
LOHNPOLITISCHE KONZEPTIONEN UND VERMÖGENSBILDUNG

Rezension von: Karlheinz Kleps,
Lohnpolitische Konzeptionen und
Vermögensbildung, Wege aus der
Stabilitäts- und verteilungspolitischen
Sackgasse. Schriften zur monetären
Ökonomie, Band 14, Nomos
Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
1982, 437 Seiten.

In einer Zeit weltweit geringen Wirtschaftswachstums, schwacher Konjunktur und überwiegend pessimistischer Zukunftserwartungen hat Kleps jüngst ein Werk vorgelegt, das geeignet sein könnte, die stagnierende vermögenspolitische Diskussion in der BRD und in Österreich wieder anzuregen.

Einerseits seinem Wirkungskreis an einer österreichischen Universität verpflichtet, andererseits seiner Herkunft getreu, wohl aber auch, weil in keinem anderen Land der Vermögensbildungsproblematik nach dem Zweiten Weltkrieg soviel Augenmerk zugewendet worden ist wie in der BRD, hat der Autor seine Untersuchung auf die BRD und auf Österreich konzentriert. Damit ist teilweise eine vergleichende Studie entstanden, welche manche Parallelen, aber auch unterschiedliche sozio-ökonomische Voraussetzungen für lohnpolitische Entwicklungen und Vermögensbildungsaktivitäten in den beiden Ländern darlegt.

Das Werk ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil setzt sich mit den wichtigsten lohnpolitischen Strategien der vergangenen Jahre auseinander und zeigt, daß die Gewerkschaften nach einer Phase expansiver Lohnpolitik schließlich zu einer strukturorientierten, aktiven Lohnpolitik

übergegangen sind, wobei sie aber das Ziel einer Nivellierung der Lohnstruktur nie aus den Augen verloren haben. Die Arbeitgeberverbände und in der BRD auch der Sachverständigenrat haben sich in der Lohnpolitik demgegenüber von den Zielsetzungen der Kostenneutralität und Produktivitätsorientierung leiten lassen. Für die Zukunft birgt die Orientierung der Lohnpolitik am Produktivitätswachstum nach Meinung des Autors jedoch den Nachteil in sich, daß das künftige Produktivitätswachstum nur schwer abschätzbar und jede Prognose mit Risiken behaftet ist.

In der BRD wurden in jüngerer Zeit verschiedene Pläne diskutiert, um eine konjunkturpolitisch konforme Lohnpolitik zu erreichen. So gibt es in der BRD Vorschläge, wonach ein Teil der tarifvertraglich ausgehandelten Löhne in einen Lohnfonds abgezweigt werden sollte, aus dem in Zeiten der Rezession dann bestimmte Beträge zwecks Konjunkturbelebung wieder an die Arbeitnehmer auszuschütten wären. Ein anderer Plan sieht eine automatische Anpassung der Lohnanteile an den Kaufkraftverlust, also eine Lohnindexierung vor. Der Autor setzt sich mit diesen Plänen und Vorschlägen kritisch auseinander und verdeutlicht ihre Nachteile, die entweder das gesamtwirtschaftliche Ziel der notwendigen Konjunkturstabilisierung oder die Problematik sachgerechter Prognosen außer acht lassen. Positive Möglichkeiten sieht der Autor jedoch in einem vom Sachverständigenrat ausgearbeiteten Vorschlag der Einführung einer Revisionsklausel, welche eine vorzeitige Kündigung der Tarifverträge ermöglicht, falls die den Tarifverträgen zugrunde gelegten Preissteigerungsraten überschritten werden.

Hinsichtlich Österreich verweist Kleps auf das Konzept der Sozialpartnerschaft und stellt die Entwicklungsphasen der Zusammenarbeit zwischen den großen Verbänden dar, welche nun schon seit Jahrzehnten die

Lohnbildung bestimmen, den sozialen Frieden sichern und die ökonomische Entwicklung stabilisieren. Eine vergleichende Tabelle zeigt, daß unter 16 der OECD angehörenden Staaten nur die Schweiz durch Arbeitskämpfe weniger Arbeitstage verloren hat als Österreich. Hinsichtlich der Steigerungsraten der Verbraucherpreise liegt Österreich seit 20 Jahren im Vergleich mit den wichtigsten OECD-Staaten fast immer unter dem OECD-Durchschnitt. Auch hierin sieht der Autor eine Bestätigung der erfolgreichen Tätigkeit der Sozialpartnerschaft, wobei Kleps der Ansicht zuneigt, daß die größte Bedeutung der österreichischen Sozialpartnerschaft „wahrscheinlich im psychologischen Bereich, in der Schaffung eines Klimas des gegenseitigen Vertrauens“ liegt¹ (vgl. S. 116).

Im zweiten Teil seines Werkes setzt sich der Autor mit den Strategien der Vermögensbildung und ihrer Problematik in der BRD und in Österreich auseinander. Daß auf diesem Gebiet der BRD und den dort entwickelten wichtigsten Konzepten, Modellen und Vorschlägen größerer Raum gewidmet wird als Österreich wundert angesichts der Fülle und Vielfalt der einschlägigen Aktivitäten in der BRD nicht. Tatsächlich kamen auch manche Anstöße für vermögenspolitische Initiativen in Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg aus der BRD. Dennoch sind die vermögenspolitischen Aktivitäten in Österreich vom Epigonentum weit entfernt. Sie haben vielmehr eigenständige Wurzeln und mußten vor einem anderen ökonomischen Hintergrund zwangsläufig auch eine andere Entwicklung nehmen.

Ideologische Ansätze für eine allgemeine Diskussion der Vermögensbildungsfragen lassen sich in Österreich bis in das 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Diesbezügliche Grundlagen wurden insbesondere im Rahmen der christlich-sozialen Bewegung um Vogelsang geschaffen, welcher die Lösung der Arbeiterfrage im „Aufhören

der Arbeiterklasse durch ihre Absorption von der Besitzerklasse“ sah² und erklärte, daß das „Aufsaugen der Klasse der Besitzlosen nur dadurch erfolgen (kann), daß der Besitzlose wieder Besitzender wird“³. Auch in der Zwischenkriegszeit wurde die Diskussion über die breitere Streuung des Produktionsmitteleigentums im Rahmen des politisch und sozial engagierten Katholizismus zwischen den Vertretern der Rechts- und Eigentumslehre der „Wiener Richtungen“ und deren Gegnern ziemlich massiv ausgetragen. Die Vertreter der „Wiener Richtungen“ lehnten damals vor allem den römisch-rechtlichen Eigentumsbegriff ab und verlangten eine Wandlung vom Mitarbeiter zum Miteigentümer⁴. Bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde im politisch engagierten katholischen Lager die Eigentumsproblematik erneut zur Diskussion gestellt. Vor allem die Aktivitäten dieses Kreises, welcher versuchsweise mehrere Modelle ausgearbeitet hatte, mündeten schließlich in eine Verordnung über die Werksgenossenschaften (BGBl. 1948/121), welche die gesetzliche Basis für die Einbindung der Mitarbeiter als Genossenschafter eines Betriebes bildete. Diese Verordnungsinitiative hat zwar nur geringe praktische Bedeutung erlangt, sie hat sich im Prinzip jedoch als geeignete Grundlage für das Funktionieren dieses Modells erwiesen, was sich an der noch heute aktiven Werksgenossenschaft „Gerätewerk Matrei“ in Tirol zeigt.

Die Emission der Mitte der fünfziger Jahre während der Koalitionsregierung begebenen Volksaktien wird von Kleps zwar erwähnt, doch auch von ihm eher als Fehlschlag qualifiziert. Zwar ist mit der Emission dieser Wertpapiere kein allgemeiner Durchbruch zu einer breiteren Streuung des Eigentums an Produktionsmitteln erzielt worden, doch dürfte das weniger ein Beweis dafür sein, daß die Volksaktie kein taugliches Instrument zur Verwirklichung der Ziele einer breiteren

Eigentumsstreuung war, wie oft behauptet wird, sondern eher daran liegen, daß die Rangskala nach der Maslow'schen Bedürfnispyramide eine Anlage in Wertpapieren für den Großteil der österreichischen Bevölkerung damals noch nicht zugelassen hat⁵.

Kleps geht für Österreich auch kritisch auf die staatliche Sparförderung ein, die bereits in den fünfziger Jahren eingesetzt hat und wiederholten Wandlungen unterworfen worden ist. Dabei bleibt weitgehend unerwähnt, daß die staatliche Sparförderung in den letzten Jahren mehr und mehr zurückgenommen worden ist. So wurde die staatliche Prämiensparförderung reduziert und auch die Bedingungen für das sogenannte Bausparen und für das Versicherungssparen wurden zunehmend verschlechtert. Dazu kommt, daß die Bausparförderung ja vornehmlich der Förderung des Wohnungsbaues dient, die Zielsetzung also nicht in der Förderung des Sparens, sondern in der Förderung des Wohnungsbaues liegt. Auch das sogenannte Versicherungssparen, also der Abschluß von Lebensversicherungsverträgen, ist seit der Verlängerung der Laufzeiten der Versicherungsverträge von früher 5 Jahre auf zunächst 10 Jahre und inzwischen auf 15 Jahre kaum mehr den Maßnahmen der Sparförderung zuzuzählen.

Die Förderungsbedingungen für das Wertpapiersparen in seiner früheren Form wurden in den siebziger Jahren ebenfalls sukzessive verschlechtert und der steuerlich begünstigte Erwerb bestimmter Wertpapiere schließlich ganz beseitigt, was vom Autor auch dargelegt wird. Die erst 1982 geschaffenen Beteiligungsfonds (BGBl. 1982/111), die der Investitionsförderung österreichischer Unternehmen dienen sollen und eine neue Form des Wertpapiersparens sowie der staatlich geförderten Vermögensbildung darstellen, wurden in die Betrachtungen jedoch noch nicht einbezogen.

Irreführend erscheint im übrigen

die Behandlung des Wohnungseigentums unter dem Prätext der „staatlichen Förderung der Vermögensbildung in Österreich“. Wohl ist richtig, daß das Wohnbauförderungsgesetz 1968 zunächst eine bevorzugte Förderung von Eigentumswohnungen vorsah, jedoch wurden die diesbezüglichen Förderungsbedingungen seit 1972 sukzessive gegenüber den Förderungsbedingungen für Miet- und Genossenschaftswohnungen verschlechtert⁶. Andererseits konnten Eigentumswohnungen nicht erst seit dem Wohnbauförderungsgesetz 1968 mit Hilfe öffentlicher Mittel errichtet werden, sondern bereits gemäß Wohnhaus-Wiederaufbaugesetz aus 1948 und Wohnbauförderungsgesetz 1954. Das Wohnungseigentumsgesetz aus 1948 war dagegen niemals als Förderungsgesetz konzipiert, sondern als gesetzliche Grundlage für ein neugealtetes Rechtsinstrument, nachdem das teilweise noch bestehende, antiquierte Stockwerkseigentum nicht mehr begründet werden durfte. Wenn man aber schon die Begründung von Wohnungseigentum den Maßnahmen der staatlichen Förderung der Vermögensbildung zurechnet, dann müßte man auch die Errichtung von sogenannten Eigenheimen (Ein- und Zweifamilienhäusern) berücksichtigen. Gemäß Häuser- und Wohnungszählungen 1981 wurden 225.807 bewohnte Eigentumswohnungen und 975.391 bewohnte Wohnungen in Wohngebäuden mit ein oder zwei Wohnungen (= Eigenheime) gezählt, was 8,4 Prozent bzw. 36,2 Prozent der bewohnten Wohnungen entspricht. Angesichts dieser Prozentsätze kann man in Österreich zwar von einer erheblichen privaten Vermögensbildung auf dem Wohnungssektor sprechen – wobei diese angesichts der meistens aufgenommenen hohen Hypothekarkredite auch relativiert gesehen werden muß –, keinesfalls kann diese Vermögensbildung aber zur Gänze oder auch nur überwiegend der staatlichen Förderung der Vermögensbildung zugeord-

net werden. Denn das Rechtsinstitut des Wohnungseigentums sagt nichts über die Art der Finanzierung aus, d. h. daß es sowohl geförderte wie nicht-geförderte Eigentumswohnungen gibt ebenso wie geförderte und nicht-geförderte Eigenheime.

Hinsichtlich der österreichischen Strategien der Vermögensbildung im engeren Sinn befaßt sich der Autor vornehmlich mit dem vom ÖAAB 1977 veröffentlichten Modell für betriebliche Vermögensbildung und dem auf dem 8. ÖGB-Bundeskongreß im September 1975 präsentierten Konzept überbetrieblicher Vermögensbildung. Zum besseren Verständnis der Entwicklung wäre die Darstellung der Entwicklung der vorangegangenen Vermögensbildungskonzepte des ÖGB von Interesse gewesen, in welchen teilweise der Einführung des Investivlohnes das Wort geredet worden ist, um angesichts der „starken Aufblähung der Einkommen (eine) zu starke Expansion der Verbraucherausgaben“ zu verhindern⁷. Von einigen prominenten Gewerkschaften wurde der Investivlohn damals als eines der Mittel angesehen, um die österreichische Wirtschaft konkurrenzfähig zu erhalten⁸. In den Reihen des ÖGB gab es auch Stimmen, welche befürchteten, daß „die Arbeitnehmer nur widerwillig bereit sein (werden), längere Zeit auf den Verbrauch auch nur eines Bruchteils ihres Einkommens zu verzichten“⁹, eine Ansicht, die durch spätere Erhebungen grundsätzlich bestätigt worden ist.

Demgegenüber hat die gewerbliche Wirtschaft an der Materie schon früh Interesse gezeigt, was etwa auch einem in einem Kammerorgan publizierten „Zwischenbetrieblichen Unternehmergespräch“ zu entnehmen ist¹⁰. Aus diesem „Zwischenbetrieblichen Unternehmergespräch“ ergab sich schon mehrere Jahre vor der Präsentation des überbetrieblichen Vermögensbildungs-Modells durch den 8. ÖGB-Kongreß eine kompromißlose Ablehnung zentraler überbe-

trieblicher Vermögensbildungs-Fonds durch die Unternehmerschaft.

Die Herstellung von Parallelen zwischen den vermögenspolitischen Aktivitäten und Gegebenheiten in der BRD und in Österreich bezieht sich u. a. auch auf die tatsächlichen Kapitalbeteiligungsfälle, von denen für Österreich ausgesagt wird, daß sie „rein quantitativ gesehen, über ihre ersten Anfänge noch nicht hinausge- langt“ sind (vgl. S. 228). Dazu ist zunächst festzustellen, daß angesichts der insgesamt viel größeren Zahl von Unternehmungen in der BRD die von Guski und Schneider¹¹ erhobene Zahl betrieblicher Vermögensbeteiligung auf freiwilliger Basis in der BRD – relativ gesehen – wahrscheinlich auch nicht wesentlich höher ist als in Österreich. Außerdem muß für Österreich die ganz anders geartete Struktur in den Eigentumsverhältnissen berücksichtigt werden. Die bedeutende verstaatlichte Industrie in Österreich hat nämlich bisher Vermögensbildung zugunsten der eigenen Arbeitnehmer nicht realisiert, was außerdem ein Verfassungsgesetz zur Voraussetzung hätte.

Die im Rahmen der Bundeswirtschaftskammer durchgeführte Erhebung über freiwillige vermögenswirksame Leistungen betrifft übrigens ausschließlich industrielle Unternehmen im Rahmen der Bundessektion Industrie – also weder Banken (z. B. Creditanstalt-Bankverein) noch andere Dienstleistungsunternehmungen (z. B. Buchgemeinschaften), was aus der diese Erhebung betreffenden Publikation jedoch klar ersichtlich ist¹². Dieses Mißverständnis des Autors mag damit zusammenhängen, daß die diesbezüglichen Literaturangaben im Anmerkungsapparat offenbar für Sekundärliteratur, die Sekundärliteratur dagegen für Primärliteratur¹³ gehalten worden ist (vgl. S. 228). Die Zahl der insgesamt realisierten betriebsindividuellen Vermögensbeteiligungen in österreichischen Unternehmungen dürfte also in Wahrheit höher liegen

und sich relativ durchaus mit der Zahl gleichartiger Initiativen in der BRD messen können.

Daß sich ein allgemeiner Trend zur Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer nicht durchgesetzt hat, dürfte aber im übrigen sowohl in der BRD als auch in Österreich weniger an der mangelnden Bereitschaft der Unternehmer und der noch geringeren Bereitschaft der Arbeitnehmer zu Experimenten, sondern – jedenfalls für Österreich – ganz wesentlich an den bedeutenden steuerrechtlichen Hemmnissen und Nachteilen sowie dem gänzlichen Fehlen steuerrechtlicher Anreize liegen.

Inwieweit die Vorschläge des Autors, eine vermögenswirksame Lohnpolitik in einem Zweistufensystem zu verwirklichen, Anklang finden wird, ist noch offen. Den Vorschlägen des Autors entsprechend sollten in der ersten Phase der Tarifverhandlungen stabilitätsorientierte Rahmenbedingungen über Geldloohnerhöhungen in Kombination mit vermögenswirksamen Leistungen auf Branchenebene ausgehandelt werden. In der zweiten Phase sollten dann den tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen entsprechend Revisionsverhandlungen geführt werden. Der Autor verspricht sich von diesem zweistufigen Verfahren die Möglichkeit größerer lohnpolitischer Zurückhaltung in der ersten Phase und wegen der Revisionsmöglichkeit durch bessere „Feinjustierung“ in der zweiten Phase die Rückkehr zu größerer Preisstabilität sowie positive Auswirkungen auf Konkurrenzfähigkeit, Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsniveau. Dabei geht Kleps zuwenig auf die unterschiedlichen Auswirkungen von Vermögensbildungsmodellen ein, die entweder am Lohn ansetzen oder am Gewinn oder Ertrag orientiert sein können. Die den Vorschlägen zugrunde liegende Verteilungstheorie von Kaldor (vgl. S. 186) wurde nämlich in einer Zeit der Überbeschäftigung entwickelt und geht von der Annahme

aus, daß das reale Sozialprodukt durch Nachfrageänderungen nicht beeinflusst werden kann. In einer Phase der Überbeschäftigung würde die Einführung von Investivlöhnen einen Abbau des Nachfrageüberhanges und damit eine Reduzierung der Preissteigerungen und der Unternehmerngewinne auslösen. Auf diese Weise würde die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer verbessert werden, ohne daß negative Rückwirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele zu erwarten wären. In der heutigen konjunkturellen Situation könnten Nachfrageänderungen aber die Höhe des Sozialproduktes sehr wohl negativ beeinflussen. Neben den nachfragebedingten Faktoren der Verteilung müßten daher auch die angebotsbedingten Bestimmungsgründe ins Kalkül gezogen werden. Wegen der Verschlechterung der Kostenertragsverhältnisse bei schlechter Konjunktur sind von der Einführung des Investivlohnes daher nicht in jeder konjunkturellen Situation positive Wirkungen zu erwarten; seine Einführung könnte im Gegenteil sogar zu einem Rückgang von Wachstum und Beschäftigung führen. Anders wäre es, wenn die in Kombination mit Geldloohnerhöhungen ausgehandelten vermögenswirksamen Leistungen betriebsindividuell gewinn- oder ertragsorientiert wären. Die diesbezügliche Problematik erscheint noch nicht ausdiskutiert und wäre wert, von Nationalökonomern noch differenzierter behandelt zu werden.

Dem vorliegenden Werk dürfte in der BRD zum gegenwärtigen Zeitpunkt besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht werden. Während nämlich die frühere sozial-liberale Regierung ihre ursprünglichen vermögenspolitischen Pläne bald zurückgestellt hat, steht die neue deutsche Bundesregierung der vermögenspolitischen Diskussion eher aufgeschlossen gegenüber. Im Augenblick scheinen sich die Aktivitäten in der BRD jedoch vornehmlich auf die Erhöhung der Vermögensbildungsgrenzen im

Rahmen des Vermögensbildungssetzes von bisher 624 DM auf 936 DM zu konzentrieren. Längerfristig wäre aber eine positive Aufnahme der von Kleps dargelegten Vorschläge denkbar. Ob die angebotenen Lösungsmöglichkeiten für Österreich „ein Weg aus der Sackgasse“ sein könnten, läßt sich aus verschiedenen Gründen noch nicht absehen. Das vorliegende Werk könnte jedoch Denkanstöße für weitere vermögenspolitische Diskussionen geben, in welche auch die verstaatlichte Industrie einbezogen werden sollte.

Elisabeth Langer

Fußnoten

- 1 Suppanz Hannes, Die österreichische Einkommenspolitik, in: Konjunkturpolitik, 17. Jg. (1971), S. 248 ff.
- 2 Weinzierl, Vogelsang, Katholisches Soziallexikon (1964), S. 276.
- 3 Allmayer-Beck, Vogelsang – Vom Feudalismus zur Volksbewegung, Beiträge zur neueren Geschichte des christlichen Österreich (1951).
- 4 Vgl. Drennig, Vermögensbildung und die christliche Soziallehre, Schriftenreihe des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform 1971/1.
- 5 Langer, Zwischenbilanz der Vermögensbildungsdiskussion in Österreich, in: CA-Wirtschaftsberichte 1978/3, S. 21 ff.
- 6 Langer, Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung in Österreich, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer 1982/44, S. 130 ff.
- 7 Wirlander, Einkommenspolitik von morgen, in: Arbeit und Wirtschaft 1967/11.
- 8 Klenner, Eines Versuches wert, in: Arbeit und Wirtschaft 1967/12.
- 9 März, Um den Investlohn und Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, in: Arbeit und Wirtschaft 1968/1.
- 10 Geissler – Langer, Wie beurteilen die Unternehmer die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, in: Unternehmer 1972/10–11, S. 235 ff.
- 11 Guski – Schneider, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der BRD (1977).
- 12 Langer, Freiwillige vermögenswirksame Leistungen österreichischer Industrieunternehmen an ihre Arbeitnehmer, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1978/6, S. 71 ff.
- 13 Vorbach, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand (1980), S. 58 ff.