

# Lohnpolitik und Geldwertstabilität

Von

**Professor Dr. Herbert Giersch**

Mitglied des Sachverständigenrates  
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung  
Saarbrücken

1. Das Thema »Lohnpolitik und Geldwertstabilität« verrät in seiner Formulierung den verschämten Versuch, den in Kiel weniger beliebten Begriff der Einkommenspolitik höflich zu umschreiben. Dabei liegt der Akzent auf dem unscheinbaren Wort »und«. »Und« heißt in diesem Zusammenhang zweierlei:

Eine bestimmte Lohnpolitik, die ich eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik nennen möchte, ist in engen Grenzen *conditio sine qua non* für Geldwertstabilität bei Vollbeschäftigung und angemessenem Wachstum;

und umgekehrt: ohne eine Wirtschaftspolitik, die dafür sorgt, daß die Geldwertstabilität auch von keiner anderen Seite gefährdet wird, ist die Forderung nach einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik unreal.

»Und« heißt also: ohne stabilitätskonforme Lohnpolitik keine Stabilität und ohne begründete Aussicht auf Stabilität keine stabilitätskonforme Lohnpolitik. Beides gehört zusammen wie der linke und der rechte Schuh. Das Problem der Wirtschaftspolitik besteht nun darin, diese beiden Dinge zusammenzubringen, obschon die eine mächtige Gruppe den linken Schuh und die andere mächtige Gruppe den rechten Schuh für unpassend hält. Das »und« ist die wirtschaftspolitische Antwort auf eine Kräftekonstellation, die Lerner vor kurzem auf der Tagung der American Economic Association als »double monopoly« bezeichnet hat.

2. Methodologisch heißt das »und«: Abschied von der partialanalytischen Betrachtung und Hinwendung zu Walras. Der Praktiker versteht das besser, wenn ich in einem Gleichnis rede. Moderne Wirtschaftspolitik ist der Versuch, mehrere Ziele, die voneinander abhängig sind, gleichzeitig zu erreichen. Dazu bedarf es des gleichzeitigen Einsatzes mehrerer Instrumente, die aufeinander abgestimmt sein müssen. Moderne Wirtschaftspolitik ist kein Solopart mehr, sondern ein Konzert; kein improvisiertes Nacheinander, sondern ein kalkuliertes Nebeneinander. Wie der Jongleur, so muß auch der Wirtschaftspolitiker, der mehrere Ziele gleichzeitig erreichen will, mehrere Bälle oder Variable gleichzeitig in Bewegung halten, auch wenn der ungeübte Zuschauer, der nur ein Nacheinander für möglich hält, das Ganze als modelltheoretische Spielerei ansieht.

3. Dem Nacheinander entspricht in der Diagnose das Entweder – Oder. So hat man – nach populärer Auffassung – entweder eine Kosten- oder eine Nachfrageinflation, eine hausgemachte oder eine importierte Inflation. Kosten-Inflationen sind im Zweifel Lohn-Inflationen, obwohl es auch Kapitalkosten und Kosten der importierten Vorerzeugnisse gibt. Daß man eine Kosten- und eine Nachfrage-Inflation zugleich haben kann, überfordert schon die einfache Vorstellungskraft. Und daß es eine impor-

4

tierte neben einer hausgemachten Inflation gibt, wenn Inländer und Ausländer einen anhaltenden Prozeß der Geldentwertung gleichermaßen extrapolieren und antizipieren, ist noch schwerer begreiflich zu machen. Dennoch ist dies genau die Situation, die sich ergeben muß, wenn eine Reihe von Bedingungen zusammentrifft:

wenn die Regierungen eine anhaltende Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte anstreben, ohne die Tarifautonomie zu beschränken,  
 wenn die Regierungen im Interesse eines angemessenen Wachstums eine Vollaussnutzung des Produktionspotentials oligopolistischer Wachstumsindustrien anstreben, ohne eine wettbewerbsanalogue Preispolitik zu erzwingen,  
 wenn die Zentralbanken bei Konvertibilität analog den Spielregeln der Goldwährung das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wahren, ohne bei anhaltendem Preisanstieg im Ausland die Wechselkurse anzupassen, also aufzuwerten.

4. Die tiefere Ursache der inflationären Entwicklung liegt in der Vorderlastigkeit unseres Wirtschaftssystems, in dem Umstand nämlich, daß

die Gesamtheit der Anbieter besser organisierbar ist als die Gesamtheit der Nachfrager, und zwar auf den Gütermärkten ebenso wie auf dem Arbeitsmarkt (das ist genau die Umschreibung dessen, was Lerner als »double monopoly« bezeichnet),  
 die oligopolistischen Wachstumsindustrien dazu neigen, überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte eher in unangemessen großen Lohnsteigerungen weiterzugeben als in den erforderlichen Preissenkungen, und  
 die Zentralbanken und die Regierungen im Zweifel lieber eine Währungsabwertung als eine Währungsaufwertung vornehmen, also lieber die ausländischen Valuten verteuern, was kurzfristig protektionistisch wirkt, als die Preise ausländischer Valuten zu senken, was auf eine Intensivierung des Preiswettbewerbs von außen hinausläuft.

5. Der Vorderlastigkeit unseres Wirtschaftssystems kann man mit Hilfe von drei Strategien entgegenwirken:

durch eine Deflationspolitik, die die Gesamtnachfrage so weit beschränkt, bis der Wettbewerb auf der Angebotsseite jene Intensität erreicht, bei der überdurchschnittlich große Produktivitätsfortschritte eher in Preissenkungen als in Lohnsteigerungen weitergegeben werden; doch das führt zwangsläufig zu Wachstumseinbußen;  
 durch eine Einschränkung der Tarifautonomie und der freien Preisbildung in allen Bereichen, in denen nicht genügend Preiswettbewerb

herrscht – das wäre eine Strategie der direkten Kontrollen – oder durch eine Intensivierung des Preiswettbewerbs von außen, sei es in Form der Liberalisierung und der Zolllenkung in weltweitem oder in regionalem Rahmen, sei es durch Verbilligung der ausländischen Valuten, beides kombiniert mit Regeln für eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik — das ist die Strategie der indirekten Kontrollen.

Bei allen drei Strategien ist, wenn andere Länder nicht gleichziehen, eine außenwirtschaftliche Absicherung nötig, in den ersten beiden Fällen in Form einer (nachhinkenden) zahlungsbilanzorientierten Wechselkursanpassung, im letzten Falle durch eine (simultane) stabilitätsorientierte – nicht zahlungsbilanzorientierte – Wechselkurspolitik.

6. Die Strategie des Deflationsdrucks ist nicht ohne rechtzeitige Wechselkursänderung praktikabel, es sei denn, man nimmt § 23 Außenwirtschaftsgesetz in Anspruch<sup>1</sup> oder zerstört – zum Beispiel durch die rückwirkende Einführung einer Kuponsteuer – bewußt den Kredit, den sich das Inland im Ausland erworben hat. Ohne irgendeine Absicherung nach außen wird eine im Inland als Stabilitätspolitik konzipierte Deflationspolitik früher oder später wirkungslos; denn sie birgt in sich die Gefahr einer dreifachen Verursachung von Liquiditätszuflüssen aus dem Ausland, die die Autonomie der Zentralbank schwächen:

durch einen Geldzustrom als Folge der Erhöhung des inländischen Zinsniveaus,

durch Leistungsbilanzüberschüsse als Folge einer Verminderung der internen Absorption sowie

durch Kapitalimporte und Direktinvestitionen aus dem Ausland als Folge des Rentabilitätsgefälles zwischen Investitionen in exportorientierten Bereichen der Binnenwirtschaft und Investitionen im Ausland.

7. Die Strategie der direkten Kontrollen ist mit der Auffassung von Marktwirtschaft, wie sie gegenwärtig in der Bundesrepublik vorherrscht, unvereinbar. Als Ausgleich für den Mangel an Kontrolle durch den Anbieter-Wettbewerb kommt daher wohl nur die indirekte Kontrolle der Lohnbewegung durch die öffentliche Meinung und der Preisentwicklung durch Verbilligung der ausländischen Valuten in Betracht. Die Kontrolle der Preisbewegung von außen kann auf zwei Wegen erfolgen<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Diese Vorschrift gestattet es, den Kapitalimport in allen möglichen Formen zu beschränken, »um einer Beeinträchtigung der Kaufkraft der Deutschen Mark entgegenzuwirken oder das Gleichgewicht der Zahlungsbilanz sicherzustellen.« Außenwirtschaftsgesetz. Vom 28. April 1961. »Bundesgesetzblatt«, Bonn u. Köln, Jg. 1961, T. I, S. 481.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: Expansion und Stabilität. Jahresgutachten 1966/67. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart u. Mainz 1966. Ziff. 268–279.

6

durch einen vorangekündigten Paritätsanstieg für die mittelfristige Periode oder

durch eine Spreizung der Wechselkursbandbreite mit der Möglichkeit einer Paritätsanpassung nach oben.

Wechselkursanpassungen im Sinne einer Stabilitätspolitik erweisen sich übrigens auch bei konstanten Weltmarktpreisen als erforderlich, da sich unter den Außenhandelsgütern in relativ hohem Maße solche Güter befinden, deren Preise infolge überdurchschnittlicher Produktivitätsfortschritte sinken müssen, damit Preissteigerungen im Dienstleistungsbereich und in anderen Bereichen mit hoher Einkommenselastizität und unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten ausgeglichen werden und so der Preisindex für die Lebenshaltung, der für die Geldwertstabilität maßgebende Bedeutung hat, einigermaßen konstant bleiben kann.

8. In dem System des vorangekündigten Paritätsanstiegs entspricht die gleitend fixierte Aufwertungsrate der erwarteten internationalen Inflationsrate. Übersteigt die tatsächliche Inflationsrate die erwartete, so gewährleistet das System auf die Dauer keine völlige Stabilität. Sinkt – umgekehrt – der internationale Preisanstieg nachhaltig unter den vorausgeschätzten, so wirkt das System bei unverändertem Paritätsanstieg deflatorisch. Wenn die Bundesregierung jedoch einwendet, diese deflatorischen Wirkungen des garantierten Paritätsanstiegs würden möglicherweise unterschätzt<sup>1</sup>, so übersieht sie den Spielraum für Preisflexibilität nach unten, der sich bei einem durchschnittlichen Produktivitätszuwachs von jährlich 4 v. H. oder 5 v. H. und bei einer Gefährdung der Arbeitsplätze durch den Preiswettbewerb von außen ergibt; sie verwechselt eine Mengendeflation mit einer Preisdeflation.

9. Die begrenzte Wechselkursflexibilität durch eine Erweiterung der Bandbreiten gestattet es, über die Zinspolitik Einfluß auf die Lohnpolitik zu nehmen und den Preiswettbewerb von außen zu intensivieren und so zu variieren, daß die Intensität des Preiswettbewerbs im Innern im Zeitablauf ziemlich konstant ist. Wenn nämlich in einem System beweglicher Wechselkurse der interne Zinssatz heraufgesetzt wird, ergibt sich als Folge des Zinsgefälles die Tendenz zu einem Geldzustrom aus dem Ausland, die eine Aufwertungstendenz der inländischen Währung und damit auch eine Verschärfung des Wettbewerbs von außen bewirkt. Wenn also die ausländische Nachfrage nach inländischen Erzeugnissen

<sup>1</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Deutscher Bundestag, Bonn, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1313, Ziff. 13.

fluktuiert, so kann man sie durch eine geschickte Zinspolitik verstetigen und dadurch bewirken, daß die Beschäftigung insbesondere der Investitionsgüterindustrie konstant ist. Anders ausgedrückt: Die Intensität des Preiswettbewerbs von außen kann über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg so kontrolliert und reguliert werden, daß der Preiswettbewerb im Innern und von außen zusammengenommen eine ziemlich konstante Intensität aufweist. Diese Form von Zins- und Wechselkurs-Flexibilität dient also dazu, Stabilität und Stetigkeit der Beschäftigung und der Wettbewerbsintensität zu sichern. Daß Flexibilität ein Mittel zur Stabilität ist und damit die Unsicherheit nicht vergrößert, sondern insgesamt verringert, wird leider immer wieder verkannt. Hierbei handelt es sich um ein typisches Mißverständnis partialanalytischer Denkweise.

10. Hinsichtlich der Lohnpolitik ist zwischen stabilitätskonformer und stabilisierungskonformer Lohnpolitik zu unterscheiden. Stabilitätskonforme Lohnpolitik ist darauf gerichtet, eine bereits erreichte Stabilität für die Zukunft lohnpolitisch zu sichern. Bei der stabilisierungskonformen Lohnpolitik geht es darum, jene Lohnentwicklung zu bestimmen, die zusammen mit komplementären Stabilisierungsbemühungen in den anderen Bereichen – Budgetpolitik, Zinspolitik, Zahlungsbilanz- und Wechselkurspolitik – am schnellsten zu monetärem und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht hinführt. Ich werde zunächst die mehr grundsätzlichen Probleme erläutern, die eine stabilitätskonforme Lohnpolitik aufwirft, und dann auf Fragen eingehen, die sich bei einer stabilisierungskonformen Lohnpolitik stellen.

11. Eine stabilitätskonforme Lohnpolitik ist in erster Annäherung eine Lohnpolitik, bei der das Kostenniveau konstant bleibt. Denn ein konstantes Kostenniveau läßt – über einen ganzen Konjunkturzyklus gerechnet – unter bestimmten Umständen, von denen gleich noch die Rede sein soll, ein konstantes Preisniveau erwarten. Auf einen ganzen Konjunkturzyklus muß man die Betrachtung ausdehnen, weil sich die Preis-Kosten-Schere bei zunehmendem Beschäftigungs- und Auslastungsgrad im Nachfragesog des Aufschwungs öffnet und weil sich die Schere bei sinkendem Beschäftigungs- und Auslastungsgrad in der Rezession wieder schließt.

12. Auf mittlere Sicht ist mit trendbedingten Änderungen der Preis-Kosten-Relationen zu rechnen. So sprechen alle Indizien dafür, daß in der Bundesrepublik das Kostenniveau etwas stärker gestiegen ist oder zu steigen tendiert als das Preisniveau, seit die Vollbeschäftigung erreicht ist und seit die Arbeitskräftereserven innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik zur Neige gehen. Einer sinkenden Profitrate entspricht eine steigende Lohnquote. In ihr schlägt sich die Verknappungsrente für den

Faktor Arbeit nieder, die das Kapitalwachstum bei begrenztem Arbeitskräfteangebot erzeugt. Die Gewerkschaften haben mit dieser Entwicklung wenig zu tun. Ihre organisatorische Macht hat sich weder fühlbar erhöht, noch ist sie wesentlich stärker eingesetzt worden. Aber die Gewerkschaften haben – nicht ungeschickt von ihrem Standpunkt – auf Arbeitszeitverkürzungen gedrängt und damit an der Verknappung des Arbeitskräfteangebots mitgewirkt. Auf der anderen Seite haben jene Unternehmerkreise, die für eine Verschiebung der Arbeitszeitverkürzungen und für die Steuerfreiheit der Überstundenentgelte plädiert haben, den ökonomischen Zusammenhang richtig erkannt. Dagegen sind alle diejenigen einer Illusion erlegen, die geglaubt haben, man könne zu den guten alten Zeiten einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt dadurch zurückkehren, daß man eine restriktive Geld- und Kreditpolitik verfolge. Man kann Entspannung am Arbeitsmarkt nicht haben, ohne eine Minderbelastung der Kapazitäten, die die Gewinne erst recht komprimiert, in Kauf zu nehmen. Diese These ist den führenden Repräsentanten der Unternehmer in der Bundesrepublik nicht verheimlicht worden. Sie hat sich in den letzten zwölf Monaten bestätigt. Das Lehrgeld für die Erfahrung, daß man wachstumsbedingte Veränderungen nicht mit konjunkturpolitischen Maßnahmen rückgängig machen kann, müssen wir jetzt alle zahlen.

13. Auf die Dauer sind die einzig wirksamen Mittel im Kampf gegen die fallende Profitrate der arbeitssparende technische Fortschritt und der reale Kapitalexport. Arbeitssparenden technischen Fortschritt zu produzieren, ist im System der internationalen Arbeitsteilung jenen Wirtschaftsregionen aufgegeben, in denen die Arbeitskräfte noch knapper sind, also vor allem den Vereinigten Staaten. Aber man kann den arbeitssparenden technischen Fortschritt oft nicht importieren, ohne das komplementäre Kapital und die Unternehmerleistung ebenfalls einzuführen. Die Folge dieser Komplementarität ist bei unseren Unternehmen und Unternehmern ein ständiges Gefühl der Wettbewerbsunterlegenheit. Seit Jahren hört man, daß sich die Wettbewerbsposition der deutschen Unternehmen ohne Unterlaß verschlechtert, und dies, obwohl die deutschen Exporte auch und gerade in die Vereinigten Staaten sich glänzend entwickeln. Die Wettbewerbsunterlegenheit scheint daher mehr eine Frage des technischen Wissens und der Realisierbarkeit arbeitssparender Fortschritte zu sein als eine Unterlegenheit im kurzfristigen internationalen Kostenvergleich.

14. Der reale Kapitalexport als Ventil für jene Kräfte, die den Fall der Profitrate bewirken, vollzieht sich zunächst im Wege der Direktinvestitionen im Ausland. Anders ausgedrückt: die Bundesrepublik wird

durch den knappheitsbedingten Anstieg der Lohnkosten ein vergleichsweise weniger guter Standort, zumal eine konservierende Strukturpolitik darauf bedacht ist, die Verschlechterung der Standortbedingungen bei einigen althergebrachten Wirtschaftsbereichen künstlich aufzuhalten, zum Nachteil natürlich für die Wachstumsindustrien und für das Wachstum des Sozialprodukts in der Bundesrepublik. Die gelegentlich geäußerte Behauptung, eine Fortsetzung unseres bisherigen Wachstums übersteige unsere »Volkskraft«, so daß die Investoren sich dem benachbarten Ausland zuwenden müßten, umschreibt in der Sprache des Wirtschaftsführers genau den hier erörterten Tatbestand. Harrod würde sagen, die natürliche Wachstumsrate sinke im Inland unter die befriedigende Wachstumsrate, also jene Rate der Investitionen, bei denen die Gewinne hoch genug sind, um die Unternehmer glücklich zu machen, und Rosa Luxemburg würde sich – zusammen mit anderen verblichenen Imperialismus-Theoretikern – bestätigt fühlen, wenn sie manches hören könnte, was in der wirtschaftspolitischen Diskussion unserer Tage in unserem Lande gesagt wird.

15. Das Exportventil zu öffnen und offen zu halten, ist unter den geschilderten Umständen ein verständliches Anliegen der interessierten Kreise. Denn ein hoher Exportüberschuß erhöht die Gewinne und wirkt der Tendenz zum Fall der Profitrate wenigstens kurzfristig entgegen. Und auch auf längere Sicht haben die inländischen Kapitalbesitzer ein Interesse daran, daß möglichst viel realer Kapitalexport stattfindet; umgekehrt sind die Arbeitnehmer, die den komplementären Faktor stellen, langfristig daran interessiert, daß möglichst viel Kapital gebildet wird – auch mit ihrer Hilfe – und von diesem Kapital nicht zuviel ins Ausland abwandert. Unter diesen Umständen erscheint es ganz verständlich, daß die Unternehmer sich heute weit mehr Sorgen um unsere künftige Zahlungsbilanz machen als die Bundesbank oder gar der Sachverständigenrat. Manchmal spürt man direkt die Genugtuung, mit der aus den Passivsaldo der Dienstleistungsbilanz und der Bilanz der laufenden Übertragungen die Milliardensummen errechnet werden, die wir künftig mit dem Exportüberschuß abdecken müssen. Umgekehrt gerät jeder, der über die außenwirtschaftliche Absicherung einer stabilitätskonformen Lohnpolitik nachdenkt, ziemlich schnell in den Verdacht, er habe etwas gegen den deutschen Export. Wer dies weiß, kann auch nachempfinden, warum in Ziffer 13 der Stellungnahme, die die Bundesregierung zum dritten Jahresgutachten des Sachverständigenrates abgegeben hat, ziemlich unvermittelt ein Absatz steht mit dem einzigen Satz: »Die Bundesregierung anerkennt die großen Exportleistungen der deutschen Wirtschaft.« Ich gehöre durchaus zu denen, die einen hohen Exportüberschuß für nützlich halten, vorausgesetzt, daß im Inland genügend Leute bereit sind, kompensatorische Transaktionen zu finanzieren: als Touristen, die

10

ins Ausland reisen, als Steuerzahler, die die Mittel für die Stationierungskosten und für echte Entwicklungshilfe aufbringen, und als Kapitalanleger, die lieber ein ausländisches als ein inländisches Wertpapier kaufen. Exportüberschüsse, denen kein geplanter Nachfrageverzicht im Inland gegenübersteht, wirken der Richtung nach inflatorisch. Diese Richtung mag gelegen kommen, wenn im Inlande eine Rezession herrscht. Man könnte dann mit Emminger von einem »nützlichen Konjunkturpuffer« sprechen<sup>1</sup>. Doch wer die Rezession in stabilitätspolitischer Absicht erwollt oder in Kauf genommen hat, kann die resultierenden Exportüberschüsse nicht »nützlich« nennen, ohne zugleich zu konzedieren, daß die Stabilitätspolitik im Ansatz verfehlt oder im Ausmaß übersteigert war.

16. Bei den weiteren Überlegungen sollen die Komplikationen, die sich aus der Tendenz zum Fall der Profitrate ergeben, außer Betracht bleiben. Das heißt: wir unterstellen, daß es eines konstanten Kostenniveaus bedarf, um das Preisniveau stabil zu halten, und fragen, wie eine Lohnpolitik beschaffen sein muß, bei der das Kostenniveau weder steigt noch fällt. Dabei gehen wir zweckmäßigerweise davon aus, daß es Lohnkosten und Kapitalkosten gibt. Wir könnten noch die Kosten der importierten Vorerzeugnisse berücksichtigen, aber sie bilden ein Sonderproblem, das in diesem Zusammenhang keine grundsätzliche Bedeutung hat.

17. In der ersten Annäherung kann man eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik definieren als eine Lohnbewegung, die die Lohnkosten je Produkteinheit konstant läßt. Das gesamte Kostenniveau bleibt freilich nur konstant, sofern sich auch die Kapitalkosten je Produkteinheit nicht ändern. Modifikationen, die sich aus Änderungen der Kapitalkosten ergeben, werde ich nach Darstellung des allgemeinen Prinzips erläutern<sup>2</sup>.

18. Konstanz der Lohnkosten je Produkteinheit setzt voraus, daß die Lohnsätze prozentual nicht mehr und nicht weniger steigen, als das Produktionsergebnis je Stunde zunimmt. Werden zum Beispiel aus irgendwelchen Gründen je geleistete Arbeitsstunde statt 100 Einheiten 110 erzeugt, so darf auch der Lohnsatz um 10 v.H. steigen, also zum Beispiel von 50 auf 55 Einheiten. Die durchschnittlichen Lohnkosten oder die Lohnkosten je Produkteinheit bleiben dann mit 0,5 Einheiten konstant. Sie bleiben – anders ausgedrückt – konstant, wenn die Löhne sich proportional mit der Durchschnittsproduktivität der Arbeit erhöhen. Alle anderen Kostenelemente zusammengenommen können dann ebenfalls um den Prozentsatz steigen, um den die durchschnittliche Arbeits-

<sup>1</sup> O. Emminger, Stabilität ohne Absicherung nach außen? »Frankfurter Allgemeine Zeitung«, vom 3. Dezember 1966.

<sup>2</sup> Zu diesen und anderen Einzelfragen vgl. auch: H. Giersch, Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik. »Kyklos«, Basel, Vol. 20 (1967), S. 147 ff.

produktivität zunimmt. Diese breite Erklärung scheint notwendig, weil gelegentlich schon behauptet worden ist, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik gebe den ganzen Produktivitätszuwachs den Arbeitern und »ruiniere« die Unternehmen. Natürlich beruht der Einwand auf einem Mißverständnis; denn die hier skizzierte Lohnpolitik läßt, um im Zahlenbeispiel zu bleiben, die Hälfte des Produktionszuwachses frei

für den Kapitaleinsatz und  
für die Unternehmerleistung.

Allgemein: Sie impliziert, daß der Produktivitätsfortschritt bei konstantem Zinssatz mit Investitionen verbunden ist, deren Kapitalkoeffizient sich mit dem bisherigen gesamtwirtschaftlichen Kapitalkoeffizienten deckt. Wir nennen einen solchen Vorgang mit Harrod einen neutralen technischen Fortschritt. Man kann auch sagen, daß Kapitaleinsatz je Arbeitsstunde und Produktionsergebnis je Arbeitsstunde proportional zunehmen. Bei konstantem Zinssatz bedeutet dies Konstanz der Kapitalkosten je Produkteinheit. Eine andere Ausdrucksweise wäre, daß durch den technischen Fortschritt die Grenzproduktivitäten von Arbeit und Kapital gleichmäßig erhöht werden, aber die Investitionen, die dieser technische Fortschritt erfordert, die Grenzproduktivität des Kapitals wieder auf den alten Stand drücken, der mit dem Zinssatz korrespondiert. Die Kurve der Grenzproduktivität des Kapitals wird verschoben, aber der investitionsbedingte zusätzliche Kapitaleinsatz bewirkt eine Wanderung entlang der Kurve und läßt die Grenzproduktivität wieder auf den alten Stand sinken<sup>1</sup>.

19. Komplikationen ergeben sich, wenn die Kapitalkosten je Produkteinheit zunehmen oder sinken. Sinkende Kapitalkosten – in Form eines sinkenden Zinses oder eines sinkenden Kapitalaufwands je Produkteinheit – zeigen an, daß das Kapital im Vergleich zur Arbeit reichlicher geworden ist oder reichlicher zu werden tendiert. Die Arbeitskraft wird vergleichsweise knapper. Dem entspricht, daß der Spielraum für kostenniveau-neutrale Lohnerhöhungen größer wird: die Löhne können etwas stärker steigen, als das Produktionsergebnis je Arbeitsstunde prozentual zunimmt. Dann muß man aber auch umgekehrt argumentieren, daß sich der Spielraum für kostenniveau-neutrale Lohnerhöhungen verengt, wenn die Kapitalkosten je Produkteinheit steigen. Die Kapitalkosten in dieser Weise vorweg abzudecken, wie der Sachverständigenrat in seinem ersten Jahresgutachten<sup>2</sup> meint, erscheint sinnvoll, wenn man bedenkt, daß es

<sup>1</sup> Vgl. die graphische Darstellung bei Joan Robinson, *The Classification of Inventions*. *The Review of Economic Studies*, London, Vol. 5 (1937/38), S. 139.

<sup>2</sup> Vgl. *Stabiles Geld – stetiges Wachstum*. Jahresgutachten 1964/65. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart u. Mainz 1965. Ziff. 248.

12

auf längere Sicht kaum irgendwelche Produktivitätsfortschritte gibt, die man ohne vermehrten Kapitaleinsatz je Beschäftigtenstunde erzielen könnte. Problematisch sind bei der Berechnung der Kapitalkosten der Zinssatz und, wenn wir eine Bruttorechnung aufmachen, der angemessene Abschreibungszeitraum, also die richtige wirtschaftliche Lebensdauer der Anlagen.

20. Einen Anstieg des Kapitalmarktzinses lohnpolitisch zu berücksichtigen, wenn dieser das Ergebnis wünschenswerter konjunkturpolitischer Restriktionen ist, wäre stabilitätspolitisch verfehlt. Wenn nämlich die Unternehmer steigende Kapitalkosten als Folge einer stabilitätspolitisch bedingten Zinserhöhung ohne weiteres auf die Lohnkosten zurückwälzen könnten, ginge der beabsichtigte Bremseffekt sowohl im Bereich der Liquidität als auch im Bereich der Rentabilität verloren. Ebenso darf eine Zinssenkung, die in konjunkturpolitischer Absicht vorgenommen wurde, nicht direkt zu entsprechend größeren Lohnsteigerungen führen; erst muß der ausgelöste Konjunkturaufschwung durch eine sich verbessernde Kapazitätsauslastung die Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität erhöhen und damit den Spielraum für kostenniveau-neutrale Lohnerhöhungen vergrößern.

Zinssenkungen dagegen, die nicht antizyklisch, sondern wachstumsbedingt sind – zum Beispiel die Folge eines kapitalsparenden technischen Fortschritts, der bei konstanter Spar- und Investitionsquote das Kapital im Vergleich zur Arbeitskraft immer reichlicher werden läßt –, mindern langfristig die Kapitalkosten und können sich in höheren Nominal- und Reallöhnen niederschlagen. Diesen zusätzlichen Spielraum für Lohnerhöhungen kann man erweitern, indem man darauf hinwirkt, daß der Kapitalstock stärker wächst als das Arbeitsvolumen, allerdings nur langfristig und nur durch vermehrtes Sparen. Dieser Weg ist – wie fast alles langfristig orientierte Denken und Handeln – dem wirtschaftlichen Wachstum zuträglich. Der alternative Weg, die Relation von Kapital zu Arbeit zu vergrößern, indem man das Arbeitsangebot zum Beispiel durch forcierte Arbeitszeitverkürzung verknappt, wird nicht den gewünschten Erfolg erzielen. Eine kurzfristige Verringerung des Arbeitsangebots erzwingt die Substitution von Arbeit durch Kapital. Dadurch steigt der Kapitaleinsatz je Beschäftigtenstunde und – bei gegebener Ausbringung je Beschäftigtenstunde – der Kapitalaufwand je Produkteinheit. Vermehrte Anstrengungen, dieser Entwicklung durch arbeitsparenden technischen Fortschritt entgegenzuwirken, führen nur langfristig zum Erfolg. Zunächst aber steigen bei konstantem Zins die Kapitalkosten, wodurch sich der Spielraum für kostenniveau-neutrale Lohnerhöhungen verringert. Wer das ökonomische Gesetz mit Macht

überspielen will, muß hier – wie auch sonst – mit Bumerangeffekten rechnen<sup>1</sup>.

21. Auswirkungen auf die Höhe der Kapitalkosten ergeben sich auch, wenn die Abschreibungsperioden der Kapitalgüter kürzer oder länger werden.

a. Für die Lohnpolitik maßgebend ist der technisch-ökonomisch bedingte Kapitalverzehr einschließlich der Entwertung durch den technischen Fortschritt. Steigende oder sinkende Kapitalkosten ergeben sich zum Beispiel, wenn die Investitionsgüter physisch nicht mehr so dauerhaft sind oder wenn ein kapitalsparender technischer Fortschritt die Lebensdauer leistungs- und kostenmäßig vergleichbarer Anlagen verlängert. Änderungen der Abschreibungsperiode bewirken ceteris paribus, daß die Wachstumsraten des Brutto- und des Nettoinlandsprodukts auseinanderfallen. Für die lohnpolitische Produktivitätsrechnung ist letztere von Bedeutung. Es ist allerdings fraglich, ob Veränderungen in diesem Bereich von der amtlichen Statistik rechtzeitig und exakt aufgezeigt werden.

b. Verwickelter wird die Abschreibungsfrage, wenn man bedenkt, daß die wirtschaftliche Nutzungsdauer der Kapitalgüter zu einem wesentlichen Teil auch von der Stärke des künftigen technischen Fortschritts abhängt, also von einer Erwartungsgröße, so daß die Wahl der Abschreibungsperiode in den Bereich subjektiven Ermessens fällt. Die Unternehmer werden dazu neigen, den künftigen technischen Fortschritt eher zu stark zu veranschlagen, und die kalkulatorischen Abschreibungen hoch bemessen, um das Risiko späterer Buchverluste so weit wie möglich auszuschließen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob durch Zurückhaltung in der Lohnpolitik darauf hingewirkt werden soll, daß künftig beim Ersatz alter durch neue Anlagen nur noch Kapitalgewinne realisiert werden und keine Buchverluste mehr entstehen.

c. Konjunkturpolitisch motivierte Änderungen der steuerlichen Abschreibungsmodalitäten sollten lohnpolitisch ebenso unberücksichtigt bleiben wie Zinserhöhungen oder Zinssenkungen, die in stabilitätspolitischer Absicht eingeleitet worden sind.

22. Bestimmend für eine kostenniveau-neutrale Lohnpolitik ist in der Regel der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt – gemessen als Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts je Stunde. Er bildet die Basis für Lohnerhöhungen auch in den einzelnen Branchen, aber nur die Basis;

<sup>1</sup> Der Sachverständigenrat hat diesen Zusammenhang in seinem zweiten Jahresgutachten ergänzend herausgestellt. Vgl. Stabilisierung ohne Stagnation. Jahresgutachten 1965/66. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart u. Mainz 1965. Ziff. 202.

denn wir haben im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums einen bestimmten Wandel der Beschäftigtenstruktur zu bewältigen. Um diesen Wandel zu fördern, bedient sich die freie Gesellschaft vor allem des Instruments der beweglichen Lohnrelationen<sup>1</sup>. Lohnsteigerungen, die branchenmäßig differenziert sind und den jeweiligen Knappheitsbedingungen am Arbeitsmarkt Rechnung tragen, schaffen für den Arbeitnehmer Anreize, von sich aus in jene Bereiche zu wandern, die zusätzliche Arbeitskräfte am dringendsten benötigen. Stärkere Lohnerhöhungen, als es dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt entspricht, sind überall dort erforderlich, wo ein Bedarf an Arbeitskräften besteht, der nicht durch Neuzugang, sondern nur durch Abzug aus anderen Bereichen gedeckt werden kann. Umgekehrt dürfen die Löhne nur unterdurchschnittlich steigen, wo Arbeitskräfte freigesetzt werden können, z. B. weil der Absatz zurückgeht oder der technische Fortschritt Einsparungen ermöglicht. Wenn in diesen Bereichen der bisherige Beschäftigungsstand aufrecht erhalten wird, weil die Unternehmer zögern, nicht mehr benötigte Arbeitskräfte zu entlassen und sogar zu erheblichen Lohnzugeständnissen bereit sind – vielleicht weil sie staatliche Hilfe erhoffen – wird eine sonst mögliche Steigerung des Sozialprodukts verhindert und damit letzten Endes auch die Zuwachsrate der Reallöhne verringert.

Nun gibt es allerdings noch einen zweiten Weg, den Strukturwandel zu bewältigen. Er ist dadurch gekennzeichnet, daß die Lohnrelationen konstant bleiben, also die Löhne in allen Branchen gleichmäßig steigen können. In Branchen, die entweder infolge arbeitssparenden technischen Fortschritts oder rückläufiger Absatzchancen Arbeitskräfte abgeben müssen, steigen die Löhne stärker als bei beweglichen Lohnrelationen, so daß unter dem Druck überhöhter Lohnkosten überflüssige Arbeitskräfte entlassen werden – statt freiwillig abzuwandern, wie im Falle beweglicher Lohnrelationen. Diese Methode hat jedoch zwei Nachteile:

a. Bei sinkender Rentabilität werden zunächst die weniger produktiven Arbeitskräfte entlassen, die nur schwer wieder an einem anderen Arbeitsplatz eingesetzt werden können. So entsteht sehr leicht eine Friktionsarbeitslosigkeit. Ein freiwilliger Stellenwechsel, wie er bei beweglichen Lohnrelationen die Regel ist, bedeutet dagegen, daß Arbeitskräfte ausscheiden, die eine alternative Verwendungsmöglichkeit haben und in der Regel dorthin wandern, wo ihre Entlohnung höher ist. Auf diese Weise paßt sich die Beschäftigtenstruktur schneller und reibungsloser an veränderte Wachstumsbedingungen an.

b. Die Furcht vor Entlassungen mag die Arbeitskräfte kurzfristig zu höheren Leistungen anspornen und die durchschnittliche Arbeits-

<sup>1</sup> Vgl. Stabiles Geld – stetiges Wachstum, a. a. O., Ziff. 248d und e.

produktivität erhöhen; längerfristig bedrückt sie jedoch die Betroffenen und schafft Widerstände gegen das System. Strukturwandel durch Abwanderung dagegen gibt auch den Arbeitern das Gefühl der Mitgliedschaft in einer freiheitlichen Ordnung.

Den Tarifpartnern obliegt es, diese Freiheit zu garantieren, indem sie den Markt abtasten und Lohnvereinbarungen treffen, die der jeweiligen Marktlage entsprechen. Je nachdem, ob in einer Branche mit Freisetzung oder mit zusätzlichem Arbeitskräftebedarf zu rechnen ist, werden die Lohnsteigerungen unter oder über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen müssen. Die branchenmäßigen Abweichungen müssen um so stärker sein, je weniger die Arbeitskräfte räumlich und beruflich mobil sind und je größer der Strukturwandel ist, den es innerhalb einer bestimmten Zeit zu bewältigen gilt. Wenn der Wandel der Beschäftigtenstruktur bewirkt ist, können sich die alten Lohnrelationen wieder einstellen, kann das Lohngefüge wieder die langfristigen Unterschiede im Arbeitsleid, in der Gefährlichkeit der Arbeit und in den privaten Ausbildungskosten widerspiegeln. Wer kurz- und mittelfristige Änderungen der Lohnrelationen als ungerecht empfindet, wird sich für mehr räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte einsetzen müssen und damit für eine Sozialpolitik, die nicht auf eine industrielle Reservearmee, sondern auf die heutigen Wachstumsbedingungen zugeschnitten ist, es sei denn, er nähme ein geringeres Wachstum oder den Verzicht auf freie Wahl des Arbeitsplatzes in Kauf.

23. Wandlungen der Beschäftigtenstruktur beeinflussen den Produktivitätszuwachs, der für allgemeine Lohnerhöhungen maßgeblich ist. Wenn Arbeitskräfte von Branchen mit niedriger Produktivität in solche mit höherer Produktivität wandern, erhöht sich das gesamtwirtschaftliche Niveau der Arbeitsproduktivität. Dieser Teil des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts kann jedoch in der Regel nicht an die Gesamtheit der Arbeitnehmer verteilt werden; denn die Arbeiter, die ihn durch ihren Arbeitsplatzwechsel hervorgebracht haben, erhalten meistens zugleich einen höheren Lohn. Mit dem produktivitätssteigernden Wandel der Beschäftigtenstruktur ist dann unmittelbar eine bestimmte Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme verbunden. Da man dasselbe nicht zweimal verteilen kann, muß dieser Lohnsummeneffekt vom gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt abgezogen werden, ehe ermittelt wird, welche durchschnittliche Lohnsteigerung mit den Regeln einer kostenniveau-neutralen Lohnerhöhung vereinbar ist. Nach den Berechnungen des Sachverständigenrates<sup>1</sup> ist dieser Lohnsummeneffekt allerdings viel geringer als zu erwarten war und gemeinhin erwartet

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Stabilisierung ohne Stagnation, a. a. O., Ziff. 224.

wurde. Doch könnte sich das Bild noch sehr verändern, wenn weitergehende Untersuchungen über den Wandel der Beschäftigtenstruktur innerhalb der Branchen und innerhalb der Betriebe vorliegen.

24. Für die branchenmäßige Differenzierung der Lohnsteigerungsraten sind Unterschiede im Produktivitätsfortschritt unerheblich; maßgeblich sind allein Unterschiede in den Knappheitsbedingungen am Arbeitsmarkt. Es mag sein, daß in manchen Branchen kräftiger Produktivitätsfortschritt und dringender Bedarf an weiteren Arbeitskräften zusammenfallen oder geringe Produktivitätszuwächse mit abnehmender Beschäftigung einhergehen. Stabilitätspolitisch bedeutsam sind vor allem aber jene Fälle, bei denen stagnierende oder gar schrumpfende Nachfrage und kräftige Rationalisierungsfortschritte die Freisetzung von Arbeitskräften ermöglichen, und jene Bereiche mit wachsender Nachfrage, in denen zumindest gegenwärtig kaum Produktivitätsfortschritte zu erwarten sind, wie z. B. im Dienstleistungssektor. Wo starke Rationalisierungserfolge die Kosten senken, weil weniger Arbeitskräfte das erzeugen können, was am Markt nachgefragt wird, sollten Preissenkungen möglich sein. Diese Preissenkungen sind erforderlich als Ausgleich für unvermeidbare Kosten- und Preissteigerungen in Branchen mit unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten und darunter vor allem in den Branchen, die aufgrund hoher Nachfrageelastizitäten stark expandieren. Kompensatorische Preissenkungen in produktivitätsstarken Branchen sind notwendig, wenn in einer wachsenden Wirtschaft bei hohem Beschäftigungsgrad die Stabilität des Geldwertes gewahrt werden soll. Unterlassene oder auch nur verzögerte Preissenkungen führen in diesen Branchen zu Gewinnen, die den entsprechenden Branchengewerkschaften die Chance geben, Lohnerhöhungen durchzusetzen, die den durchschnittlichen Produktivitätszuwachs übersteigen. Da es immer starke Bestrebungen gibt, die traditionellen Lohnrelationen auch kurzfristig aufrecht zu halten, werden andere Gewerkschaften ihre Lohnforderungen entsprechend angleichen. Unterlassene Preissenkungen in diesem Sinne führen deshalb indirekt dazu, daß das gesamte Lohnniveau stärker steigt, als mit der Stabilität des gesamtwirtschaftlichen Kostenniveaus vereinbar ist. In dieser Weise dreht sich die Inflationsspirale, solange es an einem deflatorischen Wettbewerbsdruck fehlt, der in Branchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt die Preise sinken läßt, sobald die Kosten fallen. Wenn hier von deflatorischem Wettbewerbsdruck die Rede ist, so heißt das unter anderem: je mehr Preiswettbewerb an sich herrscht, desto weniger bedarf es eines deflatorischen Nachfragemangels, um kompensatorische Preissenkungen zu erzwingen und gewinninduzierte Lohnerhöhungen zu unterbinden. Für reine Binnenbereiche mag die Intensivierung des Wettbewerbs im Innern genügen. Für Branchen

aber, die mit dem Ausland verflochten sind, sei es durch ihren Export, sei es durch die Importkonkurrenz, ist ein hinreichend starker Wettbewerb aus dem Ausland stabilitätspolitisch unerlässlich.

Früher konnte die Bundesregierung die Auslandskonkurrenz durch eine Liberalisierung ihrer Einfuhrpolitik bis zu einem gewissen Grad mobilisieren. Diese Möglichkeit ist nunmehr praktisch erschöpft. Unter diesen Umständen erhalten wechsellkurspolitische Maßnahmen, die den Preiswettbewerb von außen intensivieren (wie sie in den Ziffern 7-9 beschrieben sind) fundamentale Bedeutung für eine stabilitätskonforme Lohnpolitik. Hierin und nicht in liquiditätspolitischen Erwägungen liegt das Kernproblem der außenwirtschaftlichen Absicherung einer nationalen Stabilitätspolitik.

25. Als stabilisierungskonform habe ich eine Lohnpolitik bezeichnet, die zusammen mit komplementären Stabilisierungsbemühungen in den anderen Bereichen am schnellsten zur Stabilität hinführt. Es geht also um die Übergangsprobleme, die auftreten, wenn eine Volkswirtschaft von einer »built-in-inflation« von jährlich 3-4 v.H. auf einen Stabilitätspfad mit einer Geldentwertung von maximal 1 v.H. je Jahr umschalten und umlernen will. Übergangsprobleme treten in solchen Situationen auf,

weil viele Unternehmer einen Fortgang des Preissteigerungsprozesses erwartet und sich zu inflatorisch überhöhten Zinssätzen verschuldet haben, so daß eine abrupte Stabilisierung ein Gefühl der Überschuldung aufkommen lassen müßte,

weil Preissteigerungstendenzen aus der Vergangenheit in die Gegenwart und Zukunft hineinragen,

weil erst die Instrumente geschaffen und bereitgestellt werden müssen, mit denen das nationale Preisniveau gegen inflatorische Einflüsse, die aus den außenwirtschaftlichen Beziehungen herrühren, abgesichert werden kann,

weil das Vertrauen in das Gelingen einer Stabilisierungsaktion, von dem der Erfolg der Aktion mit abhängt, durch allzu hoch gesteckte Stabilisierungsziele leiden könnte und deshalb ein schrittweises Vorgehen angebracht erscheint.

26. Aus all diesen Gründen empfiehlt es sich, die Preissteigerungsraten allmählich zu reduzieren. Mit Robert Solows Worten: »What is needed is some target pace for slowing down the price trend over a couple of years«<sup>1</sup>. Die vom Sachverständigenrat im Jahre 1965 angeregte »konzertierte Aktion«<sup>2</sup> beruhte auf diesem Prinzip der Allmählichkeit. Für das

<sup>1</sup> R. M. Solow, The Case Against the Guideposts. In: Guidelines, Informal Controls, and the Market Place. Ed. by G. P. Schutz and R. Z. Aliber. Chicago and London 1966. S. 54.

<sup>2</sup> Stabilisierung ohne Stagnation, a. a. O., Ziff. 188 ff.

erste Jahr der Aktion erschien damals eine Geldentwertungsrate von 2 v.H. unvermeidlich, und zwar aus folgenden drei Gründen:

Die Bundesregierung ließ keine Bereitschaft erkennen, das deutsche Preisniveau vor den Gefahren abzusichern, die vom internationalen Inflationstrend ausgingen. Es wäre daher unrealistisch gewesen, fürs erste mehr Stabilität anzustreben, als die internationale Inflationsrate, vermindert um den Aufwertungsspielraum innerhalb der jetzigen Bandbreite, zuließ. Hier wird möglicherweise auch in Zukunft der limitierende Faktor sein.

Die 2-v.H.-Vorgabe für 1966 war durch die Preiserhöhungen in der zweiten Jahreshälfte 1965 schon gegen Ende des Jahres 1965 zum großen Teil verbraucht. So lag im Dezember 1965 der Preisindex für die Lebenshaltung bereits um 1,7 v.H. über dem Jahresdurchschnitt 1965.

Viele bislang latente Preisauftriebstendenzen wurden erst zu Beginn des Jahres 1966 wirksam. Es handelte sich um die letzten Nachwirkungen des Booms von 1964, um nachholende Preisanpassungen bei Bahn und Post sowie um Mieterhöhungen, die mit der Freigabe der Altbaumieten zusammenhingen.

27. Wenn daher aus allen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Preissteigerungsrate bis auf einen Satz von höchstens 2 v.H. zu eliminieren war, so galt dies selbstverständlich auch für die Löhne. Stabilisierungskonforme Lohnpolitik bedeutete damals, daß in der Lohnleitlinie, die im Prinzip auf dem Produktivitätszuwachs aufbaute, ein Geldentwertungszuschlag von 2 v.H. enthalten sein müsse, also 4 v.H. Produktivitätszuwachs plus 2 v.H. für unvermeidlichen Geldwertschwund. Es waren nicht in erster Linie Gerechtigkeits-erwägungen, die zugunsten eines solchen Zuschlags sprachen. Vielmehr war es die schlichte Einsicht, daß es nur sinnvoll sein kann, Lohnleitlinien aufzuzeigen, die unter den komplementären Bedingungen in anderen Bereichen – hier: der Mangel an außenwirtschaftlicher Absicherung und der »Preisüberhang« aus der Vergangenheit – marktkonform sind und daher eine Orientierungsfunktion erfüllen, daß es aber keinen Sinn hat, die Marktkräfte mit Hilfe lohnpolitischer Beschwörungsformeln zurückzustauen. Ein Lohnanstieg von 4 v.H., den im Februar 1966 der damalige Bundeskanzler vor dem Bundestag nannte, wäre zwar unter bestimmten, damals nicht gegebenen Umständen stabilitätskonform gewesen, unter den für 1966 erreichbaren Umständen war er aber nicht stabilisierungskonform, weil er nicht marktkonform war. An einer Leitlinie von 4 v.H. hätten sich die Tarifpartner entweder nicht gehalten oder der Markt hätte eine Tariflohnerhöhung um diesen Satz durch

weitere Öffnung der Schere zwischen Effektiv- und Tariflöhnen überspült. Sollte die genannte Zahl von 4 v.H. sogar bewußt zu niedrig festgesetzt worden sein, weil die »Erfahrung zeigt, daß so formulierte und gebilligte Richtsätze von vornherein nur als Untergrenze angesehen werden und darüber hinausgehende Forderungen und Ansprüche hervorgerufen würden«, wie sich die (frühere) Bundesregierung einmal äußerte<sup>1</sup>, so bedeutete dies, den Gedanken der Leitlinien vollends zu diskreditieren. Solch leicht durchschaubare Taktik ist allenfalls dazu geeignet, das gegenseitige Vertrauen, das eine Erfolgsbedingung gemeinsamen Vorgehens ist, zu zerstören.

28. Nach Auffassung des Sachverständigenrates ist deshalb eine Lohnleitlinie nur sinnvoll als eine Angabe, »die jene Lohnentwicklung vorausschätzt, die sich beim Eintreten der angenommenen Bedingungen ohnedies ergeben würde und die, wenn sie mit den gesamtwirtschaftlichen Zielen übereinstimmt, die staatlichen Instanzen und die gesellschaftlichen Gruppen dazu veranlassen kann, genau jene Bedingungen herzustellen, unter denen diese Lohnentwicklung eintreten wird und marktkonform ist<sup>2</sup>«.

Eine Lohnentwicklung anzugeben, die sich beim Eintreten der angenommenen Bedingungen ohnedies ergeben würde, ist nach gewerkschaftlicher Auffassung eigentlich überflüssig. Diese These stimmt aber nur zur Hälfte. »Ohnedies« heißt in diesem Zusammenhang entweder

unter Bedingungen, die einen funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt sichern, oder

bei einem gewerkschaftlichen Verhalten, das wie bisher in der Bundesrepublik Deutschland auf die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Sicherheit der Arbeitsplätze Rücksicht nimmt, also die Nebenbedingung »hoher Beschäftigungsstand« respektiert und damit die Gefahr einer Mindestlohn-Arbeitslosigkeit ausschließt.

Indem die Gewerkschaften eine solche Lohnleitlinie im Prinzip akzeptieren, erleichtern sie es den anderen Teilnehmern an der »konzertierten Aktion«, ein stabilisierungskonformes Verhalten zu versprechen. Das gilt in erster Linie für die Bundesregierung und die Bundesbank, die die Instrumente für eine wirksame außenwirtschaftliche Absicherung – und damit auch für die Weitergabe überdurchschnittlicher Produktivitätsfortschritte in niedrigeren Preisen – schaffen und bereitstellen müssen. Umgekehrt wird man von den Gewerkschaften nur eine konditionale

<sup>1</sup> Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1965/66 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Beil. zu: Stabilisierung ohne Stagnation, a. a. O., Ziff. 18.

<sup>2</sup> Expansion und Stabilität, a. a. O., Ziff. 248.

20

Zustimmung zu einer numerischen Lohnleitlinie erwarten dürfen. Denn ohne hinreichende Sicherheit, daß das Preisniveau bei stabilisierungskonformer Lohnpolitik sich wirklich Schritt um Schritt der Stabilität nähern wird, können die Gewerkschaftsfunktionäre wahrscheinlich kaum für längere Zeit den Gedanken des Wohlverhaltens ohne Reallohneinbußen bei ihren Mitgliedern propagieren und einsichtig machen. Wenn der Vertrauens-Vorschuß, auf den eine neue Regierung zunächst Anspruch hat, nach einiger Zeit nicht honoriert wird, sind die Konzepte der Lohnleitlinie und der »konzertierten Aktion« für lange Jahre diskreditiert, vielleicht für immer. Insofern ist die konzertierte Stabilisierungsaktion zum Erfolg verdammt. Aber wie man sie ohne rechtzeitige außenwirtschaftliche Absicherung zum Erfolg führen kann, ist eine Frage, auf die ich keine Antwort weiß.

29. Betrachtet man die tatsächliche Lohnentwicklung im Jahre 1966, so zeigt sich, daß selbst eine Lohnleitlinie von 6,0 v. H. (auf Wochenbasis), die der Sachverständigenrat genannt hatte, nicht marktkonform war. Die Wirtschaftspolitik war offenbar nicht in der Lage, die dazu notwendigen komplementären Bedingungen herzustellen. Das Tariflohn- und Gehaltsniveau in der Gesamtwirtschaft (auf Wochenbasis) ist 1966 um 6,4 v. H. gestiegen, die Effektivlöhne (Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer) um 7,9 v. H. Die sogenannte Lohndrift hat also immer noch zugenommen, wenn auch nicht mehr so stark wie in den Jahren zuvor. Die Lohnquote, der Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen, ist 1966 auf die in der Bundesrepublik bisher unerreichte Höhe von 67,1 v. H. gestiegen. Verglichen mit dem mittelfristigen Trend ist die Lohnquote wahrscheinlich zu hoch, die Gewinne sind zu niedrig.

30. Deshalb können heute die Regeln stabilitätskonformen Verhaltens nicht sofort nach den Prinzipien der Gleichzeitigkeit und Gleichmäßigkeit angewendet werden. Im Gegensatz zum Frühsommer 1965 und zur Jahreswende 1965/66, als der Sachverständigenrat eine »konzertierte Aktion« anregte, um eine Stagnation und Stabilisierungskrise zu vermeiden, wie sie inzwischen prompt eingetreten ist, fehlt es heute an einer Basis mit wachstumsadäquaten Proportionen. Vorgeschaltet werden muß daher eine Expansion, die unsere Wirtschaft erst einmal aus der Rezession heraus- und an das Wachstumsgleichgewicht heranführt.