

Risch, Bodo

Working Paper — Digitized Version

Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten Einkommenspolitik

Kiel Working Paper, No. 87

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Risch, Bodo (1979) : Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten Einkommenspolitik, Kiel Working Paper, No. 87, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46967>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 87

Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten
Einkommenspolitik

von

B. Risch

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft

Präsidium

2300 Kiel, Düsternbrooker Weg 120

Arbeitspapier Nr. 87

Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten
Einkommenspolitik

von

B. Risch

April 1979

Ag 2737 79
Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die aus der Arbeit des Instituts für Weltwirtschaft hervorgegangen sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an ihn zu wenden und etwaige Zitate aus seiner Arbeit vorher mit ihm abzustimmen.

ISSN 0342 - 0787

We all (or nearly all) consent
If wages rise by ten per cent
It puts a choice before the nation
Of unemployment or inflation

K. Boulding

Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten Einkommenspolitik

Einleitung

Preisniveaustabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht sind als kurz- und längerfristig zu verwirklichende Ziele allgemein anerkannt¹.

Darüber hinaus wird es für wünschenswert gehalten, diese Ziele gleichzeitig und gleichrangig zu verwirklichen².

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden immer wieder Phasen der wirtschaftlichen Entwicklung beobachtet, während derer besonders die beiden erstgenannten Ziele miteinander in Konflikt standen. Beispielhaft seien hier nur die Rezessionen von 1957/58, 1969/70 und 1973/74 in den USA, 1969/71 und

¹ Siehe zum Beispiel H.G. Johnson, Recent Development in Monetary Theory - a Commentary, in: ders., Further Essays in Monetary Economics, London 1972a, S. 21 ff., hier S. 46. So auch im § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl, I, S. 582). "Wachstum" wird in dieser Arbeit gleichgesetzt mit längerfristiger Entwicklung des Produktionspotentials; Maßnahmen im Rahmen einer Wachstumspolitik werden deswegen angebotsorientiert ausgestaltet sein. Sie sind z.B. gerichtet auf beschleunigten Strukturwandel mit möglichst geringen Reibungsverlusten und darauf, ein Steuersystem zu konzipieren, das Anreize für eine intertemporale Verlagerung des Konsums schafft und die Substitution von Arbeit durch Freizeit beeinflusst. Vgl. H. Giersch, Strategien der Wachstumspolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 119 (1963), S. 239 ff.

² So im § 1 StWG, wo dieser Anspruch sogar als gesetzlicher Auftrag formuliert wurde; die Gleichzeitigkeit beinhaltet im Zweifelsfall auch die Gleichrangigkeit. Vgl. A. Möller (Hrsg.), Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - Kommentar, Hannover 1968, S. 80.

1973/75 in Großbritannien und 1971/73 in der Bundesrepublik Deutschland genannt. Dieses Phänomen schien mit der in den fünfziger und sechziger Jahren vorherrschenden Doktrin, die im nachhinein als "keynesianisch" bezeichnet wurde, unvereinbar zu sein: Die staatliche Beschäftigungspolitik führt, so die These, entweder über monetäre Akzeleration zu Inflation und steigendem Beschäftigungsgrad oder, im umgekehrten Fall, zu Deflation und zunehmender Arbeitslosigkeit. Das Rezept, von Keynes ursprünglich als Reflationsstrategie für die Große Depression entwickelt¹, wurde anschaulich gemacht in der Phillips-Kurve², insbesondere in der modifizierten Fassung von Samuelson und Solow³. Sie beschreibt den von Keynesianern als im wesentlichen stabil angesehenen bzw. auch längerfristig bestehenden trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit.

Das neuartige Phänomen "Stagflation" führte zu zahlreichen Erklärungsansätzen⁴, die größtenteils auf eine Modifikation der herrschenden Lehre hinausliefen: Als eine entscheidende Ursache des Preisanstiegs auch in rezessiven

¹ Vgl. F. A. v. Hayek, Inflation, the Misdirection of Labour, and Unemployment, in: ders., Full Employment at Any Price? Institute of Economic Affairs, London 1975, S. 15 ff. Hier wird deutlich, wie zeitgebunden die Keynesche Analyse in dieser Hinsicht ist. Siehe dazu auch W. Fellner, Towards a Reconstruction of Macroeconomics, Washington, D. C. 1976, S. 19 ff.

² A. W. Phillips, The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957, *Economica*, Vol. 25 (1958), S. 283 ff.

³ P. A. Samuelson, R. M. Solow, Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy, *American Economic Review*, Vol. 50 (1960), S. 177 ff. Eine Sammlung wichtiger Aufsätze zu diesem Thema ist zu finden bei E. Nowotny (Hrsg.), Löhne, Preise, Beschäftigung, Frankfurt am Main 1974. Die Phillips-Kurve ist nach H. G. Johnson "the only significant contribution (to the theory of economic policy; d. Verf.) to emerge from post-Keynesian theorizing". (Johnson (1972a), S. 46).

⁴ Siehe im einzelnen den Überblickartikel von K. Keinath, Theoretische Aspekte der Stagflationserklärung, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 193 (1978), S. 13 ff.

Phasen wurde das stabilitätswidrige Verhalten mächtiger Marktteilnehmer diagnostiziert. Insbesondere Gewerkschaften seien aufgrund ihres seit dem Zweiten Weltkrieg endgültig auf dem Arbeitsmarkt gesicherten Monopolstatus in der Lage, autonom Lohnerhöhungen durchzusetzen, die nicht kostenniveau-neutral¹ und nicht an der jeweiligen Beschäftigungssituation orientiert ausfielen². Wenn die Unternehmen versuchen, die Kostensteigerungen, die nicht durch den Produktivitätsfortschritt usw. aufgefangen werden, über höhere Preise an die Käufer ihrer Produkte weiterzugeben, ist das Ergebnis eine "cost-push" Inflation^{3, 4}.

¹ Näher erläutert wird dieses - im wesentlichen produktivitätsorientierte - Kriterium bei H. Giersch, Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, *Kyklos*, Vol. 20 (1969), S. 147 ff.

² Siehe als ein Beispiel für viele andere G. Haberler in: Committee for Economic Development, *Problems of the United States Economic Development*, Vol. 1, New York 1958, S. 139: "The second factor (der Inflation, neben der Vollbeschäftigungsgarantie; d. Verf.) is the strong pressure exerted by powerful trade unions for wage increases in excess of the gradual rise in general productivity of labour".

³ Zur Theorie des "cost-push" mit zahlreichen Literaturhinweisen siehe die Artikel von M. Bronfenbrenner, F. D. Holzman, *Survey of Inflation Theory*, *American Economic Review*, Vol. 53 (1963), S. 593 ff., hier S. 613 ff.; D. Laidler, M. Parkin, *Inflation: A Survey*, *Economic Journal*, Vol. 85 (1975), S. 741 ff., hier S. 761 ff. und W. Fautz, *Verteilungskampfhypothesen der Inflation. Eine kritische Übersicht*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 114 Jg. (1978), S. 163 ff. Darüber hinaus finden sich viele Hinweise auf "cost-push" in der Literatur zur Einkommenspolitik, auf die weiter unten eingegangen wird. In der angelsächsischen Literatur wird, wie auch in dieser Arbeit, die "Anspruchsinflation" unter die "cost-push" Inflation subsumiert.

⁴ "Profit-push" durch eine autonome Erhöhung der Gewinnmargen wird durchgehend nicht als Ursache einer anhaltenden und sogar akzelerierenden Inflation angesehen. Siehe z. B. T. G. Moore, *Incomes Policy, its Rationale and Development*, in: W. Fellner u. a. (Hrsg.), *Economic Policy and Inflation in the Sixties*, Washington, D. C. 1972, S. 202; W. Fellner u. a., *The Problem of Rising Prices*, *OEED*, Paris 1962, S. 69 ff., wo es heißt: "We believe that the danger of aggressive pricing to raise profit margins is a limited one. It can add fuel to the fire in an inflationary situation. But it is not likely to be the starting cause, nor can it be the cause of continuously rising prices". Vgl. auch K. Brunner, *Monopole schaffen keine Inflation*, *Wirtschaftswoche*, 29. Jg. (1975), Heft 40, S. 44 ff.

Neben der Annahme, daß Preise durch Kosten bestimmt werden, ist im Zusammenhang mit dieser Argumentation von Bedeutung, daß die Zentralbank die Lohnerhöhungen akkommodiert und so den (kurzfristigen) Verteilungserfolg "kassiert". Dabei ist vorausgesetzt, daß

- Geldillusion auf Seiten der Arbeitnehmer besteht,
- es sich um eine geschlossene oder durch flexible Wechselkurse weitgehend isolierte Volkswirtschaft handelt; denn nur in diesem Fall ist die Geldmenge eine Instrumentenvariable der nationalen Wirtschaftspolitik,
- seitens der wirtschaftspolitischen Instanzen eine unkonditionierte Vollbeschäftigungsgarantie abgegeben wurde, folglich die Gewerkschaften mit den von ihnen durchgesetzten Lohnerhöhungen die Inflationsrate bestimmen¹.

Graphisch dargestellt in dem bekannten, sehr vereinfachenden Angebots-Nachfrage Diagramm bewirkt "cost push" cum "Vollbeschäftigungsgarantie",

¹ Die Volkswirtschaft befindet sich damit auf einem "Lohnstandard". Siehe J. R. Hicks, Economic Foundations of Wage Policy, Economic Journal, Vol. 65 (1955), S. 391. Als Beispiel einer gesetzlichen Vollbeschäftigungsgarantie siehe den Employment Act von 1946 der USA in der Fassung von 1976 (Humphrey-Hawkins bill). Darin heißt es: "... it is the continuing policy and responsibility of the Federal Government... to coordinate and utilize all its plans, functions, and resources... to promote full employment, production, and purchasing power ... The full employment goal shall be consistent with a rate of unemployment not in excess of 3 per centum ... to be attained as promptly as possible, but within not more than four years after the enactment of the Full Employment and Balanced Growth Act of 1976". (Wieder abgedruckt in: Challenge, Vol. 19, No. 2 (May/June 1976), S. 56 ff.).

Als Beispiel für die Bundesrepublik Deutschland siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970/71, Tz. 213, wo es heißt: "Die Stärke der staatlichen Instanzen liegt darin, von der Kreditpolitik, Finanzpolitik und Währungspolitik her die Rahmenbedingungen so setzen zu können, daß die Nachfrage nur in dem Maße ausgeweitet werden kann, in dem das Produktionspotential ein Wachstum bei stabilem Preisniveau zuläßt. Diese Stärke können die staatlichen Instanzen jedoch nicht voll nutzen. Denn in diesem Fall werden konjunkturelle Rückschläge ... zu einem Verhaltensrisiko der Marktteilnehmer. Diesem Risiko könnte der Staat den Marktparteien nur überlassen, wenn er für Geldwertstabilität und sie für Vollbeschäftigung zuständig wären. Das ist jedoch nicht der Fall. Die Erhaltung der Vollbeschäftigung gehört ebenso zur Aufgabe der Konjunkturpolitik wie die Wahrung des Geldwertes". (Die Gutachten des Rates wurden im folgenden zitiert als SVR, JG 19..., Tz....).

daß auf jede autonome Verschiebung der Angebotskurve nach oben eine kompensatorische Bewegung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragekurve nach rechts erfolgt¹. Eine restriktive Globalsteuerung wird zwar die Inflationsrate senken können, aber da sich die Nominallöhne nicht (oder nicht schnell genug) nach unten anpassen werden, kommt es im Zuge der Deflation zu Realloohnerhöhungen und damit zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die Wirtschaftspolitik ist mit einer Situation konfrontiert, die mit "uneasy triangle"² umschrieben wurde: Das gleichzeitige Erreichen von Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität scheint angesichts machtvoller autonomer Interessengruppen nicht möglich zu sein, wenn diese neben stabilitätspolitischen Zielen noch andere verfolgen. Im Fall der Gewerkschaften kollidiert das Vollbeschäftigungsziel (bzw. das Ziel der Geldwertstabilität bei akkommodierender Geldpolitik) mit dem Verteilungsziel³.

Sehen sich Gewerkschaften einer fallenden Nachfragekurve nach Arbeit seitens der Unternehmen gegenüber, d. h. der Faktor Arbeit kann nur mit positiven, aber abnehmenden Grenzproduktivitäten eingesetzt werden, dann haben sie im allgemeinen die Wahl zwischen höheren (niedrigeren) Reallöhnen und verringertem (hohem) Beschäftigungsstand⁴. Das wirtschaftspolitische Rezept, das bei Diagnose einer "cost-push" Inflation verschrieben werden könn-

¹ Siehe Bronfenbrenner, Holzman (1963), S. 596. Wird nur die Phillips-Kurve betrachtet, dann wird sich in einer "cost-push" Phase die Kurve nach außen verlagern und sich so der Zielkonflikt für die Wirtschaftspolitik verschlechtern.

² "The Economist" (August 1952) nach M. Bronfenbrenner, *Income Distribution Theory*, Chicago 1971, S. 462.

³ Auf das Zielsystem von Gewerkschaften kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden; es bleibt einer späteren Analyse vorbehalten. Zu dem hier angesprochenen Zielkonflikt siehe aber z. B. U. Teichmann, *Lohnpolitik*, Stuttgart 1974 b.

⁴ Das entspricht der Aussage, daß ein höherer Beschäftigungsgrad eine niedrigere Lohnquote bedingt. Vgl. dazu die eingehende Argumentation bei H. Giersch, *Konjunktur- und Wachstumspolitik*, Band II, Wiesbaden 1977, S. 57 ff.

te, bestände einmal darin, über eine restriktive Globalsteuerung die Inflationsrate auf niedrigeres Niveau zu senken ("gewollte" Rezession als Disziplinierungsinstrument). Da jedoch der mit dieser Strategie verbundene Anstieg der Arbeitslosigkeit als politisch und ökonomisch nicht tragbar und wünschenswert angesehen wird, bleibt zum anderen nur, ein neues Instrument einzuführen, nämlich Einkommenspolitik: "The way out, the only way out, is incomes policy"^{1, 2}.

Der Katalog vorgeschlagener und diskutierter Maßnahmen ist außerordentlich schillernd und umfangreich. Der Begriffsinhalt von "Einkommenspolitik" wird am besten durch zwei weitgefaßte Definitionen³ umschrieben:

¹ J. Tobin, How Dead is Keynes? Economic Inquiry, Vol. 15 (1977), S. 467.

² Eine detaillierte Übersicht über Gründe, auf Einkommenspolitik zurückzugreifen, geben K. F. Larenz, Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Tübingen 1968 und D. Cassel, H. J. Thieme, Einkommenspolitik, Köln 1977.

Die nicht-monetären Theorien der Stagflation und der "cost-push" Inflation sind nicht unbestritten geblieben. Es kann hier aus Raumgründen nicht auf die wohlbegründete Kritik im einzelnen eingegangen werden; vgl. aber z. B. A. Woll, Inflationstheoretische Begründung der Konzertierte Aktion, in: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt am Main 1971, S. 119 ff., hier S. 127 ff.; H. G. Johnson, Ein Überblick über die Inflationstheorie, in: ders., Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1969, S. 138 ff.; Fautz (1978), S. 174 ff.; Cassel, Thieme (1977), S. 117 ff.; Keinath (1978), S. 205 f. und die in diesen Arbeiten angeführte Literatur.

Einen eindrucksvollen empirischen und theoretischen Beitrag zur Erklärung der Stagflation mit einem monetaristischen Modell leistete J. L. Stein, Inflation, Employment and Stagflation, Journal of Monetary Economics, Vol. 4 (1978), S. 193 ff. Die empirische Evidenz für eine "cost-push" Inflation steht in bemerkenswertem Gegensatz zu der Überzeugung, mit der sie propagiert wird; siehe z. B. D. J. Robertson, The Inadequacy of Recent Wage Policies in Britain, Scottish Journal of Political Economy, Vol. 5 (1958), S. 99: "I shall assume without discussion(!) that wages have been rising more rapidly than prices or productivity ... and that they have in consequence been creating a situation of wage-induced inflation".

³ Zu anderen Definitionen siehe zum Beispiel W. Ribhegge, Rationale Einkommenspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, Tübingen 1978, S. 7.

- Einkommenspolitik einmal als "more or less any action taken by government outside the field of demand management policies aimed directly to influence price and wage decisions"¹;
- zum anderen Einkommenspolitik als "an assortment of specialized measures to eliminate monopolistic restrictions and imperfections of the market, thereby improving the working of the market and bringing the economy closer to the competitive ideal"².

Haberler³ bezeichnet Instrumente, die unter die erste Teil-Definition fallen, mit 'incomes policy I', die der zweiten Kategorie als 'incomes policy II'.

Im Rahmen eines eher kurzfristig orientierten, keynesianischen Paradigmas werden vorwiegend Maßnahmen diskutiert, die zur 'incomes policy I' gezählt werden⁴: 'moral suasion'⁵, oftmals abwertend auch 'jawboning'⁶ genannt, freiwillig einzuhaltende oder zwingende Lohn-Preis Leitlinien und schließlich ein Lohn- und Preisstopp. In jüngerer Zeit werden auch intensiver Konzepte diskutiert, über Modifikationen des Steuersystems Lohnerhöhungen zu bestrafen,

¹ OECD (Hrsg.), Present Policies against Inflation, Paris 1971, S. 34.

² G. Haberler, Incomes Policies and Inflation - An Analysis of Basic Principles, American Enterprise Institute, Special Analysis No. 11, Washington, D. C. 1971, S. 3.

³ Ebenda.

⁴ Die Aufzählungen sind bei weitem nicht vollständig und hier nur als illustrative Beispiele zu verstehen.

⁵ Hierzu wäre in der Bundesrepublik Deutschland die Konzertierte Aktion gem. § 3 StWG zu zählen. Vgl. zu diesem Instrument SVR, JG 1965/66, Tz. 188 ff.; JG 1970/71, Tz. 231 ff.; JG 1972/73, Tz. 473; Hoppmann (1971); Ribhegge (1978); D. Cassel, Die Konzertierte Aktion: Instrument einer rationalen Stabilisierungspolitik? In: D. Cassel u. a. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 251 ff. und die in diesen Arbeiten angeführte Literatur.

⁶ Siehe dazu die vielen Beispiele in C. D. Goodwin (Hrsg.), Exhortations and Controls - The Search for a Wage-Price Policy 1945-1971, Washington, D. C. 1975.

die nicht kostenniveau-neutral sind¹. Schließlich wird noch vorgeschlagen, Lizenzen für Lohn- und Preissteigerungen zu versteigern².

Die Übergänge der 'incomes-policy II' zur Wettbewerbs- und Arbeitsmarktpolitik sind fließend. Eine derartige Politik würde u. a. beinhalten: Aufheben von Gesetzen, die den Gewerkschaften faktisch einen Monopolstatus verleihen (Davis-Bacon Act in den Vereinigten Staaten), eine durchgreifende Kartellgesetzgebung, Freihandel, eine mikroökonomisch orientierte Arbeitsmarktpolitik, die die Strukturanpassung auf dem Arbeitsmarkt erleichtert³. Hierzu zählt schließlich auch der Vorschlag, den Gewerkschaften durch die Übertragung der Arbeitslosenversicherung in ihrem Organisationsbereich einen Anreiz zu geben, im Rahmen einer potentialorientierten Globalsteuerung dem Beschäftigungsziel bei Lohnverhandlungen ein größeres Gewicht beizumessen⁴.

Die beiden Maßnahmenkataloge schließen sich nicht gegenseitig aus; es besteht sogar ein erheblicher Grad an Komplementarität (man denke nur an die Kombination von Lohnleitlinien und erhöhtem Wettbewerbsgrad auf dem Gütermarkt). Trotzdem neigen Ökonomen, die mehr dem keynesianischen Lager zuzurechnen sind, aufgrund ihrer hohen Zeitpräferenzrate der meist kurzfristig angelegten Einkommenspolitik I zu, während diejenigen, die aus der neoklassischen Schule kommen, Einkommenspolitik II vorziehen.

Nun werden die Vertreter der Einkommenspolitik I sehr wohl die Nachteile einer derartigen Politik erkennen, aber wegen der kurzfristigen Sicht werden die abdiskontierten Nutzen höher bewertet als die

¹ Sogenannte "tax-based incomes policies", im folgenden auch mit TIP abgekürzt.

² Siehe unten zu den Vorschlägen im einzelnen. Die Einordnung der letztgenannten unter 'incomes policy I' ist nicht unbedingt zwingend.

³ Vgl. G. Haberler, Stagflation: An Analysis of the Causes and Cures, in: B. Balassa, R. Nelson (Hrsg.), Economic Progress, Private Values and Public Policy, Amsterdam 1977, S. 311 ff., hier S. 327 und die dort angeführte Literatur.

⁴ Eine eingehende Analyse dieses Vorschlags wird in einer späteren Arbeit des Verfassers vorgenommen.

Kosten¹. Je weiter der Zeithorizont ist, desto stärker fallen die Kosten der Einkommenspolitik I ins Gewicht. Unabhängig vom wirtschaftspolitischen Standpunkt ist jedoch die Feststellung, daß diese Art Einkommenspolitik stets "Neutralisierungspolitik" und nicht "Ursachentherapie" ist und daß eine Reihe von Argumenten für die Ursachentherapie sprechen².

Im Zusammenhang von Einkommenspolitik und effizienter konjunkturpolitischer Strategie sind zwei Fragen von besonderer Bedeutung:

- I. Welche konjunkturpolitischen Instrumente werden welchen Zielen zugeordnet?
- II. Worin bestehen die jeweiligen Vor- und Nachteile der einen einkommenspolitischen Konzeption gegenüber der anderen?

Auf beide Punkte soll im folgenden eingegangen werden.

I. Das "assignment"-Problem

(1) Im Rahmen eines keynesianischen Paradigmas dürfte folgende Ziel-Mittel-Zuordnung am häufigsten anzutreffen sein³:

¹ Ganz deutlich zu diesem Punkt R. M. Solow: "But realism suggests that significant steps in this direction (d. h. Einkommenspolitik II; d. Verf.) will be very slow in coming ... In the meanwhile, the problem of premature inflation remains, and the unattainable best should not be allowed to become the enemy of the second best. To anyone who argues against guide-posts that competition is the best policy, I reply: Yes indeed, and go to it, but meanwhile ..." (The Case against the Case against the Guideposts, in: G. P. Shultz, R. Z. Aliber (Hrsg.), Guidelines, Informal Control and the Market Place, Chicago, London 1966, S. 44). Obwohl Solow die Einkommenspolitik I befürwortet, steht er ihr doch skeptisch gegenüber: "The wage-price guideposts ... are not the sort of policy you would invent if you were inventing policies from scratch". (Ebenda, S. 41).

² Vgl. zu einigen Aspekten dieses Problems Giersch (1977), S. 147 ff.

³ Vgl. dazu auch H. Giersch, Princeton Seminar, Manuskript 1978, S. 27 ff. Die vorsichtige Formulierung ist hier angebracht, da überwiegend, vor allem in der älteren Literatur, dieser Punkt nicht explizit behandelt wird. Die folgenden Ausführungen sollen nur skizzenhaft die Ausgangsposition umreißen. Sie beziehen sich auf zum Teil kontroverse Thesen, die in der bekannten einschlägigen Literatur ausgiebig diskutiert wurden und noch werden.

- a) Geld- und Fiskalpolitik sind dem Vollbeschäftigungsziel zugeordnet, oft ohne zwischen beiden Instrumenten näher zu unterscheiden¹. Nachfragedruck fördert darüber hinaus, unter Umständen zusammen mit niedrigen Zinssätzen, das Wirtschaftswachstum².
- b) Für den Fall, daß eine zunehmende Inflation begleitet wird von steigenden Arbeitslosenzahlen, steht die Wirtschaftspolitik vor der eingangs beschriebenen Dilemmasituation. Nach dem Tinbergen-Kriterium wird auf ein weiteres Instrument zurückgegriffen werden (müssen)³.

Die neu einzuführende Einkommenspolitik wird, wegen der unterstellten Preisbestimmung über den Arbeitsmarkt⁴, darauf ausgerichtet sein, die Lohnerhöhungen auf das kostenniveau-neutrale Maß zu beschränken, um so die Inflationsrate zu senken. Aus Gründen der 'sozialen Symmetrie' wird diese Lohnpolitik ergänzt werden durch eine Preispolitik, da eine Gewinnpolitik wegen des Residualcharakters der Gewinne unüberwindbare administrative Probleme mit sich bringen würde.

In einem kleinen Land mit festen Wechselkursen, wie z. B. Großbritannien während der ersten zwei Nachkriegsjahrzehnte, ist die Inflationsrate zumindest

¹ Die stets allgemein gehaltene Forderung an die Globalsteuerung lautet, die Zunahme des Sozialprodukts (längerfristig) auf die Wachstumsrate des Produktionspotentials zu begrenzen. Siehe z. B. Committee for Economic Development, *Further Weapons against Inflation*, New York 1970, S. 16; Fellner (1962), S. 41; J. E. Meade, *Wages and Prices in a Mixed Economy*, Second Wincott Memorial Lecture, London 1971, S. 13.

² Siehe P. M. Oppenheimer, *Why have General Anti-inflation Policies not Succeeded?* In: E. Lundberg (Hrsg.), *Inflation Theory and Anti-inflation Policy*, Boulder, Col. 1977, S. 450 für die Politik in Großbritannien.

³ J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1964, S. 55 ff. Die Zuordnung "ein Instrument - ein Ziel" gilt für den Fall, daß keine Zielkomplementarität herrscht. Es handelt sich bei diesem Kriterium um den Anspruch der mathematischen Konsistenz von Modellen.

⁴ Vgl. den Ansatz von Samuelson, Solow (1960). Siehe auch Gleichung (6) der modelltheoretischen Darstellung von TIP auf Seite 42.

auf mittlere Sicht eine exogene Größe. Ihre Beeinflussung kann somit nicht Ziel nationaler Wirtschaftspolitik sein. Da die Einkommenspolitik in diesem Fall auf das nationale Kostenniveau einwirkt und die Wettbewerbsposition im internationalen Vergleich verbessert, wird sie so für eine Verbesserung der Leistungsbilanz sorgen¹.

(2) Ein effizienter Mitteleinsatz in der Konjunkturpolitik wird nicht allein dadurch gewährleistet, daß auf plausibel erscheinende Modelle zurückgegriffen wird, sondern auch, wie sich Modelle bewähren, wenn sie mit der Empirie konfrontiert werden. Wird vorausgesetzt, daß die eingangs genannten vier Ziele der Wirtschaftspolitik gleichzeitig erreicht werden sollen, dann beinhaltet der Effizienzgrundsatz, daß die jeweiligen Instrumente gemäß ihren komparativen Vorteilen einzusetzen sind. Dieser Grundsatz entspricht dem Inhalt von Mundells "Principle of Effective Market Classification"². In Ergänzung zum Tinbergen-Kriterium stellt es darauf ab, auf der Grundlage empirischer Analysen ein Instrument dem Ziel zuzuordnen, bezüglich dessen es den größten Wirkungsgrad besitzt.

Im Zusammenhang mit diesem Kriterium sind folgende Überlegungen relevant³:

¹ Zur Rolle der Einkommenspolitik in einer offenen Volkswirtschaft vgl. R.F. Harrod, *Towards a New Economic Policy*, Manchester 1967, S. 54; Larenz (1968), S. 40; H.G. Johnson, *Notes on Incomes Policy and the Balance of Payments*, in: M. Parkin, M.T. Sumner (Hrsg.), *Incomes Policy and Inflation*, Manchester 1972 b, S. 268 ff.; R.A. Mundell, *Exchange Rate Margins and Economic Policy*, in: J.C. Murphy, *Money in the International Order*, Dallas 1964, S. 66 ff. Nur am Rande sei hier vermerkt, daß oft fälschlich der Ausgleich der Leistungsbilanz durch Einkommenspolitik gleichgesetzt wird mit dem Ausgleich der Zahlungsbilanz. Darüber hinaus wird sich nach dem monetären Ansatz der Zahlungsbilanztheorie die Leistungsbilanz bei festen Wechselkursen nur vorübergehend verbessern: Da der durch die Einkommenspolitik ausgelöste Devisenzustrom c.p. dazu führt, daß die Vermögensbestände der Inländer größer als gewünscht sind, wird es im Zuge einer Anpassung dieser Bestände zu verstärkten Importen kommen. Die Zunahme der Exporte aufgrund der Einkommenspolitik wird durch den Anstieg der Importe wieder ausgeglichen.

² R.A. Mundell, *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability*, IMF-Staff Papers, Vol. 9 (1962), S. 70 ff., hier S. 76.

³ Siehe auch G. Fels, H. Giersch, H. Müller-Groeling, K. D. Schmidt, *Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik*, *Die Weltwirtschaft*, 1971, Heft 1, S. 5 ff.; SVR, JG 1974/75, Tz. 364 ff.

- a) Aufgrund der relativen Stabilität der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes¹ und der des Geldbasismultiplikators² vermag die Geldpolitik bei Geldillusion die Zunahme des nominalen Einkommens zu beeinflussen. Längerfristig bestimmt die Zentralbank jedoch, wegen der Anpassung der Erwartungen, nur die Inflationsrate. Da eine keynesianische Politik, die auf lagbedingte Mengeneffekte abstellt, eine akzelerierende Inflation erfordert, sollte diese Strategie des 'only surprises matter'³ zugunsten einer mittelfristig-trendorientierten Politik, die der Preisniveaustabilität zugeordnet ist, aufgegeben werden. Dieses Argument wiegt um so schwerer, je mehr Hinweise es gibt, daß sich die Erwartungen "rational" bilden⁴.
- b) Wegen der relativen Konstanz der Umlaufgeschwindigkeit wird die Fiskalpolitik überwiegend strukturelle Effekte bezüglich des Einkommens haben. Rentabilitätspolitische Maßnahmen, die die Geldmenge nicht tangieren, wirken meist nur kurzfristig auf das Einkommensniveau. Ansatzpunkte für eine effiziente Fiskalpolitik dürften deswegen längerfristig im allokativen

¹ W. Rule, Money, Income and Prices: The Velocity of Money in Nine Major OECD Economies, Ann Arbor, London 1975; P. Trapp, Geldmenge, Ausgaben und Preisanstieg in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1976.

² Siehe dazu für die Bundesrepublik Trapp (1976), S. 154 ff.

³ M. Friedman, Nobel Lecture. Inflation and Unemployment, Journal of Political Economy, Vol. 85 (1977), S. 456. Vgl. zur These der sog. "accelerationists" von demselben Verfasser, The Role of Monetary Policy, American Economic Review, Vol. 58 (1968), S. 1 ff. Als Beispiel einer frühen, weitsichtigen Kritik keynesianischer Beschäftigungspolitik vgl. F. A. v. Hayek, The Economics of Abundance, in: H. Hazlitt (Hrsg.), The Critics of Keynesian Economics, Princeton, N. J. 1960, S. 126 ff. und auch andere Beiträge in demselben Band.

⁴ Induziert die wirtschaftliche Entwicklung Lernprozesse, so daß die Wirtschaftssubjekte ihre Erwartungen nicht mehr nur aufgrund von Vergangenheitsdaten bilden ("adaptiv"), sondern diese Erwartungen auf der Basis einer ökonomischen Theorie unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen zustandekommen ("rational"), dann entfallen auch diese kurzfristigen Mengeneffekte. Vgl. T. J. Sargent, N. Wallace, Rational Expectations and the Theory of Economic Policy, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis 1975; R. J. Shiller, Rational Expectations and the Dynamic Structure of Macroeconomic Models, Journal of Monetary Economics, Vol. 4 (1978), S. 1 ff., wo auch Hinweise auf empirische Arbeiten zu diesem Ansatz zu finden sind.

Bereich zu sehen sein¹.

- c) Soll jedem Land freigestellt werden, eine Inflationsrate gemäß den eigenen Präferenzen zu realisieren, sind flexible Wechselkurse einzuführen. Außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist damit per definitionem gegeben.
- d) Das Beschäftigungsziel ist demnach nicht der Geld- und/oder Fiskalpolitik zuzuordnen, da diese Instrumente hier nicht ihre komparativen Vorteile besitzen. Eine stabilitätsorientierte Geld- und Fiskalpolitik ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür, daß Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität gleichzeitig erreicht wird. Für das Beschäftigungsziel sind im Rahmen einer transparenten, vorangekündigten Konjunkturpolitik diejenigen zuständig, die den Preis für Arbeitsleistung festlegen. Wegen der Tarifautonomie des Art. 9 III GG liegt in der Bundesrepublik Deutschland diese Verantwortung schwergewichtig bei den Tarifpartnern².

Eine Trennung der Verantwortungsbereiche in der Konjunkturpolitik wird sich theoretisch leichter konzipieren als praktisch im politischen Raum durchsetzen lassen, zumal bis zu einer allgemeinen Abstimmung der Verhaltensweisen friktionelle Probleme insbesondere bei der Beschäftigung nicht auszuschließen sind. "Will man aber dem Stabilitätsziel bei unangetasteter Tarifautonomie näherkommen, dann führt kein Weg an einer Aufteilung der Zuständigkeiten der Beschäftigungspolitik vorbei. Die Konjunkturpolitik muß von der unbedingten politischen Verpflichtung zur inflatorischen Bereinigung eines verteilungsbedingten Nachfragerückgangs entlastet und die Gewerkschaften auf der anderen Seite in die Verantwortung für die Vollbeschäftigung gezwungen wer-

¹ Vgl. SVR, JG 1974/75, Tz. 397 ff.; siehe auch D. Biehl, G. Hagemann, K. H. Jüttemeier, H. Legler, Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte, Tübingen 1978.

² Es ist grundsätzlich auch möglich, bei einem "Lohnstandard" mit akkommodierender Geldpolitik den Tarifpartnern die Aufgabe zu übertragen, das Preisniveau zu stabilisieren. Da jedoch vermutlich Lohnerhöhungen ein Mittel für Gewerkschaften darstellen, neue Mitglieder zu werben, und sie als Ausweis für ihr "standing" gelten, erscheint diese Zuordnung wenig erfolgversprechend.

den¹.

Das Beschäftigungsziel könnte einmal unter dem Aspekt gesehen werden, daß die "natürliche" Arbeitslosigkeit² verringert wird. Es handelt sich dabei um die Arbeitslosenquote, die mit Preisniveaustabilität oder "inflatörischem Gleichgewicht"³ vereinbar ist ("nonaccelerating-inflation rate of unemployment", NAIRU⁴). Ziel einer mikroökonomisch orientierten Arbeitsmarktpolitik ist es, die friktionelle Arbeitslosigkeit zu vermindern, und zwar dadurch, daß

- ein Auseinanderfallen von Angebots- und Nachfragestruktur auf dem Arbeitsmarkt beseitigt wird,
- Such- und Informationskosten gesenkt werden und
- die Mobilität der Marktteilnehmer im weitesten Sinne erhöht wird⁵.

Instrumente, deren Einsatz hier zu erwägen ist, können generell unter Einkommenspolitik II subsummiert werden.

¹ Teichmann (1974), S. 27. Mit demselben Tenor auch F.A. v. Hayek in: Committee for Economic Development (1958), S. 151: "What is needed is that the responsibility for a wage level which is compatible with a high and stable level of employment is again squarely placed where it belongs: with the trade unions".

² Vgl. zu diesem Terminus Friedman (1968), S. 7 ff.

³ Giersch (1977), S. 70 ff.

⁴ Siehe dazu z. B. L.S. Seidman, Tax-Based Income Policies, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978 a), S. 301. NAIRU und "natürliche" Arbeitslosenquote sind im wesentlichen äquivalente Begriffe; beide bezeichnen die Arbeitslosenquote, die sich bei einer vertikal verlaufenden Phillips-Kurve ergibt. Die "natürliche" Arbeitslosigkeit ist nur insofern umfassender, als sie auch mit einer akzelerierenden Inflation, d.h. einer Bewegung auf die vertikale Phillips-Kurve, vereinbar ist.

⁵ Vgl. beispielsweise dazu Giersch (1977), S. 257 ff.; C.C. Holt, How Can the Phillips Curve be Moved to Reduce Both Unemployment and Inflation? In: E.S. Phelps et al., Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, London 1970, S. 224 ff. und M.S. Feldstein, Lowering the Permanent Rate of Unemployment, Washington, D.C. 1973. Auf diesen außerordentlich wichtigen Punkt kann im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.

Eine Einkommenspolitik, wie sie keynesianisch orientierte Ökonomen zumeist vorschlagen, hat nicht zum Ziel, die "natürliche" Arbeitslosigkeit zu senken¹. Vielmehr soll mit ihrer Hilfe auf die Preis- und Lohnentwicklung so eingewirkt werden, daß bei restriktiver Globalsteuerung eine Stabilisierungsarbeitslosigkeit verhindert wird bzw. daß es nicht durch ein temporäres Überschießen der Reallöhne zu einem zyklischen Anstieg der Arbeitslosigkeit kommt.

Unabhängig davon, welche der beiden oben angeführten Definitionen von Einkommenspolitik und welches "assignment" man zugrundelegt, wird diese Politik stets darauf abzielen, direkt oder indirekt und in Ergänzung zur Globalsteuerung die Preisbildung auf den Faktor- und zumeist auch Gütermärkten zu beeinflussen. Zumindest im Zusammenhang mit der Einkommenspolitik II ist es zutreffend anzunehmen, daß ein wettbewerbsanaloges Verhalten der Marktteilnehmer induziert werden soll². Wenn dabei ganz überwiegend, namentlich in der angelsächsischen Literatur, die Einkommenspolitik dem Preisniveaueziel zugeordnet wird, dann handelt es sich hierbei um ein wenig erfolgversprechendes "assignment", das kurzfristig scheinbar erfolgreich ist, auf mittlere Sicht im Kampf gegen die Inflation aber nicht die gewünschte Wirkung hat³.

Notwendig und hinreichend für Inflation ist eine monetäre Expansion, die nicht an den Angebotsmöglichkeiten der Volkswirtschaft ausgerichtet

¹ Siehe aber Seidman (1978 a), S. 320 ff., der zeigt, daß TIP, gewissermaßen als "Kuppelprodukt", zu einer Verringerung der NAIRU führen kann.

² Man beachte jedoch: Lohnleitlinien als Beispiel einer Einkommenspolitik I sollen im allgemeinen zu Lohnerhöhungen nach Maßgabe des Produktivitätsfortschritts der einzelnen Branchen führen. Das sind jedoch die Lohnerhöhungen, die sich unter Bedingungen vollkommener Konkurrenz einstellen würden (eine Weitergabe des Produktivitätsfortschritts in niedrigeren Preisen bleibe einmal unberücksichtigt).

³ Siehe dazu mit eindringlicher Deutlichkeit M. Friedman, What Price Guideposts? In: Shultz, Aliber (1966), S. 17 ff. und S. 55 ff.

ist¹. Das zentrale Problem, das bei einer Einkommenspolitik angesprochen ist, liegt darin, Arbeitslosigkeit zu vermindern oder zu vermeiden; nur das Schlupfloch, das Keynesianer in der (nicht-antizipierten) Inflation sehen, lenkt den Blick ab vom eigentlichen Gegenstand der Untersuchung².

Wenn dies auch ein schwerwiegender Einwand gegen den weitaus größten Teil der einkommenspolitischen Maßnahmen ist, der in der Vergangenheit angewendet oder vorgeschlagen wurde, so können diese Instrumente doch auf ihre Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit hin untersucht werden, wenn man unterstellt, daß sie zusammen mit einer potentialorientierten Globalsteuerung, etwa entsprechend der Konzeption von Fellner³ oder des Sachverständigenrats⁴, auf das Beschäftigungsziel ausgerichtet sind. Auch Lohnleitlinien und der Vorschlag einer 'tax-based incomes policy', auf die weiter unten eingegangen wird, sind ohne Schwierigkeiten dahingehend neu zu interpretieren. Einwände gegen eine Einkommenspolitik als solche sollten sich somit nicht ausschließlich auf das Argument einer ineffizienten Ziel-Mittel Zuordnung stützen.

¹ Damit ist aber noch nichts darüber ausgesagt, was die "eigentlichen" (soziologischen, politischen) Ursachen der Expansion gewesen sind. Dieser Aspekt wird besonders von der sogenannten Neuen Politischen Ökonomie hervorgehoben. Vgl. z.B. E. Streissler, Die Schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie, Zürich 1973. Ein umfassender Überblick über die verschiedenen Ansätze ist zu finden in dem Beitrag von B. S. Frey, Die Renaissance der politischen Ökonomie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 110 Jg. (1974), S. 357 ff.

² So ganz deutlich J. Tobin, Inflation and Unemployment, American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 1 ff., hier S. 13: "No one has devised a way of controlling average wage rates without intervening in the competitive struggle over relative wages. Inflation lets this struggle proceed and blindly, impartially, impersonally, and nonpolitically scales down all its outcomes. There are worse methods of resolving group rivalries and social conflict". Mit dem wiederholt diagnostizierten Abbau von Geldillusion und dem damit verbundenen Übergang zu "rationalen" Erwartungen wird möglicherweise selbst eine akzelerierende Inflation nicht ausreichen, den gewünschten Effekt herbeizuführen. Es ist offen, welche Rolle Lernprozesse (und damit Zeit) bei Tobin spielen.

³ Fellner (1976).

⁴ Siehe oben S. 11, Fn. 3.

(3) Im Zusammenhang mit dem oben angesprochenen "assignment"-Problem ist ein Gesichtspunkt zu erwähnen, der von grundsätzlicher Bedeutung für die Stabilität des Gesamtsystems ist: Eine klare Abgrenzung der Kompetenzbereiche auch in der Konjunkturpolitik beinhaltet, daß damit, neben Planungssicherheit u. a. m., Verantwortung für Zielerreichung implementiert wird. Denn das ist eine Voraussetzung dafür, daß es bei Fehlverhalten Sanktionsmaßnahmen gibt. Neu an der wirtschaftspolitischen Dilemmasituation "Stagflation" ist nicht, daß sich Marktteilnehmer entsprechend den bekannten Gewinn- und Nutzenkalkülen den größtmöglichen Vorteil aus Markttransaktionen sichern wollen; diese makroökonomischen Verhaltensweisen sind seit langem bekannt, und es sind nicht sie, die den Markt als spontane Ordnung aus dem Gleichgewicht bringen.

"Neu ist vielmehr, daß diese Marktforderungen und -aktionen keine endogen bestimmten Grenzen finden, d. h. an der Verhaltensfunktion der Marktgegenseite gebrochen werden. Schuld daran ist aber nicht, daß soziale Gruppen "zu hohe Ansprüche" an das Sozialprodukt stellen, sondern daß der Sanktionsmechanismus teilweise außer Kraft gesetzt ist, der "nicht-marktgerechtes" Verhalten durch Einkommens- und Beschäftigungsverluste sowie Absatzeinbußen bestraft und so zu einem den Markt nicht überfordernden Verhalten motiviert"¹.

Wird seitens der staatlichen Wirtschaftspolitik eine unkonditionierte Vollbeschäftigungsgarantie übernommen, dann ist es der Staat selbst, der auf dem

¹ H. -P. Spahn, Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus I, Berlin u. a. 1976, S. 213 ff., hier S. 265. Vgl. auch B. Gahlen, Grundfragen der Stabilisierungspolitik, in: WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Stabilisierungspolitik, Köln 1974, S. 17 ff.; H. Zimmermann, Korreferat zu: Versuch einer theoretischen und politischen Neuinterpretation der Einkommenspolitik, in H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, 2. Halbband, Berlin 1974, S. 119; SVR, JG 1973/74, Tz. 332: "Die ... Spannung zwischen partikularen Interessen und Gemeinwohl ... bleibt erträglich, wenn der Wettbewerb oder strenge Sanktionsregeln, die nicht zur Disposition des einzelnen stehen, der dezentralisierten Verfügungsmacht selbst oder deren möglichen Mißbrauch enge Grenzen setzen. Wichtig ist: Wo Macht ist, muß auch Haftung sein".

Arbeitsmarkt diesen Sanktionsabbau betreibt¹. Art. 9 III GG verleiht den Tarifparteien das Recht, die Regelung der Wirtschafts- und Arbeitsbedingungen, insbesondere der (Lohn-) Tarife, durch spezifisch koalitionsmäßige Betätigung ohne staatliche Einflußnahme wahrzunehmen². Andererseits sind sie nicht, wie Bundesbank und Bundesregierung, auf das Erreichen gesamtwirtschaftlicher Ziele gesetzlich festgelegt. Eine Situation, die gekennzeichnet ist durch den Abbau marktmäßiger Sanktionen, ohne daß gleichzeitig gesetzliche als Substitut geschaffen werden (d.h. die Tarifautonomie wird nicht angetastet), bedeutet für die Gesellschaft insgesamt deswegen eine Gefahr, als damit der klassische Dualismus von "Staat" und "Gesellschaft" als der Grundlage der individuellen Freiheit gefährdet ist³.

Im Fall der Gewerkschaften wären die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Vollbeschäftigungsgarantie weniger gravierend, wenn nicht den Tarifabschlüssen aufgrund betrieblicher Übung, Allgemeinverbindlichkeits-erklärung, Differenzierungsverbot usw. eine faktische Gestaltungskraft für Lohnabschlüsse zukommt, die bereits Mindestlohncharakter hat und den Or-

¹ Vgl. M. Martin, *Incomes Policy: Its Justification and Formulation*, New York 1973, S. 43: "Through Keynesian techniques business cycles and unemployment can be controlled. ... the capability of controlling has become a mandate to control".

Vgl. auch zum Problem von Sanktionsabbau und Verhaltensänderung Fellner (1976), S. 14 f.: "Yet, what changed demonstrably about 1965 was the behavior of the policy makers, with no consistent or sufficiently preannounced signs of disillusionment on their part until very recently, and market behavior changed in response to policy changes". (Im Original kursiv gedruckt).

² Zu materiell-rechtlichen Fragen des Art. 9 III GG vgl. die Lehrbücher zum Verfassungsrecht, z. B. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., Freiburg 1975, S. 169 f. und die dort angeführte Literatur.

³ Vgl. zu diesem Problem die Staatslehre E.-W. Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: ders. (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, S. 359 ff. und R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 6. Aufl., München 1978, S. 149 ff.

ganisationsbereich der Gewerkschaftsmitglieder weit übersteigt¹. Eine Festlegung der Gewerkschaften auf gesamtwirtschaftliche Ziele, insbesondere auf das Beschäftigungsziel erfolgt entweder aufgrund eines allgemeinen sozialen Konsensus oder durch bestimmte Loyalitätsbande zwischen politischer und gewerkschaftlicher Führung oder durch den Druck der öffentlichen Meinung.

Diese Ausführungen beinhalten ein weiteres Kriterium für ein ökonomisch effizientes "assignment": Es sollte so konzipiert sein, daß über einem Feedback-Regulator ein Anreiz besteht, die auf einem Markt bestehenden Ungleichgewichte (Überschußnachfrage und -angebot) zu beseitigen. Bei der Analyse einer konjunkturpolitischen Ziel-Mittel Zuordnung sollte somit auch auf kybernetische Ansätze, d.h. auf die Regeltechnik, zurückgegriffen werden. Dieser Gedanke führt weg von den mechanisch-physikalischen Akzelerator-Multiplikator-Modellen keynesianischer Prägung hin zu solchen Systemen, die "homöostatisch", d.h. potentiell selbstregulierend, sind². Es handelt sich dabei um Systeme, die Lernfähigkeit inkorporieren, so daß es bei Ungleichgewichten über negative Rückkoppelungseffekte durch laufende Soll-Ist Vergleiche zu einer Serie abnehmender Fehler in Bezug auf das Ziel kommt. Leijonhufvud und Aoki bezeichneten diese als "error-activated feedback systems"³.

Keynesianische Modelle beruhen aus dieser Sicht auf Steuerung und nicht auf

¹ Die Zahl der abhängig Erwerbstätigen belief sich im Jahr 1975 in der Bundesrepublik Deutschland auf 21,3 Millionen; von ihnen erhielten 18,3 Millionen Lohn- und Gehaltssteigerungen aufgrund tarifvertraglicher Regelungen. Dagegen waren nur 8,6 Millionen Arbeitnehmer in Gewerkschaften (DGB, DAG und DBB) organisiert. (Quellen: SVR 1978/79, Tabelle 9, S. 60; Deutsche Bundesbank, Tarif- und Effektivverdienste in der Gesamtwirtschaft, November 1978; Statistisches Jahrbuch 1978 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1978, S. 552).

² Vgl. W.R. Ashby, An Introduction to Cybernetics, London 1965, S. 83 f. Derartige Systeme werden auch als "ultrastabil" bezeichnet.

³ Siehe J.C. Cochrane, J.A. Graham, Cybernetics and Macroeconomics, Economic Inquiry, Vol. 14 (1976), S. 241 ff. und M. Aoki, A. Leijonhufvud, Cybernetics and Macroeconomics: A Comment, ebenda, S. 251 ff. Vgl. auch K. Deutsch, The Nerves of Government, London 1963, S. 76 ff. Für ein Modell aus der Betriebswirtschaft, das "lernfähig" ist, siehe H.A. Simon, On the Application of Servomechanism Theory in the Study of Production Control, Econometrica, Vol. 20 (1952), S. 247 ff.

Regelung; sie sind deshalb auch nicht lernfähig¹. Goodwin hat bereits 1951 anhand eines isolierten walrasianischen Marktes die Funktionsmechanismen des hier angesprochenen (iterativen) trial-and-error Suchprozesses aufgezeigt².

Negative Rückkopplungen (d.h. Sanktionen) über den Markt sind ein wichtiger Beitrag für die Lernfähigkeit und damit für die Stabilität des Systems³. Dadurch, daß nicht-beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungen nicht dem stabilitätswidrigen Verhalten der Marktteilnehmer, insbesondere den Gewerkschaften, angelastet wird, fehlt gewissermaßen die Rückkopplungsschleife, über die das System mit Hilfe von entsprechenden Anreizmechanismen auf den Gleichgewichtspfad zurückgedrängt werden könnte⁴.

Aus einem anderen Blickwinkel betrachtet, aber auf dasselbe Argument zielend, sind Lohnerhöhungen, die umverteilungswirksam sein sollen und infolgedessen im allgemeinen nicht beschäftigungsneutral sind, mit externen Effekten vergleichbar, da die nachteiligen Folgen dieser Lohnpolitik nicht in die Kostenfunktion derjenigen eingehen, die sie verursacht haben⁵.

Das Vorliegen negativer externer Effekte impliziert, daß es keine negativen

¹ Vgl. Aoki, Leijonhufvud (1976), S. 252 und R. Pfeiffer, Kybernetische Analyse ökonomischer Makromodelle für die Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975, S. 43 ff.

² R. M. Goodwin, Iteration, Automatic Computers and Economic Dynamics, Metroeconomica, Vol. 3 (1951), S. 1 ff.

³ Vgl. Ashby (1965), S. 134 "... learning is only worth while when the environment shows constraints". Eine unkonditionierte Vollbeschäftigungsgarantie des Staates entspricht einer positiven Rückkopplung.

⁴ Ein Plädoyer für Feedback-Regelung im Bereich der Fiskalpolitik gibt C. L. Schultze, The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy, in: R. H. Haveman, J. Margolis (Hrsg.), Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago 1970, S. 145 ff. Siehe auch von demselben Verfasser, The Reviewers Reviewed, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 61 (1971), S. 45 ff.

⁵ Siehe zu dieser Analogie L. S. Seidman, A New Approach to the Control of Inflation, Challenge, Vol. 19 (1976), S. 39 ff. und A. P. Lerner, Stagflation - Its Cause and Cure, Challenge, Vol. 20 (1977), S. 14 ff.

Rückkopplungen für den Verursacher gibt¹. Eine Internalisierung dieser externen Effekte kann entweder nach dem Gemeinlastprinzip erfolgen (heutige Regelung der Arbeitslosenversicherung bei nicht-akkommodierender Geldpolitik) oder nach dem Verursacherprinzip (Vorschlag der 'tax-based incomes policy' oder der gewerkschaftseigenen Arbeitslosenversicherung). Am deutlichsten wird die Parallele zum Umweltschutz, wenn für Lohn- und Preissteigerungen Lizenzen versteigert werden sollen; mandatorische Lohnleitlinien sind vergleichbar mit gesetzlich verfügbaren Umweltstandards².

II. Zu einigen einkommenspolitischen Vorschlägen

Nachdem oben die verschiedenen Zuordnungsmöglichkeiten der Einkommenspolitik im Rahmen alternativer konjunkturpolitischer Konzeptionen erörtert wurden, soll im folgenden Abschnitt auf eine Reihe von einkommenspolitischen Vorschlägen eingegangen werden, die teils bereits praktiziert wurden, teils noch ihre Bewährungsprobe in der Praxis bestehen müssen und vorerst nur theoretisch erörtert werden können.

(1) Unverbindliche kooperative Einkommenspolitik

Gegenüber anderen Formen der Einkommenspolitik sind hier die Interessengruppen der Gesellschaft, die mit ihrer Marktmacht die gesamtwirtschaftlichen Ziele gefährden können, zusammen mit staatlichen Instanzen am einkommenspolitischen Entscheidungsprozeß direkt beteiligt. Als Beispiel für

¹ Das besagt jedoch nicht, daß es mit Rückkopplung keine negativen externen Effekte gibt; denn da z. B. die Verbesserung der Umweltqualität Kosten verursacht, "ist es für eine Gesellschaft immer optimal, bestimmte Umweltschäden in Kauf zu nehmen". (B. S. Frey, Umweltökonomie, Göttingen 1972, S. 47).

² Für einen kurzen Überblick über alternative Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung vergleiche K. -W. Schatz, Administrative und marktwirtschaftliche Maßnahmen zur Lösung des Umweltproblems, in: H. Giersch (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Tübingen 1974, S. 125 ff.; O. A. Davis, M. I. Kamien, Externalities, Information and Alternative Collective Action, in: Havemann, Margolis (1970), S. 74 ff.

ein Experiment in dieser Richtung sei hier auf die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik Deutschland eingegangen^{1, 2}.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist, daß in einer dezentralisierten Marktwirtschaft ohne den fiktiven walrasianischen Auktionator Informations- und Anpassungskosten für die Marktteilnehmer bestehen, und zwar besonders in labilen konjunkturellen Situationen, und daß es bei Unternehmen und auch Gewerkschaften ein Bedarf an Entscheidungshilfen gibt. Orientierungshilfen dürften erfahrungsgemäß gerade dann von Vorteil sein, wenn wegen einer restriktiven Globalsteuerung eine Stabilisierungsarbeitslosigkeit zu befürchten ist. Diese Perspektive veranlaßte den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1965/66 ein Stabilisierungskonzept vorzuschlagen, nach dem eine konzertierte Verhaltensänderung der Regierung, Bundesbank und der organisierten Interessengruppen einen hohen gesamtwirtschaftlichen Zielerreichungsgrad sicherstellen sollte, wobei er unterstellte, "daß die Gleichzeitigkeit, die Gleichmäßigkeit und die Allmählichkeit des Vorgehens hinreichende Bedingungen für eine Stabilisierung

¹ Beispiele für ähnliche Instrumente in anderen Ländern finden sich bei W. Rall, Zur Wirksamkeit der Einkommenspolitik, Tübingen 1975, S. 207 ff.; zum Vergleich von Paritätischer Kommission in Österreich und Konzertierter Aktion siehe J. Klaus, M. Gömmel, Unterschiedliche Ansätze der Einkommenspolitik: Paritätische Kommission und Konzertierte Aktion, in B. Külp, W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 175 ff.

² Da die Erfolgsbedingungen und Probleme der Konzertierten Aktion in der Literatur umfassend diskutiert wurden, erübrigt sich hier eine eingehende Analyse. Siehe anstelle dessen H. Tietmeyer, 'Konzertierte Aktion' - Konzept, Praxis und Erfahrungen, Kredit und Kapital, Band 2 (1969), S. 179 ff.; O. Schlecht, Erfahrungen und Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus, Tübingen 1972; M. Kern, Konzertierte Aktion als Versuch der Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, Köln 1973; R. Seitenzahl, Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974; J. Klaus, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 29 (1969), S. 385 ff.; Hoppmann (1971); Cassel (1972); Ribhegge (1978), S. 53 ff. und die verschiedenen Gutachten des Sachverständigenrates.

ohne Stabilisierungskrise und ohne Wachstumspause sind"¹.

Ziel war es, die gruppenspezifischen Eigeninteressen der autonomen Entscheidungsträger durch eine "Einkommenspolitik der leichten Hand"² so aufeinander abzustimmen, daß die Ansprüche an das Sozialprodukt miteinander kompatibel wurden und so die konjunkturpolitischen Ziele, namentlich "Vollbeschäftigung" und Preisniveaustabilität, gleichzeitig zu erreichen waren.

Die Konzertierte Aktion gab den institutionellen Rahmen ab, innerhalb dessen, wie in einem "konjunkturpolitischen Seminar" (H. Giersch), durch Diskussion von "Orientierungsdaten" eine gegenseitige Aufklärung über das zu erwartende Verhalten der Beteiligten erreicht werden sollte³.

Die Absicht, mit der Konzertierten Aktion ex ante auf den beschäftigungsneutralen, nicht-inflationären Verteilungsspielraum hinzuweisen und so möglicherweise durch einsichtsvolle Koordination den Verteilungskampf zu entschärfen⁴, läßt Rückschlüsse auf das gesellschaftliche Leitbild des Sachverständigenrates zu:

"Nach dem integrativen Pluralismuskonzept, das der Konzertierten Aktion zugrunde liegt, besteht ein genereller Konsens über politische und wirtschaft-

¹ SVR, JG 1965/66, Tz. 188; siehe zum zeitgeschichtlichen Hintergrund Giersch (1977), S. 136. Ähnlich der Wirkungsweise von Indexklauseln sollten aus Faktor- und Güterpreisen die Inflationskomponenten und -erwartungen eliminiert werden, ohne nachteilige Mengenreaktionen in Kauf nehmen zu müssen.

² K. Schiller, Preisstabilität durch Globalsteuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966, S. 18.

³ Schlecht (1968), S. 17 f.: "Die zentrale Bedeutung der Konzertierten Aktion liegt in der ständigen gegenseitigen Information und damit in der Verbesserung des Informationsniveaus aller Beteiligten.

⁴ So ganz deutlich SVR, JG 1970/71, Tz. 231 f.

liche Grundziele zwischen den an der Konzertierten Aktion Beteiligten. Die Konflikte resultieren hiernach aus der mangelnden Transparenz spezifischer Gruppeninteressen und insbesondere aus der weitgehend fehlenden Einsicht in die ökonomischen und politischen Interdependenzen hochindustrialisierter Marktwirtschaften. Die mit der Konzertierten Aktion intendierte Information fördert demzufolge die Freilegung von Interessengegensätzen, ermöglicht eine Eingrenzung der Konfliktbereiche, verdeutlicht die Konsequenzen von Konfliktstrategien und unterstützt damit letztlich freiwillige, konfliktmindernde oder gar -lösende Verhaltensabstimmungen der Beteiligten"¹. Trotz gegensätzlicher Interessen der autonomen Gruppen (und des Staates), auf deren Existenz der Rat ausführlich eingeht, steht hinter der Konzertierten Aktion die Hoffnung, den Beteiligten durch Informationen und "Seelenmassage" die Aussichtslosigkeit deutlich werden zu lassen, kurzfristige Verteilungserfolge ohne Unterbeschäftigung oder Inflation auch längerfristig zu wahren².

Eine Erfolgskontrolle der Konzertierten Aktion wird nur schwer vorzunehmen sein, da der alternative Pfad der wirtschaftlichen Entwicklung, hätte es sie nicht gegeben, kaum zu simulieren ist. Das Fazit, das der Sachverständigenrat in dem letzten Gutachten zog, in dem die Konzertierte Aktion von ihm erwähnt wird, ist jedoch eindeutig: "Die Bilanz ist, gemessen an dem, was sich der Staat erhoffte, enttäuschend... Den Verteilungskampf konnte sie nicht bannen, sie hat ihn nicht einmal entschärft"³.

Zu den Punkten, die bei Beurteilung einer kooperativen Einkommenspolitik relevant sind, dürften u. a. folgende zu zählen sein:

- a) Die gesellschaftspolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrates, der optimistisch die Realisierbarkeit einer "rationalen", auf Scheinkämpfe ver-

¹ Cassel, Thieme (1977), S. 70, ähnlich Ribhegge (1978), S. 60. Vgl. auch die grundsätzliche Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Einkommenspolitik im Jahresgutachten 1972/73, Tz. 467 ff.

² Dem liegt die Erfahrung aus den vorhergegangenen Konjunkturzyklen zugrunde, daß die Lohnquote relativ konstant ist bzw. ihr Anstieg mit dem Rückgang der Beschäftigung einhergeht. Vgl. auch P. de Wolff, Incomes Policies, in: Lundberg (1977), S. 472: "The main argument behind them (incomes policies; d. Verf.) is that the share of wages in the national income is comparatively stable or at least only changes slowly".

³ SVR, JG 1972/73, Tz. 473.

zuchtenden, längerfristig orientierten Wirtschaftspolitik unterstellt, unterschätzen anscheinend die tatsächliche Fliehkraft divergierender Gruppeninteressen (den Staat wieder nicht ausgenommen), die die subtile Strategie eines gleichmäßigen und allmählichen Vorgehens aller in der Konjunkturpolitik scheitern lassen. Selbst ein "Elitenkonsens" unter den an der Konzentrierten Aktion Beteiligten stellt nicht sicher, daß diese Verhaltensabstimmung im organisationsinternen "Bargaining-Prozeß" durchgesetzt und eingehalten werden kann, da die Ziele des § 1 StWG vermutlich nur einen Ausschnitt des Präferenzsystems der Mitglieder und Funktionäre der Organisationen repräsentieren¹. Darüber hinaus kann die Einflußmöglichkeit der Organisationsspitze auf Tarifabschlüsse dadurch beschnitten sein, daß das Tarifvertragssystem, wie in der Bundesrepublik, grundsätzlich dezentralisiert ist².

- b) Die Erfolgsaussichten einer kooperativen Einkommenspolitik über gegenseitige Verhaltensabstimmung sind auch dann gering zu veranschlagen, wenn der Staat als der bedeutendste Teilnehmer "in Planung und Vollzug der öffentlichen Haushalte wiederholt nicht stabilitätsgerecht gehandelt hat. Die Orientierungsdaten konnten keine Überzeugungskraft haben, wenn sich der Staat nicht selbst an sie hielt"³.
- c) Da individuelle Lohnabschlüsse tarifvertragliche Regelungen verdrängen, wenn sie für den Arbeitnehmer bessere Konditionen enthalten ("Günstigkeitsprinzip"), sind gesamtwirtschaftlich auch die Effektivlöhne von besonderem Interesse: über die Lohndrift, so die Befürchtung, könnten stabili-

¹ Vgl. zu diesem Aspekt Cassel (1972), S. 257 ff.

² Die Rolle von "key bargains" und imitierenden Lohnerhöhungen scheint jedoch immer mehr an Gewicht zu gewinnen; denn die Varianz der Tariflohnabschlüsse weist seit 1960 eine sinkende Tendenz auf. Vgl. SVR, JG 1977/78, Tabelle 9, S. 56.

³ SVR, JG 1972/73, Tz. 473.

tätskonforme (Tarif-) Lohnabsprachen aus der Konzertierten Aktion unterlaufen werden¹.

- d) Wird unterstellt, daß die Zentralbank akkommodiert, dann kann Preisniveaustabilität als ein öffentliches Gut betrachtet werden, das bereitgestellt wird, wenn eine hinreichend große Anzahl von Individuen oder Gruppen ihre Ansprüche an das Sozialprodukt auf ein stabilitätskonformes Maß reduziert. Das Fehlen des Ausschlußprinzips bei öffentlichen Gütern läßt die Einnahmen einer Außenseiterposition (hier in der Stabilisierungspolitik) vorteilhaft erscheinen. Ein derartiges Verhalten kann die Funktionsfähigkeit der Konzertierten Aktion gravierend beeinträchtigen. Nach Olson² kann "auch und gerade von rational handelnden Akteuren nicht erwartet werden, daß die Einsicht in die Vorteilhaftigkeit gemeinsamen Handelns für die Realisierung konzertierter Stabilisierungsaktionen ausreicht"³. Der Versuch, eine "free rider" Position im Rahmen des hier angesprochenen "Prisoner's Dilemma" zu beziehen, wird jedoch dann unattraktiv, wenn die Grundsätze der Vorhersehbarkeit und Gleichzeitigkeit befolgt werden und/oder die "Vollbeschäftigungsgarantie" durch eine potentialorientierte Geldmengensteuerung abgelöst wird⁴.
- e) Der Vorwurf von monetaristischer Seite, mit der Konzertierten Aktion als einer Form der Einkommenspolitik solle Anti-Inflationspolitik betrieben werden, ist unzutreffend, da das erklärtermaßen nicht ihr Ziel war⁵. "Das Maximum dessen, was man mit Erfolg anstreben kann, ist eine Koordination der Erwartungen. Ob es darüber hinaus indirekt zu einem

¹ Siehe zu diesem Problem Cassel (1972), S. 260 ff., der den unbefriedigenden Stand der Drifttheorie bedauert, und Rall (1975), S. 97 ff., wo es auf S. 114 heißt: "In der Literatur wird sie (die Lohndrift; d. Verf.) praktisch einheitlich als entscheidende Gefährdung jeder Einkommenspolitik interpretiert..."

² M. Olson, The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass. 1965, S. 9 ff.

³ Ribhegge (1978), S. 72, wo auf diesen Gesichtspunkt näher eingegangen wird.

⁴ Entsprechende Vorschläge hat der Sachverständigenrat bekanntlich unterbreitet, um so die Erfolgsbedingungen seiner Konzeption zu gewährleisten. Eine weitere Möglichkeit der Absicherung bestände darin, Indexklauseln einzuführen.

⁵ Z. B. Woll (1971). Siehe dazu auch oben die Ausführungen zum "assignment"-Problem.

irgendwie abgestimmten Handeln kommt, ist nach aller Erfahrung eine vollkommen offene Frage"¹. Da selbst diese bescheidenen Erwartungen an die Konzertierte Aktion unerfüllt geblieben sein dürften, ist zu prüfen, welche anderen einkommenspolitischen Maßnahmen einen größeren Erfolg versprechen.

(2) "Moral Suasion"

Wenn auch das zentrale Anliegen der Konzertierten Aktion darin gesehen wird, relevante Informationen zu vermitteln, so wird doch schon durch deren Auswahl und Präsentation versucht werden, Einfluß auf die Entscheidungen der Beteiligten zu gewinnen. Information und "Seelenmassage" werden sich oft nicht voneinander trennen lassen; "Orientierungsdaten" werden verbunden mit Appellen an gesamtwirtschaftliche Verantwortung und staatsmännische Qualitäten, Slogans ("Maßhalten"), Androhen von Sanktionen (z.B. Einschalten der Kartellaufsicht, Entzug von Subventionen, Abbau von Importzöllen bei unerwünschten Preiserhöhungen) usw. Alle diese Versuche, auf die Preissetzungsmacht autonomer Gruppen einzuwirken, werden im allgemeinen unter "moral suasion" zusammengefaßt². Wenn der Begriffsinhalt von "moral suasion" auch unbestimmt ist, so wird man darin doch den staatlichen Versuch sehen können, mit der geringstmöglichen Eingriffsintensität zu einer Verhaltensänderung der Adressaten zu gelangen, so daß diese ihre Eigeninteressen gesamtwirtschaftlichen "Erfordernissen" unterordnen. "Appellen zu folgen, die das Gemeinwohl als Ziel proklamieren, kann ab und zu das Gewissen beruhigen und zu dem Gefühl verhelfen, mehr zu sein als der Reprä-

¹ H. Giersch, Episoden und Lehren der Globalsteuerung, in: Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern, Stuttgart 1976, S. 281.

² Vgl. dazu im einzelnen E. Tuchtfeldt, Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik, in: Hoppmann (1971), S. 19 ff.; J. T. Romans, Moral Suasion as an Instrument of Economic Policy, American Economic Review, Vol. 56 (1966), S. 1220 ff.

sentant einer Gruppe oder Klasse"¹. "Moral suasion" wird dann mit Vorteilen für die Gesamtheit verbunden sein, wenn das Sozialprestige, das den Adressaten zuwächst, diese tatsächlich zu einem stabilitätskonformen Verhalten veranlaßt. Dieser Effekt wird jedoch vermutlich nur kurzfristig ohne Kosten für die Gesellschaft wirksam sein, denn längerfristig

- werden die Interessengruppen ihr Verhalten von den zu erwartenden ökonomischen Gegenleistungen des Staates abhängig machen (Steuersenkungen, Subventionen);
- ist eine stärkere Einflußnahme von Kartellen und Verbänden auf die Wirtschaftspolitik (und damit die verstärkte Orientierung an Partikularinteressen) nicht auszuschließen.

Hinzu kommt, daß ein Festlegen auf gesamtwirtschaftliche Ziele sich für die jeweilige Organisation, die ja gerade mit dem Ziel gegründet wurde, partikuläre Interessen zu vertreten, als nicht mitgliederbindend herausstellen dürfte. Damit wird jedoch jede Organisation, die auf freiwilligem Beitritt beruht, an ihrem empfindlichsten Nerv getroffen.

"Moral suasion" wurde in der Wirtschaftspolitik besonders massiv während der Präsidentschaft von Kennedy und Johnson in den USA eingesetzt, wo es auch als "jawboning" oder "exhortation" bezeichnet wurde². Der erste öffentliche Einsatz von "jawboning" erfolgte im September 1961, als 12 Stahlunternehmen gleichzeitig eine kräftige Preiserhöhung ihrer Produkte vorzunehmen beabsichtigten, die durch die Entwicklung der Kosten nicht gerechtfertigt und durch die das Preisniveauziel gefährdet schien. Präsident Kennedy bezeichnete auf einer Pressekonferenz die Aktion von "Big Steel" als "wholly unjustifiable and irresponsible defiance of the public interest"; "a higher sense of business responsibility for the welfare of their country" hätte erwartet

¹ Giersch (1977), S. 115.

² Siehe dazu die ausgezeichneten, detaillierten Beiträge in Goodwin (1975), insbesondere W. J. Barber, *The Kennedy Years: Purposeful Pedagogy*, S. 135 ff. und J. L. Cochrane, *The Johnson Administration: Moral Suasion Goes to War*, S. 193 ff. Siehe auch Moore (1972), S. 224 ff.

werden können¹. In einem Brief an die Unternehmensleitungen wurde vom Präsidenten festgestellt: "The moral position(!) of the steel industry ... will be strengthened by the exercise of price restraint now"². Die Intervention des Weißen Hauses, die verbunden war mit Androhen von Antitrust-Klagen und Streichen von Steuervergünstigungen, hatte den gewünschten Erfolg, daß die Preiserhöhungen zurückgenommen wurden.

Zwar erfolgte bis 1968 keine konzertierte Preiserhöhung der führenden Stahlproduzenten, aber es kam in der Folgezeit zu einer subtileren Ausweichstrategie: "... it (the steel industry; d. Verf.) generally followed the approach of raising some prices and lowering others, an approach that made a frontal attack by the government more difficult"³.

Zunehmender Nachfragedruck und die beschleunigte Geldentwertung gegen Ende der sechziger Jahre in den USA zeigten schließlich deutlich, daß diese Art Einkommenspolitik allein bestenfalls kurzfristig bei (oligopolistischen) Schlüsselindustrien Aussichten auf Erfolg haben wird⁴.

(3) Lohn-Preis Standards

Einer "Einkommenspolitik der leichten Hand", die auf Informationsvermittlung oder "gutem Zureden" beruht, werden bestimmte Vorstellungen über stabilitätskonformes Verhalten der autonomen Gruppen zugrundeliegen. Das am weitesten verbreitete Kriterium für die Lohnentwicklung ist das Produktivitätskriterium: Steigen die Löhne entsprechend der Arbeitsproduktivität, bleiben die Lohnkosten konstant und die Unternehmen haben keine Veranlassung, ihre Prei-

¹ Barber (1975), S.172.

² Moore (1972), S.225. Parallel dazu wurde ein Brief an Gewerkschaftsführer gesandt, der auf Zurückhaltung bei Lohnforderungen drängte.

³ Moore (1972), S.226.

⁴ Siehe auch das Fazit einer Studie über Einkommenspolitik in Großbritannien: "Despite the general agreement among economists over the past record, moral suasion apparently remains an attractive instrument, presumably in the hope that past failures will not be repeated. There appears to be no basis for such optimism". M. Parkin, M.T. Sumner, R. Ward, The Effect of Excess Demand, Generalized Expectations and Wages-Price Controls on Wage Inflation in the UK.: 1956-71, in: K. Brunner, A.H. Meltzer (Hrsg.), The Economics of Price and Wage Controls, Amsterdam 1976, S.193 ff., hier S.213.

se zu ändern¹. Dadurch, daß verschiedene Projektionen der wirtschaftlichen Entwicklung, die alternative Strategien der Akteure unterstellen, miteinander verglichen und publiziert werden, bekommt die Information einen normativen Charakter; denn Gewerkschaftsführer z. B. werden sich nur schwer in der öffentlichen Debatte einer Strategie entziehen können, die die Ziele des § 1 StWG zu erreichen verspricht, die aber nicht ihren sonstigen organisationsimmanenten Zielen entgegenkommt. "Orientierungsdaten" werden so zu unverbindlichen Leitlinien für stabilitätskonformes Verhalten, die einen nicht unerheblichen Einfluß auf Tarifverhandlungen haben mögen.

Unverbindliche Lohn-Preis Leitlinien, eingriffsintensivere verbindliche Lohn-Preis Kontrollen und gar Lohn-Preis-Stopps wurden und werden immer wieder von staatlicher Seite angewandt, um das Ziel Preisniveaustabilität zu erreichen².

"For the past forty-six centuries at least, governments all over the world have periodically tried to fix wages and prices"³. Neben der Produktion von Geld dürfte es sich damit bei der Einkommenspolitik um eine der ältesten wirtschaftspolitischen Maßnahmen überhaupt handeln. Der Einsatz der angesprochenen einkommenspolitischen Instrumente ist in der Literatur so detailliert aufgeführt, daß sich ein Eingehen auf Einzelheiten der Ausgestaltung

¹ Ein derartiges Kriterium impliziert die Konstanz der bestehenden Verteilungsrelationen (konstante Lohnquote). Das Kriterium wurde im Laufe der Zeit verfeinert, s. o. S. 3, Fn. 1; auch "unvermeidbare" Preissteigerungen sind wiederholt berücksichtigt worden.

² Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist das Anti-Inflationsprogramm der Carter Administration in den USA: Der Lohnanstieg soll auf freiwilliger Basis im Jahre 1979 auf 7 vH begrenzt werden, der Preisanstieg auf eine Rate, die um 0,5 vH geringer ist als im Durchschnitt der Jahre 1976 und 1977.

³ R. Schuettinger, A Survey of Wage and Price Controls over Fifty Centuries, in: The Illusion of Wage and Price Control (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 59. Die ersten Ansätze für Lohn- und Preis-Regulierung sind bereits im Codex des Hammurabi vor etwa 4000 Jahren zu finden.

an diesem Ort erübrigt¹. Es soll vielmehr auf eine Reihe von Problemen eingegangen werden, die für neuere Vorschläge zur Einkommenspolitik relevant sein könnten.

Für eine Leitlinienpolitik auf freiwilliger Basis gelten im wesentlichen dieselben Vorbehalte bezüglich ihrer Wirksamkeit wie für die bereits oben angesprochenen Formen der Einkommenspolitik; weitere Gesichtspunkte werden im folgenden ausgeführt. Als Fazit stellt Larenz fest, "daß im Extremfall selbst bei der freiwilligen Zusage aller Parteien zur Befolgung der Einkommenspolitik mit einer Entwicklung zu rechnen ist, die sich kaum von derjenigen unterscheidet, die ohne eine Einkommenspolitik bestehen würde"². Die bisherigen Erfahrungen mit freiwilliger Einkommenspolitik ohne staatliche Sanktionen umreißt Stein folgendermaßen: "The general lesson is that such efforts either wither or give way to mandatory controls"³. Ein Beispiel für eine Entwicklung,

¹ Siehe z. B. M. Parkin, Wage and Price Controls: The Lesson from Britain and M. R. Darby, The U. S. Economic Stabilization Program of 1971-1974, beide in: The Illusion of Wage and Price Control (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 101 ff., S. 235 ff.; D. Q. Mills, Government, Labor and Inflation, Chicago, London 1975, S. 17 ff.; W. D. Wood, P. Kumar (Hrsg.), Canadian Perspectives on Wage-Price Guidelines, Kingston 1976; Goodwin (1975); Cassel, Thieme (1977), S. 50 f.; Rall (1976), S. 145 ff.; E. Brehmer, M. R. Bradford, Incomes and Labor Market Policies in Sweden, 1945-1970, IMF-Staff Papers, Vol. 21 (1974), S. 101 ff.; A. Romanis Braun, The Role of Incomes Policy in Industrial Countries Since World War II, IMF-Staff Papers, Vol. 22 (1975), S. 1 ff.; dies., Incomes Policies in Industrial Countries Since 1973, unveröffentlichtes Manuskript 1978; A. Ahnefeld, Neuere Versuche mit der Einkommenspolitik, Die Weltwirtschaft, 1972, Heft 1, S. 20 ff.; M. Estey, Wages and Wage Policy 1962-71, in: Fellner (1972), S. 155 ff.; O. -E. Kuntze, Preiskontrollen, Lohnkontrollen und Lohn-Preis-Indexbindung in den europäischen Ländern, Berlin, München 1973; siehe auch die wirtschaftspolitischen Chroniken am Ende der Länderberichte in "Die Weltwirtschaft", lfd. Jg.

² Larenz (1968), S. 105.

³ H. Stein, Unemployment, Inflation, and Economic Stability, in: A. Okun (Hrsg.), The Battle Against Unemployment, 2. Aufl., New York 1972, S. 28. Enttäuscht zeigte sich auch der Council of Economic Advisors in seinem Gutachten 1970, in dem er die überwiegend freiwillige Leitlinienpolitik der Kennedy-Johnson Administration kritisch beurteilt. Vgl. CEA, The Strategy of Policy: Short Run and Long Run, in: Okun (1972), S. 182 ff.

die mit einer unverbindlichen Bekanntgabe von Lohnleitlinien begann und schließlich zu einem gesetzlichen Lohn- und Preisstopp führte, ist die Einkommenspolitik in Großbritannien von 1961 bis 1965¹.

Aufgrund der unbefriedigenden Ergebnisse einer freiwilligen Leitlinienpolitik, die die Tarifautonomie und die Preispolitik der Unternehmen im wesentlichen unangetastet läßt, wurden in der Vergangenheit zahlreiche Versuche unternommen, der Inflation mit verbindlichen Lohn- und Preiskontrollen zu begegnen². Die Überwachung der Kontrollen wird zumeist einer per Gesetz geschaffenen Lohn-Preis Behörde übertragen; Nichteinhalten der gesetzlich verankerten Leitlinien wird mit strafrechtlichen Sanktionen bedroht.

Die Attraktivität direkter Lohn- und Preis-Kontrollen liegt für Politiker darin, der Wählerschaft zeigen zu können, daß man der unpopulären "Stagflation" tatkräftig entgegentritt. Die Hoffnung, eine Stabilisierungsarbeitslosigkeit umgehen zu können, die (vermutlich nur kurzfristig) bei restriktiver Globalsteuerung einträte, dürfte der hohen Zeitpräferenzrate von Politikern entgegenkommen. Hinzu mag der Reiz der simplen Arithmetik treten, daß es keine Inflation gibt, wenn Löhne und Preise festgeschrieben sind. Ein weiteres Argument zugunsten von direkten Interventionen wird, ähnlich wie bei einer kooperativen Einkommenspolitik, darin gesehen, daß ein derartiges Kontrollprogramm nur Aussichten auf Erfolg hat, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeber an dem Entscheidungsprozeß der Lohn-Preis-Behörde beteiligt sind, und folglich ein derartiges Vorgehen erzieherischen Wert hat und möglicherweise zu einer stabilitätsfördernden Erwartungskorrektur führt.

Was den Erfolg von Lohn-Preis Kontrollen, aber erst recht auch unverbindlicher Leitlinien, betrifft, so stimmen die Urteile weitgehend überein: Besten-

¹ Siehe die Dokumentation bei Larenz (1968), S. 42 ff.

² Beispiele sind in der Literatur auf S. 31, Fn. 1, zu finden. Frühe Ansätze, die in diese Richtung zielen, sind ausführlich beschrieben von H. Michell, *The Edict of Diocletian: A Study of Price Fixing in the Roman Empire*, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 13 (1947), S. 1 ff. und H. E. Bourne, *Food Control and Price Fixing in Revolutionary France*, *Journal of Political Economy*, Vol. 27 (1919), S. 73 ff. und S. 188 ff.

falls für kurze Zeit¹ dürfte ein Rückgang der Inflation aufgrund dieser Maßnahmen zu erwarten sein.

"Incomes Policy, to generalize from the experience of the countries studied in this account, has not been very successful . . . periods of apparent effectiveness were typically short-lived; they were frequently followed by wage or price explosions which sometimes blew up the policies themselves. Thus the policy at best seems to have been gaited for a short sprint than a long race"².

ein schärferes Fazit der Kontrollmaßnahmen lautet kurz und vernichtend:

"... whatever their superficial attractiveness, they simply do not work"^{3, 4}.

In der einschlägigen Literatur wurden eine Reihe von Faktoren angeführt, die in der Vergangenheit die Wirksamkeit von Lohn-Preis Kontrollen beeinträchtigt haben. Neben bereits genannten Gesichtspunkten zählen dazu:

a) Für eine Kontrolle der Lohnabschlüsse ist die Zustimmung der Gewerkschaften unabdingbare Voraussetzung, da diese Organisationen zu mächtig sind, als daß man eine Leitlinie (auch auf kurze Sicht) gegen ihren Willen durchsetzen könnte. So wurden auf Betreiben der Gewerkschaften die Lohn-

¹ Etwa 1-2 Jahre, so die OECD in "Inflation: The Present Problem", Paris 1970, S. 37.

² L. Ulman, R. J. Flanagan, Wage Restraint - A Study of Incomes Policies in Western Europe, Berkeley u. a. 1971, S. 216 und 223. Vgl. auch F. Blackaby, Incomes Policy and Inflation, National Institute Economic Review, No. 58 (1971), S. 41: "... no convenient group of countries which consistently followed an incomes policy had significantly more stable prices than the average".

³ Parkin (1976), S. 102. Auf ökonometrische Untersuchungen zur Einkommenspolitik sei hier nur am Rande verwiesen. Siehe z. B. M. Parkin, M. T. Sumner, R. A. Jones, A Survey of the Evidence of the Effects of Incomes Policy on the Rate of Inflation, in: Parkin, Sumner (1972), S. 1 ff. und die Beiträge verschiedener Autoren in Brunner, Meltzer (1976).

⁴ Die Liste derjenigen, die einen Erfolg verneinen, ließe sich um viele Namen verlängern, Wenn auch die Skeptiker die überwiegende Mehrheit darstellen, so gibt es doch eine Reihe von Autoren, die einen Erfolg von Lohn-Preis Kontrollen bejahen; z. B. J. E. Pohlman, Price Controls. Lessons from Recent Experience, in: J. Kraft, B. Roberts (Hrsg.), Wage and Price Controls, New York 1975, S. 11 ff.; R. J. Gordon, Wage-Price Controls and the Shifting Phillips Curve, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1972), S. 417; J. Sheahan, Incomes Policies, Journal of Economic Issues, Vol. 6 (1972), S. 12; J. T. Dunlop, Inflation and Incomes Policies: The Political Economy of Recent U.S. Experience, Public Policy, Vol. 23 (1975), S. 146.

Kontrollen stets durch Preis-Kontrollen ergänzt ("soziale Symmetrie"), obwohl eine Stabilisierung der Lohnkosten bei einer Preiskalkulation nach dem Zuschlagssystem als hinreichende Bedingung für eine Stabilisierung des Preisniveaus angesehen wird¹. Weiter wird von Gewerkschaftsführern die Forderung vertreten, daß Lohnerhöhungen, die nicht mehr anonym über den Markt zustandekommen, sondern von einer Lohn-Preis Behörde "gesetzt" werden, "just" bzw. "fair" sein müßten². Ein partieller Eingriff in die Lohnstruktur ist gleichbedeutend mit einer Änderung der Einkommensverteilung. Deswegen werden aller Erfahrung nach Lohn-Preis Kontrollen mit Problemen der Einkommensverteilung belastet und damit überfordert sein³. Der Versuch der Gewerkschaften, hier den Hebel für eine "gerechtere" Einkommensverteilung anzusetzen, führte regelmäßig zu sogenannten "low pay exceptions",

¹ Vgl. Martin (1973), S. 50; A. D. Smith, An Analysis of the Proceedings, in: ders. (Hrsg.), The Labour Market and Inflation, London u. a. 1968, S. 139 ff., hier S. 166; Ulman, Flanagan (1971), S. 244; G. Haberler, Incomes Policy and Inflation; Some Further Reflections, American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 239 f.: "The only possible justification for price controls is political expediency, i. e., that the restraint of union power is politically not feasible without similar controls on business".

² G. Meany, Präsident der AFL-CIO, sicherte 1972 die Mitarbeit der Gewerkschaften bei der Einkommenspolitik zu, "providing ... that the controls were fair and equitable ..." Zitiert nach D. J. B. Mitchell, The Impact and Administration of Wage Controls, in: Kraft, Roberts (1975), S. 38. Ähnlich Estey (1972), S. 124; Parkin (1976), S. 111. Das Ziel, "fair relations" sicherzustellen, ist völlig unbestimmt; es kann beinhalten, daß die Lohnstruktur unverändert bleibt oder daß eine Einkommensumverteilung zugunsten der unteren Lohngruppen innerhalb der Arbeitnehmerschaft bzw. zu Lasten der Residualeinkommen vorgenommen wird. Schuettinger (1976) merkt dazu an: "The idea that there is a 'just' or 'fair' price for a certain good or a certain kind of labor which can and ought to be enforced by government is apparently as old as civilization". (S. 56).

³ Vgl. L. C. Hunter, Some Lessons from the Failure of British Incomes Policies, in: W. Galenson (Hrsg.), Incomes Policy: What Can We Learn from Europe, New York 1973, S. 6 f.; Dunlop (1975), S. 163; J. Corina, Can an Incomes Policy Be Administered? Journal of Industrial Relations, Vol. 5 (1967), S. 302: "Once a government moves into the implementation of income constraints, however partial and piecemeal, it tends to find itself in the position of being an arbiter of justice upon particular wage levels and relative wage changes".

die den ersten Schritt im Auflösungsprozeß der Lohnleitlinie bildeten¹. Aus einer starken Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung, wie etwa in Großbritannien, können sich weitere Probleme ergeben, insbesondere dann, wenn die Leitlinien auf freiwilliger Basis befolgt werden sollen. Je mehr Einzelgewerkschaften es gibt, desto geringer ist vermutlich ihre Identifikation mit gesamtwirtschaftlichen Zielen, desto stärker wird aber die Konkurrenz der Gewerkschaften untereinander. Unter diesen Umständen wird ein Befolgen der Leitlinien mit einem Verlust an Mitgliedern bestraft, wenn es anderen Gewerkschaften gelingt, höhere Lohnforderungen aufgrund von Ausnahmeregelungen oder größerer Militanz durchzusetzen. Zentrale Tarifverhandlungen werden infolgedessen als notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Lohnpolitik angesehen². Der horizontale Zusammenschluß der Gewerkschaften wird jedoch möglicherweise erkaufte durch eine Minderung des Einflusses der Gewerkschaftsführung in vertikaler Sicht, das heißt, es kommt zu betrieblichen Abschlüssen ("plant bargains") unabhängig von der Leitlinie. Die Einkommenspolitik unterstellt den Gewerkschaftsführern dann einen Einfluß, den sie gar nicht besitzen. Hinter diesem Argument steht letztlich die Befürchtung, daß Lohn-Kontrollen durch die Lohndrift unterlaufen werden könnten³.

b) Ein weiterer Punkt, an dem sich besonders die Kritik der Monetaristen entzündet, ist die Fehlallokation von Ressourcen aufgrund von Preis- und Lohnkontrollen.

¹ Zu diesem Punkt siehe N. Weinberg, *The Death of the United States Guideposts*, in: Smith (1968), S. 33; Blackaby (1971), S. 44 f.; L. Ulman, *Phase II in Context: Towards an Incomes Policy for Conservatives*, in: Galenson (1973), S. 88 f.; Hunter (1973), S. 27 ff.

² Vgl. z.B. Ulman, Flanagan (1971), S. 234; Corina (1967), S. 302; Martin (1973), S. 47.

³ Siehe oben schon S. 26, Fn. 1; im Zusammenhang mit Lohn-Preis Kontrollen vergleiche auch E. H. Phelps Brown, *Guidelines for Growth and for Incomes*, in: Shultz, Aliber (1966), S. 161; Smith (1968), S. 168; Ulman, Flanagan (1971), S. 42 f., 115, 143 f.; Larenz (1968), S. 74 ff.; Fellner (1962), S. 68.

Die Kontrollen sind nur mit einem beträchtlichen Aufwand an Bürokratie zu bewältigen, mit dem unumgänglichen Anstieg der Verwaltungskosten ist ein Erfolg der Politik aber keineswegs gesichert. "Even 60 000 bureaucrats backed by 300 000 volunteers plus widespread patriotism were unable during World War II to cope with the ingenuity of millions of people in finding ways to get around price and wage controls that conflicted with their individual sense of justice"¹. Kontrollen können auf zahlreichen Wegen umgangen werden, z.B. durch Höhereinstufungen von Arbeitnehmern, Qualitätsveränderungen, Variation interner Verrechnungspreise, alte als "neu" ausgegebene Produkte usw.

Die Gefahr einer Fehlallokation der Ressourcen durch Kontrollen wird (auch) dadurch virulent, daß der Mechanismus der relativen Preise blockiert wird, der im Rahmen einer wachsenden Wirtschaft eine Signalfunktion für relative Knappheiten übernimmt. Der Strukturwandel z. B. zugunsten der Wachstumsbranchen mit überdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt erfordert dort einen überdurchschnittlichen Lohnanstieg, damit Arbeitnehmer aus Branchen niedriger Produktivität zu einem Wechsel ihres Arbeitsplatzes veranlaßt werden. Der Versuch, die relativen Preise so flexibel wie nötig zu halten, kollidiert aber mit dem Ziel, den Kontrollmechanismus und die Leitlinien so

¹ M. Friedman, *An Economist's Protest*, Glen Ridge 1972, S. 15. Siehe auch ders. (1966), S. 37 f.; W. Poole, *The Costs of Wage-Price Controls*, in: Okun (1972), S. 235 ff.; Parkin (1976), S. 121. Mitchell (1975), S. 51, nennt die Zahl von 4 039 Angestellten, die während der Phase II (13. Nov. 1971 - 30. April 1973) von Nixons Economic Stabilization Program zum Einsatz kamen. Auch die, die unmittelbar mit der Problematik von Lohn-Preis Kontrollen konfrontiert waren, äußern sich sehr kritisch. Vgl. J. Grayson, *A View from the Outside of the Inside of Upside Down*, in: *The Illusion of Wage and Price Control* (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 163 ff. Grayson war Chairman von Nixons Price Commission, die die Lohn- und Preisentwicklung der Phase II zu kontrollieren hatte. Er bezeichnet die Kontrollen als "bureaucratic nightmare".

Das Verwaltungsproblem bestand schon während der Französischen Revolution. Die Preisliste der zuständigen Kommission umfaßte 1 278 Seiten; das Drucken der Listen und ihre Verteilung dauerten so lange, daß sie vor dem ersten Einsatz durch das Ende der Revolution obsolet wurden. Siehe Bourne (1919), S. 202.

einfach wie möglich zu gestalten. Technisch-administrative Gründe und der Versuch, die "Verständlichkeit" der Einkommenspolitik in der Öffentlichkeit zu wahren, gaben bisher stets den Ausschlag zugunsten einer wenig differenzierten Leitlinie.

Ein Beispiel dafür, daß die Initiatoren von Leitlinien das Allokationsproblem gesehen haben, ist der Council of Economic Advisors¹. Die Ausnahmen von der verbindlichen Leitlinie sind jedoch so vage formuliert ("similar labor", "exceptionally low wages", "generally full employment" usw.), daß es Einzelgewerkschaften leicht fallen dürfte, die Ausnahmeregelungen für sich zu beanspruchen, womit die Ausnahmen zur Regel werden können und die durchschnittliche Lohnsteigerungsrate der Leitlinie zum Minimum.

Das größte Problem bei Lohn-Preis Kontrollen ist jedoch "information overload" (J. Grayson), d. h. die Unmöglichkeit, seitens der Lohn-Preis Behörde die einzelnen Signale der Märkte zu speichern, zu interpretieren und wie ein Walrasianischer Auktionator (relative) Preise so zu fixieren, daß "Gleichgewicht" herrscht².

"What we at the Price Commission continuously found was that everything is related to everything else and there was, accordingly, no such thing as one intervention. We were drawn inevitably and progressively deeper into the system and the temptation to limit the necessity for our involvement by arbitrarily changing the system was very great. Herein lies the real danger from centralized control, that is, that an inability to handle the overload of signals both incoming and outgoing, may produce attempts to simplify the

¹ Vgl. Haberler (1971), S. 24, mit weiteren Hinweisen.

² Als Beispiel führt Grayson (1976), S. 169, an, daß während der ersten drei Wochen der Phase II fast 400 000 Anfragen bei der Kommission eintrafen; es wären noch mehr gewesen, hätte sich die Kommission nicht mit der Dow Chemical Company auf eine generelle zweiprozentige Preiserhöhung für alle 100 000 Produkte dieses Unternehmens allein geeinigt. Ähnliche Abmachungen wurden mit den 1 500 größten Unternehmen getroffen. Detailliertes Zahlenmaterial zu den Lohnkontrollen während der Phase II ist bei Mitchell (1975), S. 36 ff., zu finden.

system and hence jeopardize its survival...

Our first realization ... was that if the control system was to be manageable it had to be simple ... our objective was action and the ability to act ... It seems to me that inequity is an inevitable consequence of the sort of wage and price control program that we attempted to run..."¹.

Da man nicht alles diskretionär regeln kann, was zu regulieren wäre, sind selektive Eingriffe in das Lohn-Preis Gefüge mit den entsprechenden allokativen Verzerrungen unausweichlich. Dabei wird die Lohn-Preis Behörde den Hebel ihrer Macht dort ansetzen, wo es den größten Erfolg verspricht, d.h. bei Schlüsselindustrien und zentralen Tarifvereinbarungen. Wie bereits angedeutet, wird die Fehlallokation noch dadurch verstärkt, daß in der praktischen Anwendung der Leitlinien die Ausnahmeregelungen zur Erhaltung der Flexibilität zugunsten der Möglichkeit einer besseren Überwachung in den Hintergrund treten².

c) Die Beurteilung bisheriger Leitlinienpolitik würde möglicherweise günstiger ausfallen, wenn es gelungen wäre, die Einkommenspolitik mit dem Kurs der Globalsteuerung abzustimmen. Der Versuch, mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik eine Bewegung auf der Phillips-Kurve und gleichzeitig bei zunehmender Inflation eine Verschiebung der Kurve zum Ursprungspunkt durch eine Einkommenspolitik zu bewerkstelligen, beinhaltet ein Kurieren an Symptomen einer Übernachfrage, der nur mit restriktiver Globalsteuerung begegnet wer-

¹ Grayson (1976), S. 166 f. Siehe auch seinen detaillierten Erfahrungsbericht: Confessions of a Price Controller, Homewood, Ill, 1974. So auch früher schon Solow (1966), S. 51: "This unavoidable unevenness strikes me as the main weakness in the guideposts".

² Mangelnde Flexibilität war vermutlich auch einer der Gründe, aus denen das Edikt Diokletians scheiterte. Vgl. Michell (1947), S. 9.

den kann¹. Auch eine Korrektur der Erwartungen durch eine Leitlinienpolitik mit dem Ziel, Preise und Nominallöhne mit einer restriktiven Nachfragesteuerung kompatibel zu machen, konnte nicht beobachtet werden². Es ist die Frage, ob dieses Problem nicht gesamtwirtschaftlich preiswerter durch Indexklauseln hätte gelöst werden können und ob nicht die glaubwürdige Ankündigung einer restriktiven Globalsteuerung ausgereicht hätte³.

Der stark geraffte Überblick über Lohn-Preis Standards dürfte trotz der Kürze die Probleme deutlich gemacht haben, die mit dieser Art Einkommenspolitik verbunden sind. Die empirische Evidenz des (Miß-) Erfolges dieser Politik und die angeführten volkswirtschaftlichen Kosten legen das Urteil "ineffizient" nahe. "Wage and price controls are often popular with the general public because they demonstrate active government efforts to curtail unpopular inflation. However, political popularity should not justify economic programs that result in net disadvantage"⁴.

¹ Zur bisher mangelhaften Abstimmung mit der Globalsteuerung siehe Ahnefeld (1972), S. 38; S. L. Jones, *The Lessons of Wage and Price Controls*, in: Kraft, Roberts (1975), S. 6: "It is naive to expect income policies to offset the more powerful monetary and fiscal forces". Der Versuch, einer expansiven Geldpolitik und ihren inflatorischen Folgen mit Lohn-Preis Kontrollen zu begegnen, ist anscheinend so alt wie erfolglos; vgl. beispielsweise den beschleunigten Anstieg der Ausgabe der "assignats" während der Französischen Revolution und die Abnahme des Silbergehalts in dem römischen "denarius" bis zur Zeit Diokletians (Bourne (1919), S. 188 f.; Michell (1947), S. 2). Obwohl Diokletian die Preise von 900 Gütern und 130 verschiedenen Arten von Arbeit fest schrieb, fiel der Wert des "denarius" gegenüber dem Goldpreis um 250 vH.

² Siehe J. A. Carlson, M. Parkin, *Inflation Expectations*, *Economica*, Vol. 42 (1975), S. 123 ff.

³ Der zweite Aspekt ist im wesentlichen politischer Natur; es ist damit die Glaubwürdigkeit von Regierungen angesprochen, eine Restriktionspolitik konsequent durchsetzen und durchhalten zu können. " 'Incomes policy', it should be clearly recognized, constitutes an attempt to solve a politically-created economic policy problem by political means; and that raises the two main problems about incomes policy, whether a political solution is possible in principle, in the political context, and whether a political solution can be effective in beating an economic problem. The evidence of past experiments along these lines is overwhelmingly negative ... " (Johnson (1972 b), S. 269 f.).

⁴ Jones (1975), S. 9.

(4) Steuerpolitische Regulative (TIP)

Die nachteiligen Folgen von Lohn-Preis Standards insbesondere auf die Allokation der Ressourcen sind oft dokumentiert und kritisiert worden, scheinbar ohne damit innovative Kräfte für die Suche nach marktkonformen Lösungen auf dem Gebiet der Einkommenspolitik freizusetzen. So schrieb Houthakker noch 1972, daß es bei "Stagflation" in bezug auf das Inflationsproblem nur drei Optionen gäbe, nämlich "controls, competition, and benign neglect"¹.

Einen ersten Vorschlag, über einen marktkonformen Einsatz des Steuersystems in Ergänzung zur Globalsteuerung die Inflationsrate zu senken, unterbreitete jedoch Scott bereits 1961²: Die Höhe des Einkommen- und Körperschaftsteuersatzes soll sich nach den durchschnittlichen Preiserhöhungen oder -ermäßigungen des betreffenden Unternehmens bemessen, und zwar so, daß der Steuersatz proportional zum Anstieg des Preisindex der verkauften Unternehmensprodukte variiert. Ziel ist es, mit einer Kompression der Gewinne nach Steuern den Widerstand der Unternehmen gegen "cost-push" zu stärken, wobei unterstellt wird, daß gewerkschaftliche Lohnforderungen zu einem Anstieg der Lohnkosten führen und über höhere Endproduktpreise an die Abnehmer überwältzt werden.

Scotts Vorschlag eines steuerpolitischen Regulativs blieb ohne nachhaltigen Einfluß auf die Diskussion um die Einkommenspolitik, bis 1971 von Wallich und Weintraub das Konzept einer "tax-based incomes policy" vorgestellt wurde, das auf ähnlichen Überlegungen beruht^{3, 4}.

¹ H. S. Houthakker, Are Controls the Answer? Review of Economics and Statistics, Vol. 54 (1972), S. 234.

² M. F. G. Scott, A Tax on Price Increases? Economic Journal, Vol. 71 (1961), S. 350 ff.

³ Eine eingehende Diskussion mikroökonomischer Aspekte des Ansatzes von Scott ist zu finden bei D. Cansier, Steuerpolitische Ansatzpunkte der Anbieterinflationsbekämpfung, Berlin 1971, S. 86-114. Hier wird nur auf den Vorschlag von Wallich und Weintraub näher eingegangen, weil die jeweiligen Probleme annähernd deckungsgleich sind.

⁴ H. C. Wallich, S. Weintraub, A Tax-Based Incomes Policy, Journal of Economic Issues, Vol. 5 (1971), S. 1 ff.

"In simplest terms, it is proposed to levy a surcharge on the corporate profit tax for firms granting wage increases in excess of some guidepost figure. If the wage guidepost were 5,5 per cent, and a wage increase of 7 per cent were granted, the corporate profits tax for the firm would rise above the present 48 per cent by some multiple of the 1,5 per cent excess. If the guidepost were 3,5 per cent, the excess would be 3,5 per cent, and the multiple would be applied to that figure."¹

Der Steuersatz s_i des i -ten Unternehmens würde sich mit TIP auf folgende Weise errechnen:

$$(1) \quad s_i = b + m \left(\frac{\dot{W}}{W_i} - \frac{\dot{N}}{N} \right)$$

mit "Basissteuersatz" b , Lohnerhöhungen $\frac{\dot{W}}{W}$, Lohnleitlinie $\frac{\dot{N}}{N}$ und TIP-Multiplikator m , der als wirtschaftspolitischer Parameter die "Schärfe" der Politik beschreibt.

Auf das Beispiel von Wallich und Weintraub angewendet würde sich mit $m = 5$ ergeben:

$$(2) \quad s_i = 48 + 5 (7 - 5,5) = 55,5$$

Steuerbemessungsgrundlage der Strafsteuer sind die Lohnerhöhungen, die über die Leitlinie hinausgehen; Steuerobjekt sind die Unternehmensgewinne; Steuerdestinatar diejenigen Unternehmen, die einen Anstieg der Löhne und Gehälter über die Leitlinie hinaus zulassen.

Die zusätzliche Steuerlast "may be expected to stiffen the company's back in wage negotiations. The result would be a lower rate of wage increases, and a slowing of the rate of inflation."² Unterstellt wird, daß Nominallohnsteigerungen (u. a.) eine zunehmende Funktion der Nettogewinne der Unternehmen sind und daß die Strafsteuer als Aufschlag auf die Körperschaftsteuer die Nettogewinne und damit den Lohnanstieg reduziert. Da die Nettogewinnposition der Unternehmen und die Arbeitslosenquote negativ korreliert sein dürften, lassen sich die intendierten makroökonomischen Wirkungen der TIP in einem Modell folgendermaßen darstellen³:

¹ Wallich, Weintraub (1971), S. 2.

² Ebenda.

³ Vgl. L.S. Seidman, Would Tax Shifting Undermine Tax-Based Incomes Policy? Journal of Economic Issues, Vol. 12 (1978 b), S. 659.

$$(3) \quad \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t = \rho (u^* - u) + \delta (\pi^{br} - s \pi^{br}) + \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_{t-1} \quad \rho, \delta > 0$$

Da annahmegemäß

$$(4) \quad \delta (\pi^{br} - s \pi^{br}) = \varepsilon (u^* - u) \quad \varepsilon > 0, \text{ folgt}$$

$$(5) \quad \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t = \sigma (u^* - u) + \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_{t-1} \quad \sigma = \rho + \varepsilon > 0$$

$$(6) \quad \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t = \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t - \alpha$$

mit "natürlicher" bzw. laufender Arbeitslosenquote u^* und u , Gewinne vor Steuern π^{br} , Inflationsrate $\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)$ und Zunahme der Arbeitsproduktivität α ($\alpha > 0$ und konstant). $\delta, \varepsilon, \rho$ und σ sind konstante Koeffizienten. Die Gleichung (5) beinhaltet ein einfaches Bargaining-Modell, nach dem die Zunahme der Nominallohnsteigerungen eine Funktion der Differenz zwischen "natürlicher" und laufender Arbeitslosenquote ist. Nach Gleichung (6) ist die Inflationsrate gleich der Steigerung der Nominallöhne abzüglich der Arbeitsproduktivität. Diese reduzierte Schreibweise der Zuschlagskalkulation ist dann gerechtfertigt, wenn der Zuschlagsfaktor auf die Lohnkosten pro Produkteinheit annähernd konstant im Zeitablauf ist¹.

In diesem Modell besteht die Wirkung von TIP darin, daß zu jedem Zeitpunkt die Lohnsteigerungen niedriger ausfallen als ohne TIP, d. h.

$$(7) \quad \frac{d \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t}{d s_{TIP}} < 0$$

¹ Das ist zumindest für die USA der Fall. Siehe Seidman (1978 b), S. 651. Gleichung (6), die in der einen oder anderen Formulierung allen keynesianischen Modellen zugrundeliegt, kann nicht als "Inflationstheorie" angesehen werden; es handelt sich vielmehr um eine dynamisierte Schreibweise der Bedingung für ein Gewinnmaximum, nach dem die Änderung des Wertgrenzproduktes gleich der Lohnsteigerung sein muß.

Aus Gleichung (4) ist zu ersehen, daß ein Anstieg des Steuersatzes wegen TIP denselben Effekt auf die Lohnabschlüsse hätte wie eine erhöhte Arbeitslosenquote. Um TIP isoliert darstellen zu können, wird die Einkommenspolitik nicht direkt in Gleichung (5) erfaßt, sondern in Gleichung (8) gesondert aufgeführt:

$$(8) \quad \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_{t_{TIP}} = \sigma \cdot (u^* - u) + \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_{t-1} - TIP = \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t - TIP$$

Werden diese Zusammenhänge in Gleichung (6), die das Preissetzungsverhalten beschreibt, berücksichtigt, wird sich für jede Arbeitslosenquote u eine geringere Inflationsrate ergeben als es sonst der Fall wäre¹. Wird angenommen, daß TIP-Sanktionen auf Nettogewinne, Lohn- und Preissteigerungen durchschlagen, dann scheint das Stagflationsproblem ohne Stabilisierungsarbeitslosigkeit durch kontraktive Globalsteuerung lösbar zu sein: Die Inflationsraten werden auf ein niedrigeres Niveau zurückgeführt, indem sukzessiv die Norm $\left(\frac{\dot{N}}{N}\right)$ für Lohnsteigerungen herabgesetzt wird, bis die tatsächlichen Steigerungsraten der Zunahme der Arbeitsproduktivität entsprechen und Preisniveaustabilität herrscht. Indem Nominallohnsteigerungen allmählich und gleichmäßig zurückgeführt werden, glaubt man ein Überschießen der Reallöhne bei der Stabilisierungspolitik verhindern zu können².

¹ Die Auswirkungen von TIP auf Preise und den Einsatz von Produktionsfaktoren untersuchen auf mikroökonomischer Ebene mit einem "optimal control" Ansatz Y. Kotowitz, R. Portes, The "Tax on Wage Increases", Journal of Public Economics, Vol. 3 (1974), S. 113 ff. und R.W. Latham, D.A. Peel, The 'Tax on Wage Increases' When the Firm is a Monopsonist, Journal of Public Economics, Vol. 8 (1977), S. 247 ff. Im Modell von Kotowitz und Portes maximiert das Unternehmen seinen abdiskontierten Gewinn bei gegebenem Lohnsatz und paßt seine Arbeitsnachfrage reaktiv den Lohnforderungen der Gewerkschaften an. Ihre optimistische Beurteilung von TIP ist nach Latham und Peel nicht aufrechtzuerhalten, wenn das betrachtete Unternehmen ein Monopolist auf dem Gütermarkt und ein Monopsonist auf dem Faktormarkt ist, d.h. den Gewerkschaften eine passive Rolle bei Lohnverhandlungen zufällt.

² Dieses Vorgehen wird von Okun skeptisch beurteilt als "an ingenious juggling act of adjusting the TIP penalty and monetary growth".

Dieses könnte man als das kurzfristig-zyklische Element von TIP bezeichnen.

Wenn Preisniveaustabilität erreicht ist, soll TIP als dauerhaft eingesetztes Instrument diejenige Arbeitslosenrate reduzieren, die mit einer konstanten Inflationsrate vereinbar ist (NAIRU)¹. Nach Gleichung (6) ist die Bedingung für eine konstante Inflationsrate (die allerdings nicht gleich Null sein muß) in Differenzschreibweise:

$$\left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t - \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_{t-1} = \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t - \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_{t-1} = 0$$

Ohne TIP ist die NAIRU gleich u^* :

$$(9) \quad \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t - \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_{t-1} = \sigma (u^* - u) = 0 \rightarrow u = u^* \quad 2$$

Mit TIP folgt aus den unterstellten Wirkungsmechanismen:

$$(10) \quad \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_t - \left(\frac{\dot{p}}{p}\right)_{t-1} = \sigma (u^* - u) - \text{TIP} = 0$$

$$u = \left[u^* - \frac{\text{TIP}}{\sigma} \right] < u^*.$$

Nach dieser Analyse führt TIP als langfristig konzipiertes Instrument bei Preisniveaustabilität zu einer Reduktion der NAIRU; Gleichung (6) wird dann zu

$$(11) \quad \alpha = \left(\frac{\dot{W}}{W}\right)_t - \text{TIP}.$$

¹ Vgl. Seidman (1978 a), S. 322 ff.

² Die NAIRU ist hier unabhängig von der Höhe der Inflationsrate. Mit zunehmender (konstanter) Inflationsrate werden jedoch absolute und relative Preisänderungen schwerer zu unterscheiden sein, was zur Folge haben könnte, daß sich die Allokation der Ressourcen verschlechtert. Mit zunehmender Inflationsrate, auch wenn sie konstant ist, wird möglicherweise eine zunehmende NAIRU einhergehen. Mit anderen Worten: die langfristige Phillips-Kurve hat eine positive Steigung. Vgl. dazu Friedman (1977), S. 459 ff.

Das Ergebnis überrascht jedoch nicht, da unter diesen Bedingungen Nominalgleich Realloohnerhöhungen sind und da TIP dann zu niedrigeren Reallohnsteigerungen führt. Bei gegebener Entwicklung der Arbeitsproduktivität läßt sich diese Aussage daraufhin reduzieren, daß ein höherer Beschäftigungsgrad eine niedrigere Lohnquote voraussetzt¹. Dieser Effekt ist jedoch nicht als ein besonderes Merkmal von TIP anzusehen, sondern ließe sich in dem zugrundegelegten NAIRU-Modell theoretisch auch mit einer Einkommenspolitik II herbeiführen, die z. B. den Wettbewerbsgrad auf den Arbeitsmarkt erhöht.

Bis auf den letzten oben angesprochenen Punkt unterscheidet sich die wirtschaftspolitische Zielrichtung kaum von der, die der Anwendung von Lohn-Preis Kontrollen zugrundeliegt. Die wesentlichen Vorteile von TIP werden von ihren Befürwortern in der Wirkungsweise gesehen:

- Wie bei einer Umweltsteuer handelt es sich bei TIP um eine marktkonforme Maßnahme, mit der sich die alloкатive Ineffizienz von Lohn-Preis Kontrollen umgehen läßt.
- Da sich die Strafsteuer nach den durchschnittlichen Lohnsteigerungen eines Unternehmens in einer Periode bemißt, ist TIP flexibel genug, um eine strukturbedingte Anpassung relativer Löhne zuzulassen.
- Die Tarifautonomie bleibt gewahrt; es erfolgt kein Eingriff in der Verhandlungsfreiheit der Arbeitsmarktparteien.
- TIP wirkt automatisch und vermindert damit den Bedarf an diskretionären Eingriffen, der als typisch für bisherige Lohn-Preis Politik anzusehen ist.
- Der Vorschlag läßt sich ohne größere Schwierigkeiten in das bestehende Steuersystem integrieren; der zusätzliche Bedarf an Bürokratie wird als gering veranschlagt. Durch die steuerrechtliche Verankerung von TIP wird die "rule of men" der herkömmlichen Lohn-Preis Behörden durch eine "rule of law" ersetzt. Gegenüber Kontrollen erhöht sich damit die politische Legitimität der Einkommenspolitik.

¹ Siehe oben S. 5., Fn. 4.

- TIP vermeidet die direkte politische Konfrontation der Regierung mit Gewerkschaften und Unternehmen. Prestigeverluste auf der einen oder anderen Seite im Rahmen der Einkommenspolitik führten in der Vergangenheit in den USA wiederholt zu einer Verschlechterung des sozialen Klimas.
- Der Lohnindex als Steuerbemessungsgrundlage kann so konstruiert werden, daß Arbeitnehmer mit geringerem Humankapital bevorzugt eingestellt werden, die sonst zum herrschenden Lohnsatz keine Beschäftigung finden würden¹.

Faßt man die Argumente für eine Einkommenspolitik auf Steuerbasis zusammen, so liegt ihr entscheidender Anreiz in der Hoffnung, dem Inflationsproblem Herr werden zu können, und zwar ohne unerwünschte Beschäftigungseffekte und ohne einen Teil der Nebenwirkungen, die bei der traditionellen Einkommenspolitik bisher stets zu beobachten waren. Wie TIP wirken könnte, läßt sich ansatzweise an dem Ungarischen Modell aus dem Jahre 1968 demonstrieren, das zusammen mit der Hinwendung zu marktwirtschaftlichen Prinzipien eine Beteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmensgewinn vorsieht. Die Unternehmer zahlen einen Teil ihrer Gewinne in einen Beteiligungsfonds; der daraus gewährte Bonus beläuft sich auf 7 bis 8 vH des Einkommens der Arbeitnehmer. Das Unternehmen, das Lohn- und Gehaltszahlungen über eine im voraus festgelegte Norm zuläßt, hat eine Strafsteuer auf den Teil der Gewinne zu zahlen, die dem Beteiligungsfonds zufließen. Die Investitionstätigkeit wird dabei durch die Strafsteuer nicht beeinflusst. Die Steuer ist jedoch progressiv ausgestaltet und gibt einen fühlbaren Anreiz für die Arbeitnehmer, sich auf stabilitätskonforme Lohnerhöhungen zu beschränken².

¹ Wallich, Weintraub (1971), S. 14. Das wird dann der Fall sein, wenn die gesamten Lohn- und Gehaltszahlungen auf geleistete Arbeitsstunden bezogen werden.

² Siehe zu weiteren Einzelheiten des Beispiels M. P. Fogarty, Fiscal Measures and Wage Settlements, British Journal of Industrial Relations, Vol. 11 (1973), S. 29 ff., hier S. 31 f. mit Literaturhinweisen auf S. 64 und R. Portes, The Control of Inflation: Lessons from East European Experience, Economica, Vol. 44 (1977), S. 109 ff.

Wenn auch dieses Experiment günstig beurteilt wird¹, so ist doch fraglich, inwieweit das Beispiel aus einem sozialistischen Land auf die Marktwirtschaften der westlichen Industrienationen übertragbar ist². Darüber hinaus werden nicht Gewinne von Unternehmer sondern Gewinnanteile aus einem Beteiligungsfonds mit einer Strafsteuer belegt; auch aus diesem Grund ist das Ungarische Modell nur bedingt geeignet, die Wirksamkeit von TIP zu demonstrieren.

Trotz der angeführten beträchtlichen Vorteile, die von TP erwartet werden, gibt es eine Reihe von Argumenten, die eine weniger optimistische Beurteilung des Vorschlages nahelegen. Die Einwände mögen teilweise nicht miteinander konsistent sein; sie sind aber alle in diesem Zusammenhang von Interesse.

a) Zugunsten ihres Strafsteuervorschlages führen Wallich und Weintraub an, daß er symmetrisch die Arbeitsmarktparteien bei Fehlverhalten belaste, da Bemessungsgrundlage die Lohnerhöhungen sind, die Steuer aber von den Unternehmern gezahlt wird³. Gewerkschaften werden das jedoch nicht als "sozial ausgewogen" ansehen, da einerseits Lohnerhöhungen reglementiert werden, die Preisgestaltung jedoch keinen Kontrollen unterliegt⁴. Auch wenn festgestellt wird, daß die Entwicklung der Preise der der Löhne folgt, so wird die Unterstützung der Gewerkschaften für TIP nicht zu gewinnen sein, wenn nicht ein ähnliches Instrument im Unternehmensbereich angewendet

¹ Fogarty (1973), S. 35. Aber er stellt auch fest (S. 36): "... the shift towards a combination of wage control with a relatively free product market and a resulting wide variation in enterprises' capacity to pay has raised among Hungarian workers a host of conflicts, tensions and dissatisfactions..."

² Siehe B. Balassa, The Economic Reform in Hungary - Ten Years After, European Economic Review, Vol. 11 (1978), S. 245 ff. In dem Artikel wird deutlich, wie stark die Entscheidung der Wirtschaftssubjekte nach wie vor staatlicher Reglementierung unterliegt.

³ Wallich, Weintraub (1971), S. 2.

⁴ Dieser Gesichtspunkt spielte schon oben bei den Lohn-Preis Standards eine Rolle.

wird¹. Okun schlägt dementsprechend vor, TIP auch auf der Preisseite anzuwenden². Auf die formidablen Probleme, einen Preisindex zu konstruieren, der die bekannten vielfältigen Umgehungsmöglichkeiten minimiert, wurde bereits hingewiesen³.

TIP würde bei Gewerkschaften auch deswegen auf wenig Gegenliebe stoßen, weil die Abnahme der Inflationsrate nicht im Gleichschritt mit der der Lohnsteigerungen erfolgen wird, wie Gleichung (6) impliziert; der Preis-Lag wird vielmehr dazu führen, daß sich die quotale Verteilung zuungunsten der Arbeitnehmer verändert⁴. Es gibt Hinweise darauf, daß in Zeiten, in denen eine Einkommenspolitik praktiziert wurde, die Lohnquote zumeist gesunken ist⁵. Schließlich dürfte TIP genau wie die traditionelle Einkommenspolitik zu gewerkschaftsinternen Auseinandersetzungen führen, z. B. wenn die Nettogewinnsituationen eines Unternehmens, und damit seine Konkurrenzfähigkeit, gegen die Lohnsteigerungswünsche der Gewerkschaftsmitglieder

¹ Vgl. A. Rees, *New Policies to Fight Inflation: Sources of Skepticism*, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 459: "They (the unions; d. Verf.) regard the Wallich-Weintraub proposal as completely one-sided and therefore unfair to labor. Although unions are opposed to any kind of incomes policy, they are most strongly opposed to any kind that focuses exclusively on wages."

² A. Okun, *Out of the Stagflation Swamp, Across the Board*, Vol. 15 (January 1978), S. 75.

³ Siehe dazu auch L. L. Dildine, E. M. Sunley, *Administrative Problems of Tax-Based Incomes Policies*, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 378 ff. Vgl. auch den Diskussionsbeitrag von J. A. Pechman, ebenda, S. 390: "I conclude that tax penalties or subsidies based on price changes are unworkable." und G. Ackley, ebenda, S. 509: "I am convinced that a price-TIP would be an administrative nightmare." Die administrativen Hindernisse, eine justiziable Steuer auf die Vielzahl von Preiserhöhungen anzuwenden, sind das zentrale Argument gegen den Vorschlag von Scott.

⁴ Siehe den Diskussionsbeitrag von R. J. Gordon, ebenda, S. 353: "My past work has indicated that price change responds to wage change with a substantial lag."

⁵ Beispiele sind zu finden bei Gordon (1978), S. 353; Rees (1978), S. 460; Parkin (1976), S. 124 ff. Es ist allerdings schwierig festzustellen, ob und inwieweit die Lohnquote nicht aufgrund der konjunkturellen Entwicklung gesunken ist. Immerhin kann diese Entwicklung als ein Indiz dafür angesehen werden, daß Einkommenspolitik bisher, soweit überhaupt wirksam, stärker auf die Lohn- als auf die Preisbildung einwirkte.

abzuwägen ist. "The best option that union leaders have at present is to try to prevent TIP from going into effect."¹

b) Wenn die Lohnerhöhungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern in Tarifverhandlungen festgelegt werden, dann ist ein Bargaining-Modell zu entwickeln, anhand dessen die TIP-Wirkungen auf das Verhandlungsergebnis analysiert werden können. Durchgehend wird hierfür das Hicks-Modell verwendet²: in einem Koordinatensystem wird auf der Abzisse die erwartete Verhandlungs- und Streikdauer in Abhängigkeit von der Zeit abgetragen, auf der Ordinate die Lohnsteigerungsraten. Die Lohnerhöhungen, die das Unternehmen zu zahlen bereit ist, sind eine zunehmende Funktion der Streikdauer (Konzessions-Kurve). Die Widerstands-Kurve der Gewerkschaften beruht auf der Hypothese, daß ihre Bereitschaft zum Streik umso größer ist, je niedriger die von den Unternehmen kampflos zugestandene Lohnerhöhung ist. Folglich wird diese Kurve einen fallenden Verlauf haben. Aus dem Schnittpunkt beider Kurven ergibt sich die Lohnsteigerungsrate, auf die sich beide Parteien einigen können.

Wird die Strafsteuer eingeführt, dann wird der Widerstand der Unternehmen steigen, Lohnerhöhungen zu gewähren, die über die vorgegebene Leitlinie hinausgehen. Die Konzessionskurve wird in Höhe der Leitlinie für einen bestimmten Zeitabschnitt horizontal und danach erst wieder mit der ursprünglichen Steigung weiterlaufen. Legt man das Hicks-Modell zugrunde³, dann wird die Rechtsverschiebung der Konzessionskurve zu einem niedrigeren Lohnabschluß auf Kosten einer verlängerten Streik- und Verhandlungsdauer führen. Die Befürworter von TIP konzentrieren ihre Argumentation auf die

¹ Rees (1978), S. 471.

² J. R. Hicks, *The Theory of Wages*, London 1932, S. 140 ff. Siehe Wallich, Weintraub (1971), S. 7. Das von Seidman verwendete Modell beinhaltet nur eine leichte Modifikation des Hicks-Ansatzes (Seidman (1978a); S. 317).

³ Auf die Kritik am Hicks-Modell kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden; siehe dazu die Literaturhinweise bei Rall (1975), S. 63, Fn. 1.

niedrigeren Lohnabschlüsse; streikbedingte Produktionsausfälle die aufgrund schärferer Tarifaueinandersetzungen zu erwarten sind, sind aber ebenfalls in die Kosten-Nutzen Analyse von TIP einzubeziehen. Zwar spricht zugunsten einer effizienten Einkommenspolitik: "It takes a heap of Harberger Triangles to fill an Okun Gap."¹ Das Urteil dürfte jedoch weniger entschieden ausfallen, wenn zu allokativen Verzerrungen noch eine Minderauslastung des Produktionspotentials tritt².

Für das Ergebnis des Bargaining-Prozesses ist von Bedeutung, wie sensibel Lohnabschlüsse auf eine Veränderung der Unternehmensgewinne nach Steuern reagieren. Ist dieser Zusammenhang wenig robust³, dann werden die Lohnverhandlungen nicht oder nur unbedeutend von TIP beeinflusst. Sollte das der Fall sein, dann gibt es bei unverändertem Druck der Gewerkschaften eine Gewinnkompression aufgrund der Steuer, mit der Folge, daß die Investitionstätigkeit eingeschränkt und Arbeitnehmer entlassen werden⁴. Dieses Ergebnis ist jedoch auch mit einer weit weniger aufwendigen restriktiven Globalsteuerung zu erreichen.

Ein weiteres Problem könnte sich aus imitierenden Lohnerhöhungen ergeben⁵. Es sei unterstellt, daß eine Gewerkschaft in einer bestimmten Region mit mehreren Einzelhandelsketten Tarifverträge abschließt. Die Gewerkschaft mag mit einem Unternehmen, das keine Gewinne erwirtschaftet und folglich auch nicht TIP unterliegt, Lohnerhöhungen über der Leitlinie vereinbaren. Mit diesem Verhandlungsergebnis konfrontiert, wird es den anderen Unternehmen schwerfallen, die Leitlinie einzuhalten.

¹ Tobin (1977), S. 468.

² Vgl. auch Cassel, Thieme (1977), S. 95; Ulman (1973), S. 100.

³ Das scheint bei den (für TIP günstigen) Berechnungen, die von Seidman für die USA vorgenommen wurden, der Fall zu sein. Siehe Seidman (1978a), S. 315 und Gordon (1978), S. 351. Weitere empirische Arbeiten von Pierson, Hammermesh u. a., nach denen die Gewinne keinen signifikanten Einfluß auf die Lohnsteigerungsraten haben, werden aufgeführt von G. E. Johnson, Economic Analysis of Trade Unionism, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 65 (1975), S. 27.

⁴ Unterstellt sei mit den Befürwortern von TIP, daß keine Steuerüberwälzung stattfindet.

⁵ Vgl. Rees (1978), S. 457.

c) TIP wird nur wenig dämpfend auf die Inflationsrate wirken, wenn die Strafsteuer von den Unternehmen überwältigt wird. Gesichtspunkte, die gegen eine effizienzmindemde Steuerüberwälzung ins Feld geführt werden, sind:

- Eine Gewinnsteuer wird mit geringerer Wahrscheinlichkeit überwältigt werden als eine Kostensteuer. Das scheinen Wallich und Weintraub zu unterstellen, wenn sie eine Strafsteuer auf Gewinne einer alternativen Steuer auf Lohn-einkommen vorziehen¹.
- Bei nicht-koordiniertem Preisverhalten im Polypol oder Oligopol wird das Unternehmen, das versucht, eine Strafsteuer zu überwälzen, Absatzbußen zugunsten der Konkurrenten erleiden. Das ist umso eher der Fall, je größer die Varianz der Gewinne je Produkteinheit ist, die die Unternehmen einer Branche erwirtschaften. Der Konkurrenzdruck (u. U. auch aus dem Ausland) wird den Überwälzungsversuch zunichte machen².

Werden oligopolistische Märkte betrachtet, auf denen Preisabsprachen unter den Produzenten stattfinden und Konkurrenz sich auf Qualitäts- und Serviceverbesserungen konzentriert, ist eine konzertierte Überwälzung einer Strafsteuer durchaus möglich³. Das gilt besonders dann, wenn diesem Oligopol bei Lohnverhandlungen eine Branchengewerkschaft gegenübersteht und es so zu branchen- bzw. industrieweiten Tarifabschlüssen kommt. Eine Steuerüberwälzung ist darüber hinaus wahrscheinlich, wenn die Unternehmen nicht den

¹ Wallich, Weintraub (1971), S. 4. Von dem Vorschlag, den Steuersatz auf Bruttogewinne zu variieren, ist Wallich allerdings inzwischen abgerückt. Er unterstützt den Vorschlag von Modigliani, bei Lohnerhöhungen über der Leitlinie ihre Abzugsfähigkeit bei der Gewinnermittlung auszusetzen. Dieses Verfahren dürfte administrativ leichter zu handhaben sein und wurde auch bereits während des Zweiten Weltkrieges im Zusammenhang mit den damaligen Lohn-Preis Kontrollen in der Praxis erprobt. Siehe H.C. Wallich Statement to Congress, Federal Reserve Bulletin, Vol. 64 (February 1978), S. 95 f. Allerdings stellt er fest: "A rise in the corporate income tax ... would be less easily shiftable than a payroll tax or a denial of deductability." (Ebenda, S. 96).

² Vgl. zu diesem Aspekt die detaillierte Analyse von Cansier (1971), S. 94 ff., dessen Ergebnisse sich analog auf TIP anwenden lassen.

³ Vgl. Fogarty (1973), S. 48.

Nettogewinn maximieren, sondern versuchen, einen Netto-Zielgewinn zu realisieren¹. Ist die Preiselastizität der Nachfrage nach ihren Produkten nicht bekannt, dann ist den Unternehmen diese Verhaltensmaxime zu empfehlen. Beide Argumente beinhalten, daß zumindest kurzfristig Preiserhöhungen aufgrund von TIP nicht ausgeschlossen werden können².

Das beschriebene Preissetzungsverhalten der Unternehmen unterminiert TIP gerade als kurzfristige Politik. Dem kann dadurch begegnet werden, daß die "Schärfe" der Politik überhöht wird, indem der TIP-Multiplikator m heraufgesetzt wird. Im Extremfall könnte die Strafsteuer zu einem Steuersatz von 100 vH führen, womit auch eine kurzfristige Überwälzung weitgehend verhindert werden kann. Die einzige Möglichkeit, einer Gewinnkompression nach Steuern zu entgehen, läge darin, nur Lohnerhöhungen entsprechend der Leitlinie zuzulassen: "Thus, TIP can be made strong enough to reduce the growth rate of wages, regardless of reserve market power."³

Zwei Gesichtspunkte sprechen jedoch gegen eine derartige Strategie:

- Je stringenter TIP ausgestaltet ist, desto geringer wird zwar die Steuerüberwälzung ausfallen, desto mehr aber wird TIP den verbindlichen Lohn-Preis Kontrollen herkömmlicher Art gleichen. Bei einem sehr hohen

¹ Siehe das Beispiel bei P. Isard, The Effectiveness of Using the Tax System to Curb Inflationary Collective Bargains: An Analysis of the Wallich-Weintraub Plan, Journal of Political Economy, Vol. 81 (1973), S. 733 ff.

² Weitere Gesichtspunkte, die nahelegen, daß eine Gewinnsteuer überwälzt wird, sind zu finden in R.A. Musgrave, Finanztheorie, Tübingen 1974, S. 234 ff. Die theoretische Argumentation, daß im allgemeinen wenigstens ein Teil der Steuer in höheren Preisen weitergegeben wird, konnte durch empirische Arbeiten gestützt werden: siehe zum Beispiel M. Krzyzaniak, R. Musgrave, The Shifting of the Corporation Income Tax, Baltimore 1963.

³ Seidman (1978b), S. 669. Siehe auch seine Alternativrechnungen mit verschiedenen TIP-Multiplikatoren.

Strafsteuersatz ist die Gewähr, Lohnerhöhungen frei aushandeln zu können, faktisch nicht mehr gegeben¹.

- Durch TIP sind alle die Unternehmen und Lohnabschlüsse betroffen, die über die Leitlinie hinausgehen, und das umso mehr, je schärfer die Strafsteuer ist. Dadurch werden mit TIP die Wachstumsindustrien getroffen, die überdurchschnittliche Lohnerhöhungen anbieten, um Arbeitnehmer aus anderen Branchen zu attrahieren. Bei längerfristigem Zeithorizont wäre TIP als wachstumsfeindlich einzustufen².

d) Wie herkömmliche Lohn-Preis Kontrollen ist TIP gesetzlich zu verankern. Bei einer Integration in das Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht sind jedoch generalklauselartige Ermächtigungen für stabilitätskonforme Lohn-Preis Regulierung nicht mehr ausreichend; vielmehr sind die Detailfragen im voraus so zu klären, daß die Verwaltungsakte, die aufgrund einer gesetzlichen TIP ergehen, vor Gerichten unanfechtbar sind. Um justiziabel zu sein, erfordert TIP eine 'hieb- und stichfeste' Steuergesetzgebung. Wie dies im einzelnen bewerkstelligt wird, hängt entscheidend vom Rechtssystem der betrachteten Volkswirtschaft ab. Auf administrative Probleme einer TIP braucht deswegen nicht näher eingegangen zu werden; einige kurze Bemerkungen mögen genügen.

¹ Siehe Seidman (1978a), S. 333: "A key advantage of TIP over wage controls is that market forces that shape relative wage patterns would continue to operate automatically, provided that m is not too large. But a large m overwhelms these forces and approaches uniform wage control. Thus, there is a trade-off."

² Dieser Aspekt bleibt in der Diskussion um TIP weitgehend unbeachtet. Ein (schwaches) Gegenargument wäre, daß für eine Anhebung relativer Löhne das betreffende Unternehmen nur für eine begrenzte Zeit die Strafsteuer zahlt, nämlich bis die angestrebte Differenz des Lohnniveaus erreicht ist. Eine Differenzierung der Lohnleitlinie nach Wachstumskriterien dürfte, so die Erfahrung, nur bedingt zu verwirklichen sein.

Als Bemessungsgrundlage der Steuer müßte ein Lohnindex bzw. dessen Veränderung dienen. Wallich und Weintraub stellen vier Berechnungsarten zur Diskussion¹. Am vorteilhaftesten dürfte es sein, die gezahlten Löhne und Gehälter auf die geleisteten Arbeitsstunden zu beziehen, da so Manipulationen des Indexes und Erhebungskosten minimiert werden. Darüber hinaus würde sich vermutlich eine Änderung der betrieblichen Personalstruktur zugunsten weniger qualifizierter Arbeitnehmer einstellen².

Wie bei der traditionellen Einkommenspolitik ist auch bei TIP eine Norm für Lohnerhöhungen ex ante bekanntzugeben. Unternehmen und Gewerkschaften werden, im Gegensatz zu den Regierungen, ein Interesse an einer möglichst niedrigen verbindlichen Zuwachsrate haben. Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung werden zu einem Politikum, wenn es um Vorhersagen der Produktivitätsentwicklung und der "unvermeidbaren" Preissteigerung geht. Offen ist, wie bei Fehlprognosen, für die die Regierung die Verantwortung trägt, verfahren werden soll³.

Um TIP administrativ zu vereinfachen, ist vorgesehen, die Steuer nur bei den größten Unternehmen (etwa 1500) zu erheben, da angenommen wird, daß ihre Lohnabschlüsse Maßstabsfunktion für die gesamte Volkswirtschaft haben. Mit der Ausnahme kleiner und mittlerer Unternehmen ist eine Verzerrung von Preisrelationen zu erwarten. Eine Reihe weiterer unumgänglicher Ausnahmeregelungen, z. B. "low pay", wird diese Tendenz noch verstärken.

¹ Die Berechnungsarten sind: (1) Gesamte Lohn- und Gehaltszahlungen (immer einschließlich aller Sonderleistungen bezogen) auf die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer an einem Stichtag; (2) Löhne und Gehälter dividiert durch den Tagesdurchschnittsbestand der Arbeitnehmer; (3) Löhne und Gehälter bezogen auf geleistete Arbeitsstunden; (4) Löhne und Gehälter dividiert durch geleistete Arbeitsstunden in jeder Lohngruppe, aggregiert zu einem gewichteten Index.

² Es ist allerdings fraglich, ob nicht marginalen Arbeitnehmern längerfristig mit einer produktivitätssteigernden Arbeitsmarktpolitik mehr gedient ist. Siehe dazu oben S. 14.

³ Wird bei Fehlprognosen die Norm im folgenden Jahr niedriger angesetzt als es sonst der Fall wäre? Gibt es Steuerrückzahlungen? Wem fließen die Steuerrückzahlungen zu, den Unternehmen als Steuerzahlern oder den Arbeitnehmern, die Lohnzurückhaltung üben? Jedenfalls wird auf diesem Wege die Regierung wieder in die Tarifaueinandersetzungen verwickelt.

verstärken¹.

Die wirtschaftliche Einheit, die eine Strafsteuer zu zahlen hat (Steuersubjekt), ist in einer komplexen, arbeitsteiligen Volkswirtschaft möglicherweise nicht identisch mit der Einheit, die Lohnerhöhungen mit Gewerkschaften aushandelt². Werden zum Beispiel Branchentarifverträge ausgehandelt, dann hat das einzelne Unternehmen bestenfalls einen indirekten Einfluß auf die Verhandlungsführung der Arbeitgeberseite; demgegenüber wird es aber bei nicht-stabilitätskonformen Abschlüssen alle nachteiligen Konsequenzen zu tragen haben.

Neben der Strafsteuer auf Gewinne entsprechend dem ursprünglichen Ansatz sind noch weitere Konzeptionen in der Diskussion, die sich unter TIP subsumieren lassen: Steuernachlaß auf Gewinne und/oder auf Arbeitnehmereinkommen³, Strafsteuer auf Arbeitnehmereinkommen oder eine Kombination von alledem ("carrot and/or stick approach"). Ob Strafe oder Bonus, der Anreiz zu stabilitätskonformem Verhalten wird wesentlich bestimmt durch den TIP-Multiplikator m . Vom ökonomischen Standpunkt aus gesehen ist ein Steuernachlaß die attraktivere Methode, da er allen Wirtschaftssubjekten einen Anreiz gibt, an dem Programm teilzunehmen. Da aber aus dem Gleichheitsgrundsatz allen Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt werden muß, in den Genuß des Steuernachlasses zu kommen, ist eine Begrenzung auf 1500 Unternehmen nicht aufrechtzuerhalten. Es ist nur schwer vorstellbar, wie eine Steuerermäßigung in Lohnverhandlungen berücksichtigt werden soll, wenn ein Unternehmen beispielsweise mit zwei Einzelgewerkschaften verhandelt und die Änderung des Lohnindexes von der Zurückhaltung beider Gewerkschaften abhängt. Ungeklärt ist bei der partialanalytischen Argumentation

¹ Vgl. Dildine, Sunley (1978), S. 386 ff.: "An effective TIP could exclude new firms, unincorporated business, small corporations, and certain industries ... Rules for handling mergers and other acquisitions under TIP would have to be somewhat arbitrary." und S. 374 ff. TIP wird damit nicht weniger selektiv wirken als Lohn-Preis Kontrollen.

² Vgl. Pechman (1978), S. 391.

³ Siehe Okun (1978), S. 75. Vgl. auch L.S. Seidman, A Payroll-Tax-Credit to Restrain Inflation, National Tax Journal, Vol. 29 (1976), S. 398 ff.

auch, wie die Minderung der Steuereinnahmen im Staatsbudget aufgefangen werden soll. Wenn einiges für eine Strafsteuer spricht, so ist weitgehend ungeklärt, ob die Steuer auf Gewinne oder Lohnneinkommen erhoben werden soll. TIP auf Lohnneinkommen würde diejenigen direkt treffen, die für Preiserhöhungen im Rahmen des hier vorgestellten Paradigmas verantwortlich gemacht werden. Eine Mitarbeit der Gewerkschaften ist dann aber erst recht nicht zu erwarten, wenn aus administrativen Gründen auf eine Preis-TIP verzichtet wird. Auch ist zu befürchten, daß in diesem Fall die Gewerkschaften die Strafsteuer bei den Lohnabschlüssen berücksichtigt sehen wollen¹. Die bisherige Diskussion kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß eine Strafsteuer einer Steuerrückerstattung und eine Steuer auf Gewinne einer auf Lohnneinkommen vorzuziehen ist².

Angesichts der zahlreichen Detailprobleme, die TIP mit sich bringt, scheint die Hoffnung, den bürokratischen Aufwand eingrenzen zu können, verfehlt. Da TIP eine größere juristische Absicherung nötig macht als Lohnkontrollen, ist es sogar nicht ausgeschlossen, daß eine selektiv eingreifende Lohn-Preis-Behörde den Mechanismus der relativen Preise weniger behindert und insgesamt geringere Nebeneffekte verursacht als TIP. Die Probleme mit einer derartigen Einkommenspolitik "would not be significantly different from the

¹ Wallich, Weintraub (1971), S. 4 f. Auf die dann befürchtete Steuerüberwälzung wurde bereits hingewiesen.

² Siehe auch Seidman (1978 a), S. 313: "... a penalty TIP would almost certainly provide a stronger incentive to reduce w_i than a reward TIP with the same TIP multiplier m ." bzw. S. 326 ff. ¹Bei Seidman beruhen allerdings beide Ergebnisse auf spezifischen Modellannahmen.

administrative nightmare of our wage-price control experience that occurred after August 1971."¹

(5) Lizenzen

Wie die Analyse von TIP zeigte, wird mit diesem Instrument ein wesentlicher Nachteil traditioneller Lohn-Preis Politik vermutlich auch nicht zu vermeiden sein: eine wirksame Kontrolle der durchschnittlichen Lohn- und Preissteigerungen kann administrativ nicht so flexibel gehandhabt werden, daß die notwendige Anpassung relativer Preise nicht behindert wird. Selbst wenn mit TIP das erste Teilziel erreicht werden könnte, so wird immer noch das zweite gravierend verletzt. Die Einsicht, daß eine Behörde überfordert ist, wenn sie relative (Gleichgewichts-) Preise bestimmen soll, veranlaßte eine Reihe von Autoren vorzuschlagen, diese Aufgabe dem Marktmechanismus durch die Versteigerung von Lizenzen zu belassen. Von Lerner stammt der

¹ A.S. Greenspan, Diskussionsbeitrag, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 511. Auf der folgenden Seite heißt es:
"... if TIP were implemented, legislation would require auditing and verification of the elements of the system to the same degree that our tax system is audited. This would create an insurmountable administrative problem. Litigation would quickly swamp the courts and make TIP politically infeasible almost immediately."

Am Rande sei vermerkt, daß das Erhebungsproblem bei TIP in einigen Belangen dem der Übergewinnsteuer oder "Excess Profits Tax" ähnelt. Diese Zusatzsteuern wurden in Kriegszeiten in zahlreichen Ländern eingeführt, um die kriegsbedingten "Mehrgewinne" abzuschöpfen. Siehe zur Problematik einer derartigen Steuer z. B. H. Jecht, Übergewinnsteuer, in: E.v. Beckerath u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart 1959, 10. Band, S. 425 ff. und G.E. Lent, Excess-Profits Taxation in the United States, Journal of Political Economy, Vol. 59 (1951), S. 481 ff.

"wage increase permit plan" (WIPP)¹, von Howard und Weizsäcker der Vorschlag, "income certificates" bzw. "Preissteigerungslizenzen" auszugeben².

WIPP sieht folgende Regelungen vor^{3, 4}:

- Die Regierung verteilt "wage increase permits" an die Arbeitgeber, die mehr als 100 Arbeitnehmer beschäftigen; die Anzahl der Lizenzen bemißt sich nach der Lohnsumme, wobei auf je 1.000 Geldeinheiten (GE) 1 Lizenz angegeben wird.
- Beschäftigungsänderungen führen dazu, daß die Zahl der Lizenzen entsprechend angepaßt wird. Sinkt der Beschäftigungsstand eines Unternehmens zum Beispiel, dann vermindert sich auch automatisch die Zahl der Lizenzen, die sich im Besitz des Unternehmens befinden. Eine Variation der Lohnsumme, die nicht auf Lohnänderungen beruht, wird so herausgerechnet.
- Jede Lizenz erlaubt dem jeweiligen Eigentümer in einer bestimmten Periode eine Lohnsteigerung in Höhe des Wachstums der Arbeitsproduktivität (hier 30 GE).

¹ A. P. Lerner, A Wage-Increase Permit Plan to Stop Inflation, Brookings-Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 491 ff.; Lerner (1977), S. 491 ff. Ein ähnlicher Vorschlag wurde schon früher von F. Spiegelhalter unterbreitet, vgl. B. Kulp, Zur Problematik der Tarifautonomie, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 17. Jahr (1972), S. 199 ff., hier S. 216.

² J. V. Howard, A Method of Controlling Inflation, Economic Journal, Vol. 86 (1976), S. 832 ff.; C. C. v. Weizsäcker, Grenzen der traditionellen Globalsteuerung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 189 (1975), S. 1 ff., hier S. 11 ff. und S. 28 ff.

³ Da das Schwergewicht der Arbeit auf einkommenspolitischen Vorschlägen liegt, die den Arbeitsmarkt betreffen, wird nur WIPP analysiert. Bei den anderen Vorschlägen zur Lizenzvergabe sind die Probleme jedoch ähnlich gelagert.

⁴ Lerner (1978), S. 495 f.

- Die Lizenzen sind an einer Börse wie Aktien frei handelbar. Wachstumsbranchen werden Lizenzen ersteigern, um einen überdurchschnittlichen Lohnanstieg gewähren zu können; Branchen, die nicht vom Strukturwandel profitieren, werden unter der durchschnittlichen Lohnsteigerungsrate von 3 vH bleiben und Lizenzen am Markt anbieten.

Wird unterstellt, daß Preissteigerungen auf der Grundlage der Zuschlagskalkulation ermittelt werden, dann ist es mit WIPP genau wie mit TIP möglich, die Inflationsraten allmählich zu reduzieren. Erfolgt dort ein sukzessives Herabsetzen der Lohnnorm ($\frac{N}{N}$), wird hier der erlaubte Lohnsteigerungsbetrag je Lizenz auf stabilitätskonformes Maß zurückgeführt¹.

Gegenstand von WIPP ist jedoch nur die durchschnittliche Lohnsteigerungsrate; die Differenzierung erfolgt durch den Markt, indem handelbare Eigentumsrechte für Lohnerhöhungen geschaffen werden. Wird Preisniveaustabilität als öffentliches Gut betrachtet, dann gibt es für diejenigen, die über die Durchschnittsrate bei Lohnerhöhungen hinausgehen wollen, eine "Internalisierung externer Effekte", indem sie am Markt für diese "stabilitätswiderige" Steigerung einen Preis zahlen müssen. Durch die Lohnsteigerungslizenzen, die ein Eigentumsrecht des Unternehmens darstellen, gibt es in der Volkswirtschaft ein weiteres knappes Gut. Die individuelle Entscheidung über relative Preisänderungen ergibt sich über den Markt; der Marktpreis ist der Indikator für die Intensität der offenbarten Präferenzen. "Clarification of property rights is the euthanasia of litigation."²

¹ Lerner (1978), S. 501, befürwortet eine "one shot solution", nach der Lizenzen ausgegeben werden, die nur Lohnsteigerungen entsprechend dem Anstieg der Produktivität zulassen. Eine Anpassung der Inflationserwartungen würde sich über den Marktpreis der Lizenzen vollziehen, der dann in der Übergangsphase sehr hoch sein dürfte. Die Grundsätze der Allmählichkeit und Gleichmäßigkeit sprechen jedoch für ein behutsames Vorgehen.

² Lerner (1978), S. 498. Zu den wohlfahrtstheoretischen Implikationen von Eigentumsrechten siehe R.H. Coase, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1 ff.

Während bei TIP die "Strafe" in einer Steuer besteht, die an den Staat zu zahlen ist, müssen jetzt Lizenzen von anderen Arbeitgebern erworben werden. Mit WIPP wird transparent, daß Verteilungskämpfe ein Nullsummenspiel sind und daß Lohnsteigerungen in einem Sektor der Wirtschaft mit Lohnzurückhaltung in einem anderen erkaufte werden. "WIPP permits could prevent the pressure groups from recruiting the support of the victims of their extortion. The other workers whose wage increase permits are taken away would be reluctant to support the extortion under the fraudulent slogans of working class solidarity or to honor the picket lines that are picking their own pockets."¹

Anhand eines einfachen Beispiels soll die Wirkungsweise von WIPP erläutert werden: Die betrachtete Volkswirtschaft bestehe aus 3 Unternehmen U_i mit 100, 200 bzw. 300 Beschäftigten. Alle Arbeitnehmer erhalten eine Entlohnung von 10 GE. Werden Lizenzen gemäß WIPP eingeführt, ergibt sich folgendes Bild:

U_i	AN	Zahl der Lizenzen L_i	Nennwert der Lizenzen in t_0	Δ Lohnsumme	Entlohnung je Beschäftigten	Steigerungsrate der Lohnsumme
U_1	100	1	1000	30	10,3	
U_2	200	2	2000	60	10,3	$\frac{180}{6000} = 0,03$
U_3	300	3	3000	90	10,3	
			<u>6000</u>	<u>180</u>		

Jedes Unternehmen erhöht die Lohnsumme bei konstanter Beschäftigung, also die Entlohnung, um 3 vH, d.h. um 30 GE je 1000 GE-Lizenz. Die Volkswirtschaft befindet sich in einen Gleichgewichtszustand, da kein Unternehmen die Löhne überproportional anheben will noch Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz

¹ Lerner (1978), S. 497.

wechseln. Wird vereinfachend unterstellt, daß bereits Preisniveaustabilität erreicht ist, dann nehmen die Reallöhne in demselben Ausmaß zu wie die Arbeitsproduktivität. Die Lohnquote bleibt konstant¹.

Im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels beabsichtige U_2 , Erweiterungsinvestitionen vorzunehmen. Um die komplementären Arbeitnehmer aus anderen Unternehmen zu einem Arbeitsplatzwechsel zu veranlassen, möchte es die Lohnsummen um zusätzliche 20 GE steigern. Um 20 GE mehr zahlen zu können, muß das Unternehmen $\frac{2}{3}$ L im Nennwert von 666 GE dazukaufen. Die gestückelte Lizenz soll von U_3 abgegeben werden. In der Situation t_0 betrage der Nennwert aller Lizenzen wieder 6000 GE.

Aus der Änderung der Lohnstruktur folgt:

U_i	AN	L_i	Nennwert der Lizenzen	Δ Lohnsumme	Entlohnung je Beschäftigten	Steigerungsrate der Lohnsumme
U_1	100	1	1000	30	10,3	
U_2	200	$2\frac{2}{3}$	2666,7	80	10,4	$\frac{180}{6000} = 0,03$
U_3	300	$2\frac{1}{3}$	2333,3	70	10,2	
			<u>6000</u>	<u>180</u>		

Durch den Transfer von Lizenzen erfolgt eine Differenzierung der Lohnstruktur, ohne daß es diskretionärer Eingriffe seitens des Staates bedarf. Deutlich wird auch, daß die durchschnittliche Lohnsteigerungsrate, die als entscheidend für die Entwicklung des Preisniveaus angesehen wird, nach wie vor 3 vH beträgt und bestimmt wird durch den erlaubten Lohnsteigerungssatz je Lizenz (hier 30 GE).

¹ Ohne Schwierigkeiten könnte auch eine Trendänderung der Lohnquote berücksichtigt werden, indem die Lohnsteigerungserlaubnis mehr als 30 GE beträgt.

Durch die Lohndifferenzierung sollen sich 50 Arbeitnehmer veranlaßt sehen, U_3 zu verlassen und einen Arbeitsplatz in U_2 anzunehmen. U_3 gibt aufgrund des Wandels der Beschäftigtenstruktur $\frac{1}{2} L$ im Nennwert von 500 GE an U_2 ab.

U_i	AN	L_i	Nennwert der Lizenzen	Δ Lohnsumme	Entlohnung je Beschäftigten	Steigerungsrate der Lohnsumme
U_1	100	1	1000	30	10,3	
U_2	250	$3\frac{1}{6}$	3166	95	10,4	$\frac{180}{6000} = 0,03$
U_3	250	$1\frac{5}{6}$	1834	55	10,2	
			6000	180		

U_2 kann seine Lohnsummen um 35 GE mehr erhöhen als im ersten Beispiel, wobei die Erhöhung, die um Beschäftigungseffekte bereinigt ist, unverändert 20 GE beträgt.

Nach den Beispielen, die einige wesentliche Züge von WIPP wiedergeben dürften, sind allokativen Verzerrungen nicht zu erwarten. Das wird jedoch in der Realität nicht der Fall sein; denn es muß berücksichtigt werden, daß der Kurswert (Marktpreis) der Lizenzen im Ungleichgewicht größer als Null ist. Unter "Ungleichgewicht" ist in diesem Zusammenhang zu verstehen, daß sich eine wachsende Volkswirtschaft in einem permanenten Strukturwandel befindet, der laufend der Signalwirkung relativer Lohnänderungen bedarf, damit knappe Ressourcen stets so produktiv wie möglich verwendet werden. In diesem Anpassungsprozeß muß der Kurswert der Lizenzen größer als Null sein; denn andernfalls würde es sich um ein freies Gut handeln, für das Eigentumsrechte zu vergeben ökonomisch wenig sinnvoll wäre. Die WIPP-Argumentation beruht gerade darauf, daß mit Lohnsteigerungslizenzen ein knappes Gut geschaffen wird, das einen positiven Preis besitzt, weil es für dieses Gut Eigentumsrecht gibt.

Der positive Marktpreis der Lizenzen ist vergleichbar mit der Strafsteuer bei TIP; jeder, der über die "Leitlinie" hinausgeht, zahlt dort einen Zuschlag zur Körperschaftsteuer, hier den Marktpreis. Bei WIPP gilt: "The tax" is paid by those who buy the permits, and the "revenue" is received by the sellers."¹ Das beinhaltet aber, daß Wachstumsindustrien benachteiligt werden; denn zusätzlich zum überproportionalen Anstieg der Lohnzahlungen müssen sie noch einen Preis dafür entrichten, diese Zunahme aufgrund eines Eigentumsrechtes mit einer Lizenz ausweisen zu können. Die Gewinnkalkulation "at the margin" lautet jetzt: erwartetes Wertgrenzprodukt des zusätzlichen Arbeitseinsatzes gleich Kaufpreis der Lizenz plus Lohnsteigerungsrate. Wie bei TIP müssen die Wachstumsbranchen bei WIPP eine "Steuer" zahlen, die entweder zu Lasten der Pioniergewinne oder zu Lasten der Lohnsteigerungen geht. Während bei TIP die Umverteilungseffekte dem Staat zugute kommen, ergibt sich bei WIPP der unerwünschte Effekt, daß die Unternehmen, die vom Strukturwandel nachteilig betroffen sind, indirekt subventioniert werden. Stärker noch als TIP ist damit WIPP als eine Bremse für das Wachstum und den Strukturwandel anzusehen².

Von Interesse ist zu untersuchen, welche Anbieter und Nachfrager auf dem Markt für Lizenzen auftreten würden. Die Unternehmer, die aufgrund unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung kaufen und verkaufen, wurden bereits genannt. Es könnte sein, daß ein Unternehmen mit geringem Produktivitätsfortschritt meint, seinen Arbeitnehmern nur einen zum Beispiel zweiprozentigen Lohnanstieg zubilligen zu können; bevor es zu Lohnverhandlungen kommt, verkauft es die überschüssigen Lizenzen. Fordert die Gewerkschaft mehr als zwei Prozent aufgrund imitierender Lohnforderungen, könnte das Unternehmen darauf verweisen, keine entsprechenden Lizenzen zu besitzen. Eine derartige

¹ Lerner (1978), S. 501

² Werden Preissteigerungslizenzen gehandelt, dann werden die Unternehmer Lizenzen verkaufen, die unterdurchschnittliche Preissteigerung vorzunehmen beabsichtigen. Im Fall von Taschenrechnern z. B. sind das jedoch die Unternehmen, die ihre Preise sowieso gesenkt hätten, die jetzt aber durch den Verkauf der Lizenzen noch ein zusätzliches Einkommen erzielen.

Situation dürfte das soziale Klima verschlechtern und zu schärferen Tarifauseinandersetzungen führen. Es kommt auf die relative Verhandlungsposition an, ob das Unternehmen Lizenzen zurückkauft, ob weitere Lohnsteigerungen unterbleiben oder ob gar Gewerkschaften Lizenzen für das Unternehmen zugunsten der Arbeitnehmer kaufen¹. Weiter könnte der Staat als Repräsentant aller Staatsbürger und Steuerzahler durch Horten von Lizenzen die "Umweltverschmutzung Inflation" auf eine niedrigere Rate drücken als es sonst der Fall wäre, da durch das Horten von Lizenzen die erlaubte aggregierte Lohnsteigerungsrate sinkt. Dabei müßten die staatlichen Instanzen am Markt ihre Präferenzen offenlegen, wieviel ihnen die Reduktion der Inflationsrate um einen Prozentpunkt wert ist. Durch Horten wird jedoch der Kurswert der Lizenzen (weiter) steigen, so daß der Strukturwandel für die Volkswirtschaft noch kostspieliger wird.

Formal bleibt bei WIPP die Tarifautonomie erhalten. In den Tarifverträgen wird zusätzlich zur Lohnsteigerungsrate ausgehandelt, wieviele Lizenzen zu welchem Preis erworben werden sollen und auf wen die zusätzlichen Kosten entfallen. Faktisch aber ist die Tarifautonomie weitgehend eingeschränkt, da der Umfang der durchschnittlichen Lohnsteigerungsrate durch die Regierung festgelegt wird. Damit rücken jedoch relative Verteilungspositionen innerhalb der Arbeitnehmerschaft ins Zentrum der Tarifpolitik. Schärfere innergewerkschaftliche Auseinandersetzungen werden die Folge sein. Die Gewerkschaften werden gegen WIPP mit Sicherheit noch heftiger opponieren als gegen andere Formen der Einkommenspolitik, zumal auch hier keine parallele Preispolitik vorgesehen ist.

¹ Ein wahrscheinlicher Effekt der Lizenzen wird darin liegen, daß Lohnsteigerungen für die materielle Besserstellung der Arbeitnehmer eine geringere Rolle spielen werden. Vielmehr werden andere betriebliche Leistungen in den Vordergrund rücken, die von WIPP nicht erfaßt werden. Die Inflationsrate wird wegen der zu erwartenden Kostensteigerungen höher ausfallen; denn die Vermeidungsstrategie wird zu einem höheren und möglicherweise variablen Zuschlagsfaktor bei der Preisermittlung führen.

Die Anpassung relativer Preise durch den Marktmechanismus ersetzt die ex ante Koordination, die bisher die Lohn-Preis Behörde übernommen hatte. Man wird aber nicht umhin können, ex post zu kontrollieren, ob alle, die eine Lohnerhöhung vornahmen, auch tatsächlich die Lizenz dafür besaßen. D. h. die Lohnsumme eines jeden Unternehmens ist zentral zu registrieren und um die Beschäftigungseffekte zu korrigieren, damit so die Lohnsteigerung errechnet werden kann, die dann mit dem Bestand an Lizenzen auf dem Lizenzkonto vereinbar sein muß¹. Umgehungsmöglichkeiten bieten sich zum Beispiel dadurch an, daß Arbeitnehmer entlassen und zu einem höheren Gehalt wieder eingestellt werden, so daß das Unternehmen zusätzliche Lizenzen wegen eines "Beschäftigungszuwachses" erhält, anstelle Lizenzen am Markt für die Lohnsteigerung kaufen zu müssen. Die Kontrollfunktion der Lizenzbehörde ist nicht wesentlich verschieden von der traditioneller Lohn-Preis Kommissionen; zwar ist die zu kontrollierende Größe eine andere, der Aufwand wird aber vergleichbar sein. Hätte in der Vergangenheit die Behörde die technisch-administrativen Möglichkeiten besessen, Lohnabschlüsse so umfassend zu kontrollieren wie WIPP es voraussetzt, dann würde das Urteil über die Einkommenspolitik der Vergangenheit in manchen Belangen sicherlich günstiger ausgefallen sein.

Noch schwerer wiegt dieses Argument bei Preissteigerungslizenzen, da dort alle Preise, Preisänderungen und Lizenzkonten überprüft werden müßten. Die Meinung von Weizsäcker, "daß sich sehr wesentliche Probleme der Überprüfung gemeldeter Preise [nicht] ergeben"², dürfte angesichts der Erfahrungen mit den herkömmlichen Preiskontrollen zu optimistisch sein.

¹ Siehe auch Howard (1976), S. 841: "There would be large central markets for trading in certificates, and all transactions would have to be registered with the government."

² Weizsäcker (1975), S. 13.

(6) Entkopplung von Distributions- und Stabilitätsziel

Als eine erste Annäherung an ein gewerkschaftliches Zielsystem dürfte es plausibel sein anzunehmen, daß Gewerkschaften u. a. die Ziele "Einkommensumverteilung" und "Vollbeschäftigung" verfolgen¹. Um die zwei Ziele zu erreichen, verfügen sie jedoch nur über das eine Instrument "Nominallohnsteigerungen"; da keine Zielkomplementarität besteht, wird aufgrund des Tinbergen-Kriteriums eines der beiden Ziele verletzt werden². Mit den in diesem Abschnitt analysierten einkommenspolitischen Maßnahmen wird direkt an diesem Zielkonflikt angesetzt und versucht, das Stabilitäts- und Distributionsziel zu entkoppeln. Teichmann schlägt eine zeitliche Trennung durch einen Lohnfonds vor; der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung regt an, eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer bei begrenzter Haftung einzuführen.

a) Das Lohnfondskonzept von Teichmann³ beinhaltet, einen Teil der Lohn-erhöhungen im Boom stillzulegen, um den lohnfinanzierten Konsum in dieser Konjunkturphase stabilitätsgerecht zu begrenzen; die "eingefrorenen" Lohnanteile werden in der Rezession wieder ausgezahlt, so daß die Nachfrage in einer Zeit brachliegender Kapazitäten größer ist als es sonst der Fall wäre. Ziel des Konzeptes ist es, den Konjunkturverlauf durch eine zeitliche Trennung der tarifpolitischen Effekte auf der Nachfrageseite zu verstetigen. Gleichzeitig wird im Boom durch den (preisdämpfenden)

¹ Siehe oben S. 5 , Fn. 3.

² Wie eingangs erläutert, ist bei akkomodierender Geldpolitik in einem keynesianischen Paradigma das Beschäftigungs- gegen das Preisniveaueziel auszutauschen.

³ U. Teichmann, Das Lohnfondskonzept als Mittel zur rationalen Lohnpolitik, in: Schneider (1974 a), S. 1195 ff. Dieses Konzept weist starke Parallelen zum schwedischen und Schweizer Investitionsfonds auf. Vgl. dazu V. Helms, Investitionsfonds und Lenkung privater Investitionen, Darmstadt 1976, S. 25 ff.

Nachfrageentzug die Möglichkeit für die Unternehmen begrenzt, Kosten-
erhöhungen auf die Nachfrager ihrer Produkte zu überwälzen. Formal
bleibt die Tarifautonomie uneingeschränkt bestehen, da die Tarifpartner
zu jeder Zeit über die gesamte Lohnsteigerung verhandeln und da
über die Ein- und Auszahlungen des Fonds gemeinsam entschieden werden
soll. Inhaltlich verspricht sich Teichmann sogar eine Erweiterung der
Tarifautonomie, "da die Ziele, die von der Lohnpolitik angesprochen werden,
jetzt auf getrennten Wegen unabhängig voneinander und damit effizienter
verfolgt werden können"¹. Aus den Tarifverhandlungen könnte die kon-
junktuelle Komponente eliminiert werden; transparent für jede Partei stände
der Verteilungsaspekt im Mittelpunkt der Verhandlungen.

Das Modell der Volkswirtschaft, das dem Lohnfondskonzept zugrunde zu
liegen scheint, beinhaltet, daß das Erreichen des Stabilitätszieles im we-
sentlichen ein Problem der Nachfragesteuerung ist. Das Lohnfondskonzept
impliziert keine negativen Rückkopplungen für die Tarifvertragsparteien
bei Beschäftigungseinbrüchen, die auf einer verteilungsorientierten "ex-
pansiven Lohnpolitik" beruhen, da Rentabilitätswirkungen der Lohnpolitik
auf der Angebotsseite vernachlässigt werden. Hat die Unterauslastung des
Kapitalstocks ihre Ursache in verzerrten relativen Faktorpreisen, dann
kommt ein Mehr an Nachfrage in der Rezession einem Kurieren an Sympto-
men gleich². Zwar könnte eine Verstetigung des Konsums zu einer gleich-
mäßigeren Kapazitätsauslastung beitragen, aber stärker als der Konsum
schwankte die Zunahme der Investitionen im Konjunkturverlauf³. Oder an-
gewendet: die Problematik des gewerkschaftlichen Umverteilungszieles
besteht weniger in einem verstärkten Anstieg der Konsumausgaben im Boom

¹ Teichmann (1974 a), S. 1206.

² Vgl. zur Kritik an einer ausschließlich nachfrageorientierten Verstetigungs-
politik die Beiträge von F.A. v. Hayek, A Tiger by the Tail, 2. Aufl.,
London 1978. - Siehe auch die Diskussion um die "Kaufkrafttheorie des
Lohnes" in R. Vaubel, "Alternativen der Wirtschaftspolitik"? Kieler
Diskussionsbeiträge Nr. 56, Kiel 1978.

³ Die Zunahme des privaten Verbrauchs betrug in der Bundesrepublik von
1960-1977 durchschnittlich 8,34 vH mit einer Standardabweichung von
2,16 vH; bei den Anlageinvestitionen lauten die entsprechenden Zahlen
7,74 vH bzw. 7,86 vH (Quelle: SVR, Jg. 1978/79, Tabelle 20*, S. 246).

als vielmehr in einer Kompression der Gewinnmargen mit einem nachfolgenden Absinken der Investitionstätigkeit, das möglicherweise durch eine restriktive Globalsteuerung noch verstärkt wird.

Die antizyklischen Nachfragewirkungen des Fonds ließen sich theoretisch ebenso gut mit einer entsprechenden Steuerpolitik herbeiführen. Die Erfahrungen mit konjunkturrell begründeten Zuschläge zur Einkommensteuer nach dem StWG lassen jedoch vermuten, daß Maßnahmen zur antizyklischen Konsumsteuerung mit verteilungspolitischen Auseinandersetzungen belastet sind. Auf den Lohnfonds übertragen beinhaltet dieser Einwand, daß die konjunkturpolitische Effizienz derartiger Instrumente abnimmt, wenn Ausnahmeregelungen für die unteren Einkommensschichten getroffen werden, deren Konsumquote überdurchschnittlich hoch ist. Darüber hinaus würde ein Lohnfonds stabilisierend nur zu Lasten des automatischen Stabilisators wirken, der auf dem progressiven Einkommensteuertarif beruht; denn wegen der Progression wird das Steueraufkommen, trotz gleichen durchschnittlichen Lohnanstiegs, geringer ausfallen, da die hohen Steigerungsraten des Booms entfallen.

Mit dem Lohnfondskonzept wird unterstellt, daß die Konsumausgaben der Arbeitnehmer eine Funktion des laufenden Einkommens sind. Die zunehmende Bedeutung langlebiger Konsumgüter und ein mittelfristig orientiertes Zwecksparen lassen jedoch vermuten, daß die Arbeitnehmer einen größeren Zeithorizont als angenommen haben und daß auch zukünftige Einkommen gegenwärtige Kaufentscheidungen beeinflussen. Werden die Mittel des Lohnfonds von den Arbeitnehmern auf die Gegenwart abdiskontiert und ist die "Permanente Einkommenshypothese" relevant, dann fällt die Stabilisierungswirkung erheblich schwächer aus.

Die Tarifautonomie wird nur dann nicht eingeschränkt, wenn über die Modalitäten des Fonds von den Tarifparteien allein entschieden wird. Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, daß Gewerkschaften im Boom, angesichts einer gesunkenen Lohnquote, auf einem Teil der Lohnerhöhungen freiwillig

verzichten¹; das gilt insbesondere dann, wenn den Tarifvereinbarungen ein Arbeitskampf vorausgegangen ist. Auch wenn der Verzicht nur vorübergehend wäre, würden die Gewerkschaften im Interesse ihres "standing" versuchen, die Einzahlungen in den Fonds wegen der Wichtigkeit absoluter Lohnerhöhungen für ihre Mitglieder möglichst gering zu halten. Die Interessen der Unternehmen liegen auf derselben Linie; denn je kleiner der Fonds ausfällt, desto besser sind ihre Überwälzungsmöglichkeiten und desto geringer ist die Notwendigkeit, sich einem Kostendruck zu widersetzen. Zeichnet sich eine Konjunkturabschwächung ab, dann werden beide Parteien auf eine - aus der Sicht der Stabilisierungspolitik - vorzeitigen Auszahlung drängen - die Gewerkschaften, um durch ein Mehr an Nachfrage einen Beschäftigungseinbruch zu verhindern - die Unternehmen, um bei noch steigenden Löhnen den Kostendruck überwälzen zu können. Tritt dieser Fall ein, gäbe es nach wie vor den jetzt lediglich zeitverzögerten Preisschub. Im ungünstigsten Fall bewirkt der Lohnfonds nur, daß sich das konjunkturelle Geschehen um einen halben Zyklus verlagert. Damit durch den Fonds die Nachfrage wirksam verstetigt werden kann, wird die Regierung Sanktionsmaßnahmen androhen und möglicherweise anwenden müssen. Teichmann erwägt Investitionssteuern oder Modifikationen der Einkommensteuer, um bei Unternehmen bzw. Arbeitnehmern die gewünschten Reaktionen herbeizuführen. Es ist aber nicht ersichtlich, warum dann nicht die antizyklische Nachfragesteuerung ganz von der Fiskalpolitik übernommen wird. Drohgebärden allein werden bei der beschriebenen Interessenslage vermutlich nicht ausreichen, so daß staatlicherseits Zeitpunkt und

¹ Der Lohnfonds kann als eine Art "antizyklischer Lohnpolitik" angesehen werden. Da ihre Vorteile nach Teichmann so groß sind, stellt sich die Frage, warum denn dieses seit langem diskutierte Konzept bisher nicht verwirklicht wurde.

Gewerkschaftsvertreter neigen dazu, im Verlauf eines Konjunkturzyklus asymmetrisch zu argumentieren: der Forderung nach "mehr Nachfrage" in der Rezession durch eine expansive Lohnpolitik steht im Boom keine entsprechende Lohnzurückhaltung gegenüber, so daß die gewerkschaftliche Strategie auf ein ständiges "Mehr" hinausläuft.

Höhe der Ein- und Auszahlungen festgelegt werden müssen¹. Die Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung, mit der der Fondsumfang direkt verbunden ist, würde zu einem Gegenstand politischer Auseinandersetzungen werden. Selbst wenn sich das vermeiden ließe, wird die Tarifautonomie in einigen wesentlichen Belangen durch eine staatliche Intervention eingeschränkt.

Faßt man die Argumente für und gegen das Lohnfondskonzept zusammen, dann wird die zusätzliche Stabilisierungswirkung vermutlich geringer ausfallen als von Teichmann erwartet, da u. a.

- der Lohnfonds nur eine Nachfragegröße verstetigt, die ohnehin nur relativ wenig im Konjunkturverlauf schwankt;
- das Konzept nicht zu direkten negativen Rückkopplungen für die Tarifparteien führt, wenn von ihnen Ungleichgewichtspreise auf der Angebotsseite vereinbart wurden².

b) Der Konflikt zwischen Verteilung und Stabilität könnte dadurch gemildert werden, daß das Umverteilungsziel mit einem weiteren Instrument, der Vermögenspolitik, verfolgt wird. Gelänge es, die Tariflohnpolitik von Verteilungsfragen zu entlasten, würde die Transparenz, und damit möglicherweise auch die Effizienz, der Wirtschaftspolitik zunehmen, da Auseinandersetzungen um Stabilität und Umverteilung im jeweils "richtigen Saale" stattfänden.

Als Nachteil bisher diskutierter vermögenspolitischer Konzepte (Sparförderung, Investivlohn, Gewinnbeteiligung)³ wird verbucht, daß sie

¹ Auch bei dem Parallelinstrument, dem Investitionsfonds, ist die Mittelverwendung im Fall Schwedens und der Schweiz staatlich reglementiert. Vgl. Helms (1976), S. 30 f. und S. 47 f.

² Zu einer Reihe weiterer Kritikpunkte siehe E. Weissel, Korreferat: Das Lohnfondskonzept als Mittel zur rationalen Lohnpolitik, in: Schneider (1974), S. 1213 ff.

³ Ein Überblick über die zahlreichen vermögenspolitischen Modelle der Parteien und Interessengruppen ist zu finden in: W.J. Mückl, Vermögenspolitische Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975.

die Rendite auf das von den Unternehmern investierte Kapital senken: gleichgültig, wie die zusätzlichen Einkommen der Arbeitnehmer deklariert werden, sie werden von den Unternehmen als (zusätzliche) Kosten erfaßt. Einmal abgesehen von dem Fall, daß eine verringerte Kapitalrendite ohne Ausweichreaktionen von den Kapitaleignern hingenommen wird - wofür es gegenwärtig keine Anhaltspunkte gibt - wäre aufgrund des Rentabilitäts-effektes in einer offenen Volkswirtschaft ein verstärkter Kapitalexport und/oder eine abnehmende Investitionsneigung im Inland zu erwarten. Die Gefahren der überwiegend diskutierten Konzepte, sollten sie auf gesamtwirtschaftlicher Basis realisiert werden, liegen darin, daß auf mittlere Sicht entweder das Wachstums- und Beschäftigungsziel verletzt wird oder das Ziel der Geldwertstabilität nicht zu erreichen ist, wenn bei akkommodierender Geldpolitik Überwälzungsprozesse stattfinden. Der Zielkonflikt ist nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates zu lösen, wenn die Tarifverhandlungen zweigeteilt werden: in dem einen Teil wird der stabilitätskonforme Anstieg der Tariflöhne vereinbart, der im wesentlichen kostenniveau-neutral ausfallen müßte, und in dem anderen wird darüber entschieden, wie der Vermögenszuwachs aufgeteilt wird¹. Die Umverteilung soll durch eine Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung erreicht werden², deren Grundzüge der Rat noch einmal anhand eines Muster-Tarifvertrages in seinem Jahresgutachten 1975/76 demonstrierte³. Bedauerlich ist, daß der Sachverständigenrat seine Gedanken sehr knapp und wenig präzise ausführt; trotzdem soll dieser unorthodoxe Vorschlag kurz umrissen werden.

¹ Einkommen und Vermögen entsprechen sich insofern, als die auf die Gegenwart abdiskontierten Einkommensströme gleich dem Vermögen sind.

² Vgl. SVR, JG 1972/73, Tz. 490 ff.; siehe auch die weiteren Erläuterungen im JG 1976/1977, Tz. 361 ff.

³ SVR, JG 1975/76, Tz. 370.

Ansatzpunkt der Umverteilung ist der Gewinn, der den Produktionsfaktoren zufällt, die auf einen ex ante fixierten Einkommensanspruch verzichten. Das Risiko, Bezieher eines Residualeinkommens zu sein, wird nur dann übernommen werden, wenn es durch einen Gewinn, den man sich von risikobehafteter Aktivität verspricht, kompensiert wird. Im Fall investierender Kapitaleigner ist das Investitionsrisiko durch eine entsprechende Kapitalrendite abgedeckt. Es ist jedoch nicht festgeschrieben, daß der Faktor Kapital nur ein Residualeinkommen und der Faktor Arbeit nur ein Kontrakteinkommen bezieht. Vielmehr könnten sich auch die Arbeitnehmer den Faktor Kapital zu einem Kontraktpreis verschaffen und selbst Residualeinkommen beziehen. Die Arbeitnehmer würden in diesem Fall einen Teil des Arbeitsplatzrisikos gegen ein Einkommensrisiko austauschen. Die Risikoübernahme bestände darin, daß die Arbeitnehmer auf einen Teil ihres Einkommenszuwachses vorerst verzichten und diesen den Unternehmen als "Haftungssumme"¹ zur Verfügung stellen. Erwirtschaftet das Unternehmen einen Gewinn, erhalten die Arbeitnehmer zusätzlich zur rückvergüteten Eventualverpflichtung einen Gewinnanteil, der dem Verhältnis ihrer Haftungssumme zur gesamten Haftungssumme (Eigenkapital plus Arbeitnehmerhaftung) entspricht. Da die Summe aller Unternehmen einen Gewinn erzielt, wird der symmetrische Fall der Verlustbeteiligung zum einen nicht ins Gewicht fallen, wenn das Aggregat betrachtet wird, und zum anderen werden die Arbeitnehmer nur mit einem relativ kleinen Teil des Gesamteinkommens belastet. Darüber hinaus ist es möglich, im Haftungsfall durch einen Aufbringungsfonds einen Ausgleich zu schaffen. Einen Aufbringungsfonds als Clearingstelle einzurichten, wird vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, um einen gesamtwirtschaftlichen Ausgleich des

¹ Zur Kritik an dem Begriff der "Haftungssumme" siehe B. Gahlen, E. Leifert, Die Vorschläge des Sachverständigenrates zur Einkommenspolitik, in: B. Gahlen (Hrsg.), Wachstumszyklen und Einkommensverteilung, Tübingen 1974, S. 79 ff., hier S. 110.

Verlustrisikos zu gewährleisten und um die Chancen der Gewinnbeteiligung nicht zu weit auseinanderklaffen zu lassen¹.

Worauf es ankommt ist, daß die haftenden Kapitaleigner sich mit den Arbeitnehmern das Residualeinkommen ohne Beeinträchtigung der Investitionsneigung nur teilen werden, wenn diese bereit sind, einen Teil des Investitionsrisikos zu übernehmen. "Nur wenn sich der Rückgang der Haftung der Kapitaleigner und der Rückgang des erwarteten Einkommens aus Kapitalinvestitionen die Waage halten, bleibt der Ertragswert der Investitionen unverändert und deshalb im Prinzip auch die Investitionsneigung."²

Ähnlich anderen vermögenspolitischen Modellen kann das Gewinnbeteiligungskonzept mit der Vermögensbildung gekoppelt werden, indem die Arbeitnehmer einen Teil ihrer Bezüge aus dem Residualeinkommen vermögenswirksam anlegen. Zu diesem Zweck kann der Aufbringungsfonds mit einem zentralen Anlagefonds verbunden werden oder, so die individuelle Regelung, jeder Arbeitnehmer erhält ein Sperrkonto in Verbindung mit einem Bankdepot für Wertpapiere. Entscheidend ist, daß überhaupt Vermögen gebildet wird; dabei ist wohl nicht zu umgehen, daß die Mittel zu einem erheblichen Teil gesetzlich oder vertraglich über einen längeren Zeitraum gebunden werden. In dem Maße, wie die Querverteilung des Einkommens an Gewicht gewinnt, verliert die Lohnquote, und damit die funktionale Einkommensverteilung, an Bedeutung im Zielkatalog von Arbeitnehmern und Gewerkschaften.

¹ Dabei soll jedoch die unternehmensindividuelle Gewinnkomponente nicht außer acht gelassen werden, so daß die Arbeitnehmer ein Interesse daran haben, daß ihr Unternehmen einen Gewinn erzielt.

² SVR, JG 1972/73, Tz. 505.

Die Unzulänglichkeiten des Vorschlages erkennt der Rat selbst, wenn er feststellt: "Dies ist kein Plan zur Gewinnbeteiligung und Vermögensbildung, nicht einmal ein rudimentärer."¹ Zahlreiche Probleme bleiben ungelöst, so zum Beispiel die Abgrenzung der Haftungssumme der Arbeitnehmer, die unterstellte Äquivalenz von Kapitaleigner- und Arbeitnehmerhaftung, die Berechnung des beteiligungsfähigen Gewinns, der Schlüssel, nach dem die Gewinne und die Mittel des Aufbringungsfonds verteilt werden², steuerliche Hindernisse, Fragen geeigneter Unternehmensverfassungen und die Rolle der Gewerkschaften.

Ein Vermögenskonzept, das entsprechend den Grundgedanken des Sachverständigenrates entwickelt würde, könnte der vermögenspolitischen Diskussion fruchtbare Anstöße geben, weil nicht einseitig kreislauftheoretisch (in der Tradition des Kaldorschen Verteilungsmodells) argumentiert wird, sondern explizit Rentabilitäts Gesichtspunkte, die auf der Angebotsseite eine Rolle spielen, berücksichtigt werden. Zusammengefaßt sind die Vorteile, die man sich versprechen kann:

- Die Nominallohnpolitik der Gewerkschaften wird von Auseinandersetzungen um die Einkommensumverteilung entlastet, ohne daß das Ziel einer Umverteilung aufgegeben werden müßte.
- Das Wachstums-, Beschäftigungs- und Preisniveauziel sind gleichzeitig eher zu erreichen als es sonst der Fall wäre.
- Die Tarifautonomie bleibt nicht nur in vollem Umfang gewahrt, sondern wird noch um den Bereich der Vermögenspolitik erweitert.

¹ SVR, JG 1972/73, Tz. 515.

² Nicht das "Ob" sondern das "Wie" einer Gewinnbeteiligung sollte nach Molitor im Vordergrund stehen, d.h. zu diskutieren wäre seiner Meinung nach über die Modalitäten einer Unternehmensbeteiligung der Beschäftigten. Damit sind jedoch Probleme des Anlagefonds angesprochen, die der Rat, dem Anliegen entsprechend, gar nicht näher erörtert. Siehe B. Molitor, Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung - Zum vermögenspolitischen Konzept des Sachverständigenrates, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 19. Jahr (1974), S. 89 ff., insbesondere S. 95 f.

- Die Gewinnbeteiligung beinhaltet einen direkten Rückkopplungsmechanismus für die Tarifparteien, da nicht-stabilitätskonforme Lohnabschlüsse zu Gewinneinbußen und Einkommensausfällen für die Arbeitnehmer führen¹. Es läßt sich durch Simulationsrechnungen zeigen, daß die Gewinnbeteiligung zu einer stetigeren Entwicklung des Einkommens führt².
- Da die Gewinnbeteiligung tendenziell (je nach Ausgestaltung des Aufbringungsfonds) unternehmensspezifisch erfolgt, ist auch zu erwarten, daß sich im Wachstumsprozeß die Lohnstruktur differenzierter entwickelt als es sonst der Fall wäre: Wachstumsbranchen erzielen im allgemeinen überdurchschnittliche Gewinne; folglich wird dort das Gesamteinkommen der Arbeitnehmer schneller zunehmen als in schrumpfenden Branchen. Die verbesserte Signalfunktion relativer Preisänderungen dürfte die Reallokation der Arbeitskräfte im Strukturwandel begünstigen³.

¹ Gahlen, Leifert (1974), S. 114 bezeichnen diesen Mechanismus unzutreffend als "Indexklausel für die Lohnentwicklung". Ihre Kritik an dem Konzept richtet sich besonders dagegen, daß bei Verlusten die Arbeitnehmer automatisch mit einem Teil des Einkommensverlustes belastet werden. Zu bedenken ist jedoch, daß anderenfalls die Wahrscheinlichkeit, den Arbeitsplatz zu verlieren, größer wäre.

² O. Hübler, Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer bei begrenzter Haftung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 28 (1977), S. 196 ff., hier S. 214.

³ Die Lohnstruktur flexibler zu gestalten ist Ziel eines Vorschlages von Hayek aus dem Jahre 1967, der starke Parallelen zum Sachverständigenratskonzept aufweist. Geschlossen werden soll danach ein Generalvertrag, "durch die die Gesamtheit der Arbeitgeber der Gesamtheit der Arbeitnehmer, zunächst auf ein Jahr, die bisherige Reallohnsumme zusätzlich eines Anteils an dem Anwachsen der Gewinne zusichert, aber jeder einzelnen Gruppe oder jedem einzelnen Arbeiter laufend nur einen gewissen Anteil, sagen wir fünf Sechstel, seines bisherigen Lohnes auszahlt und den Rest ... in zwei Monatsraten, zu Jahresende und nach Bilanzabschluß, unter den Beschäftigten ... im Verhältnis zu der Veränderung der Gewinne verteilt, die sich unter Zugrundelegung der ausgezahlten fünf Sechstel der Löhne ergibt." Vgl. F.A. v. Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1967, S. 19 f.

Von den Kritikern des Konzeptes wird konzidiert, daß es zugunsten der Arbeitnehmer einen Umverteilungseffekt gibt und sie infolgedessen besser gestellt sind als bei nur kontraktbestimmtem Einkommen¹. Ihnen ist jedoch der Effekt "zu gering", der sich aus dem fiktiven Rechenbeispiel des Sachverständigenrates² oder aus Simulationsrechnungen ergibt.

Während über den Umfang der wünschenswerten Umverteilung verschiedene Ansichten bestehen mögen, ist der Schluß nicht uneingeschränkt zulässig, daß derselbe Umverteilungseffekt auch mit einer Gewinnbeteiligung ohne Arbeitnehmerhaftung oder durch "aktive Lohnpolitik" zu erreichen wäre³; denn dann wird nicht mehr mutatis mutandis sondern ceteris paribus argumentiert. Werden die Rentabilitätswirkungen der alternativen Vorgehensweisen nicht berücksichtigt, mag sich zwar der gewünschte Umverteilungseffekt einstellen, aber erfahrungsgemäß nur auf Kosten eines geringeren Beschäftigungsstandes und/oder weniger Geldwertstabilität.

Im Zielkatalog der Gewerkschaften spielt die Vermögenspolitik nur eine untergeordnete Rolle. Die überwiegend ablehnende Haltung der Arbeitnehmerorganisationen beruht einmal auf der (nicht näher erläuterten) "sozialistischen Tradition der deutschen Arbeiterbewegung"⁴. Zum anderen

¹ Hübler (1977), S. 204; Gahlen, Leifert (1974), S. 116.

² SVR, JG 1972/73, Tz. 507.

³ So Hübler (1977), S. 216. Vergleiche auch die generelle Ablehnung der Ertragsbeteiligung durch die Gewerkschaften von H.-J. Krupp, Kritik der überbetrieblichen Ertragsbeteiligungspläne, in: K.H. Pitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik, Hamburg 1974, S. 127 ff. Auf S. 146 heißt es: "Durch überbetriebliche Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand kann die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer verbessert werden. Durch eine gesamtwirtschaftlich abgesicherte (?) aktive Lohnpolitik kann dies jedoch schneller und wirkungsvoller erreicht werden."

⁴ W. Höhnen, Zwanzig Jahre vermögenspolitische Diskussion, in: Pitz (1974), S. 25 ff., hier S. 40.

stehen wegen der kurzfristig orientierten Einkommensinteressen der gewerkschaftlichen Basis Lohnverhandlungen im Zentrum der gewerkschaftlichen Strategie - jede nennenswerte Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand setzt dagegen einen Konsumverzicht über einen längeren Zeitraum voraus. Schließlich haben die Gewerkschaften kein Interesse darin, daß Vermögenspolitik von wie auch immer gearteten Partnerschaftsgedanken geleitet wird, da das zu einer "Entsolidarisierung der Arbeitnehmerschaft" führen würde¹. Ganz ablehnend stehen die Gewerkschaften betrieblich-individuellen Plänen zur Vermögensbildung gegenüber, weil diese Konzepte nicht mitgliederbindend für ihre Organisation wirken. Der Vorschlag des Sachverständigenrates schließt jedoch nicht aus, daß die Beteiligungsmittel einem überbetrieblichen Anlagefonds zugeführt werden, der von Gewerkschaften verwaltet werden könnte. Die Gewerkschaften werden allerdings das wirtschaftliche Gewicht des Fonds als "gesellschaftspolitische Gegenmacht" auffassen und einsetzen, "die aus den gleichen Gründen wie jede andere Form wirtschaftlicher Macht unerwünscht wäre."²

Abschließend sei noch auf eine etwas verschleiert vorgetragene Annahme des Sachverständigenrates eingegangen, die die Attraktivität der Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung für die Gewerkschaften zusätzlich mindert: Die Eleganz des Konzeptes beruht (auch) darauf, daß nur einmal von den Arbeitnehmern auf einen Teil des Einkommenszuwachses verzichtet werden soll, um die ~~Haftungssumme~~ bereitstellen, und daß in den folgenden Perioden "ihre kontraktbestimmten Einkommen um die Steigerungsraten erhöht (werden), die sich auch ohne eine Beteiligungsregelung aus den

¹ Diese Gefahr ist für die Gewerkschaften besonders dann gegeben, wenn die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer sehr eng an die Gewinnentwicklung des jeweiligen Unternehmens anknüpfen würde. Als Beispiel einer derartigen Entwicklung siehe oben S. 47, Fn. 1, das Ungarische Modell.

² SVR, JG 1972/73, Tz. 512.

Tarifverhandlungen ergäben."¹ Ihre Eventualverpflichtung beläuft sich aber stets auf den in der ersten Periode für Haftungszwecke vereinbarten Prozentsatz der Lohnsumme, erhöht sich also stetig im Zeitablauf. "Das Rätsel löst sich jedoch, wenn man erfährt, daß der Rat als Bezugsgröße der Lohnforderungen für die zweite Periode nur das Arbeitseinkommen annimmt, das in der ersten Periode fest um 5 Prozent erhöht wurde, nicht auch den für den Gewinnfall vereinbarten Lohnanteil von 4 Prozent, der später hinzukommt. Das zieht natürlich eine entsprechende Lohnkostensparnis der Unternehmen für die jeweils nächste Periode nach sich"².

Abschließende Bemerkungen

Für die Liste einkommenspolitischer Maßnahmen kann nicht der Anspruch erhoben werden, erschöpfend das gesamte Terrain behandelt zu haben. Trotzdem dürften einige der wichtigsten Grundtypen aus der Vielzahl der Vorschläge erfaßt und analysiert worden sein, so daß die Gesichtspunkte, nach denen die Instrumente beurteilt wurden, auch für andere ähnlich gelagerte Vorschläge relevant sind³.

Die einkommenspolitischen Ansätze können nicht nur unter Einkommenspolitik I und II subsumiert werden, wofür die Kriterien "marktkonform" bzw. "wettbewerbsfördernd" ausschlaggebend sind; vielmehr wäre es auch möglich danach zu unterscheiden, welche Schenkel des "uneasy triangle" miteinander vereinbar gemacht werden sollen.

Ziel der einen Kategorie von Instrumenten ist es, das Stagflationsproblem angesichts machtvoller autonomer Interessengruppen zu lösen, und zwar so, daß die Inflationsrate reduziert wird, ohne durch ein temporäres Überschießen der Reallöhne eine Stabilisierungsarbeitslosigkeit in Kauf nehmen

¹ SVR, JG 1972/73, Tz. 507.

² Molitor (1974), S. 93. Der Sachverständigenrat unterstellt in seinem Rechenbeispiel Lohnerhöhungen um insgesamt 9 vH.

³ Es sei nur auf die Parallelität von TIP, die hier erörtert wurden, und der Incomes Gains Tax verwiesen, die von B. Wootton vorgeschlagen wurde. Vgl. B. Wootton, Incomes Policy. An Inquest and a Proposal, London 1974, insbesondere S. 88 ff.

zu müssen. Das zentrale Anliegen ist, Inflationserwartungen mit der tatsächlichen Entwicklung kompatibel zu machen. Zu den Instrumenten, die in diesem Zusammenhang zum Einsatz kommen können, zählen u. a. Lohn-Preis Standards, Moral Suasion, Kooperative Einkommenspolitik, aber auch TIP und Lizenzen.

Ziel der anderen Kategorie einkommenspolitischer Maßnahmen ist es, die Schenkel "Gruppenautonomie" und "Vollbeschäftigung" in Einklang zu bringen. Damit könnte nicht nur die "natürliche" Arbeitslosenquote selbst gesenkt werden, sondern auch die Schwankungen der Arbeitslosenquote um die "natürliche" Rate vermindert werden, die auf einer verteilungsorientierten Lohnpolitik beruhen. Neben den angebotsorientierten Maßnahmen auf Faktor- und Gütermärkten, die oben allgemein unter Marktpolitik zusammengefaßt wurden, fallen in diese Kategorie Lizenzen und TIP als langfristig konzipierte Instrumente. Da beide wahrscheinlich erhebliche allokativen Nebenwirkungen aufweisen werden, ist zu untersuchen, inwieweit nicht das gegebene Ziel, u. U. in Verbindung mit einer Vermögenspolitik auf breiter Basis, durch eine gewerkschaftseigene Arbeitslosenversicherung erreicht werden könnte¹.

Wo und wann Instrumente der ersten Kategorie auch angewandt wurden, das Resultat der ergriffenen Maßnahmen war wenig befriedigend. TIP und Lizenzen könnten dazu beitragen, den angesprochenen Zielkonflikt zu lösen,

¹ Eine Reihe weiterer Vorschläge, die mehr spontan in die Diskussion eingebracht wurden, wird von Teichmann (1974 a), S. 1199 ff. diskutiert: J. Klaus erwägt, den Gewerkschaften für den Verzicht auf eine verteilungsorientierte Lohnpolitik ein umfassendes Mitspracherecht bei der Festlegung des wirtschaftspolitischen Gesamtprogramms einzuräumen und die Tarifautonomie auf die Preisgestaltung auszudehnen. W. Krelle unterstellt, daß durch erweiterte betriebliche Mitbestimmung der Verteilungskonflikt überwunden werden kann. Nach E. Scheele sollen die Gewerkschaften im Rahmen der Tarifautonomie nur über relative Lohnerhöhungen bei vorgegebener Lohnsumme verhandeln dürfen. G. Haberler und J. Meade wollen die Macht der Gewerkschaften dadurch begrenzen, daß sie Mitglieder streikender Gewerkschaften von zukünftigen Arbeitslosengeldzahlungen ausnehmen.

Die Vorschläge erscheinen kaum geeignet, das entstehende Problem zu lösen; denn sie beinhalten entweder lediglich eine institutionelle Verlagerung des Problems auf eine andere Ebene oder sind mit der Tarifautonomie nicht vereinbar bzw. sozialpolitisch nicht zu vertreten.

aber auch hier nur vermutlich unter Inkaufnahme beträchtlicher Nebenwirkungen. Es ist deshalb die Frage, ob dem Zielkonflikt zwischen Beschäftigung und Inflation nicht besser als bisher mit einer Indexierung von Löhnen (und Preisen) begegnet werden könnte, wenn man sich schon nicht auf Globalsteuerung allein verlassen will. An diesem Ort kann nicht die intensive Diskussion um die Indexbindung nachgezeichnet werden, die besonders zu Beginn der siebziger Jahre stattfand¹. Von einer Indexierung kann man sich jedoch eine Reihe von Vorteilen versprechen, zum Beispiel:

- Indexklauseln sind mit der Tarifautonomie vereinbar; sie können von den Tarifparteien autonom in den Tarifverträgen vereinbart werden. Gesetzliche Hemmnisse (§ 3 WährG) könnten durch eine Generalgenehmigung beseitigt werden.
- "Ungewollte" Reallohnerhöhungen (mit den korrespondierenden Beschäftigungseffekten) aufgrund einer Kollision von Inflationserwartungen und tatsächlichen Inflationsraten können vermieden werden, indem ex post (z. B. nach jeweils drei Monaten) für die vorhergehende Periode der Inflationsausgleich gezahlt wird². Damit wird explizit über Reallöhne verhandelt. Verteilungsorientierte Lohnerhöhungen, die über das kosten-niveau-neutrale Maß hinausgehen, werden durch eine Indexierung nicht unterbunden.
- Eine Indexierung greift nicht in den Mechanismus der relativen Preise ein. Relative Preise bleiben flexibel, da nur absolute Preise bzw. deren Änderung von Indexklauseln erfaßt werden.

¹ Vergleiche stellvertretend für zahlreiche andere Beiträge die Aufsätze in W. Ehrlicher (Hrsg.), Probleme der Indexbindung, Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 2, Berlin 1974; R. Vaubel, A. Ahnefeld, Indexklauseln auf dem Index? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 34, Kiel 1974 und H. Giersch, M. Friedman, W. Fellner, E.M. Bernstein, A. Kafka, Essays on Inflation and Indexation, Washington, D.C. 1974.

² Mit Indexklauseln werden Nominallohnsteigerungen im Deflationsprozeß nach unten flexibel gemacht. Da von keynesianisch orientierten Ökonomen als Haupteinwand gegen eine restriktive Globalsteuerung vorgebracht wird, daß "Löhne nach unten starr" sind, dürfte einem "Demand Management" in Verbindung mit Indexklauseln auch in Stagflationsphasen nichts entgegenstehen, zumal die potentielle Wirksamkeit der Nachfragesteuerung auch von Keynesianern unbestritten ist.

Einige der am häufigsten vorgetragenen Einwände gegen Indexklauseln haben demgegenüber ein vergleichsweise geringes Gewicht:

- Das Argument, Indexklauseln seien ein "Schwungrad der Inflation", verkennt Ursache und Wirkungen von Preissteigerungen. Inflation als ein monetäres Phänomen kann und soll nicht mit Indexklauseln beseitigt werden. Indexklauseln mindern die nachteiligen Begleiterscheinungen einer restriktiven Nachfragesteuerung, die auf Preisniveaustabilität zielt.
- Es wird angeführt, daß der Widerstand der Unternehmen gegen "cost-push" sinke, da eine Überwälzung in den Preisen automatisch erfolge. Inwieweit das der Fall sein wird, ist ein Problem der Globalsteuerung und wäre nur bedeutsam, wenn die Geldpolitik akkommodiert.
- Der Vorwurf der Unwirksamkeit ist nur bei einem Teil der Länder aufrechtzuerhalten, die Erfahrungen mit Indexklauseln gemacht haben. Gegenbeispiele sind u. a. Brasilien und Belgien. Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit entscheidende Erfolgsbedingungen nicht vorlagen, wie beispielsweise die außenwirtschaftliche Absicherung einer Anti-Inflationspolitik und die Wahl des "richtigen" Indexes¹.

In konjunkturellen Phasen, in denen das Nominalwertprinzip durch hohe und möglicherweise steigende Inflationsraten ausgehöhlt wird, bieten Indexklauseln als "second-best" Lösung einen hinreichenden Schutz vor unbeabsichtigten, nachteiligen Verteilungswirkungen, die besonders im Gefolge einer Stabilisierungspolitik auftreten können. Indexklauseln hätten vermutlich die Rezession in der Bundesrepublik Mitte der siebziger Jahre nicht

¹ Sind Löhne "überindexiert", führt eine Preissteigerung, die ihre Ursache in einem Schock auf der Angebotsseite (z. B. Ernteausschlag) hat, automatisch zu einer Lohnsteigerung, obwohl real weniger zu verteilen ist.

Manipulationen des Preisindex können zwar nicht ausgeschlossen werden; sie sind jedoch im Fall der Bundesrepublik angesichts einer wachsamen Öffentlichkeit und der gesetzlichen Stellung des Statistischen Bundesamtes wenig wahrscheinlich.

verhindern können; aber die Chance, einen abrupten, nicht antizipierten Anstieg der Lohnquote mit den nachfolgenden Beschäftigungseffekten zu umgehen, wurde nicht genutzt. Vielleicht führen die Versäumnisse der Vergangenheit dazu, daß das Stagflationsproblem in Zukunft verstärkt unter Zuhilfenahme von Indexklauseln angegangen wird. Argumente für Indexklauseln beruhen (auch) auf den Argumenten gegen die einkommenspolitischen Alternativen, die in dieser Arbeit analysiert wurden¹.

¹ Eine weitere Möglichkeit, dem Inflationsproblem zu begegnen, ohne dabei unerwünschte Mengeneffekte und andere Nebenwirkungen (Fehlallokation von Ressourcen, Aufgabe der Tarifautonomie) in Kauf nehmen zu müssen, bietet die Einführung einer wertgesicherten Parallel-Währung. Siehe dazu die eingehende Argumentation in R. Vaubel, *Strategies for Currency Unification. The Economics of Currency Competition and the Case for a European Parallel Currency*, Tübingen 1978. Allerdings werden Überlegungen, eine neue nationale Währung einzuführen, erst bei sehr hohen Inflationsraten angestellt werden.

Literaturverzeichnis

- Ahnefeld, A., Neuere Versuche mit der Einkommenspolitik, Die Weltwirtschaft, 1972, Heft 1, S. 20 ff.
- Aoki, M., A. Leijonhufvud, Cybernetics and Macroeconomics: A Comment, Economic Inquiry, Vol. 14 (1976), S. 251 ff.
- Ashby, W.R., An Introduction to Cybernetics, London 1965.
- Balassa, B., The Economic Reform in Hungary - Ten Years After, European Economic Review, Vol. 11 (1978), S. 245 ff.
- Barber, W.J., The Kennedy Years: Purposeful Pedagogy, in: C.D. Goodwin (Hrsg.), Exhortation and Controls. The Search for a Wage-Price Policy 1945-1971, Washington, D.C. 1975, S. 135 ff.
- Biehl, D., G. Hagemann, K.H. Jüttemeier, H. Legler, Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte, Tübingen 1978.
- Blackaby, F., Incomes Policy and Inflation, National Institute Economic Review, No. 53 (1971), S. 34 ff.
- Böckenförde, E.-W., Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: ders. (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976, S. 359 ff.
- Bourne, H.E., Food Control and Price Fixing in Revolutionary France, Journal of Political Economy, Vol. 27 (1919), S. 73 ff. und S. 188 ff.
- Brehmer, E., M.R. Bradford, Incomes and Labor Market Policies in Sweden, 1945-1970, IMF-Staff Papers, Vol. 21 (1974), S. 101 ff.
- Bronfenbrenner, M., Income Distribution Theory, Chicago 1971.
- , F.D. Holzman, Survey of Inflation Theory, American Economic Review, Vol. 53 (1963), S. 593 ff.
- Brunner, K., Monopole schaffen keine Inflation, Wirtschaftswoche, 29. Jg. (1975), Heft 40, S. 44 ff.
- Cansier, D., Steuerpolitische Ansatzpunkte der Anbieterinflationbekämpfung, Berlin 1971.
- Carlson, J.A., M. Parkin, Inflation Expectations, Economica, Vol. 42 (1975), S. 123 ff.
- Cassel, D., Die Konzertierte Aktion: Instrument einer rationalen Stabilisierungspolitik? In: D. Cassel u. a. (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 251 ff.
- , H.J. Thieme, Einkommenspolitik, Köln 1977.

- Coase, R.H., The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (1960), S. 1 ff.
- Cochrane, J.L., The Johnson Administration: Moral Suasion Goes to War, in: C.D. Goodwin (Hrsg.), *Exhortation and Controls. The Search for a Wage-Price Policy 1945-1971*, Washington, D.C. 1975, S. 193 ff.
- , J.A. Graham, *Cybernetics and Macroeconomics*, *Economic Inquiry*, Vol. 14 (1976), S. 241 ff.
- Committee for Economic Development, *Further Weapons against Inflation*, New York 1970.
- Corina, J., Can an Incomes Policy Be Administered? *Journal of Industrial Relations*, Vol. 5 (1967), S. 287 ff.
- Council of Economic Advisors, The Strategy of Policy: Short Run and Long Run, in: A.M. Okun (Hrsg.), *The Battle Against Unemployment*, 2. Aufl., New York 1972, S. 182 ff.
- Darby, M.R., The U.S. Economic Stabilization Program of 1971-1974, in: *The Illusion of Wage and Price Control* (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 235 ff.
- Davis, O.A., M.J. Kamien, Externalities, Information and Alternative Collection Action, in: R.H. Haveman, J. Margolis (Hrsg.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago 1970, S. 74 ff.
- Deutsch, K. *The Nerves of Government*, London 1963.
- Dildine, L.L., E.M. Sunley, Administrative Problems of Tax-Based Incomes Policies, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2 (1978), S. 378 ff.
- Dunlop, J.T., *Inflation and Incomes Policies: The Political Economy of Recent U.S. Experience*, *Public Policy*, Vol. 23 (1975), S. 135 ff.
- Ehrlicher, W., (Hrsg.), *Probleme der Indexbindung*, Beihefte zur *Kredit und Kapital*, Heft 2, Berlin 1974.
- Estey, M., *Wages and Wage Policy 1962-71*, in: W. Fellner u. a. (Hrsg.), *Economic Policy and Inflation in the Sixties*, Washington, D.C. 1972, S. 155 ff.
- Fautz, W., Verteilungskampfhypothese der Inflation. Eine kritische Übersicht, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 114. Jg. (1978), S. 163 ff.
- Feldstein, M.S., *Lowering the Permanent Rate of Unemployment*, Washington, D.C. 1973.
- Fellner, W., *Towards a Reconstruction of Macroeconomics*, Washington, D.C. 1976.
- , u. a., *The Problem of Rising Prices*, O.E.E.D., Paris 1962.

- Fels, G., H. Giersch, H. Müller-Groeling, K.D. Schmidt, Neue Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik, Die Weltwirtschaft, 1971, Heft 1, S. 5 ff.
- Fogarty, M.P., Fiscal Measures and Wage Settlements, British Journal of Industrial Relations, Vol.11 (1973), S. 29 ff.
- Frey, B.S., Die Renaissance der politischen Ökonomie, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 110 Jg. (1974), S. 357 ff.
- , Umweltökonomie, Göttingen 1972.
- Friedman, M. An Economist's Protest, Glen Ridge 1972.
- , Nobel Lecture. Inflation and Unemployment, Journal of Political Economy, Vol.85 (1977), S. 451 ff.
- , The Role of Monetary Policy, American Economic Review, Vol. 58, (1968), S. 1 ff.
- , What Price Guideposts? In: G.P. Shultz, R.Z. Aliber (Hrsg.), Guidelines, Informal Control and the Market Place, Chicago, London 1966, S. 17 ff. und S. 55 ff.
- Gahlen, B., Grundfragen der Stabilisierungspolitik. In: WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Stabilisierungspolitik, Köln 1974, S. 7 ff.
- , E. Leifert, Die Vorschläge des Sachverständigenrats zur Einkommenspolitik. In: B. Gahlen (Hrsg.), Wachstumszyklen und Einkommensverteilung, Tübingen 1974, S. 79 ff.
- Giersch, H., Episoden und Lehren der Globalsteuerung. In: Wirtschaftspolitik - Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern, Stuttgart 1976, S. 277 ff.
- , Konjunktur- und Wachstumspolitik, Band II, Wiesbaden 1977.
- , Princeton Seminar, Manuskript 1978.
- , Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, Kyklos, Vol. 20 (1969), S. 147 ff.
- , Strategien der Wachstumspolitik, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 119 (1963), S. 239 ff.
- , M. Friedman, W. Fellner, E.M. Bernstein, A. Kafka, Essays on Inflation and Indexation, Washington, D.C. 1974.
- Goodwin, R.M., Iteration, Automatic Computers and Economic Dynamics, Metroeconomica, Vol. 3 (1951), S. 1 ff.
- Gordon, R.J., Comment, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 349 ff.
- , Wage-Price Controls and the Shifting Phillips Curve, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1972), S. 417 ff.

- Grayson, J., Confessions of a Price Controller, Homewood, Ill. 1974.
- , A View from the Outside of the Inside of Upside Down. In: The Illusion of Wage and Price Control (o.Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S.163 ff.
- Greenspan, A.S., Diskussionsbeitrag, Brookings Papers on Economic Activity, No.2 (1978), S.511 ff.
- Haberler, G., Beitrag in: Committee for Economic Development, Problems of the United States Economic Development, Vol.1, New York 1958, S.137 ff.
- , Incomes Policies and Inflation - An Analysis of Basis Principles, American Enterprise Institute, Special Analysis No.11, Washington, D.C. 1971.
- , Incomes Policy and Inflation: Some Further Reflections, American Economic Review, Vol.62 (1972), S.234 ff.
- , Stagflation: An Analysis of the Causes and Cures. In: B. Balassa, R. Nelson (Hrsg.), Economic Progress, Private Values and Public Policy, Amsterdam 1977, S.311 ff.
- Harrod, R.F., Towards a New Economic Policy, Manchester 1967.
- v. Hayek, F.A., Beitrag in: Committee for Economic Development, Problems of the United States Economic Development, Vol.1, New York 1958, S.147 ff.
- , The Economics of Abundance, In: H. Hazlitt (Hrsg.), The Critics of Keynesian Economics, Princeton, N.J. 1960, S.126 ff.
- , Inflation, the Misdirection of Labour, and Unemployment. In: ders., Full Employment at Any Price? Institute of Economic Affairs, London 1975, S.15 ff.
- , A Tiger by the Tail, 2.Aufl., London 1978.
- , Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kiel 1967.
- Helms, V., Investitionsfonds und Lenkung privater Investitionen, Darmstadt 1976.
- Hesse, K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 8.Aufl., Freiburg 1975.
- Hicks, J.R., Economic Foundations of Wage Policy, Economic Journal, Vol.65 (1955), S.389 ff.
- , The Theory of Wages, London 1932.
- Höhnen, W., Zwanzig Jahre vermögenspolitische Diskussion. In: K.H. Fitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögenspolitik, Hamburg 1974, S.25 ff.

- Holt, C.C., How Can the Phillips Curve be Moved to Reduce Both Unemployment and Inflation? In: E.S. Phelps et al., Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory, London 1970, S. 224 ff.
- Houthakker, H.S., Are Controls the Answer? Review of Economics and Statistics, Vol. 54 (1972), S. 231 ff.
- Howard, J.V., A Method of Controlling Inflation, Economic Journal, Vol. 86 (1976), S. 832 ff.
- Hübler, O., Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer bei begrenzter Haftung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 28 (1977), S. 196 ff.
- Hunter, L.C., Some Lessons from the Failure of British Incomes Policies. In: W. Galenson (Hrsg.), Incomes Policy: What Can We Learn from Europe, New York 1973, S. 1 ff.
- Isard, P., The Effectiveness of Using the Tax System to Curb Inflationary Collective Bargains: An Analysis of the Wallich-Weintraub Plan, Journal of Political Economy, Vol. 81 (1973), S. 733 ff.
- Jecht, H., Übergewinnsteuer. In: E. v. Beckerath u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart 1959, 10. Band, S. 425 ff.
- Johnson, G.E., Economic Analysis of Trade Unionism, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 65 (1975), S. 23 ff.
- Johnson, H.G., Notes on Incomes Policy and the Balance of Payments. In: M. Parkin, M.T. Sumner (Hrsg.), Incomes Policy and Inflation, Manchester 1972 b, S. 268 ff.
- , Recent Development in Monetary Theory - a Commentary. In: ders., Further Essays in Monetary Economics, London 1972 a, S. 21 ff.
- , Ein Überblick über die Inflationstheorie. In: ders., Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik, Berlin 1969, S. 115 ff.
- Jones, S.L., The Lessons of Wage and Price Controls. In: J. Kraft, B. Roberts (Hrsg.), Wage and Price Controls. The U.S. Experiment, New York u. a. 1975, S. 1 ff.
- Keinath, K., Theoretische Aspekte der Stagflationserklärung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 193 (1978), S. 13 ff.
- Kern, M., Konzertierte Aktion als Versuch der Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, Köln 1973.
- Klaus, J., Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, Zeitschrift für Nationalökonomie, Band 29 (1969), S. 385 ff.
- , M. Gömmel, Unterschiedliche Ansätze der Einkommenspolitik: Paritätische Kommission und Konzertierte Aktion, In: B. Külpe, W. Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, S. 175 ff.

- Kotowitz, Y., R. Portes, 'The Tax on Wage Increases', *Journal of Public Economics*, Vol. 3 (1974), S. 113 ff.
- Krupp, H.-J., Kritik der überbetrieblichen Ertragsbeteiligungspläne. In: K.H. Pitz (Hrsg.), *Das Nein zur Vermögenspolitik*, Hamburg 1974, S. 127 ff.
- Külp, B., Zur Problematik der Tarifautonomie, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 17. Jahr (1972), S. 109 ff.
- Krzyzaniak, M., R. Musgrave, *The Shifting of the Corporation Income Tax*, Baltimore 1963.
- Laidler, D., M. Parkin, Inflation: A Survey, *Economic Journal*, Vol. 85 (1975), S. 741 ff.
- Larenz, K.F., *Untersuchungen zur Einkommenspolitik*, Tübingen 1968.
- Latham, R.W., D.A. Peel, 'The Tax on Wage Increases' When the Firm is a Monopsomist, *Journal of Public Economics*, Vol. 8 (1977), S. 247 ff.
- Lent, G.E., Excess-Profits Taxation in the United States, *Journal of Political Economy*, Vol. 59 (1951), S. 481 ff.
- Lerner, A.P., A Wage-Increase Permit Plan to Stop Inflation, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2 (1978), S. 491 ff.
- , Stagflation - Its Cause and Cure, *Challenge*, Vol. 20 (1977), S. 14 ff.
- Martin, M., *Incomes Policy: Its Justification and Formulation*, New York 1973.
- Meade, J.E., *Wages and Prices in a Mixed Economy*, Second Wincott Memorial Lecture, London 1971.
- Michell, H., The Edict of Diocletian: A Study of Price Fixing in the Roman Empire, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 13 (1947), S. 1 ff.
- Mills, D.Q., *Government, Labor and Inflation*, Chicago, London 1975.
- Mitchell, D.J.B., The Impact and Administration of Wage Controls. In: J. Kraft, B. Roberts (Hrsg.), *Wage and Price Controls. The U.S. Experiment*, New York u. a. 1975, S. 36 ff.
- Möller, A. (Hrsg.), *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - Kommentar*, Hannover 1968.
- Molitor, B., Gewinnbeteiligung bei begrenzter Haftung, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 19. Jahr (1974), S. 99 ff.
- Moore, T.G., Incomes Policy, its Rationale and Development. In: W. Fellner u. a. (Hrsg.), *Economic Policy and Inflation in the Sixties*, Washington, D.C. 1972, S. 199 ff.

- Mücl, W.J., Vermögenspolitische Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975.
- Mundell, R.A., The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability, IMF-Staff Papers, Vol. 9 (1962), S. 70 ff.
- , Exchange Rate Margins and Economic Policy. In: J.C. Murphy, Money in the International Order, Dallas 1964, S. 66 ff.
- Musgrave, R.A., Finanztheorie, Tübingen 1974.
- Nowotny, E. (Hrsg.), Löhne, Preise, Beschäftigung, Frankfurt am Main 1974.
- OECD (Hrsg.), Inflation: The Present Problem, Paris 1970.
- , Present Policies against Inflation, Paris 1971.
- Okun, A.M., Out of the Stagflation Swamp, Across the Board, Vol. 15 (1978), S. 68 ff.
- Olson, M., The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass. 1965.
- Oppenheimer, P.M., Why have General Anti-inflation Policies not Succeeded? In: E. Lundberg (Hrsg.), Inflation Theory and Anti-inflation Policy, Boulder, Col. 1977, S. 445 ff.
- Parkin, M., Wage and Price Controls. The Lesson from Britain, In: The Illusion of Wage and Price Control (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 101 ff.
- , M.T. Sumner, R.A. Jones, A Survey of the Evidence of the Effects of Incomes Policy on the Rate of Inflation. In: M. Parkin, M.T. Sumner (Hrsg.), Incomes Policy and Inflation, Manchester 1972, S. 1 ff.
- , M.T. Sumner, R. Ward, The Effect of Excess Demand, Generalized Expectations and Wage-Price Controls on Wage Inflation in the U.K.: 1956-71. In: K. Brunner, A.H. Meltzer (Hrsg.), The Economics of Price and Wage Controls, Amsterdam 1976, S. 193 ff.
- Pechman, J.A., Comment, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978), S. 390 ff.
- Pfeiffer, R., Kybernetische Analyse ökonomischer Makromodelle für die Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1975.
- Phelps Brown, E.H., Guidelines for Growth and for Incomes. In: G.P. Shultz, R.Z. Aliber (Hrsg.), Guidelines, Informal Control and the Market Place, Chicago, London 1966, S. 143 ff.
- Phillips, A.W., The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957, Economica, Vol. 25 (1958), S. 283 ff.
- Pohlman, J.E., Price Controls. Lessons from Recent Experience. In: J. Kraft, B. Roberts (Hrsg.), Wage and Price Controls, New York 1975, S. 11 ff.

- Portes, R., The Control of Inflation: Lessons from East Europe, *Economica*, Vol. 44 (1977), S. 109 ff.
- Poole, W., The Costs of Wage-Price Controls. In: A. M. Okun (Hrsg.), *The Battle Against Unemployment*, New York 1972, S. 235 ff.
- Rall, W., *Zur Wirksamkeit der Einkommenspolitik*, Tübingen 1975.
- Rees, A., New Policies to Fight Inflation: Sources of Skepticism, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2 (1978), S. 453 ff.
- Ribhegge, W., *Rationale Einkommenspolitik aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie*, Tübingen 1978.
- Robertson, D. J., The Inadequacy of Recent Wage Policies in Britain, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 5 (1958), S. 99 ff.
- Romanis Braun, A., *Incomes Policies in Industrial Countries Since 1973*, unveröffentlichtes Manuskript 1978.
- , The Role of Incomes Policy in Industrial Countries Since World War II, *IMF-Staff Papers*, Vol. 22 (1975), S. 1 ff.
- Romans, J. T., Moral Suasion as an Instrument of Economic Policy, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 56 (1966), S. 1220 ff.
- Rule, W., *Money, Income and Prices: The Velocity of Money in Nine Major OECD Economies*, Ann Arbor, London 1975.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1970/71, 1965/66, 1972/73, 1974/75, 1973/74, 1977/78, 1978/79, 1976/77, 1975/76.*
- Samuelson, P. A., R. M. Solow, Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy, *American Economic Review*, Vol. 50 (1960), S. 177 ff.
- Sargent, T. J., N. Wallace, *Rational Expectations and the Theory of Economic Policy*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis 1975.
- Schuettinger, R., A Survey of Wage and Price Controls over Fifty Centuries. In: *The Illusion of Wage and Price Control* (o. Hrsg.), The Fraser Institute, Vancouver 1976, S. 59 ff.

- Schultze, C.L., The Reviewers Reviewed, American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 61 (1971), S. 45 ff.
- , The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy. In: R.H. Haveman, J. Margolis (Hrsg.), Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago 1970, S. 145 ff.
- Scott, M.F.G., A Tax on Price Increases? Economic Journal, Vol. 71 (1961), S. 350 ff.
- Seidman, L.S., A New Approach to the Control of Inflation, Challenge, Vol. 19 (1976), S. 39 ff.
- , A Payroll Tax-Credit to Restrain Inflation, National Tax Journal, Vol. 29 (1976), S. 398 ff.
- , Tax-Based Incomes Policies, Brookings Papers on Economic Activity, No. 2 (1978 a), S. 301 ff.
- , Would Tax Shifting Undermine Tax-Based Incomes Policy? Journal of Economic Issues, Vol. 12 (1978 b), S. 647 ff.
- Seitenzahl, R., Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974.
- Schatz, K.-W., Administrative und marktwirtschaftliche Maßnahmen zur Lösung des Umweltproblems. In: H. Giersch (Hrsg.), Das Umweltproblem in ökonomischer Sicht, Tübingen 1974, S. 125 ff.
- Schiller, K., Preisstabilität durch Globalsteuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966.
- Schlecht, O., Erfahrungen und Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus, Tübingen 1972.
- Sheahan, J., Incomes Policies, Journal of Economic Issues, Vol. 6 (1972), S. 9 ff.
- Shiller, R.J., ~~Rational Expectations~~ and the Dynamic Structure of Macroeconomic Models, Journal of Monetary Economics, Vol. 4 (1978), S. 1 ff.
- Simon, H.A., On the Application of Servomechanism Theory in the Study of Production Control, Econometrica, Vol. 20 (1952), S. 247 ff.
- Smith, A. D., An Analysis of the Proceedings. In: ders. (Hrsg.), The Labour Market and Inflation, London u. a. 1968, S. 139 ff.
- Solow, R.M., The Case against the Case against the Guideposts. In: G.P. Shultz, R.Z. Aliber (Hrsg.), Guidelines, Informal Control and the Market Place, Chicago, London 1966, S. 41 ff.
- Spahn, H.-P., Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik. In: G. Bombach u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus I, Berlin u. a. 1976, S. 213 ff.

- Stein, H., Unemployment, Inflation, and Economic Stability. In: A. M. Okun (Hrsg.), The Battle Against Unemployment, 2. Aufl., New York 1972, S. 21 ff.
- Stein, J.L., Inflation, Employment and Stagflation, Journal of Monetary Economics, Vol. 4 (1978), S. 193 ff.
- Streissler, E., Die schleichende Inflation als Phänomen der politischen Ökonomie, Zürich 1973.
- Teichmann, U., Das Lohnfondskonzept als Mittel zur rationalen Lohnpolitik. In: H.K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, 2. Halbband, Berlin 1974 a, S. 1195 ff.
- , Lohnpolitik, Stuttgart 1974 b.
- Tietmeyer, H., 'Konzertierte Aktion' - Konzept, Praxis und Erfahrungen, Kredit und Kapital, Band 2 (1969), S. 179 ff.
- Tinbergen, J., Economic Policy: Principles and Design, Amsterdam 1964.
- Tobin, J., How Dead is Keynes? Economic Inquiry, Vol. 15 (1977), S. 459 ff.
- , Inflation and Unemployment, American Economic Review, Vol. 62 (1972), S. 1 ff.
- Trapp, P., Geldmenge, Ausgaben und Preisanstieg in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1976.
- Tuchtfeldt, E., Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik. In: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt am Main 1971, S. 19 ff.
- Ulman, L., Phase II in Context: Towards an Incomes Policy for Conservatives. In: W. Galenson (Hrsg.), Incomes Policy: What Can We Learn from Europe, New York 1973, S. 80 ff.
- , R.J. Flanagan, Wage Restraint - A Study of Incomes Policies in Western Europe, Berkeley u. a. 1971.
- Vaubel, R., Strategies for Currency Unification. The Economics of Currency Competition and the Case for a European Parallel Currency, Tübingen 1978.
- , "Alternativen der Wirtschaftspolitik"? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 56, Kiel 1978.
- , A. Ahnefeld, Indexklauseln auf dem Index? Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 34, Kiel 1974.
- Wallich, H.C., Statement to Congress, Federal Reserve Bulletin, Vol. 64 (1978), S. 94 ff.

- Wallich, H.C., S. Weintraub, A Tax-Based Incomes Policy, Journal of Economic Issues, Vol. 5 (1971), S. 1 ff.
- Weinberg, N., The Death of the United States Guideposts. In: A. D. Smith (Hrsg.), The Labour Market and Inflation, London u. a. 1968, S. 24 ff.
- Weissel, E., Korreferat: Das Lohnfondskonzept als Mittel zur rationalen Lohnpolitik. In: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, 2. Halbband, Berlin 1974, S. 1213 ff.
- v. Weizsäcker, C.C., Grenzen der traditionellen Globalsteuerung, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 189 (1975), S. 1 ff.
- de Wolff, P., Incomes Policies. In: E. Lundberg (Hrsg.), Inflation Theory and Anti-Inflation Policy, Boulder, Col. 1977, S. 471 ff.
- Woll, A., Inflationstheoretische Begründung der Konzertierten Aktion. In: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion - Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt am Main 1971, S. 119 ff.
- Wood, W.D., P. Kumar (Hrsg.), Canadian Perspectives on Wage-Price Guidelines, Kingston 1976.
- Wootton, B., Incomes Policy. An Inquest and a Proposal, London 1974.
- Zimmermann, H., Korreferat zu: Versuch einer theoretischen und politischen Neuinterpretation der Einkommenspolitik. In: H. K. Schneider u. a. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, 2. Halbband, Berlin 1974, S. 1191 ff.
- Zippelius, R., Allgemeine Staatslehre, 6. Aufl., München 1978.

ARBEITSPAPIERVERZEICHNIS

75. H. Reisen, Ein komplettes Nachfragesystem des Nahrungsmittelverbrauchs für Indien, Kenia, Malaysia und Mexiko. Kiel, August 1978.
76. B. Risch, Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosenrate, Lohnquote und Inflation. Kiel, Oktober 1978.
77. P. Juhl, Struktur und Umfang der deutschen Exportförderungs politik. Eine Bestandsaufnahme. Kiel, Oktober 1978.
78. H. Lehment, Erklärungsansätze für das Schwanken von Wechselkursen. Kiel, Oktober 1978.
79. J. B. Donges, K.-W. Schatz, Growth and Trade Aspects of the Proposed Enlargement of the European Community. Kiel, Oktober 1978.
80. R. J. Langhammer, Der Süd-Süd-Handel - Substitut oder Komplement zum Nord-Süd-Warenaustausch. Kiel, Dezember 1978.
81. J. B. Donges, P. Juhl, Deutsche Privatinvestitionen im Ausland: Export von Arbeitsplätzen? Kiel, Dezember 1978.
82. R. Fürstenberg, Some Effects of Exchange Rate Changes. Kiel, Januar 1979.
83. Axel Neu, Arbeitsentgelte, Surrogatleistung und Verwendungsauflagen bei einer Reform des Jugendstrafvollzugs. Kiel, Januar 1979.
84. V. J. Geraci, W. Prewo, A Supply and Demand Model of B-lateral Trade in a Multicountry Framework, Kiel, Januar 1979.
85. B. E. Fischer, Faktorsubstitution in Mexikos Landwirtschaft. Empirische Evidenz und agrarpolitische Implikationen. Kiel, Februar 1979.
86. B. Leibert, Vorschlag für ein Prognose- und Simulationsmodell der Umwandlungsbereiche der Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, März 1979.
87. B. Risch, Zur Rolle und Ausgestaltung einer effizienten Einkommenspolitik, Kiel, April 1979.
88. B. Fischer, Agrarwirtschaftliche Entwicklung und Agrarpolitik - Mexiko 1960 - 1975. Kiel, April 1979.