marktkräften desavouiert.

XI

Regeln für die Lohnentwicklung werden überhaupt nur dann allgemeine Zustimmung finden, wenn sie das Ergebnis des Kampfes um die Verteilung des realen Sozialprodukts vorwegnehmen. Deshalb dürfen solche Regeln auch nicht die Verteilungsproportionen gegen den Markt zu zementieren versuchen. So werden die Reallöhne tendentiell stärker steigen als die Produktivität, wenn am Arbeitsmarkt Übernachfrage herrscht oder wenn Arbeitskräfte von den wachstumsschwachen Branchen nicht im an sich möglichen Umfang freigesetzt werden. Nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates sollte deshalb der gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwachs nur für jene Bereiche den Richtpunkt für Lohnerhöhungen abgeben, in denen sich Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im Gleichgewicht befinden. Entsprechend müssen die Löhne in Mangelbereichen stärker und in Überschubbereichen langsamer steigen als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Werden die Arbeitskräfte im Vergleich zum Kapital ganz allgemein knapper, so werden die Abweichungen nach oben zahlreicher sein als die Abweichungen nach unten; die *Verteilungsproportionen* werden sich also *marktkonform* zugunsten der Arbeitnehmer ändern (steigende Lohnquote, sinkende Profitquote). Da die Lohnfindungsregel des Sachverständigenrates Verschiebungen in den Knappheitsrelationen berücksichtigt, ist sie gegen den häufig gemachten Vorwurf gefeit, ihre Anwendung liefe darauf hinaus, die Lohnquote einzufrieren.

2) Weitere Modifikationen ergeben sich aus der Berücksichtigung von Struktureffekten, des Terms-of-Trade-Effekts und des Lohnkosteneffekts der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. S. Anhang.

XII

Die Grundsätze der kostenniveau-neutralen Lohnpolitik lassen sich auf die Nominallöhne ausdehnen, wenn sichergestellt ist, daß die Gleichheit von Nominallohnentwicklung und Reallohnentwicklung nicht durch importierte oder interne Inflationstendenzen gestört wird. Dafür müssen die Mittel der Finanz-, Kredit-, Währungs- und Wettbewerbspolitik eingesetzt werden. Der Lohnpolitik die Alleinverantwortung für die Geldwertstabilität aufbürden zu wollen, wie dies Vertretern der naiven Produktivitätstheorie immer noch vorschwebt, hieße, sie einfach überfordern. Nur mit einer *Wirtschaftspolitik aus einem Guß* können alle Hauptziele der Stabilitäts- und Wachstumspolitik gleichzeitig verwirklicht werden.

XIII

Dafür zu sorgen, daß die Faktorpreise, insbesondere die Löhne, nicht stärker steigen, als mit einem konstanten gesamtwirtschaftlichen Kostenniveau vereinbar ist, das ist das eine. Nicht minder dringlich ist es, dafür zu sorgen, daß die Unternehmen keine Gewinnspannen durchzusetzen oder zu verteidigen vermögen, die die Geldwertstabilität gefährden. Eine wohlverstandene Einkommenspolitik bedarf daher der Ergänzung nach der *preispolitischen* Seite. Stabilität des Preisniveaus bedeutet natürlich nicht Stabilität der Einzelpreise. Im Gegenteil: damit jenes konstant bleiben kann, müssen sich diese laufend ändern. Längerfristig gilt auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten, daß sich die Preise nicht viel anders entwickeln als die Stückkosten, daß die Stückkostenentwicklung von der Entwicklung der Faktorpreise und der Branchienproduktivitäten bestimmt wird und daß sich die Löhne in den einzelnen Branchen ziemlich gleichmäßig entwickeln, während die Produktivitätsfortschritte von Bereich zu Bereich sehr unterschiedlich sind. Stabilitätspolitisch nehmen zum einen die Branchen eine Schlüsselstellung ein, in denen, wie etwa im Bergbau, kräftige Rationalisierungsfortschritte mit unterdurchschnittlicher Nachfrageentwicklung zusammentreffen — und in denen also sowohl von der Kostenseite als auch von der Nachfrageseite her Preissenkungen möglich und geboten sind; zum anderen die Branchen, in denen eine sehr einkommenselastische Nachfrage auf geringe Produktivitätsfortschritte stößt, wie in den meisten Dienstleistungsbereichen, und Preiserhöhungen deshalb unumgänglich sind.

XIV

Auf die Dauer kann das gesamtwirtschaftliche Preisniveau nur konstant bleiben, wenn sich die Preisstruktur *spiegelbildlich* zur Produktivitätsstruktur verändert, wenn in den Bereichen mit überdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten stets genügend viele Preise zur Kompensation der unvermeidlichen Preiserhöhungen in Bereichen mit unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten sinken. Möglichkeiten, ein solches Preisverhalten sicherzustellen, gibt es viele. Mit Rücksicht auf die marktwirtschaftliche Ordnung, die ihm als Rahmenbedingung für seine Untersuchungen vorgegeben ist, hat der Sachverständigenrat bisher nur die währungs-, Wettbewerbs- und strukturpolitischen Möglichkeiten diskutiert, nicht aber die Möglichkeit der unmittelbaren Preisbeeinflussung durch den Staat.

XV

Der Konflikt zwischen dem Stabilitätsziel und dem Beschäftigungs- und Wachstumsziel hat neben der mittelfristigen Seite, von der bisher die Rede war, auch eine konjunkturelle

Seite. Während er im Aufschwung scheinbar verschwindet, tritt er im Abschwung um so deutlicher hervor. Der Grund hierfür ist, daß die Zyklen der Produktivitäts-, Lohn- und Preisentwicklung nicht synchron laufen, sondern zeitlich gegeneinander verschoben sind. Für den Produktivitätszyklus ist typisch, daß er in seinen Höhepunkten dem Produktionszyklus voraneilt. Am schnellsten steigt die Produktivität im frühen Aufschwung, wenn die Kapazitätsauslastung kräftig zunimmt. In dieser Phase steigen aber die Lohn-einkommen nur langsam, weil sowohl in den laufenden als auch in den neu abgeschlossenen Tarifverträgen noch die gedrückten Erwartungen aus der vorangegangenen Abschwächungsphase dominieren. Als Folge dieses *Zurückbleibens der Löhne* hinter der allgemeinen Konjunkturentwicklung (Lohn-Lag) erreichen die Lohnstückkosten, zyklisch gesehen, im Aufschwung ihren niedrigsten Stand, die Gewinne ihren höchsten Stand. Auch die Preise schwanken zyklisch, wenn zwar weit schwächer als die Lohnstückkosten, da die Unternehmen konjunkturelle Veränderungen des Lohnkostenniveaus nur teilweise in Preisänderungen weitergeben. Die Höhepunkte der Preiszyklen fallen ebenso wie die der Kostenzyklen in die Abschwungsjahre, die Tiefpunkte in die Aufschwungsjahre. Der erste Anstoß zu den konjunkturbedingten Preisbewegungen kommt zwar meist von den Gütermärkten, aber am stärksten erhöhen die Unternehmen ihre Preise nicht dann, wenn es die Nachfrageentwicklung am ehesten erlaubt, sondern erst, wenn die Löhne und andere Faktorpreise unter dem Einfluß zunehmender Arbeitskräfteknappheit und anderen Engpässen im Produktionsapparat ihren zyklischen Höhepunkt erreichen und die Produktivitätszuwächse hinter dem mittelfristigen Produktivitätsfortschritt zurückbleiben. So war es beispielsweise 1966, und so könnte es 1970 wieder kommen.

XVI

Solche und andere zeitliche Verzögerungen beim Aufeinanderwirken wirtschaftlicher Vorgänge und beim "Wirksamwerden wirtschaftspolitischer Maßnahmen spielen bei den diagnostischen und therapeutischen Überlegungen des Sachverständigenrates eine gewichtige Rolle. Zwar haben sich Konjunkturtheorie und Theorie der Konjunkturpolitik schon lange mit solchen Wirkungsverzögerungen beschäftigt, doch sind die praktischen Konsequenzen angesichts der beträchtlichen Schwierigkeiten, die „time lags“ genauer zu bestimmen, gering geblieben. Die Neigung, heutige Phänomene durch heutige Ursachen zu erklären, ist deshalb noch weit verbreitet. Solche Simultanzurechnung kann dazu führen, daß in der Konjunkturpolitik eher Symptome als Ursachen kuriert werden, ja es ist nicht einmal ausgeschlossen, daß die Konjunkturpolitik die Zyklen eher verstärkt, als daß sie sie abschwächt. Der Sachverständigenrat hat daher im Interesse der Verstetigung des Wachstums zunehmend für den Gedanken geworben, die Konjunkturpolitik so weit wie möglich *mittelfristig* auszurichten.

XVII

.Was bedeutet dies für die *Lohnpolitik*? Wenn es gelänge, das größte Einkommensaggregat, die Lohn- und Gehaltssumme, zu verstetigen, wäre viel für das Ziel der Verstetigung des Wachstums gewonnen. Dies erforderte aber, daß sich die Reallohnentwicklung an der mittelfristigen Produktivitätsentwicklung zu orientieren hätte. Für die Lohnpolitik stellte das zunächst eine Erleichterung dar, denn mittelfristige Entwicklungen sind nach aller Erfahrung besser abzugreifen als kurzfristige. Eine kurzfristige Produktivitätsprognose ist dagegen immer zugleich auch eine Konjunkturprognose und birgt deshalb alle Risiken einer solchen.

XVIII

Jis ist eingewandt worden, eine Verstetigung der Lohnpolitik überfordere die Tarifpartner, weil sie auf eine antizyklische Lohnpolitik hinausliefe und diese die Gewinne gerade in der Phase des Wachstumszyklus komprimiere, in der die Investitionsneigung der Unternehmen ohnehin schwach sei. Wer so argumentiert, hält offenbar Gewinnübersteigerungen, wie sie für die Frühphase eines Wachstumszyklus typisch sind, für unentbehrlich. Sie mögen in der Tat unentbehrlich sein, um der Investitionstätigkeit nach einer Phase rückläufiger Kapazitätsauslastung wieder Schwung zu geben. Aber die berühmte Doppelnatur des Lohnes hat auch ihr Gutes: eine *Verstetigung der Lohnentwicklung* bedeutet schon für sich genommen eine erhebliche Verstetigung der Nachfrageexpansion und damit der Ausnutzung der Sachkapazitäten. Erst recht gilt dies, wenn sich auch die Fiskalpolitik stärker an der Entwicklung des Produktionspotentials orientierte als bisher. Ansatzpunkte sind in den mehrjährigen Finanzplanungen des Bundes und der Länder und im Sozialbudget vorhanden. Total wird allerdings die „exogene“ Nachfrage (Ausland, Investoren, Staat) wohl nie zu verstetigen sein. In einer offenen Wirtschaft muß immer mit Nachfrageschüben seitens des Auslandes gerechnet werden, die im Inland Investitionsschübe nach sich ziehen. Deshalb erforderte eine solche Lohnpolitik von beiden Seiten Zugeständnisse: Bei den Arbeitgebern Mut im Abschwung und im beginnenden Aufschwung und bei den Arbeitnehmern Zurückhaltung in der Anspannungsphase des Wachstumszyklus. Da das eine das Gegenteil des anderen ist, läßt sich der Lohn-Lag wohl nur ausschalten, wenn man längerfristige Tarifverträge abschließt. Der auf beiden Seiten vorhandenen Skepsis könnte durch Preis- und Produktivitätsklauseln Rechnung getragen werden.

XIX

Eine *konzertierte Aktion* all derer, die wirtschaftspolitische Verantwortung und Mitverantwortung tragen, hatte der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1965/66 zur Vermeidung einer Stabilisierungskrise angeregt. Das Gutachten trug den Titel „Stabilisierung ohne Stagnation“. Die Stabilisierung mit Stagnation liegt hinter uns. Inzwischen gibt es kraft Gesetzes eine „Konzertierte Aktion“. Ich persönlich bezweifle, daß, wenn am Ende des gegenwärtigen Wachstumszyklus die wirtschaftspolitische Bilanz aufgemacht wird, die Differenz zwischen der Rate des Produktivitätsfortschritts und der Rate des Geldwertschwunds kleiner ist als im letzten Zyklus. Wenn es so kommt, so liegt dies vor allem daran, daß auch die gegenwärtige Bundesregierung — jedenfalls bisher — einer klaren Option für die Stabilität des Binnenpreisniveaus und gegen das Prinzip fester Wechselkurse ausgewichen ist; es liegt aber sicher nicht an der Lohnpolitik der Tarifpartner.

Literaturhinweise

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, „Stabiles Geld — Stetiges Wachstum“, Jahresgutachten 1964/65.

Ders., „Stabilisierung ohne Stagnation“, Jahresgutachten 1965/66.

Ders., „Expansion und Stabilität“, Jahresgutachten 1966/67.

Ders., „Stabilität im Wachstum“, Jahresgutachten 1967/68.

Ders., „Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung“, Jahresgutachten 1968/69.

H. Giersch, „Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik“, *Kyklos*, Bd. 20, 1967, S. 147—165.

Ders., „Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft“, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 45, Berlin 1967, S. 113—142.

O. Sievert, „Die wirtschaftspolitische Beratung in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung. Das Beispiel der Stabilisierungspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.-F., Bd. 49, Berlin 1968, S. 27—67.

A N H A N G

Auszug aus dem Jahresgutachten 1964/65

248. Wenn sich bei Vollbeschäftigung von der Preis-, Lohn- und Kostenseite her Gefahren der beschriebenen Art zeigen, kann die Geldwertstabilität zwar verteidigt werden, aber kurzfristig und ohne unmittelbare Eingriffe in die Preis- und Lohnbildung nur mit Mitteln, die zu sinkenden Investitionen und zunehmender Arbeitslosigkeit führen. Der Standpunkt, daß alle, die mehr für ihre Arbeit und ihre Erzeugnisse fordern, als der Markt zu zahlen bereit ist, es selbst zu verantworten haben, wenn sie aus dem Markt gedrängt werden, ist so weit entfernt von den im Gesetz über den Sachverständigenrat niedergelegten Zielen, daß er hier ohne nähere Prüfung ausscheiden kann. Wir müssen also nach anderen Möglichkeiten suchen, die Vollbeschäftigung und die Geldwertstabilität gegen die Gefahren zu sichern, die nunmehr von dem Verhalten der Sozialpartner ausgehen können. Die einzige, die mit unserer Wirtschaftsordnung vereinbar ist — eine andere sehen wir nicht —, liegt in der Aufklärung über jene lohnpolitischen Bedingungen, unter denen ohne Beschränkung der tarifpolitischen Autonomie der Sozialpartner Geldwertstabilität ohne Arbeitslosigkeit — oder Vollbeschäftigung ohne Inflation — möglich ist.

a) Bei gegebenen Wettbewerbsbedingungen spielt sich im monetären Gleichgewicht ein bestimmtes Verhältnis zwischen Preisen und Kosten und damit auch zwischen Preis- und Kostenniveau ein. Das Problem der Geldwertstabilität bei Vollbeschäftigung ist daher identisch mit dem der Stabilisierung des volkswirtschaftlichen Kostenniveaus.

b) Damit das Kostenniveau nicht steigt, dürfen die Nominallöhne, solange die oben genannten Annahmen und Bedingungen — insbesondere monetäres und außenwirtschaftliches Gleichgewicht — gegeben sind, dem Grundsatz nach im Durchschnitt nicht stärker erhöht werden als um den Prozentsatz, um den sich in der Gesamtwirtschaft das Produktionsergebnis je Stunde — von etwaigen Struktureffekten bereinigt — erhöht. Wenn dagegen der Anteil der Kapitalkosten an den Gesamtkosten abnimmt —

zum Beispiel wegen Zinssenkung infolge zunehmenden Kapitalreichtums oder wegen kapitalsparenden technischen Fortschrittes — oder wenn die „terms of trade“ sich verbessern — niedrigere Importpreise oder höhere Exportpreise —, so ist für Lohnerhöhungen ein zusätzlicher Spielraum über den Fortschritt der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hinaus gegeben, ohne daß das Kostenniveau steigt — und umgekehrt. Ebenso mag es angebracht sein, den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt optimistisch einzuschätzen, in der Hoffnung, daß ein gewisser Lohndruck die Rationalisierungsbemühungen in den Unternehmen verstärkt.

c) Zu den Lohnerhöhungen gehören im Hinblick auf die Kostenseite auch Erhöhungen der Sozialversicherungsbeiträge, soweit sie den Arbeitgeberanteil betreffen. Es müßte daher die Regel gelten, die Beitragssätze, soweit erforderlich, in kürzeren Zeitabständen und dann jeweils nur geringfügig anzuheben; eine sprunghafte Beitragserhöhung würde den Spielraum der Sozialpartner für kostenniveau-neutrale Lohnerhöhungen in dem betreffenden Jahr zu sehr einengen.

d) Die Lohnerhöhung, die im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt kostenniveau-neutral ist, kann nur für jene Bereiche den Maßstab bilden, die sich im Gleichgewicht befinden und voraussichtlich im Gleichgewicht bleiben werden. Zeigt sich irgendwo ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften, der nicht aus dem Neuzugang, sondern nur durch Abzug aus anderen Bereichen gedeckt werden kann, so müssen, wie dies in der effektiven Lohnbemessung in der Regel schon geschieht, die Löhne in den Mangelbereichen stärker erhöht werden, und zwar um so mehr, je größer die Friktionen und der Widerstand sind, die der Lohnanreiz überwinden soll.

e) Auf der anderen Seite ist es erforderlich, daß überall dort die Löhne langsamer steigen, wo Arbeitskräfte nicht mehr so dringend benötigt werden, weil der Absatz schrumpft oder der technische Fortschritt Einsparungen ermöglicht; sonst fehlt für die Arbeitnehmer der Anreiz, von sich aus den Arbeitsplatz zu wechseln. Wenn die Unternehmen zögern, nicht mehr benötigte Arbeitskräfte zu entlassen, und sogar erhebliche Lohnzugeständnisse machen — vielleicht auch, weil sie mit entsprechender staatlicher Hilfe rechnen, die aus politischen Gründen gerechtfertigt sein mag —, so wird in solchen Bereichen ein Beschäftigungsstand aufrechterhalten, der die an sich mögliche Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität und damit letzten Endes auch der Reallöhne verringert.

f) Da die Knappheitsbedingungen in den verschiedenen Gebieten, Industriezweigen und Berufssparten am besten in kollektiven Verhandlungen ermittelt werden können, macht die gesamtwirtschaftliche Leitregel den Lohnfindungsprozeß durch die Tarifparteien nicht entbehrlich. Die Leitregel zeigt nur den Richtpunkt an, bei dem die Ziele der Geldwertstabilität, der Vollbeschäftigung und des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zum Wohle aller am wenigsten miteinander in Konflikt stehen.