

## Einkommenspolitik und Inflation

---

*Prof. Dr. Adolf Sturmthal lehrt an der University of Illinois. Er ist derzeit Gastprofessor an der Universite de Montreal, Kanada.*

### *Die Phillips-Kurve: Für wirtschaftspolitische Voraussagen untauglich*

Das Problem der Inflation hat sich in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten erheblich verschärft, aber unser Wissen vom Wesen und der Bekämpfung der Inflation hat sich kaum verbessert. 1957 etwa stand die berühmte *Phillips-Kurve* noch hoch im Kurs. Seither hat sich ihr Prestige erheblich verschlechtert, ohne daß es der Nationalökonomie gelungen wäre, der Kritik an dem Werk von Phillips Positives entgegenzusetzen.

Professor Phillips, gestützt auf britische Zahlenreihen, zeigte, daß es eine statistisch recht verlässliche Beziehung zwischen der Veränderungsrate von Geldlöhnen und der Rate der Arbeitslosigkeit gibt. Bei Knappheit der Arbeitskräfte gibt es zwischen den Unternehmern verschärfte Konkurrenz für Arbeiter, die in seinen eigenen Worten „die Lohnrate recht rasch in die Höhe treibt“. Damit ist aber das Phänomen nicht erklärt, daß selbst bei ziemlich hohen Raten der Arbeitslosigkeit Lohnsätze selten reduziert werden. Hier tritt eine erste Version der Theorie des Kostendrucks auf. Arbeiter, sagte Phillips, sind selten dazu bereit, eine Lohnkürzung anzunehmen, selbst wenn die Arbeitslosigkeit ziemlich hoch ist. Der interessanteste Aspekt der Phillips-Kurve war ihre außerordentliche Stabilität, die es

plausibel machte, Voraussagen auf sie zu stützen. Die Kurve beschreibt die Beziehung zwischen Änderungen der Geldlöhne und der prozentuellen Arbeitslosigkeit in England mit erstaunlich großer Verlässlichkeit während eines ganzen Jahrhunderts. Es lag daher nahe, den Versuch zu machen, die Kurve auch auf andere Länder anzuwenden und zu sehen, ob die Beziehungen, die für England galten, auch etwa in den USA bestehen.

Nun sind statistische Beziehungen, wenn ihnen keine gesunde Theorie zugrunde liegt, nicht verlässliche Grundlagen für Voraussagen. Der Zufallsgrad auch recht langwährender Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Faktoren ist nicht unerheblich. So ging es leider auch mit der Phillips-Kurve. Genauere Studien, so zum Beispiel die von *Samuelson* und *Solow*, zeigen, daß für die USA die Kurve zumindest seit den fünfziger Jahren weit mehr nach rechts zu schieben ist, das heißt, daß die Arbeitslosigkeit in den USA weitaus höher sein müßte, um eine annähernde Stabilität der Preise zu garantieren, als in England. Und dazu kommt noch, daß es viel Mühe und Phantasie braucht, um in die amerikanischen Ziffern auch nur annähernd eine so stabile Beziehung hineinzulesen, wie sie Phillips für England fand. Erst wenn man die Jahre des *New Deal* (1933—1938) sowie den Ersten Weltkrieg (1914—1918) aus den Zahlenreihen entfernt, dann zeigt sich ein Bild, das für gewisse Perioden der Phillips-Kurve nahekommt. Für den größeren Teil dieses Jahrhunderts gibt es eine relativ stabile Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnbewegungen — freilich mit der sehr wichtigen Ergänzung, auf die wir früher hinwiesen, nämlich, daß sich in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg die Kurve erheblich nach rechts und oben verlagert hat. Diese Verschiebung hat sich in den sechziger Jahren weiter fortgesetzt, und neueste Studien haben noch keine eindeutige Antwort auf die Frage zutage gefördert, auf welche Umstände diese Änderung in der Beziehung zwischen Arbeitslosigkeit, Lohnerhöhung usw. zurückzuführen wäre.

Daraus ergeben sich zwei folgenschwere Konsequenzen:

1. Die Phillips-Kurve kann nicht als verlässliches Instrument der Voraussage benutzt werden, dessen sich die Wirtschaftspolitik bedienen könnte. Während manche Autoren noch hochtrabend von wirtschaftspolitischen Instrumenten reden, die es erlauben würden, die Wirtschaft fein abzustimmen („fine-tuning“), zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, daß wir von einem solchen Stand des Wissens noch weit entfernt sind.

2. Während noch vor zwei Jahrzehnten die Daten darauf hindeuteten, daß relative Preisstabilität mit einem bescheidenen Maß von Arbeitslosigkeit „erkaufte“ werden konnte, ist das Austauschverhältnis zusehends schlechter geworden. Annähernde Preisstabilität würde nun anscheinend ein Maß von Arbeitslosigkeit erforderlich machen, das keine demokratische Gesellschaftsordnung ertragen könnte. Und selbst wenn es gelänge, mit einem halbwegs erträglichen Maß von Arbeitslosigkeit die Inflation auf ein langsames Tempo zu reduzieren, gäbe es keine Garantie, daß dieser Akt der Balancierkunst von Dauer wäre.

### *Faktoren der Inflation*

Die Verschiebung der Kurve hat aber auch bedeutsame theoretische Fragen neu aufgeworfen, die für die Orientierung der Wirtschaftspolitik neue Richtlinien stellen können. Eines der Leitmotive der Debatten über die Inflation war die Suche nach dem „Schuldigen“. Die Gewerkschaften, monopolistische Unternehmer, schwache Regierungen und Politiker auf der Suche nach Popularität, Notenbanken und das inflationsreiche Ausland — sie alle sind von irgend jemand irgendwann als die an der Inflation „Schuldigen“ bezeichnet worden. Der Versuch, eine ökonomische Frage in eine moralische umzuwandeln, liegt um so näher als sich aus jeder dieser Antworten wichtige Folgen für Änderungen der Einkommensverteilung oder andere weitreichende institutionelle Veränderungen ergeben.

Alle empirischen Daten deuten freilich darauf hin, daß der Anstoß zur Inflation von den verschiedensten Faktoren ausgehen kann — sofern es überhaupt möglich ist, den Anstoß festzustellen — und daß verschiedene Faktoren zusammenwirken müssen, um Inflation zu ermöglichen oder zumindest ihr Andauern zu garantieren. So ist es zum Beispiel möglich, daß der Anstoß zum Preisauftrieb vom Ausland herkommt — etwa in der Form gesteigerter Rohstoffpreise — oder aber von anderen Kostenelementen, der Erwartung eines erheblichen Preisanstiegs, dem Verhalten der Konsumenten usw. In allen Fällen ist aber eine Ausweitung des Geldumlaufs — entweder durch Vermehrung der Menge der Zahlungsmittel oder eine Steigerung der Umlaufgeschwindigkeit — notwendige Voraussetzung des Anhaltens der Inflation. Ohne die Mitwirkung dieses Geldfaktors würde die Preissteigerung in einer erhöhten Nachfrage nach Geldmitteln, höheren Zinsen und einem Konjunkturabschwung enden.

Ich verrate kein Geheimnis, wenn ich darauf hinweise, daß in den Debatten der letzten Jahre der Versuch gemacht wurde, das Problem zu vereinfachen und die „Schuld“ an der Inflation den Gewerkschaften zuzuschreiben. Das *Fellner-Komitee* der OECD war zumindest teilweise ein Organ dieser Strategie. Nun gab es zweifellos viele Fälle, in denen es möglich war, den Anstoß zur Inflation in gewerkschaftlichen Aktionen zu suchen. In den Ländern des europäischen Kontinents mag es etwas schwierig sein, den empirischen Beweis für diese These zu finden, da zwischen den vertraglichen Lohnsätzen und den effektiven Verdiensten ein Abstand besteht, der einer nicht unerheblichen Veränderung unterworfen ist. Die Daten sind einfacher in Ländern wie den USA, wo abgesehen von relativ unwichtigen Fällen, Vertragslöhne und Effektivlöhne identisch sind. Es ist daher vielleicht nützlich, auf die amerikanischen Erfahrungen näher einzugehen,

#### *„Strukturelle Arbeitslosigkeit“ in den USA*

In den USA wurde die Debatte zu einem Teil unter den Titel der „strukturellen Arbeitslosigkeit“ geführt. Die These, die vertreten wurde, besagte, daß

ein erheblicher Teil der Arbeitslosen — etwa ein Sechstel — mehr als sechs Monate arbeitslos war; diese unbestrittene Tatsache wurde zum Beweis dafür herangezogen, daß diese Arbeitslosen „unemployables“, d. h. für die Arbeit in der modernen Industrie unbrauchbar seien. Daraus folgte, daß Versuche, die Arbeitslosigkeit durch eine Steigerung der Nachfrage zu überwinden, nur in Inflation enden würden, ohne die strukturelle Arbeitslosigkeit zu überwinden. Gegenüber der traditionellen Theorie wurde daher der Gedanke vertreten, daß als Ergebnis der strukturellen Arbeitslosigkeit Inflation und Arbeitslosigkeit Hand in Hand gehen könnten. Diese Theorie hat am Anfang der sechziger Jahre erheblichen Anklang gefunden. Die wirtschaftliche Entwicklung seither hat ihr freilich böse zugesetzt. Im Jahre 1969, nach drei Jahren der Hochkonjunktur, war nicht nur der Arbeitslosensatz erheblich zurückgegangen, sondern die „strukturelle“ Arbeitslosigkeit war beinahe verschwunden: Weniger als fünf Prozent der im Jahre 1969 Arbeitslosen waren sechs Monate oder länger arbeitslos. Die überwältigende Mehrheit der Arbeitslosen waren „Übergangsarbeitslose“, d. h. Arbeitnehmer zwischen zwei Arbeitsplätzen. Nähere Untersuchungen deuteten darauf hin, daß es sich bei einem erheblichen Teil dieser Arbeitslosigkeit um ein ziemlich neuartiges Phänomen handelte oder zumindest eines, das bisher in der Literatur und der Praxis übersehen worden war: die Entwicklung eines zerteilten Arbeitsmarktes. Und auf diesem Gebiet mag es — mit erheblichen Variationen — Parallelen auf dem europäischen Arbeitsmarkt geben.

Unter den Arbeitslosen spielten junge Arbeitnehmer und besonders farbige Jugendliche eine besonders große Rolle. Zum Teil liegt das daran, daß in den USA bei Abbau von Arbeitskräften nach dem Senioritätsprinzip verfahren wird: Die zuletzt Angestellten werden zuerst entlassen. Das hat naturgemäß zur Folge, daß Konjunkturschwankungen die jüngeren Arbeiter besonders schwer treffen. Zum anderen aber handelt es sich um Jugendliche mit wenig Ausbildung — allgemeiner und Berufsausbildung —, die daher meist an Arbeitsplätzen eingestellt werden, die schlecht bezahlt sind und — noch wesentlicher — wenig Zukunftsaussichten haben. Es ist eine Art Sub-Proletariat, das sich da, besonders unter den Schwarzen und Mexikanern, herausgebildet hat. In dieser Gruppe führt die Aussichtslosigkeit sehr oft dazu, daß sie den Arbeitsplatz leicht aufgeben, besonders da die Arbeitslosenunterstützung und Wohlfahrtspflege beinahe ebensoviel und mitunter mehr bieten als die regelmäßige Arbeit. Zum Unterschied von europäischen „Gastarbeitern“ können diese Arbeitskräfte nicht ohne weiteres „abgeschoben“ werden. So kommt es zu dem sonderbaren Widerspruch, daß Vollbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt der qualifizierten Arbeitskräfte Hand in Hand geht mit nicht unerheblicher Arbeitslosigkeit auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die Folgerungen, die man aus dieser Lage für die Arbeitsmarktpolitik ziehen kann, sind ziemlich klar, aber politisch nicht leicht durchzusetzen und noch schwerer auf lange Zeit durchzuhalten. Amerikanische amtliche Verlautbarungen über den Stand der Arbeitslosigkeit weisen daher immer — mit falsch ver-

standenem Stolz — auf die Tatsache hin, daß die Arbeitslosigkeit bei den Männern in den Altersjahren, in denen sie vermutlich Familienväter sind, weit geringer ist als im Gesamtdurchschnitt. Der Preis dafür ist freilich eine außerordentlich hohe Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen im allgemeinen, denen mit schwarzer oder brauner Hautfarbe im besonderen. Das bedeutet ferner, daß es auf dem ersten der beiden Arbeitsmärkte Vollbeschäftigung oder sogar Mangel an Arbeitskräften bestimmter Kategorien geben kann, während die Durchschnittsquote der Arbeitslosigkeit recht hoch, nach europäischen Begriffen unerträglich hoch liegt.

Das Problem, wie Hochbeschäftigung und Preisstabilität miteinander vereinbar gemacht werden können, stellt sich hierzulande wie auch anderwärts in der westlichen Welt. Das Repertoire wirtschaftspolitischer Maßnahmen, mit dem andere Länder dieses Problem lösen wollten, ist durch die amerikanischen Erfahrungen nicht wesentlich bereichert worden. Eher kurios ist das Schauspiel einer im tiefsten Grunde der freien Marktwirtschaft verpflichteten Regierung, die sich unter dem Druck politischer Gefahren dazu genötigt sah, zum erstenmal in der amerikanischen Geschichte im Frieden eines der radikalsten Systeme der Preis- und Lohnkontrolle (im Sommer 1971 und nochmals im Jahre 1973) zu schaffen, um es so rasch wie möglich wieder abzubauen. Daß die englische konservative Regierung damit begann, dieses so erfolglose amerikanische System nachzuahmen, gehört gleichfalls zu den kuriosen Tatsachen dieser Zeit.

#### *Einkommenspolitik als Politik der Einkommensbeschränkung*

Bei allen diesen Experimenten handelt es sich um Variationen eines Themas, das in die Wirtschaftspolitik unter dem Titel „Einkommenspolitik“ aufgenommen wurde. Dieses Wort ist freilich nur eine taktische Verbrämung eines weitaus unfreundlicheren Tatbestandes, nämlich einer Politik der Einkommensbeschränkung. Einkommenspolitik gibt es seit langem, zumindest seit der Einführung der progressiven Einkommenssteuer, der gesetzlichen Mindestlöhne usw. Worauf man gegenwärtig abzielt, ist etwas anderes. Es handelt sich einfach darum, Einkommenssteigerungen zu verhindern, die der Markt, sich selbst überlassen, als Ergebnis der Hochkonjunktur schaffen würde. Im besonderen zielt man darauf ab, Lohn- und Gehaltssteigerungen im Zeichen der Vollbeschäftigung zu verhindern. Aus politischen Gründen verbindet man diese Maßnahmen in der Regel mit Versuchen, andere Einkommensformen gleichfalls gewissen Regeln zu unterwerfen. Bei all diesen Versuchen geht es nicht um zeitweilige Notmaßnahmen, wie sie etwa ein Krieg oder eine Naturkatastrophe erfordern mag, bei denen der Appell an die staatsbürgerliche Solidarität wirksam sein könnte. Wir sprechen hier von Einkommensbeschränkungen, die auf lange Perioden eingestellt sind; soll doch Vollbeschäftigung ein Dauerzustand der Wirtschaft der westlichen Länder sein. Und das stellt uns vor ganz neue Fragen. Es geht nicht einfach um

zeitweilige Notmaßnahmen, sondern um eine wahre Neugestaltung unserer Wirtschaft und Gesellschaft.

Obwohl ich mich vor allem mit der Möglichkeit der Beschränkung von Löhnen und Gehältern beschäftigen will, kann ich es nicht ganz unterlassen, auf die Folgen der Beschränkung anderer Einkommensformen hinzuweisen. Profite dienen in der kapitalistischen Wirtschaft nicht nur der Bereicherung derer, denen sie zufließen, sondern auch als Methoden der Wirtschaftssteuerung. Sie zeigen an, wohin Ressourcen fließen und wo sie abgezogen werden sollen. Nun ist es denkbar, daß andere Methoden der Wirtschaftssteuerung erdacht und in die Tat umgesetzt werden können. In der realen Welt verlassen wir uns kaum mehr auf die Marktsteuerung allein, sondern ersetzen sie teilweise durch direkte Methoden der Wirtschaftssteuerung oder — in einer etwas raffinierteren Form — beeinflussen wir die Daten, auf denen die Marktsteuerung beruht, in dem „von uns“ gewünschten Sinn. Das aber ändert nicht die Tatsache, daß Profite eine wesentliche Rolle im Prozeß der Wirtschaftssteuerung spielen. Eine einfache Beschränkung der Profite — sofern sie technisch überhaupt kontrollierbar ist — könnte daher zu unliebsamen Folgen führen: willkürliche Kostensteigerung, unrationelle Investitionen usw. Das bedeutet nicht notwendigerweise, daß Profitbeschränkungen unter allen Umständen abgelehnt werden müssen, sondern ist hauptsächlich als eine Aufforderung gedacht, die Folgen einer solchen Maßnahme voraus zu überdenken, um neue Institutionen zu schaffen, die die bisherige Funktion der Profite und vor allem deren Schwankungen übernehmen können.

#### *Gewerkschaften und Lohnbeschränkung*

Weitaus ernster und komplizierter sind die Fragen, die eine auf lange Frist eingestellte Politik der Lohn- und Gehaltsbeschränkung aufwirft. Es ist, glaube ich, unbestreitbar, daß eine solche Politik ohne die Mitwirkung der Gewerkschaften oder gar gegen deren offenen oder geheimen Widerstand in einer demokratischen Gesellschaft nicht durchgeführt werden kann. Eine totalitäre Diktatur kann sich solche Eingriffe eher erlauben, weil sie nicht mit selbständigen Gewerkschaften rechnen muß. Westliche demokratische Länder müssen sich aber mit dem Bestehen funktionsfähiger Gewerkschaften in einer Welt der Vollbeschäftigung auseinandersetzen. Ein Versuch, eine „Einkommenspolitik“ gegen den Widerstand der Gewerkschaften durchzusetzen, würde in den meisten demokratischen Ländern in Streiks oder noch weitaus ernsteren Konflikten sein Ende finden.

Zunächst stellt sich dann eine technische Frage. Angenommen, daß die Gewerkschaften bereit sind, vielleicht im Austausch gegen andere Zugeständnisse, an der Ausarbeitung und Verwaltung einer „Einkommenspolitik“ mitzuwirken. Inwieweit sind sie, selbst bei bestem Willen imstande, Lohn- und Verdienstsätze zu kontrollieren, die von jenen nennenswert abweichen, die der unkontrollierte Arbeitsmarkt setzen würde? Das kontinentaleuropäische System der Tarifverträge stellt — im Unterschied zum amerikanischen System — nur Mindest-

sätze auf, die die Grundlage für eine Pyramide bilden, deren Sätze von den Effektivlöhnen gebildet wird. Der Abstand zwischen den Tarif- und den Effektivlöhnen schwankt recht erheblich, je nach der Lage am Arbeitsmarkt. Zurückhaltung bei der Festsetzung der Tariflöhne garantiert keineswegs eine ähnliche Beschränkung der Effektivlöhne und noch weniger der Effektivverdienste. Je größer und vielgestaltiger das Tarifgebiet ist, um so größer ist auch die "Wahrscheinlichkeit, daß sich das Phänomen ergibt, das mit dem Schlagwort „wages slide" gekennzeichnet worden ist; d. h., die Effektivlöhne und Effektivverdienste weichen von den vertraglich festgesetzten Tarifen ab, so daß nur ein kleiner, mitunter winziger Teil der vom Tarif betroffenen Arbeiter und Angestellten tatsächlich zu den tariflich vereinbarten Sätzen betroffen werden. Sofern die letzteren auf die Effektivlöhne Einfluß haben, ist es gerade umgekehrt, indem die Gewerkschaften ihre Tarifpolitik auf die eben bezahlten Effektivlöhne stützen. Von den Gewerkschaften zu verlangen, daß sie die Effektivlöhne regulieren, heißt — solange die großräumigen Tarifgebiete bestehenbleiben —, daß man sich an die falsche Adresse gewendet hat. Nur der Unternehmer weiß, was die Effektivlöhne seiner Arbeiter und Angestellten sind, und er alleine ist in der Lage, sie zu kontrollieren. Nur eine grundsätzliche Änderung des Tarifvertragssystems könnte die Gewerkschaften in die Lage versetzen, die ihnen zugedachte Kontrollfunktion wirksam zu erfüllen. Es ist durchaus denkbar, daß eine solche Umgestaltung aus vielen Gründen wünschenswert erscheinen könnte. Die Formel von der „betriebsnahen Tarifpolitik" deutet in diese Richtung. Solange aber diese Reform nicht durchgeführt ist, verlangt man von den Gewerkschaften eine Dienstleistung, die sie kaum erfüllen können, selbst wenn sie bereit wären, es zu tun.

Was hier von den Gewerkschaften verlangt wird — eine Hauptrolle in der auf lange Sicht abgestellten Hemmung von Lohnerhöhungen zu spielen —, ist, scheint mir, eine Einladung an sie, Selbstmord zu verüben. Die Aufgabe der Gewerkschaften ist es, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Das schließt die Vertretung materieller Interessen ein, auch wenn sie nicht das Gesamtwerk der Gewerkschaften ausmachen. Es scheint mir zumindest höchst zweifelhaft, ob die Gewerkschaften auf die Dauer weiterbestehen könnten, wenn sie nicht Werkzeuge der Verbesserung der Lebenshaltung ihrer Mitglieder, sondern im Gegenteil Instrumente wären, um diesen Prozeß zu verlangsamen oder gar zu verhindern. Es ist mir schwer vorstellbar, wie ein Gewerkschaftsfunktionär in einer Arbeiterversammlung auftreten könnte, um die dort Anwesenden aufzufordern, der Gewerkschaft beizutreten und Mitgliedsbeiträge zu zahlen, damit die Arbeiter- und Angestelltenorganisationen besser in die Lage versetzt werden können, Lohnerhöhungen zu verhindern, die dank der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt erreichbar wären. Ob die Erfüllung anderer gewerkschaftlicher Aufgaben dazu ausreichen würde, die Organisationen am Leben und vital zu erhalten, scheint mir zumindest zweifelhaft.

Nun ist es wohl richtig, daß ein erheblicher Teil der in einer angespannten Arbeitsmarktlage erreichten Gewinne nur nomineller Natur ist und daß überdies fraglich ist, ob auf diese Weise der Lohnanteil am Volkseinkommen gesteigert werden kann. Die letztere Kritik hat nach meiner Meinung mit unserem Problem wenig zu tun. Soviel ich weiß, ist eine Änderung der Lohnquote niemals als Aufgabe des Tarifvertragswesens bezeichnet worden. Sofern das ein Hauptziel werden sollte, würde der Nationalökonom den Gewerkschaften empfehlen müssen, eine "Wirtschaftskrise herbeizuführen. In der Regel sinkt in einer solchen Situation der Profitanteil am Volkseinkommen, während der Lohnanteil steigt — freilich nur im Verhältnis zum sinkenden Volkseinkommen; das absolute Lohnniveau wird meist auch eine absteigende Tendenz zeigen. Ich zweifle, daß die Gewerkschaftsmitglieder die Steigerung der Lohnquote um diesen Preis erkaufen wollen. Anders ausgedrückt: Selbst wenn eine Steigerung der Lohnquote als Ziel der Gewerkschaftspolitik anerkannt wird, ist es ein zweitrangiges Ziel, das hinter dem der Steigerung des absoluten Einkommensniveaus zurücksteht.

Was den Scheinanteil der in einer inflationären Periode gewonnenen Nominallohnsteigerungen anlangt, so kann die Tatsache selbst nicht bezweifelt werden. Ein erheblicher Teil, mitunter der gesamte Lohnanstieg, mag nur in einer Erhöhung des Geldlohnes ohne eine (entsprechende) Steigerung des Reallohnes bestehen. Dennoch ist für die einzelne Gewerkschaft keine andere Abwehr der Folgen der Inflation für ihre Mitgliedschaft gegeben. Wenn sie auf eine Lohnsteigerung verzichtet, um damit die inflationären Strömungen in der Volkswirtschaft zu schwächen, wird sie vermutlich viel Lob von der Öffentlichkeit erhalten, aber nur um den Preis der Verschlechterung der Lebenshaltung ihrer Mitglieder. Und der Einfluß dieses selbstlosen Verhaltens der Gewerkschaft auf den Grad der Inflation wird in den meisten Fällen gering sein. In der Regel ist ein solcher Einfluß nur dann feststellbar, wenn wir von der theoretischen Abstraktion des durchschnittlichen Lohnniveaus und seiner Steigerung sprechen. Diese Größen sind aber in nur wenigen Fällen — selbst wenn wir von *Lohn-Slide* absehen — der gewerkschaftlichen Kontrolle zugänglich.

*Lohn- und Preiskontrollen sind wirtschaftlich weitgehend unwirksam*

Im Lichte dieser Erwägungen sind die mathematischen Übungen, mit denen sich die verschiedensten Vertreter von Lohn- und Preiskontrollen als Dauermethoden der Inflationsbekämpfung vergnügen, nicht viel mehr als Übungen in Logik. Ob nun durchschnittliche Produktivität oder die Produktivitätsänderung der einzelnen Industrie, wie immer definiert, das Maß der zulässigen Lohn-erhöhung sein soll, hat nur periphere Bedeutung. Es ist wahr, daß gewisse Methoden der Preis- und Lohnkontrolle häufig eine längere Lebensdauer haben als andere. Das aber ist in der Regel politischen und organisatorischen Faktoren zuzuschreiben und nur in sehr geringem Maß den ökonomischen. So zeigt sich zum Beispiel, daß alle Berechnungen, die eine Preisreduktion in den Industriezweigen erforderlich machen, in denen die Produktivität um mehr als den volkswirtschaft-



lichen Durchschnitt gestiegen ist, mit recht wenig Erfolgsaussicht zu rechnen haben. In den meisten Fällen richtet sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Behörden weit mehr auf jene Wirtschaftszweige, in denen die Preise steigen, und nur selten und mit geringerer Intensität auf jene, in denen sie fallen sollten, wenn diese Theorie, die mit der durchschnittlichen Produktivitätssteigerung operiert, erfolgreich sein soll. Ob die Preis- und Lohnpolitik in einen Gesamtplan eingebaut wird, wie etwa in Frankreich, hat nicht viel zu deren Wirksamkeit beigetragen, wie die französische Erfahrung eindrücklich zeigt. Es ist vermutlich auch beweisbar, daß gewisse Organisationsformen, auf Seiten der Gewerkschaften und der Unternehmer einer Einkommenspolitik, wie sie im allgemeinen geübt wird, eine größere Erfolgchance bieten, als andere. So sind zweifellos die Bedingungen in Ländern anders gelegen, in denen die Gewerkschaften und Unternehmerverbände stark zentralisiert sind, als in jenen, wo wie in den angelsächsischen Ländern höchst dezentralisierte Vertragsverhandlungen üblich sind. Ebenso scheint eine enge Verbindung zwischen Partei und Gewerkschaft einer Einkommenspolitik mitunter eine längere Lebensdauer zu geben.

Auch für lang dauernde Preiskontrollen allein ist die Prognose auf Grund der vorliegenden Erfahrungen nicht günstig. In einer interessanten Übersicht über die Wirksamkeit von Preiskontrollen kam der Londoner *Economist* zu der betriebliehen Feststellung: „In der Regel scheinen Preiskontrollen um so weniger erfolgreich zu sein, je dringender die Notwendigkeit ist, die Inflation zu bekämpfen. Die Situationen, in denen sie wirksam zu sein scheinen... sind oft jene, in denen sie nicht wirklich nötig sind...“

Die Erfahrungen, die besonders in den letzten zwei Jahrzehnten recht reichhaltig waren, zeigen, daß die Einführung der Lohn- und Preiskontrollen beinahe immer auf politischen Motiven beruht. Es ist nicht so sehr die erwartete wirtschaftliche Wirksamkeit der Kontrollen, die die Regierungen dazu veranlaßt, diese Formen der Einkommenspolitik zu wählen, sondern ihr propagandistischer Effekt: Die Regierung (oder das Parlament) zeigt damit deutlich und beweisbar, daß sie die Inflation als Gefahr anerkennt und ernstlich bemüht ist, sie zu bekämpfen oder wenigstens einzudämmen.

#### *Einkommenspolitik muß sich bescheidene Ziele setzen*

Bedeutet alles das, daß für eine Einkommenspolitik in unserem Instrumentenkatalog überhaupt kein Platz ist? Durchaus nicht. Wir müssen nur lernen, sowohl die Ziele wie auch die Möglichkeiten einer Einkommenspolitik erheblich bescheidener zu bewerten als das gewöhnlich der Fall ist.

Zunächst die Ziele. Unser ökonomisches Wissen erlaubt uns nicht, wirtschaftspolitische Maßnahmen mit solcher Treffsicherheit anzuordnen, daß wir nicht entweder in weitere Inflation oder eine Rezession verfallen. Für die knappe Gratwanderung zwischen den beiden reicht unsere Wissenschaft nicht aus. Überdies gibt es so viele Störungsmöglichkeiten außerhalb des Systems, das in die

ökonomischen Berechnungen einbezogen wird, so daß die Ökonometrie allein nicht ausreicht, um uns erfolgversprechende Voraussagen zu geben<sup>1</sup>).

Unsere Zielsetzung muß dementsprechend bescheiden sein. Die Inflationsrate herabzusetzen, ohne größere Arbeitslosigkeit zu schaffen — ungefähr diese Formel entspricht dem gegenwärtigen Stand unseres Könnens. Sie mag wenig politische Zündkraft haben, hat aber den Vorteil der Wahrheit. Selbst diese relativ bescheidene Zielsetzung stellt hohe Forderungen an die ökonomische und politische Gestaltungskraft einer Regierung in einem demokratischen Land. Die Hauptaufgabe muß an die fiskalische und die monetäre Politik gestellt werden. Hier folgen wir bekannten Wegen. Überschüsse der öffentlichen Haushalte — Bund und Einzelstaaten, womöglich auch in den größeren Gemeinden — sind ein wichtiges Erfordernis; die monetäre Politik muß darauf ausgerichtet sein, den Zuwachs des Geldumlaufs auf eine Rate zu beschränken, die etwa dem realen Wachstum des Nationalproduktes entspricht oder ihm ein wenig vorausgeht. Diese Maßnahmen, die hier natürlich nur angedeutet werden können, sind die Hauptstützen einer antiinflationistischen Politik. Im Notfall müssen sie von einer entsprechenden Änderung des Wechselkurses begleitet werden, wenn die inflationistischen Strömungen von außen her in das betreffende Land hineingetragen werden, wie das so oft in der jüngsten Vergangenheit der Fall war. Direkte Preis- und Lohnkontrollen erscheinen in diesem Zusammenhang nur als zeitweilige Hilfsmittel, die die wesentlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nur ergänzen und abstützen, vor allem in jenen Gebieten, wo deren Wirksamkeit sowohl erfahrungsgemäß wie auch aus theoretisch einleuchtenden Gründen beschränkt ist. Das sind entweder monopolistische oder oligopolistische Betriebe oder Gewerkschaften und Betriebsgruppen, deren Macht auf dem Arbeitsmarkt oder dem Gütermarkt in der letzten Zeit nennenswert gestiegen ist. Nur eine Änderung der Machtlage auf dem betreffenden Markt ist von Bedeutung. Allzeit vorhandene Machtlagen sind ja schon in den bestehenden Preisen oder Löhnen zum Ausdruck gekommen, können also zur Erklärung neuer Preis- oder Lohnsteigerungen nicht herangezogen werden<sup>2</sup>).

Das bedeutet in der Praxis, daß das Kontrollsystem etabliert, aber nur als zeitweiliges Hilfsmittel verwendet werden soll; mitunter wird dann das Bestehen eines solchen Systems ausreichen, um seine Anwendung vermeidbar zu machen. Weiter dürfte wohl in allen demokratischen Ländern die Tendenz bestehen, insoweit Irrtümer unvermeidlich sind, eher in der Richtung der Vermeidung von

---

1) Vielleicht ist es taktvoller, -wenn ich jüngste amerikanische Beispiele zitiere. So hat das Komitee der Wirtschaftsberater des Präsidenten das Nationaleinkommen für 1973 auf 1 267 Milliarden \$ vorausgesagt. In Wahrheit betrug es 1 267 Milliarden. Während das Komitee die Preissteigerung für 3 vH, den realen Zuwachs für 6,75 vH verantwortlich machte, waren die tatsächlichen Ziffern dann: Preiszuwachs etwas mehr als 5 vH, realer Zuwachs 5,9 vH. Die Steigerung des Konsumentenpreisindex wurde vom Komitee auf etwa 2 ½ vH beziffert; in Wahrheit war es mehr als das Doppelte, usw.

2) Abgesehen von dem vermutlich nicht allzu häufigen Fall, in dem eine solche Machtposition in der Vergangenheit, etwa aus politisch-strategischen Gründen, nicht voll ausgenutzt wurde, so daß das Unternehmen oder die Gewerkschaft eine Machtreserve zur Verfügung hat. Es käme dann darauf an nachzuweisen, daß die Reserve in der letzten Periode voll oder teilweise aufgebraucht wurde.

Massenarbeitslosigkeit zu irren, selbst um den Preis weiterer Inflation, als umgekehrt Preisstabilität oder Preissenkungen anzustreben, wenn die Gefahr besteht, daß diese Ziele nur auf dem "Weg über eine mögliche Steigerung der Dauerarbeitslosigkeit erreicht werden können. Daraus ergibt sich dann weiter, daß man, auf die Dauer gesehen, eher mit Inflation als mit Dauerarbeitslosigkeit zu rechnen haben wird. Das ist schlimm, aber vermutlich weniger schlimm als die zweite Eventualität. Um so mehr, als man sich gegen die schlimmsten "Wirkungen einer langsamen Inflation schützen kann. Vielleicht ist es auf lange Sicht nützlicher, sich über die Schutzmaßnahmen Gedanken zu machen als der Illusion einer langfristigen Einkommenspolitik nachzujagen.