
Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–80

Michael Mesch

Einleitung

Angesichts der hohen sozialen und ökonomischen Kosten, welche deflationäre Nachfragesteuerung in einigen westlichen Industriestaaten während der letzten Jahre verursachte, ist derzeit erneut wachsendes Interesse an Einkommenspolitik zu verzeichnen. Wirtschaftspolitiker und deren Berater suchen nach Möglichkeiten, im konjunkturellen Aufschwung ein erneutes Aufflammen der Inflation zu verhindern, ohne sich in der Folge noch höhere Arbeitslosigkeit und Wachstumseinbußen einzuhandeln. Es gilt die Fehler der Vergangenheit zu vermeiden.

Zweck dieser Studie ist es, die Wirksamkeit jener einkommenspolitischen Strategien, die im Zeitraum 1945–80 in sechs westeuropäischen Ländern (Großbritannien, Niederlande, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Schweden, Norwegen) zur Durchführung gelangten, im Hinblick auf die Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht einzuschätzen. Aus der Gegenüberstellung der länderspezifischen Ergebnisse und unter Berücksichtigung der österreichischen Erfahrungen sollen Schlußfolgerungen über Bedingungen für Erfolg und Stabilität von Einkommenspolitik gezogen werden.

Einkommenspolitik wird hier als „die bewußte Beeinflussung unterschiedlicher Einkommensarten bei ihrer Entstehung unter stabilitätspolitischer Zielsetzung“¹ verstanden, beschränkt sich demnach nicht auf staatliche Maßnahmen, sondern umfaßt etwa auch Lohnpolitik, die

in alleiniger, informeller Regie von sozialpartnerschaftlichen Interessenverbänden steht.

Die Komplexität der wirtschaftlichen Realität verbietet die Isolierung von einzelnen Variablen aus einer *ceteris paribus*-Umgebung und damit die Zurechnung einzelner Erscheinungen als eindeutige Wirkungen bestimmter Ursachen. Die Unmöglichkeit der Zuordnung bedeutet, daß nichts darüber ausgesagt werden kann, in welchem Ausmaß eine einkommenspolitische Maßnahme zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Zieles beigetragen hat. Allenfalls kann die Frage beantwortet werden, ob eine bestimmte Politik tendenziell einen Beitrag geleistet hat zu einem Ergebnis.

Der Einsatz des einkommenspolitischen Instrumentariums läßt sich mittels unterschiedlicher theoretischer Konzepte begründen. Der auf der keynesianischen Inflations- und Beschäftigungstheorie beruhende Ansatz weist dem Staat die Aufgabe zu, durch Einflußnahme auf die Nachfrageaggregate aktiv stabilitätspolitisch tätig zu werden. Aus dieser Sicht stellt Einkommenspolitik eine Ergänzung der traditionellen fiskal- und geldpolitischen Instrumente dar, bildet eine zusätzliche Möglichkeit, Erwartungen und Nachfragekomponenten zu beeinflussen, verbessert den trade-off zwischen Inflationsdämpfung einerseits und Wachstum sowie Beschäftigung andererseits². Die Verteilungskampftheorie stellt das Anbieterverhalten auf oligopolistischen Produkt- und Faktormärkten, d. h. den autonomen Preissetzungsspielraum von Unternehmern und Gewerkschaften als entscheidende Inflationsursache heraus. Daraus wird die Forderung abgeleitet, das hierbei ineffiziente konventionelle Instrumentarium der Nachfragesteuerung durch angebotswirksame Maßnahmen zu ergänzen. Einkommenspolitik dient dazu, die konkurrierenden nominellen Ansprüche der Interessenverbände mit den realen Möglichkeiten in Einklang zu bringen, sie nicht inflationswirksam werden zu lassen. Besondere Bedeutung wird in diesem Zusammenhang der Koordination und Stabilisierung von Erwartungen bzw. bei bereits eingetretener Inflation der Brechung von preisbezogenen Erwartungen beigemessen³.

Die Gliederung dieses Aufsatzes trägt den sich im Zeitablauf wandelnden Bedingungen auf den internationalen Gütermärkten und auf den europäischen Arbeitsmärkten Rechnung.

1945-58

Die erste Generation der Einkommenspolitik zeichnete sich, bedingt durch die wirtschaftliche Ausnahmesituation nach Kriegsende, allgemein durch ein hohes Ausmaß an staatlicher Intervention aus. Alle wesentlichen Interessengruppen akzeptierten dies. Je nach den historischen Erfahrungen der einzelnen Länder in der Zwischenkriegszeit überwog entweder die Furcht vor einer Inflationswelle oder einer schweren Nachkriegsdepression. Diese Erwartungen sowie in den vom Krieg heimgesuchten Ländern die immense Aufgabe des Wiederauf-

baus prägten ein kooperatives, konsensorientiertes politisches Klima.

Die Befürchtungen waren indes z. T. nicht unberechtigt. In allen Ländern bestand ein erheblicher Nachfrageüberhang. Die Situation in den Niederlanden und in Norwegen, ebenso wie in Österreich, war darüber hinaus in der unmittelbaren Nachkriegszeit durch das katastrophale Ausmaß der Zerstörungen, extreme Güterverknappung und außerwirtschaftliches Ungleichgewicht gekennzeichnet. Im Unterschied zu Österreich und den Niederlanden erbte Norwegen aus der Okkupationszeit Vollbeschäftigung. In diesen drei Ländern waren die Ziele der Wirtschaftspolitik weitgehend identisch: rascher Wiederaufbau, daher möglichst hohe Investitionsquote und Förderung der Exporte, um die lebensnotwendigen Einfuhren finanzieren und das Zahlungsbilanzproblem bewältigen zu können, sowie Verhindern einer nachfrageinduzierten Inflationswelle. Aus diesen Prioritäten folgte notwendigerweise die Restriktion des Konsums auf gerade noch vertretbarem Niveau. Die Gewerkschaften konnten das temporäre Einfrieren der Reallöhne akzeptieren, da die einkommenspolitischen Instrumente eine annähernd gleiche Verteilung der begrenzten Konsumgüter gewährleisteten und die Lohnrestriktion mittelfristig dem Aufbau produktiver Kapazitäten und der Schaffung von Arbeitsplätzen diene. In allen drei Ländern wurde die Basis für den wirtschaftspolitischen Konsens bereits während der Nazi-Okkupation gelegt.

Eine grundsätzlich andere Ausgangsposition bestand sowohl in Großbritannien als auch in Schweden. In beiden Ländern herrschte Vollbeschäftigung, die Gestaltung der Wirtschaftspolitik erfolgte dennoch in Erwartung einer Nachkriegsdepression. Den fünf genannten Staaten gemeinsam war die Beibehaltung bzw. der Ausbau und die Anpassung der im Krieg eingeführten umfassenden staatlichen Preiskontrollen und Rationierungen⁴.

Das Konzept einer wirtschaftlichen Entwicklungsplanung, die von Übereinstimmung der Sozialpartner getragen wird, gelangte in seiner reinsten Form in den Niederlanden zur Durchführung. Die Sozialpartner akzeptierten eine staatliche Einkommenspolitik, welche allerdings stark kooperative Züge trug⁵. Von 1946 bis 1954 erfolgten nur einheitliche, obligatorische Lohnrunden – Drift war illegal – mit dem Ziel der Stabilisierung des Reallohniveaus. Den Entscheidungen der Regierung über das Ausmaß der allgemeinen Lohnanhebungen gingen jeweils ausführliche Beratungen mit den Sozialpartnern innerhalb der „Stiftung der Arbeit“ und ab 1950 im Sozial-ökonomischen Rat (SER) voraus. Die bindende Durchführung der Lohnpolitik im Rahmen der Regierungsrichtlinien oblag dem aus Experten bestehenden Vermittlungskollegium, das daher bei Konflikten zwischen der Regierung und den Sozialpartnern die Sündenbockfunktion übernehmen konnte. Der von den Gewerkschaftsverbänden NVV und NKV verfochtene Grundsatz „gleicher Lohn für gleichartige Arbeit“ wurde von der Regierung als Ordnungsprinzip der Lohnstruktur anerkannt und mittels eines national einheitlichen Arbeitsplatzbewertungssystems in die Realität umgesetzt, da er eine produktivitätsfördernde Lösung des Allokations-

problems versprach. Die Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand blieb dabei der Nachfragesteuerung der Regierung überlassen.

Im Gegensatz zur niederländischen Situation lehnten in Norwegen – ebenso wie in Schweden – die Sozialpartner staatliche Eingriffe in die Tarifsphäre ab. Die zentralen Verbände LO und NAF schlossen im Zeitraum 1945–51 jährlich ein Rahmenabkommen⁶. Die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse in beiden Dachverbänden stellte die Befolgung der Regelungen in den Kollektivverträgen auf Branchenebene sicher. Im Falle des Scheiterns der zentralen Verhandlungen war allerdings bis 1952 ein Lohnausschuß, innerhalb dessen die Regierungsvertreter die Majorität bildeten, befugt, bindende Schiedssprüche zu fällen. Abgesehen von der Zwangsschlichtung hatte die Regierung die Möglichkeit, über Preiskontrollen und Lebensmittelsubventionen die indexierten Löhne zu beeinflussen. Die Lohnregelungen der Rahmenabkommen orientierten sich an der Produktivitätsentwicklung und sicherten gemäß der solidarischen Lohnpolitik der LO den Niedriglohnbeziehern überdurchschnittliche Erhöhungen.

Ende der vierziger Jahre waren alle angesprochenen Länder mit außenwirtschaftlichem Ungleichgewicht konfrontiert. In Großbritannien und Schweden führte dies zur Ergänzung des preispolitischen Instrumentariums um eine lohnpolitische Komponente. Die allgemeine Abwertung gegenüber dem Dollar im Herbst 1949 sowie der Ausbruch des Koreakriegs im Juni 1950 bildeten eine erste Bewährungsprobe für die einkommenspolitischen Systeme.

In Großbritannien gelang es der Labour-Regierung angesichts eines Leistungsbilanzdefizits intollerabler Höhe 1948 – es sollte das einzige Mal bleiben – sowohl den TUC als auch den Unternehmerverband FBI für kooperative Einkommenspolitik (produktivitätsorientierte Lohnanpassung, Preisstopp) auf freiwilliger Basis zu gewinnen. Das anfangs wirkungsvolle Experiment währte mehr als zwei Jahre. Im September 1950 lehnte der TUC eine Fortsetzung der Lohnrestriktion ab, da der Preisstopp infolge von Abwertung und Koreaboom nicht länger aufrechtzuerhalten war⁷.

Während in Großbritannien somit der aus der Kriegszeit fortwirkende Konsens der Interessenverbände rasch zerbröckelte, und mit ihm die Basis für permanente Einkommenspolitik, hielt in den anderen Ländern die mehr oder weniger stark institutionalisierte Zusammenarbeit von Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften in der Wirtschaftslenkung, wenngleich z. T. in einer den geänderten Bedingungen angepaßten Form.

In den Niederlanden stimmten die drei Gewerkschaftsverbände 1951 – ebenso 1958 – einer temporären Senkung der Reallöhne zur raschen Bewältigung von Zahlungsbilanzkrise und Inflationsbeschleunigung zu. Die rigide Einkommenspolitik trug wesentlich zur Lösung der immensen Probleme der Nachkriegszeit und zum raschen Wiederaufbau bei: die starke Konsumrestriktion – die Reallöhne standen 1954 auf demselben Niveau wie 1946 – schlug in hohen Steigerungsraten bei

Investitionen, Produktivität und Exporten (fallende Lohnstückkosten!) zu Buche. In der Phase 1954–59 forcierte die Regierung eine etwas flexiblere Lohngestaltung⁸, und billigte den Arbeitnehmern Beteiligung am Produktivitätsfortschritt („Wohlstandslohnrunder“) zu: die Gewerkschaften waren nicht länger bereit, angesichts der überaus günstigen wirtschaftlichen Entwicklung eine weitere Reduktion der Lohnquote hinzunehmen.

Auch in Norwegen wurden mittels weitgehender Konsumrestriktion die Ziele der Wiederaufbauphase erreicht. Wie die niederländischen Gewerkschaften akzeptierte die norwegische LO infolge der außenwirtschaftlichen Verwundbarkeit in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre das Einfrieren der Reallöhne. Die fortschreitende wirtschaftliche Normalisierung während der fünfziger Jahre veranlaßte zu einer Reduzierung des direkten staatlichen Einflusses im einkommenspolitischen Bereich: 1952 wurde der Lohnausschuß abgeschafft und die obligatorische Vermittlung in die Hände von weisungsfreien Schiedsrichtern gelegt, die Regierung beseitigte die meisten Preiskontrollen und beschränkte sich auf Nachfragesteuerung mittels Geld- und Fiskalpolitik. Eine gewisse Rolle als einkommenspolitische Instrumente behielten die Subventionen und Preiskontrollen für Agrarprodukte. Die Lohnpolitik verblieb in der alleinigen Regie der Sozialpartner, die entweder zentrale Rahmenabkommen schlossen oder dezentrale Verhandlungen verbandsintern koordinierten⁹. Die Lohnsteigerungen 1950–61 bewegten sich innerhalb eines mit der Aufrechterhaltung der Konkurrenzfähigkeit der Exporte zu vereinbarenden Spielraumes.

In Schweden hatten die Sozialpartner LO und SAF selbst während des Krieges mittels eines Indexierungsabkommens ein von staatlicher Intervention freies lohnpolitisches System aufrechterhalten. Im ersten Nachkriegsjahrzehnt erwiesen sich sowohl dezentrale, nur durch Empfehlungen der Zentralverbände koordinierte Lohnverhandlungen (1945–48, 1951, 1955) als auch die Kombination aus sozialpartnerschaftlich vereinbartem Einkommensstopp (1949/50) und glattstellendem staatlichem Nachfragemanagement als inkompatibel mit der Behauptung von relativer Preisstabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht in einer von Kaufkraftüberhang und Arbeitskräftemangel gekennzeichneten Situation¹⁰. Die negativen Erfahrungen mit diesen stabilitätspolitischen Varianten veranlaßten die Sozialdemokraten Mitte der fünfziger Jahre zum Übergang auf einen policy-mix aus leicht restriktiver Geld- und Fiskalpolitik, selektiver Arbeitsmarktpolitik und verantwortlicher, solidarischer Lohnpolitik in Form von zentralen Rahmenabkommen der Spitzenverbände (Rehn-Meidner-Konzept 1951). Gemäß diesem Konzept fällt der Regierung die Aufgabe zu, mittels Geld- und Fiskalpolitik den Beschäftigungsstand etwas unter der Vollbeschäftigungsgrenze zu halten, um inflatorische Überhitzung zu vermeiden. Einer aktiven Arbeitsmarktpolitik obliegt die Aufgabe, Restarbeitslosigkeit durch Förderung von geografischer und beruflicher Mobilität sowie in der Folge inflationsinduzierende sektorale Engpässe zu beseitigen. Die solidarische Lohnpolitik der LO strebt die

Verwirklichung des Prinzips „gleicher Lohn für gleichartige Arbeit“ und eine Verringerung der vertikalen Lohndifferentiale an. Wie in den Niederlanden und in Norwegen akzeptierten die Arbeitgeber aus struktur- und wachstumspolitischen Gründen die egalitäre Lohnpolitik der Gewerkschaften¹¹. Auch aus dem resultierenden Verlust von Arbeitsplätzen in marginalen Betrieben folgt die Notwendigkeit von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Den Sozialpartnern fällt die Verantwortung für nichtinflationäre Einkommensentwicklung zu. Das Verhindern von kompetitivem Bargaining durch zentralisierte Lohnverhandlungen, welche die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen gewährleisten, wurde als notwendige Voraussetzung und integrierender Bestandteil einer Stabilisierungspolitik angesehen.

1958–68: Einkommenspolitik in vollbeschäftigten Wirtschaften

In allen untersuchten Ländern bestand spätestens seit Mitte der fünfziger Jahre Vollbeschäftigung. Die hohe Anspannung auf den Arbeitsmärkten brachte im konjunkturellen Rhythmus inflationäre Tendenzen mit sich und trug in einigen Ländern zu wiederholten Leistungsbilanzproblemen bei. Seit Phillips' Artikel aus dem Jahr 1958 wurde Inflation allgemein als eine Funktion der Arbeitsmarktanspannung aufgefaßt. Da restriktive Nachfragesteuerung aufgrund der Folgewirkungen auf das Beschäftigungsniveau keine akzeptable Option darstellte, bestand fortgesetztes bzw. neues Interesse an Einkommenspolitik. In letzterer erblickten Wirtschaftspolitiker die Möglichkeit, sich einerseits näher an Vollbeschäftigung heranzutasten, ohne Inflation zu riskieren (= Verschiebung der Phillips-Kurve gegen den Ursprung hin), andererseits Zahlungsbilanzprobleme zu verhindern bzw. zu bekämpfen, ohne zu restriktivem Nachfragemanagement oder einer Abwertung Zuflucht nehmen zu müssen.

Die laufende Verbesserung der europäischen Terms of Trade in den fünfziger und sechziger Jahren sowie die infolge der Wettbewerbsverschärfung auf den internationalen Märkten für Fertigprodukte (EWG 1957, EFTA 1960!) heftige Preiskonkurrenz bildeten günstige Voraussetzungen für die Behauptung weitgehender Preisstabilität: die zunehmende Weltmarktintegration wirkte inflatorischen Tendenzen entgegen. Im Vergleich mit der Situation nach 1973 waren dies stabilisierende außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen für Einkommenspolitik: selbst wenn die Lohnsteigerungsrate das durchschnittliche Produktivitätswachstum übertraf, war Preiskonstanz ohne Beeinträchtigung der Gewinne möglich.

Lohnpolitik stand im Vordergrund gegenüber preispolitischen Maßnahmen, da erstens die Preise aufgrund der genannten außenwirtschaftlichen Zusammenhänge relativ stabil blieben, und zweitens die Löhne (bzw. wesentliche Komponenten der Lohnsteigerungsrate) in zentralen Kollektivverträgen ausgehandelt wurden, die Beeinflussung

der Entscheidungsträger also einfacher war. Indikative produktivitätsorientierte Lohnrichtlinien bildeten die am häufigsten angewandte Form der Lohnpolitik. Deren freiwillige Befolgung war nur bei Kooperation zwischen der Regierung und den Gewerkschaften, deren Verhandlungsmacht Mitte der sechziger Jahre infolge der konsequenten Vollbeschäftigungspolitik in den meisten Ländern ihrem Höhepunkt zustrebte, eine realistische Annahme. Diese Konstellation erklärt die Einleitung bzw. Fortsetzung neokorporatistischer Systeme, d. h. der Kooperation des Staates und großer Interessenverbände zur Realisierung von gesamtwirtschaftlichen Zielen¹², in mehreren Ländern.

Neokorporatistische Strategie ist von einer Austauschlogik bestimmt¹³: die Gewerkschaften sind zu Zugeständnissen (mäßige Lohnforderungen, temporäre Reallohneinbußen) bereit, wenn sie von der Kooperation Kompensationen erwarten können, die im langfristigen Interesse ihrer Mitglieder liegen. In der Nachkriegszeit erfüllten sich in Österreich, Norwegen und in den Niederlanden die kreislauftheoretisch begründbaren Austauscherwartungen der Gewerkschaften im Rahmen außerordentlicher einkommenspolitischer Restriktion in Form von hoher Investitionsquote, Export- und Sozialproduktwachstum sowie Arbeitsplatzschaffung. Dies leistet wohl einen wesentlichen Erklärungsbeitrag zur Permanenz der Einkommenspolitik in den genannten Ländern.

In den sechziger Jahren nahm die neokorporatistische Politik den wirtschaftlichen Bedingungen gemäß andere Formen und Inhalte an. Gewerkschaften erhielten im Sinne eines Austausches über Politikfelder hinweg einen gewissen Einfluß auf verschiedene Bereiche der Wirtschaftspolitik, so in Norwegen innerhalb des Kontaktkomitees (1962), in Dänemark im Wirtschaftsrat (1962), in Schweden im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, in Österreich im Rahmen der Institutionen der Sozialpartnerschaft. In diesen Ländern garantierte zudem eine sozialdemokratische Regierung bzw. eine Koalitionsregierung eine Politik der Beschäftigungssicherung. In Großbritannien erwies sich kooperative Einkommenspolitik als letztlich instabil, da die Labour-Regierung infolge der extremen außenwirtschaftlichen Verwundbarkeit des Landes nicht in der Lage war, die ursprünglichen Verpflichtungen laut Sozialkontrakt einzuhalten. In den Niederlanden geriet das allzu straff institutionalisierte neokorporatistische System in eine schwere Krise, da die Regierung keine Kompensation anzubieten hatte.

Die im Gefolge des Konjunkturaufschwungs ab 1958 eintretende schwere Zahlungsbilanzkrise des Jahres 1960 veranlaßte die britische Tory-Regierung – trotz des völligen Fehlschlages 1956/57 – zu neuerlichen Anstrengungen hinsichtlich Lohnpolitik. Gemäß dem konservativen Konzept sollte Kooperation von Regierung, FBI und TUC innerhalb neugeschaffener tripartiter Gremien (National Economic Development Council und National Incomes Commission) die Voraussetzungen für die freiwillige Befolgung von produktivitätsorientierten „guiding lights“ durch die Gewerkschaften herstellen. Der TUC verweigerte jedoch die Zusammenarbeit, da er den Konsens der fünfziger Jahre

durch deflationäres Nachfragemanagement, welches die Aufgabe des Vollbeschäftigungszieles implizierte, und Umverteilung zu den Profiten (keine Preispolitik!) gebrochen sah. Damit war das einkommenspolitische Experiment zum Scheitern verurteilt.

1964 akzeptierte der TUC kooperative Einkommenspolitik als Teil eines umfassenden Planungskonzepts der neuen Labour-Regierung zur Erhaltung von Vollbeschäftigung und zur Wachstumsstimulierung. Deflatorische Nachfragesteuerung und Abwertung wurden als Instrumente eines Krisenmanagements gegenüber dem neuerlich akuten Zahlungsbilanzproblem definitiv ausgeschlossen. Die kooperative Einkommenspolitik 1965/66, bestehend aus einer nur indikativen Lohnrichtlinie sowie lockeren Preiskontrollen, leistete jedoch keinen Beitrag zur Lösung der Währungskrise. Nicht zuletzt auf Druck von City und IWF verfügte die Regierung 1966/67 einen Einkommensstopp und initiierte ein restriktives budgetpolitisches Programm¹⁴. Der Lohn- und Preisstopp erfüllte die Erwartungen, aber die drei Säulen, auf denen die Kooperation von Regierung und TUC ruhte – längerfristige Planung, Vollbeschäftigungspolitik, kooperative Einkommenspolitik – waren zusammengebrochen. Die Regierung setzte den policy-mix aus Einkommensstopp, durchlöchert allerdings von zahlreichen Ausnahmeregelungen, und restriktiver Fiskalpolitik 1967–69 fort. Trotz des bis dahin erfolgreichen Lohnstopps mußte im November 1967 zur Abwertung Zuflucht genommen werden, um einer neuerlichen außenwirtschaftlichen Krise vorzubeugen. Die Lohnrestriktion funktionierte weiterhin, was an der Entwicklung von Nettoreallöhnen und Lohnstückkosten sowie an der Verbreitung des Produktivitäts-Bargaining zu ersehen ist¹⁵. Die Gewerkschaftsführung hielt de facto an den gemäßigten Tariflohnforderungen fest, da im Falle des wirtschaftspolitischen Scheiterns der Arbeiterregierung die Machtübernahme durch die Tories drohte. Erst die Streikwelle im Herbst 1969 brachte den Zusammenbruch der Einkommenspolitik. Die These der Labour-Party, wonach die Arbeiter ihre Lage eher durch Kooperation mit Regierung und Arbeitgebern als durch industriellen Klassenkampf verbessern können, hatte an der gewerkschaftlichen Basis die Glaubwürdigkeit verloren: angesichts Rationalisierung, stagnierendem Lebensstandard der Lohnempfänger (Nettoreallöhne 1965–69 $\varnothing + 0,4$ Prozent pro Jahr)¹⁶, relativem Zurückbleiben von unqualifizierten Arbeitskräften und Beschäftigten im öffentlichen Sektor, Umverteilung zu den Gewinneinkommen sowie antigewerkschaftlichen Gesetzesvorlagen („In Place of Strife“) sah sich die Gewerkschaftsspitze außerstande, dem Druck der Basis länger standzuhalten.

Die Ursache für die Krise der niederländischen Einkommenspolitik liegt letztlich in den wirtschaftspolitischen Erfolgen der fünfziger Jahre, denn die resultierenden Exporterfolge bildeten den Motor der konjunkturellen Dynamik und hielten die Arbeitsmärkte in permanent hoher Anspannung¹⁷. Sowohl die sich an der Branchenproduktivität orientierende Einkommenspolitik der konservativen Regierung 1959–63 als auch der folgende Versuch, die lohnpolitische Verantwortung von

Regierung und Vermittlungskollegium auf die Sozialpartner in der Stiftung abzuschieben, scheiterten an Exportboom und Übernachfrage nach Arbeitskräften: weder Unternehmer noch Arbeitnehmer waren in dieser Situation bereit, sich restriktiven Richtlinien von „oben“ zu unterwerfen. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen der rasanten Lohnentwicklung der sechziger Jahre erschütterte das Vertrauen der Gewerkschaften in die zentrale Lohnpolitik: anstatt zu der prognostizierten Arbeitslosigkeit führte die „Lohnexplosion“ zu höheren Reallöhnen, verstärkter Investitionstätigkeit, Mobilität und raschem Produktivitätsfortschritt. Zentralisierte Lohnpolitik war somit nicht länger aufrechtzuerhalten: Anfang 1968 erklärte die Regierung dezentrale Kollektivverhandlungen zur normalen Prozedur der Lohnfestsetzung.

In den skandinavischen Ländern bestimmte die Außenhandelsabhängigkeit die Zielvorgaben der Einkommenspolitik. Sowohl in Norwegen als auch in Schweden blieb die Lohnentwicklung bis Ende der sechziger Jahre innerhalb jenes Spielraumes aus Produktivitätsfortschritt des exponierten Sektors und internationalem Preistrend, dessen Einhaltung die internationale Konkurrenzfähigkeit der Exporte ohne Schmälerung der Profite gewährleistet. Diese Ergebnisse erbrachten die Analysen des Norwegers Aukrust sowie der Schweden Edgren, Faxén und Odhner¹⁸, aus denen das skandinavische Inflationsmodell hervorging. Infolge des zentralen Verhandlungsmechanismus und der Konkurrenz um Arbeitskräfte in der Vollbeschäftigungssituation überträgt sich die Lohnentwicklung im exponierten Sektor auf den geschützten Sektor. Die inländische Inflation wird daher bestimmt einerseits durch die internationale Preisentwicklung, andererseits durch das Produktivitätsgefälle zwischen exponiertem und geschütztem Sektor. Diese Inflationsanalyse machte die etwa im Rehn-Meidner-Konzept impliziten Hoffnungen zunichte, eine dauerhafte Verschiebung der Phillips-Kurve erreichen zu können. Die Funktion von Einkommenspolitik lag vielmehr darin, mittels Lohnrestriktion eine Profitabschwächung und deren mittelbare Folgen im exponierten Sektor zu verhindern. Schwedens seit Mitte der fünfziger Jahre praktizierter policy-mix, der in Regie der Sozialpartner stehende Einkommenspolitik und Arbeitsmarktpolitik einschließt, weist bis in die erste Hälfte der siebziger Jahre eine überwiegend positive Bilanz aus, insbesondere hinsichtlich der Ziele Wachstum, Vollbeschäftigung, internationale Konkurrenzfähigkeit und ausgeglichene Einkommensstruktur¹⁹. Die rasche Ausdehnung der Beschäftigung im geschützten öffentlichen Sektor trug freilich zur anhaltenden Anspannung auf den Arbeitsmärkten bei. Die nachteiligen Folgewirkungen traten ab Ende der sechziger Jahre zutage.

In Norwegen veranlaßten die inflationären Auswirkungen der dezentralen Lohnrunde 1961/62 zu institutionalisierter – allerdings unverbindlicher – Koordination der lohn- und preispolitischen Aktivitäten, um kompetitives Bargaining zu unterbinden. Das 1962 gegründete Kontaktkomitee, dem Vertreter von Regierung, LO, NAF und den Bauern- und Fischerverbänden angehören, diente dem Informationsaustausch vor

Verhandlungsaufnahme sowie der Abstimmung von Einkommenspolitik und Nachfragemanagement etc.²⁰. Das Technische Komitee (1965) erhielt die Aufgabe, eine von allen anerkannte Datenbasis für die Diskussion im Kontaktkomitee zu schaffen, und erarbeitete mit dem Aukrust-Modell eine wissenschaftliche Grundlage für die Einkommenspolitik. Bis 1969 beschränkte sich der direkte Regierungseinfluß auf temporäre Preiskontrollen, Nahrungsmittelsubventionen, um den VPI zu manipulieren, sowie 1964 und 1966 auf zwangsweise Vermittlung. Trotz wachsender Bedeutung der Lohndrift, welche auf die glattstellende, die Arbeitsmarktanspannung aufrechterhaltende Geld- und Fiskalpolitik zurückzuführen ist, erfüllte die Einkommenspolitik bis Anfang der siebziger Jahre die in sie gesetzten Erwartungen.

Dänemark ist ein Musterbeispiel für das Scheitern unkoordinierter Einkommenspolitik. Lohnsteigerungen in den sechziger Jahren bestanden aus drei etwa gleich großen Komponenten: 1) Standardlohn laut Rahmenabkommen zwischen LO und DAF; 2) automatische Indexierung; 3) Lohndrift. Leap-frogging zwischen Industrie, öffentlichem Sektor, Landwirtschaft und Kleingewerbe sowie Lohndrift, welche die solidarische Lohnpolitik der LO in den Kollektivverhandlungen kompensierte, charakterisieren die lohnpolitische Situation ausreichend. Da restriktive Nachfragesteuerung infolge der Priorität des Vollbeschäftigungszieles ausgeschlossen war, blieb als einzige Möglichkeit, die inflationäre Lohnentwicklung in den Griff zu bekommen, eine zentrale, alle Verteilungsimplicationen berücksichtigende Abstimmung der verschiedenen Lohn- und Preisverhandlungen. Das Experiment mit dem Wirtschaftsrat (1962), der ähnliche Funktionen wie das norwegische Kontaktkomitee wahrnehmen sollte²¹, scheiterte vor allem an der politischen Instabilität des Landes. Dänemark stellte das skandinavische Inflationsmodell auf den Kopf: die aufgrund des Nachfrageüberhangs hohen Lohnsteigerungen im geschützten Sektor (Bauwirtschaft, öffentlicher Sektor) wurden in den exponierten Sektor übertragen. Diese Konstellation trug wesentlich zur dänischen Exportschwäche sowie zu den chronischen Zahlungsbilanzdefiziten bei.

1967–73: Die Krise der zweiten Generation

Ende der sechziger Jahre verschlechterten sich einige wesentliche Voraussetzungen für erfolgreiche Einkommenspolitik. In der Folge geriet diese wirtschaftspolitische Strategie in der Mehrzahl der Fälle in eine Krise.

Die Inflationsrate im OECD-Bereich verdoppelte sich gegenüber der Vorperiode (von 2,7 Prozent 1960–67 auf 5,4 Prozent 1967–73), wofür eine Vielzahl von Faktoren ausschlaggebend war. Die Situation auf den internationalen Märkten war von ungewöhnlich starkem Nachfragesog gekennzeichnet: 1968/69 trafen Vietnamkrieg und Überschußnachfrage in den USA mit dem Konjunkturaufschwung in Westeuropa zusammen, 1972/73 praktizierten alle Industrieländer expansive Wirtschaftspolitik. Zweitens wurde Westeuropa mit dem Problem der importierten Infla-

tion konfrontiert, die Terms of Trade verschlechterten sich 1968–71. Dies bedeutet, daß Preisstabilität in einer offenen Wirtschaft bei Vollbeschäftigung und fixen Wechselkursen ein unrealistisches Ziel war.

Ausgehend von Frankreich überzog eine Welle von Streiks die meisten westeuropäischen Länder. Die erhöhte Militanz der Arbeiter, welche die traditionellen Institutionen erschütterte, ist ein wichtiger Aspekt des veränderten politischen Klimas, das von den Ereignissen in Paris im Mai 1968 entscheidend geprägt wurde.

Die unmittelbar auslösenden Ursachen der Streiks sind jeweils in den länderspezifischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konstellationen zu suchen. Die aufgrund der Erfahrungen der fünfziger und sechziger Jahre gefestigten Erwartungen der Arbeitnehmer im Hinblick auf kontinuierlich steigende Reallöhne wurden in mehreren Ländern (Großbritannien, Bundesrepublik Deutschland, Schweden) in der Rezession 1966/67 mit sinkenden Zuwachsraten der realen Einkommen, mitverursacht durch die Bereitschaft der Gewerkschaftsführungen zur Lohnrestriktion, konfrontiert. In den Staaten mit hohen Grenzsteuersätzen und solidarischer Lohnpolitik begannen die von der – angestrebten oder verwirklichten – Nivellierung der realen Nettoeinkommen im negativen Sinn betroffenen Gruppen Widerstand zu leisten. Weitere Tendenzen in der lohnpolitischen Sphäre, die den Unmut einzelner Arbeitnehmergruppen erregten, waren die Zentralisierung des lohnpolitischen Entscheidungsprozesses (Niederlande, Schweden) und Verschiebungen in der traditionellen Lohnhierarchie (besonders Großbritannien).

In Großbritannien und in den Niederlanden verstärkten die wilden Streiks den Trend zur dezentralen Lohnfestsetzung: so stellte der britische Donovan-Report (1968) eine wachsende Kluft zwischen den formellen Kollektivverträgen auf Branchenebene und den informellen Vereinbarungen in den Betrieben fest.

In ökonomischen Analysen kommen die genannten Aspekte in einem Strukturbruch bei den Lohnbestimmungsfaktoren zum Ausdruck: die erwartete Preisentwicklung gewinnt wesentlich an Signifikanz, die Gewerkschaften verhandelten vorwiegend bereits um Nettoreallöhne.

Die Antwort der Wirtschaftspolitiker auf die inflationären Tendenzen war allgemein erheblich beeinflußt vom gespannten politischen Klima nach dem Mai 1968 in Paris. Einschneidend deflationäre Maßnahmen wurden vermieden. Preispolitische Eingriffe standen im Vordergrund, meist ergänzt durch gemäßigt restriktive geld- und fiskalpolitische Maßnahmen zur Behebung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts, da die Regierungen die direkte Konfrontation mit den Arbeitnehmern scheuten. Abgesehen davon boten Preisstopps und -kontrollen den Gewerkschaften einen Anreiz zur Lohnrestriktion, und ermöglichten die Dämpfung von Lohndrift sowie die Verzögerung der Übertragung von Preissteigerungen aus dem exponierten Sektor in den geschützten. In der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden diente ab 1971 die laufende Aufwertung als Mittel gegen die importierte Inflation.

Infolge steigender Inflationsraten und Grenzsteuersätze vollzog sich in einigen Ländern noch vor dem ersten Ölchock der Übergang auf die dritte Generation der Einkommenspolitik, d. h. neokorporatistischen Tausch in Form von Paketgeschäften, die Steuer-, Sozial-, Lohn- und Preispolitik einbeziehen.

Die prägnanteste empirisch-analytische Basis für diese Form der *realen* Einkommenspolitik legte der Skaanland-Report (1973), der von der norwegischen Lage zu Anfang der siebziger Jahre ausging²². Letztere war gekennzeichnet von – und das trifft weitgehend auch für Schweden, Dänemark und die Niederlande zu – zunehmenden Teuerungsraten, hohen marginalen Steuersätzen aufgrund von kalter Progression und diskretionären Erhöhungen, u. a. zur Finanzierung von Sozialtransfers an die inaktive Bevölkerung sowie zur Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, und von hohen Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber.

In dieser Situation ist der Versuch, die Nettoreallöhne mittels höherer Nominallohnforderungen zu behaupten bzw. zu steigern, zum Scheitern verurteilt, da der Großteil von Steuern und Inflation absorbiert wird, und beschleunigt die Inflation (tax-push inflation). Weiters führt die Tatsache, daß verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedlich von der Besteuerung betroffen sind, bei unkoordinierten Verhandlungen zu inflationärem leap-frogging. Inflation beruht demnach zum Teil auf Verteilungskonflikten zwischen den Unternehmern im exponierten Sektor, jenen im geschützten Sektor, den verschiedenen Arbeitnehmergruppen, der Agrarwirtschaft und dem Staat, der auch die Interessen der inaktiven Bevölkerung wahrt. Wenn verschiedene Gruppen inkonsistente Ziele verfolgen, erreicht keine ihr Ziel, aber Inflation tritt ein, elastische Geldpolitik im Interesse der Sicherung der Vollbeschäftigung immer vorausgesetzt.

Der Skaanland-Report schloß daraus die Notwendigkeit von multilateralen Verhandlungen unter Einbeziehung aller relevanten Gruppen, um eine verbindliche Abstimmung von Zielen und Richtgrößen (Steuern, Transfereinkommen, Löhne, Preise, Profitmargen, Einkommen des Agrarsektors usw.) zu erreichen. Einkommensteuersenkungen, welche die Kaufkraft direkt erhöhen, ohne die Arbeitskosten in Relation zu den Kapitalkosten oder zum Ausland zu belasten, erhöhte Transfereinkommen, Preiskontrollen etc. dienen als Kompensationselemente für Lohnrestriktion im Rahmen des neokorporatistischen Tausches.

In Österreich wurde diese Politik bereits Ende 1967 praktiziert: Regierung, Sozialpartner und Nationalbank vereinbarten ein Maßnahmenbündel aus Einkommensteuersenkung, Lohnrestriktion und Lockerung der Kreditpolitik. Dieser „Big Bargain“ bildete eine wichtige Voraussetzung für den Investitions- und Exportboom der folgenden Jahre.

Die norwegische Erfahrung zu Anfang der siebziger Jahre demonstriert die beschränkte Wirksamkeit von Einkommenspolitik im Falle kontraproduktiver Fiskalpolitik. 1970 führte Norwegen die Mehrwert-

steuer ein, worauf die Inflationsrate sprunghaft anstieg. In der Folge verhängte Preisstopps verzögerten bloß kurzfristig die Preisreaktionen, da die Regierung gleichzeitig expansives Nachfragemanagement praktizierte. Die derart induzierte Lohndrift beeinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit norwegischer Exporte. Für die Einsetzung der Skaaland-Kommission ausschlaggebend war einerseits das hohe Leistungsbilanzdefizit 1971, andererseits der verteilungspolitische Strategiewechsel der sozialdemokratischen Regierung 1971/72, welche, nachdem das Scheitern der solidarischen Lohnpolitik statistisch erhärtet worden war, die Transfereinkommen überproportional anhob.

Der erste Sozialkontrakt im Sinne des Skaaland-Reports kam 1973 bei den Verhandlungen um die Lohnindexierung zustande. Die LO gab sich mit einer Kompensation im Ausmaß von 45 Prozent (bisher 60–70 Prozent) zufrieden, im Gegenzug verpflichtete sich die Regierung zu einer Einkommensteuersenkung und zur Erhöhung der Lebensmittelsubventionen.

Sowohl in Norwegen als auch in Österreich begünstigte die Konstanz der Einkommensstruktur die Wahrung des sozialen Friedens. In Schweden provozierte die in den sechziger Jahren erfolgreiche Lohnstruktur-nivellierungspolitik der LO²³ eine militante Reaktion verschiedener Hochlohngruppen (Streiks 1966, 1969/70, 1971). Die Dachorganisationen der Angestellten- und Beamtengewerkschaften, TCO und SACO, weigerten sich, weiterhin die Position der Lohnfolger einzunehmen. Die längerfristige Signifikanz dieser Entwicklung ist darin zu sehen, daß ein dritter gleichberechtigter Akteur – ab 1973 kooperierten TCO und SACO im privaten Sektor innerhalb des Verhandlungskartells PTK – auf die einkommenspolitische Bühne trat. Sowohl LO als auch PTK verhandelten mit der SAF über Einkommensänderungen, mußten aber die Nettoreallöhne ihrer Mitglieder in der Folge gegenüber der Regierung und der jeweils anderen Arbeitnehmerorganisation behaupten. Es lag daher im Interesse aller Akteure, multilaterale Verhandlungen unter Einbeziehung der Regierung aufzunehmen. Den letzten Anstoß dazu gab der erste Ölschock. Die Konflikte auf der Arbeitnehmerseite führten jedoch während der Beobachtungsperiode keinesfalls zu einer Vernachlässigung jener der Einkommenspolitik zugewiesenen gesamtwirtschaftlichen Funktion. Die unbedingte Akzeptanz des von LO, TCO und SAF gemeinsam in Auftrag gegebenen EFO-Reports ist Ausdruck des intakten Konsens in diesem Zusammenhang²⁴. Der policy-mix aus Lohnrestriktion der Sozialpartner in den Rahmenabkommen 1966–73 und gemäßigt restriktiver Fiskalpolitik ermöglichte 1971/72 die Dämpfung des Preisauftriebs und die Behebung des Zahlungsbilanzdefizits. Die Entwicklung der Lohnstückkosten verlief in Schweden im Zeitraum 1967–73 günstiger als in allen anderen hier betrachteten Ländern.

Die niederländische Einkommenspolitik erwies sich Anfang der siebziger Jahre als zunächst hilflos gegenüber dem externen Nachfrage-sog. Die anhaltenden Revolten an der Basis, die 1969/70 in einer Serie von wilden Streiks zum Ausdruck kamen, zwangen die Gewerkschaftsdachverbände zum Aufgreifen der aggressiven Strategie²⁵. Aus Protest

gegen das neue Lohngesetz von 1970, das dem Sozialminister weitreichende Ausnahmevollmachten zubilligte, verweigerten sie 1970–72 die Kooperation mit der Mitte-Rechts-Regierung im SER. Infolge des Exportbooms setzten die Arbeitgeber in der Stiftung den hohen Lohnforderungen sowie der allgemeinen Einführung der automatischen Lohnindexierung wenig Widerstand entgegen. Weder restriktive Geld- und Fiskalpolitik noch rigide lohn- und preispolitische Maßnahmen änderten diese Situation.

Erst das gleichzeitige Eintreten von zunehmender Inflation und steigender Arbeitslosigkeit 1972 alarmierte die Sozialpartner: der mit der Regierung für das Jahr 1973 vereinbarte informelle „Sozialkontrakt“ verpflichtete die Gewerkschaften zur Reallohnrestriktion und die Regierung zu verschärften Preiskontrollen und beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Trotz des anhaltenden Exportbooms erzielte die Kombination aus Aufwertung (seit Mai 1971 infolge der Erdgasexporte) und rigider Einkommenspolitik bis zum ersten Ölschock Teilerfolge. Sie verhinderte die drohende Eskalation der Lohn-Preisschraube: die Inflationsrate blieb stabil, die Reallöhne bewegten sich im vorgegebenen Rahmen.

Die britische Labour-Regierung hinterließ 1970 dem konservativen Kabinett ein ambivalentes Erbe: Zahlungsbilanzüberschuß, hohe Lohnsteigerungsraten und militante Arbeitnehmer. Gewarnt durch das Schicksal der Vorgänger 1961–64 steuerten die Tories einen wirtschaftspolitischen Kurs, der auf die Brechung der Machtposition des TUC abzielte²⁶. Restriktive Fiskalpolitik sollte über höhere Arbeitslosigkeit die Lohnsteigerungsrate herabdrücken, die Bekämpfung der aggressiven shop-stewards wurde den Gerichten übertragen. Diese Strategie scheiterte vollkommen: im Winter 1971/72 brachten die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, die um ihre Position in der Lohnhierarchie kämpften, die restriktive Lohnpolitik in diesem Bereich zu Fall. Die höhere Arbeitslosigkeit reichte nicht aus, um den privaten Sektor von der Lohnexplosion im öffentlichen Sektor zu isolieren. Die Inflation stieg entgegen der Phillips-Theorie weiter an, die drastisch erhöhten Lohnstückkosten ließen die Zahlungsbilanz erneut ins Defizit rutschen. Vor die Wahl zwischen politisch inakzeptabler, radikal deflationärer Nachfragesteuerung und Abkehr von den ursprünglichen Prinzipien gestellt, vollzog die Regierung Heath 1972 den „U-turn“ zu expansiver Geld- und Fiskalpolitik, Floating und Einkommenspolitik. An den Einkommensstopp bis März 1973 schloß sich bis Herbst 1973 eine Phase imperativer Einkommenspolitik mit Lohnlimits, Sockelbeträgen zugunsten der militanten Niedriglohngruppen und straffen Preiskontrollen. Gemessen an den Normen waren die einkommenspolitischen Maßnahmen bis zum Ölschock ein glatter Fehlschlag, aber unter der Berücksichtigung der äußerst expansiven Geld- und Fiskalpolitik, welche Großbritannien den dynamischsten Konjunkturaufschwung seit langem brachte, und der infolge der Abwertung importierten Inflation verhinderte die Einkommenspolitik eine Eskalation der Lohn- und Preisentwicklung²⁷.

1974–80: Einkommenspolitik zwischen erstem und zweitem Ölschock

Mit dem externen Angebotsschock von 1973/74 änderten sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen grundlegend. Der rapide Anstieg der Weltmarktpreise von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, im besonderen die Ölpreisexplosion, verursachte allein eine Beschleunigung der Inflationsraten bis in den zweistelligen Bereich. Die europäischen Terms of Trade verschlechterten sich nachhaltig. Zudem verlangsamte sich der Produktivitätsfortschritt, gemessen an der durchschnittlichen jährlichen Veränderungsrate des realen BIP je Beschäftigten, im OECD-Bereich von 4 Prozent 1960–67 bzw. 3,8 Prozent 1967–73 auf 1,5 Prozent 1973–80. Diese beiden Faktoren waren in erster Linie ausschlaggebend für die kosteninflatorische Tendenz in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Die rasch eintretende Festigung der inflationsbezogenen Erwartungen und deren Folgewirkungen verstärkten den letztgenannten Trend zusätzlich.

Infolge der bis dahin schwersten Nachkriegsrezession 1974/75 und der Verschiebungen in der industriellen Weltwirtschaftsordnung trat erhöhte strukturelle und konjunkturelle Unterbeschäftigung ein: die durchschnittliche Arbeitslosenrate im OECD-Bereich stieg von 3,4 Prozent 1967–73 auf 5,4 Prozent 1974–80. Der konjunkturelle Einbruch verursachte wachsende Finanzierungsprobleme im Budgetbereich bei gleichzeitig sinkender Effizienz der antizyklischen Fiskalpolitik. Letztlich verschärfte der Angebotsschock die außenwirtschaftliche Verwundbarkeit vieler Länder.

Welche Konsequenzen ergaben sich daraus für die Einkommenspolitik?

Der in bezug auf die funktionelle Einkommensverteilung neutrale „Reallohnspielraum“, der dem um den Terms of Trade-Effekt (= das reale Bruttoinlandseinkommen wächst langsamer als das reale BIP) bereinigten Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität entspricht, verringerte sich. Der tatsächliche Reallohnzuwachs überschritt 1974/75 in vielen Fällen diesen eingengten „Reallohnspielraum“. Der möglichst rasche Abbau bzw., je nach den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen, die Überkompensation der so entstandenen positiven „Reallohnposition“ erlangte aus mehreren Gründen Priorität.

Der inflatorische Effekt des Ölpreisschocks sollte weitgehend auf eine einmalige Anhebung des inländischen Preisniveaus begrenzt bleiben, eine beschleunigte kosteninflatorische Spirale galt es zu vermeiden.

Neben der Wahrung relativer Preisstabilität verfolgte die Korrektur der „Reallohnposition“ die Wiederherstellung der Leistungsbilanzsituation vor der Terms of Trade-Veränderung bzw. eine darüber hinausgehende Verbesserung, und trachtete Effekte sinkender Konkurrenzfähigkeit auf die inländische Beschäftigungslage zu verhindern.

Die Einkommenspolitik der dritten Generation stand somit vor der unangenehmen Aufgabe, Einkommensopfer oder nur geringe Zuwächse zu verteilen.

Die Erfolglosigkeit hoher Nominallohnzuwächse im Zusammenhang mit der Behauptung der Nettoreallöhne in einer von hoher Inflation und stark progressiven Einkommensteuertarifen gekennzeichneten Konstellation wurde bereits dargelegt. In der gegebenen krisenhaften wirtschaftlichen Lage verschärften sie zudem die Stagflation und erschwerten die Anpassung an den externen Angebotsschock. Im Kalkül der Gewerkschaften bedeutete Reallohnrestriktion den kurzfristigen Verzicht auf Reallohnsteigerung (mittels Maximierung der nominalen Lohnsteigerungsrate) zugunsten der mittelfristigen Sicherung realer Einkommenszuwächse.

Lohn- und preispolitische Maßnahmen dienten nicht mehr wie in den sechziger Jahren vordringlich der Beeinflussung nomineller Einkommen, sondern hatten Komponenten *realer* Einkommenspolitik zu sein. Die Einkommenspolitik der dritten Generation hatte die Funktion, konkurrierende Ansprüche an ein stagnierendes oder sogar temporär sinkendes Bruttoinlandseinkommen aufeinander abzustimmen, sie nicht inflationswirksam werden zu lassen, und inflationäre Erwartungen möglichst rasch zu brechen. Eine zusätzliche Belastung ergab sich daraus, daß es aus stabilitätspolitischen, insbesondere auch außenwirtschaftlichen Gründen in einigen Ländern geboten schien, temporär eine asymmetrische Verteilung der Opfer vorzunehmen.

Von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen her war infolgedessen Einkommenspolitik in der Form multilateraler Verhandlungen unter Einschluß von Regierung und allen bedeutenden Interessenverbänden, um eine verbindliche Abstimmung von Zielen und Richtgrößen zu erreichen, erforderlicher denn je. Thema der multilateralen Verhandlungen waren zum einen die verschiedenen Elemente der Kompensation, welche den Gewerkschaften für Lohnrestriktion angeboten wurden. Die Kompensationsangebote der Regierungen in den einbezogenen Ländern reichten vom – relativen oder absoluten – Schutz der Nettorealeinkommen mittels Preiskontrollen, Indexierung, Steuersenkungen, erhöhter Transferzahlungen über beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen bis zur betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer und zur Vermögenspolitik.

Die Gewerkschaften befanden sich aufgrund der geänderten wirtschaftlichen Bedingungen in einer äußerst unangenehmen Situation. Gegenüber den Mitgliedern legitimierende Erfolge waren von den Unternehmern nicht mehr zu erlangen. Arbeitslosigkeit, reale und/oder relative Einkommensverluste sowie das freerider-Verhalten mancher gesellschaftlicher Gruppen stellten zunehmende Gefahren für die Gewerkschaften dar. Die koordinierte Einkommenspolitik diente demnach nicht zuletzt dem institutionellen Schutz der Gewerkschaften. Dauerhafte Erfolge waren nur noch von der Einbeziehung der Regierung und konkurrierender Interessenverbände zu erwarten. Die gewerkschaftlichen Interessen deckten sich in diesem Zusammenhang mit jenen der amtierenden Regierung, die sich gegenüber den Wählern im kurzfristigen Legitimationszwang befand: Militante Arbeiter, wilde Streiks und Lohnexplosionen gefährdeten beide.

In Großbritannien zwang der erste Ölschock die konservative Regierung Heath erneut zu einer wirtschaftspolitischen Kurskorrektur. Restriktive Nachfragesteuerung und Einkommenspolitik, bestehend aus einem imperativen Lohnlimit, automatischer Indexierung und Preiskontrollen, bildeten die Bestandteile des Krisenmanagements. Infolge der importierten Inflationswelle (1974: Importpreise +42,3 Prozent) erwies sich das Lohnlimit als unrealistisch, aber die Arbeitnehmer erlitten erneut reale Einkommensverluste²⁸. Im Februar 1974 brachte der Streik der eine strategische Position einnehmenden Bergarbeiter, die hinsichtlich der relativen – und realen – Löhne weiter an Boden verloren hatten, das Tory-Kabinett zu Fall. Diese Erfahrung war wohl entscheidend dafür, daß die britischen Konservativen in der Folge zu einer Strategie monetaristischer Steuerung, die auf den Markt setzt und die Organisationen bewußt ignoriert, umschwenkten.

Die wirtschaftliche Lage, welche die neue Labour-Regierung vorfand, war schlichtweg katastrophal: zweistellige Inflationsrate, Lohnexplosion, drastische Verschlechterung der Terms of Trade, Leistungsbilanzdefizit in Rekordhöhe, sinkende Produktivität, eine beginnende Rezession. Regierung und TUC einigten sich auf ein wirtschaftspolitisches Programm in Form eines Sozialkontrakts, der im Juli 1974 in Kraft trat. Die Regierung verpflichtete sich darin zu aktiver Beschäftigungspolitik, verschärften Preiskontrollen, erhöhten Sozialtransfers und stärkerer Steuerprogression. Der TUC forderte seine Mitgliedsverbände auf, die Lohnanhebungen im Rahmen der Preisentwicklung zu halten²⁹. Es gelang jedoch weder, den – hauptsächlich importierten – Preisauftrieb zu bremsen, noch die Lohnexplosion anzuhalten. Während im privaten Sektor die reale Nullnorm weitgehend eingehalten wurde, antizipierten die militanten Gewerkschaften im öffentlichen Sektor bereits die nächste Phase imperativer Lohnpolitik: von April 1974 bis April 1975 stiegen die Löhne im öffentlichen Sektor um 36 Prozent (privater Sektor: 24,5 Prozent). Anfang 1975 brachen die Widersprüche auf: abgesehen von der außenwirtschaftlichen Krise drohte damals Hyperinflation.

Die Regierung setzte restriktive fiskalpolitische Maßnahmen, zog die geldpolitische Bremse scharf an, und leitete im August 1975 nach Konsultation mit dem TUC die einkommenspolitische Phase 1, bestehend aus einem Lohnlimit und straffen Preiskontrollen, ein. Der TUC hatte gar keine andere Möglichkeit, als die bittere Kombination aus höherer Arbeitslosigkeit und Einkommenspolitik zu akzeptieren, da erstens die Löhne den wöchentlichen Preissteigerungen nicht mehr zu folgen vermochten, und zweitens die Labour-Regierung im Unterhaus nur über eine hauchdünne Mehrheit verfügte. Die Alternative hieß Thatcher und verhieß nichts Gutes. Abgesehen vom politischen Schutz erhielten die Gewerkschaften Lebensmittelsubventionen und Mietenschutz als Kompensationselemente.

Die Lohnrestriktion war erfolgreich, die Steigerungsrate der Effektivverdienste blieb weit unter dem Wert der vorhergehenden Phase, die Reallöhne fielen erheblich. Im Frühjahr 1976 wiesen Inflation und

Zahlungsbilanzdefizit deutlich sinkende Tendenz auf. Im Sommer 1976 vereinbarten Regierung und TUC die einkommenspolitische Phase 2 (August 1976–Juli 1977), welche eine weitere Dämpfung der Lohnentwicklung vorsah³⁰. Im Gegenzug initiierte die Regierung leicht expansive Fiskalpolitik in Form einer Einkommensteuersenkung, und das Lohnabkommen beinhaltete einen Sockelbetrag.

Der Trend aus Phase 1 setzte sich fort, die Gewerkschaften übten in den Kollektivverträgen bemerkenswerte Mäßigung, die Arbeitnehmer hatten trotz Steuersenkung erneut schwere Nettoreallohneinbußen hinzunehmen. Die Ursache für den neuerlichen importierten Preisschub lag in der – mit der deutlich verschlechterten Budgetsituation in Zusammenhang stehenden – anhaltenden Schwäche des Sterling. Die Abwertung kompensierte die Lohnrestriktion. Die Maßnahmen – Kürzung der öffentlichen Ausgaben, Beibehaltung der straffen Geldpolitik, Lockerung der Preiskontrollen –, welche der neue Premier Callaghan 1976 zur Budgetsanierung und zur Stützung der Währung ergriff, hatten weitreichende Folgen auf die Beziehungen zwischen Kabinett und TUC. In der Folge stieg die Arbeitslosenrate weiter an: die Umverteilung zu den Gewinnen erfüllte nicht die recht naiven Erwartungen erhöhter Investitionstätigkeit.

Trotz hoher Arbeitslosigkeit und massiver Reallohnverluste besaßen die Gewerkschaften im Sommer 1977 keine Alternative zum wenigstens informellen Festhalten am Social Contract (Phase 3 August 1977–Juli 1978). Die Lohnrestriktion funktionierte weiterhin. Die Inflationsrate sank unter die 10-Prozent-Marke, die Zahlungsbilanz wies erstmals seit 1971 wieder einen Überschuß aus. Die Arbeitnehmer hatten somit die Hauptlast bei der Bewältigung der außenwirtschaftlichen Krise getragen.

Im Sommer 1978 zerbrach das Bündnis zwischen TUC und Labour-Regierung, nachdem letztere die Lohnnorm für Phase 4 erneut gesenkt hatte und weiterhin keine entschlossenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen setzte. Insbesondere die Facharbeiter waren entschlossen, die Einkommenseinbußen der vergangenen Jahre wettzumachen und die traditionellen vertikalen Lohndifferentiale, die sich infolge der Sockelbeträge 1973 und 1976/77 deutlich verringert hatten, wiederherzustellen. Die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor begannen zu streiken, da erneut eine Verschlechterung ihrer relativen Situation drohte. Die Einkommenspolitik scheiterte trotz ihrer Erfolge im Winter 1978/79 an der Asymmetrie der Stabilisierungspolitik und den arbeitnehmerseitigen Verteilungskonflikten.

Wiewohl nach 1973 kein Sozialkontrakt mehr zustande kam, setzten in den Niederlanden Regierung und Sozialpartner die zentrale Koordination der makroökonomischen Entscheidungen fort. Die Regierung behielt innerhalb des neokorporatistischen Systems im Einverständnis mit den Sozialpartnern die Funktion, in krisenhaften Situationen bei Scheitern der Verhandlungen zwischen den Tarifparteien einzugreifen und bindende Beschlüsse zu fassen.

Vor dem Hintergrund der Ölkrise, welche die Niederlande besonders hart (Erdölembargo der arabischen Lieferländer) traf, verabschiedete das Parlament im Jänner 1974 ein wirtschaftspolitisches Ermächtigungsgesetz, welches der Regierung temporär weitreichende Vollmachten im einkommenspolitischen Bereich konzidierte. Um den deflationären Effekten des Angebotsschocks entgegenzuwirken, fixierte die Regierung – bei gleichzeitigen strengen Preiskontrollen – relativ großzügige Lohnerhöhungen und setzte expansive fiskalpolitische Maßnahmen (Einkommensteuersenkung, erhöhte Staatsausgaben)³¹. Es gelang auf diese Weise – die Reallöhne stiegen stark an – die Rezession hinauszuschieben und den Anstieg der Arbeitslosigkeit etwas zu dämpfen. Die laufende Aufwertung des Guldens und die Preiskontrollen verhinderten eine Beschleunigung der Inflation.

Infolge der Indexierung hielten die hohen Lohnzuwächse auch 1975 an. Die Kombination aus rascher Lohnstückkostenentwicklung und Aufwertung beeinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit wesentlich, 1975 zog der erste Exporteinbruch seit Kriegsende die Wirtschaft in eine Rezession. Die Arbeitslosigkeit kletterte auf 4 Prozent. Da die Verhandlungen über einen Sozialkontrakt wie im Jahr zuvor scheiterten, verhängte die Regierung im ersten Halbjahr 1976 einen Lohnstopp und behielt den expansiven fiskalpolitischen Kurs mit dem Schwerpunkt auf der Investitionsförderung bei. Diese Maßnahmen waren zeitlich günstig gesetzt, trafen sie doch mit dem internationalen Aufschwung zusammen. Der Lohnstopp hielt die Reallöhne auf konstantem Niveau, fallende Lohnstückkosten begünstigten den Exportboom.

Die Verhandlungen über die Kollektivverträge in den Jahren 1977–79 wurden jeweils synchronisiert auf dezentraler Ebene geführt, da keine Einigung über einen Sozialkontrakt zu erzielen war. Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Zahlungsbilanzsituation und anhaltender Arbeitslosigkeit setzten die Gewerkschaftsverbände eine einheitliche, gesamtwirtschaftlich verantwortliche lohnpolitische Linie durch³². Obwohl formelle Vereinbarungen fehlten, waren zudem die budgetpolitischen Maßnahmen der Regierung mit der Einkommenspolitik abgestimmt. De facto akzeptierten die Gewerkschaften die wirtschaftspolitische, insbesondere beschäftigungspolitische Strategie der Regierung, mittels Reallohnrestriktion Profite und Investitionen zu erhöhen. Steuerliche Erleichterungen, Mietkontrollen und selektive beschäftigungspolitische Maßnahmen, in erster Linie aber starke Erhöhungen der Transfereinkommen, finanziert z. T. mit den Einnahmen aus der Erdgasproduktion, dienten der Regierung als Kompensationselemente.

Nach der Absorption des Ölschocks kam die Aufwertung des Guldens in sinkenden Inflationsraten zur Geltung. Unterstützt wurde dieser Trend von Produktivitätsanstieg und Lohnstopp 1976, von der restriktiven Geldpolitik 1977/78, und, da die Spirale damals nach unten lief, von der Indexbindung der Tariflöhne. Die zurückhaltende gewerkschaftliche Lohnpolitik war überaus effektiv: die Tariflohnsteigerungs-

raten wiesen deutlich sinkende Tendenz auf, die Reallöhne stagnierten 1977–80 weitgehend.

Die Aufwertung infolge der Erdgasexporte entpuppte sich jedoch als zweischneidiges Schwert. Aufgrund der straffen Einkommenspolitik sanken die Lohnstückkosten, ausgedrückt in Gulden, relativ zum Ausland. Unter Berücksichtigung der Wechselkursänderungen freilich verschlechterte sich die Wettbewerbsfähigkeit niederländischer Fertigwarenexporte. Demzufolge erfolgte ab 1977 ein erheblicher Einbruch in der Leistungsbilanz.

Zum Zeitpunkt des zweiten Ölschocks befanden sich die Niederlande in einer wirtschaftlichen Situation, die eine alles andere als günstige Voraussetzung für die Fortsetzung einer auf Konsens und Tausch basierenden neokorporatistischen Einkommenspolitik bildete. Wie in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien erfüllte die Strategie der Umverteilung zu den Gewinnen nicht die in sie gesetzten Erwartungen: die Unternehmer nahmen vorwiegend Rationalisierungsinvestitionen vor, die Beschäftigungslage erfuhr keine Wende zum Besseren. Die ungleiche Verteilung der Opfer erschöpfte die Geduld der Gewerkschaften, während infolge der verschärften außenwirtschaftlichen Lage eine Fortsetzung der restriktiven Einkommenspolitik geboten war. Drittens spitzte sich die Budgetsituation 1979 soweit zu, daß sich der Spielraum für kompensatorische Angebote stark verengte.

Die bundesdeutsche Erfahrung mit Einkommenspolitik reicht in den vorhergehenden Zeitabschnitt zurück. An dieser Stelle ist freilich anzumerken, daß sich die deutschen Gewerkschaften während der gesamten Nachkriegszeit durch Kooperationsbereitschaft und gesamtwirtschaftliche Orientierung schon im Rahmen traditioneller Tarifpolitik auszeichneten, und auf diese Weise einen nicht unerheblichen Beitrag zur günstigen wirtschaftlichen Entwicklung leisteten.

Die Konzentrierte Aktion, festgeschrieben im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, bezweckte wie ähnliche Konstruktionen in Norwegen und Dänemark die freiwillige ex-ante Koordination wirtschaftspolitischer Entscheidungen der wichtigsten Aktionsträger (konkret: Regierung, Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Bundesbank) durch gegenseitige Information über Ziele und Richtgrößen³³. Sie sollte eine Kombination aus straffer Geldpolitik zur Behauptung der Währungsstabilität und expansiver Fiskalpolitik ermöglichen. Der Lohnrestriktion fiel dabei die Funktion zu, die Effekte der Geldpolitik auf Investitionen und Exporte zu dämpfen bzw. den kosteninflationistischen Tendenzen entgegenzuwirken. Der DGB unterstützte die Hartwährungspolitik einerseits aus einer Präferenzhaltung gegenüber der Preisstabilität, andererseits saßen die Gewerkschaften in jedem Fall gegenüber der autonom agierenden Bundesbank auf dem kürzeren Ast.

Konkret legte die Bundesregierung, beraten durch den Sachverständigenrat, im jährlichen Wirtschaftsbericht eine Zielprojektion für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung vor, und diskutierte diese im Rahmen der Konzertierte Aktion mit den Tarifpartnern und der Bundesbank. Die Konzertierte Aktion hatte von 1967 bis Mitte 1969 einen

erfolgreichen – zu erfolgreichen, wie sich später herausstellte – Einstand. In diesem Zeitraum folgten die Löhne den Orientierungsrichtlinien der Bundesregierung. In der starken Rezession 1967 akzeptierten die Gewerkschaften Lohnzurückhaltung, da sie die Vollbeschäftigung bedroht sahen, und die Bundesregierung überdies expansive fiskalpolitische Maßnahmen ergriff. Die restriktiven Orientierungsdaten für 1968 und 1969, welche die Gewerkschaften befolgten, beruhten auf Prognosen, die das Wachstum bei weitem unterschätzten. Während demnach die Reallöhne stagnierten und die Lohnstückkosten fielen, stiegen die Gewinne stark an. Der konjunkturelle Aufschwung 1968–70 war ungleichgewichtig, stark exportorientiert, und forderte den folgenden kosteninflatorischen Rückschlag geradezu heraus.

Die Revision der Wachstumsprognose im Sommer 1969 gab das Startzeichen für die Korrektur der verteilungsmäßigen Asymmetrie: hohe Reallohnsteigerungsraten 1969–71 waren von mehreren Streikwellen (besonders 1971) begleitet. Bundesregierung bzw. Bundesbank waren bereits 1969 zu restriktiver Fiskal- bzw. Kreditpolitik umgeschwenkt. Von Mitte 1969 bis Ende 1971 war die Bindung der Löhne an die Orientierungsdaten nicht mehr vorhanden.

In der folgenden Phase bis Mitte 1973 reagierten die Gewerkschaften sehr rasch auf die Aufwertung der DM 1971 und 1973: die effektive Lohnentwicklung lag nur wenig über den Normen. Aufwertung und restriktive Nachfragesteuerung verhinderten eine konjunkturelle Überhitzung wie 1969/70.

Nach dem ersten Ölschock lockerte die Bundesregierung die restriktive Fiskalpolitik, um den deflationären Auswirkungen von Angebotschock und Aufwertung entgegenzutreten. Die seit 1969 nachdrücklicher agierenden Gewerkschaften weigerten sich, angesichts des Exportbooms und infolge inflationärer Erwartungen die Lohnrestriktion fortzusetzen, und stießen bei den Unternehmern, welche auf die Überwälzungsmöglichkeiten vertrauten, auf wenig Widerstand³⁴. Die Bundesbank jedoch machte beiden einen Strich durch die Rechnung, indem sie die Lohnerhöhungen nicht glattstellte: stark einschränkende Geldpolitik dämpfte die Inflation und verursachte Gewinneinbußen.

Das Krisenmanagement in der schweren Rezession 1975 beinhaltete expansive Maßnahmen der Bundesregierung (Steuersenkung, Ausgabenausweitung) zur Bekämpfung der rasch steigenden Arbeitslosigkeit, während die Bundesbank auf ihrem Kurs blieb. Die Gewerkschaften hatten in dieser Situation gar keine andere Wahl, als sich der Entscheidung der Bundesbank unterzuordnen: die Lohnentwicklung verlief 1975 deutlich unter der offiziellen Norm.

Auch im kräftigen Aufschwung 1976/77 – trotz der starken Aufwertung vergrößerte sich der Leistungsbilanzüberschuß wesentlich – setzten die Gewerkschaften die Lohnmäßigung fort. Die Inflationsrate sank auf 4 Prozent, aber im Unterschied zu 1968/69 blieb die Arbeitslosenrate unverändert, während die Gewinne weit überproportional stiegen. Die Parallelen zu Großbritannien und den Niederlanden drängen sich auf. Nach Meinung des SVR zeigte die anhaltende Arbeitslosigkeit, daß das

Reallohnniveau noch zu hoch war. Im Juli 1977 zog sich der DGB aus der Konzertierten Aktion zurück.

Die Konzertierte Aktion geriet bereits 1969–71 in eine Krise, und zerbrach letztlich auch an der Verletzung der sozialen Symmetrie, oder, anders ausgedrückt, 1977 sah der DGB keine Veranlassung mehr, an der Konzertierten Aktion weiterhin teilzunehmen.

Unter der Berücksichtigung der Entwicklung vor 1967 läßt sich wohl zusammenfassen, daß die Konzertierte Aktion keinen wesentlichen Beitrag zur Koordination von Geld- und Fiskalpolitik einerseits mit Lohn- und Preissetzung andererseits leistete. Ein Problem in diesem Zusammenhang stellte die Sonderrolle der Bundesbank dar, die praktisch eine unangreifbare Schiedsrichterfunktion einnahm. Günstiger ist die Rolle der Konzertierten Aktion im lohnpolitischen Zusammenhang zu werten. Geht man von erhöhter Militanz der deutschen Gewerkschaften ab 1969 aus, so bildete die Konzertierte Aktion einen zusätzlich dämpfenden Faktor: ökonomisch ist im Gegensatz zu allen anderen Ländern kein Bruch bei den Lohnbestimmungsfaktoren festzustellen.

Dänemark befand sich bereits vor dem ersten Ölschock in einer vergleichsweise ungünstigen wirtschaftlichen Situation, gekennzeichnet durch ein erhebliches Leistungsbilanzdefizit, hohe Inflation und Lohnsteigerungsraten. Grundsätzlich boten sich Anfang der siebziger Jahre zwei Optionen an, um die zu rapide Reallohnentwicklung zu bremsen: erstens restriktive Nachfragesteuerung, zweitens Einkommenspolitik. Der ersten Möglichkeit waren durch die Priorität des Vollbeschäftigungszieles enge Grenzen gesetzt. Die Geldpolitik hatte straff zu sein, um über Kapitalimporte die Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren. Die Budgetpolitik war zwar im Gesamteffekt eher restriktiv, aber die drastisch ansteigenden öffentlichen Ausgaben verursachten einen permanenten Nachfrageüberhang im geschützten Sektor. Auch der Spielraum für Einkommenspolitik war eher gering, denn jede Dämpfung der Tariflöhne wurde von Drift und Indexierung bei weitem überkompensiert³⁵. Der Lohndrift, induziert einerseits durch den Nachfrageüberhang im geschützten Sektor, andererseits durch die nivellierende Tarifpolitik der LO, war unter den gegebenen Bedingungen, welche Deflation ausschlossen, direkt nicht beizukommen. Die einkommenspolitischen Maßnahmen konzentrierten sich daher zunächst auf die mittelbare Bekämpfung der Lohndrift über Preiskontrollen und auf die Lockerung der Indexbindung. Die Preiskontrollen 1970/71 waren wenig wirksam, mehr Bedeutung erlangte die Indexierung des Einkommensteuertarifs (1970), welche tax push-Inflation verhinderte (Dänemark hatte 1974 die höchste Steuerquote Westeuropas).

Der erste Ölschock verschärfte die Situation weiter: zu den bereits bestehenden Problemen trat hohe Arbeitslosigkeit. Die Regierung schwenkte daher auf einen expansiven fiskalpolitischen Kurs um. Die Indexbindung, welche die importierte Inflation rasch auf die Löhne transferierte, wurde von einem einkommenspolitischen Instrument sehr rasch zu einem Ziel! Die Abwertung der Krone zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit war ausgeschlossen, da die Indexierung die

positiven Effekte rasch aufgehoben hätte: Dänemark war auf Hartwährungspolitik festgenagelt. Auch über die Kollektivverhandlungen war die notwendige Korrektur der Nettoreallöhne aufgrund der kompensatorischen Wirkung von Drift und Indexierung nicht durchzusetzen. Da auch die direkten Steuern nicht manipulierbar waren, blieb als letzter Ausweg die imperative Festsetzung der Tariflöhne und des Ausmaßes der Preiskompensation durch die Regierung bzw. das Parlament.

1975, 1977 und 1979³⁶ beschloß der Reichstag bindende Lohnbestimmungen, die jeweils auf den Vorschlägen der staatlichen Vermittler basierten. Das Ausmaß der Indexbindung wurde stark reduziert, indem die Regierung ab 1976 einen Teil der fälligen Summen in Sonderfonds einfro. Wie in den Niederlanden erfüllte die Regierung mit Einverständnis der Interessensverbände die Funktion des Schiedsrichters in der Krise. Die Reallohnentwicklung konnte mittels dieser Eingriffe 1976–79 erheblich gedämpft werden. Die Auswirkungen auf die Lohnstückkosten in internationaler Währung wurde freilich durch die Hartwährungspolitik großteils zunichtegemacht, das Leistungsbilanzdefizit stieg weiter an. Die unkontrollierbare Lohndrift war dafür verantwortlich, daß die Inflationsrate weiterhin um die 10 Prozent-Marke schwankte.

Vor dem zweiten Ölschock war die wirtschaftliche Lage zwar etwas günstiger als 1974, aber der bisherige einkommenspolitische Kurs konnte nicht länger fortgesetzt werden: die Regierung stand vor dem Problem, die in den Sonderfonds akkumulierten enormen Summen auf stabilisierungspolitisch akzeptable Weise zu aktivieren.

In Norwegen setzten Regierung und Sozialpartner weiterhin auf die neokorporatistische Variante der Einkommenspolitik³⁷. Vor der Lohnrunde 1974 erbrachte die Regierung Vorleistungen in Form einer weiteren Einkommensteuersenkung und erhöhter Nahrungsmittelsubventionen. Infolge von Hochkonjunktur – die Nordseeölfunde schirmten Norwegen weitgehend gegen den Angebotsschock ab – und importierter Inflation wurden in den dezentral geführten Kollektivverhandlungen für 1974/75 trotzdem sehr hohe Lohnsteigerungsraten vereinbart. Um den Einbruch bei den industriellen Exporten wettzumachen, setzte die Regierung expansive Ausgabenpolitik fort und subventionierte die Krisenbranchen: Industriepolitik fing die Konsequenzen der Hartwährungspolitik auf. Es gelang, Vollbeschäftigung und hohes Wachstum aufrechtzuerhalten, aber um den Preis verlangsamer Produktivitätsentwicklung, rapid ansteigender Lohnstückkosten, eines Leistungsbilanzdefizits, das sich 10 Prozent des BIP näherte, anhaltender Inflation und Lohndrift. Das enorme Leistungsbilanzdefizit wurde infolge falscher Prognosen hinsichtlich der Erdölfördermengen als unerheblich abgetan. Die inflationäre Lohnrunde 1974 erhöhte das Interesse an koordinierter Einkommenspolitik, da zudem Steuersenkungen wegen der erwarteten Öleinnahmen im Bereich des Möglichen lagen. Im Herbst 1975 gelangte im Rahmen der Indexierungsverhandlungen ein weiterer Sozialkontrakt zum Abschluß. Er beinhaltete die Reduktion der Preiskompensation auf 30 Prozent, einen temporären

Preisstopp und erhöhte Transfereinkommen. Im Gegensatz zu den sechziger Jahren überschritt die Lohnentwicklung 1970–76 den Aukrustspielraum. Die dafür verantwortlichen Faktoren wurden bereits diskutiert: die Einführung der Mehrwertsteuer 1970, tax push-Inflation 1970–73, die rasche Expansion der Staatsausgaben, die gemeinsam mit der solidarischen Lohnpolitik der LO Lohndrift induzierte, die laufende Aufwertung der Krone ab 1973 infolge der Erdölexporte, die importierte Inflationswelle 1974 und die dezentrale Lohnrunde desselben Jahres.

Alarmiert durch den relativen Fehlschlag der Einkommenspolitik in der ersten Hälfte der siebziger Jahre einigten sich Regierung und Sozialpartner darauf, für die Lohnrunde 1976 das Kontaktkomitee in ein vollziehendes Gremium umzuwandeln. Im Kontaktkomitee wurde der Tausch von Lohnrestriktion gegen Einkommensteuersenkung, erhöhte Transfereinkommen, höhere Lebensmittelsubventionen und Senkung des Sozialversicherungsbeitrages der Arbeitgeber ausgehandelt. Im März 1977 schlossen Regierung und Sozialpartner ein weiteres derartiges Abkommen im Zusammenhang mit der Indexierung. Tatsächlich wurde 1977 die Reallohnentwicklung zum Stillstand gebracht. Die aus dem Abtausch von Zugeständnissen bestehende Einkommenspolitik 1973–77, die erstens leap-frogging verhinderte und zweitens fiskal- und einkommenspolitische Entscheidungen koordinierte, basierte freilich auf der Erwartung anhaltend hoher Ölfördermengen.

Ende 1977 war offenkundig, daß die ursprünglich erstellten Prognosen falsch waren: das Leistungsbilanzdefizit erreichte 14 Prozent des BIP! Mit einem Schlag war der bisherigen einkommenspolitischen Strategie die Grundlage entzogen.

Im Februar 1978 ließ die Regierung die Krone abwerten, verhängte einen Preisstopp, und erreichte mittels obligatorischer Vermittlung eine Fortsetzung der Reallohnrestriktion. Die radikale Wende zu restriktiver Fiskalpolitik und einem umfassenden Einkommensstopp bis Ende 1979 erfolgte im September 1978³⁸. Diese rigiden Eingriffe – wie in Dänemark und den Niederlanden erhielt die Regierung in einer Ausnahmesituation die entscheidende Funktion – waren äußerst erfolgreich: trotz der gesetzlichen Verpflichtung, die einkommensmäßige Parität zwischen Landwirtschaft und Industrie innerhalb weniger Jahre herzustellen, gelang es, die Inflationsrate auf 5 Prozent herabzudrücken, gleichzeitig hatten die Arbeitnehmer Realeinkommensverluste hinzunehmen, das Leistungsbilanzdefizit konnte stark reduziert und die Vollbeschäftigung aufrechterhalten werden. Zum Zeitpunkt des zweiten Ölschocks befand sich Norwegen in einer vergleichsweise überaus günstigen wirtschaftlichen Situation.

In Schweden veranlaßte der erste Ölschock die Gewerkschaften dazu, dem Verhandlungsangebot der Regierung hinsichtlich einer Koordination von Budget- und Einkommenspolitik nachzukommen. In den informellen „Haga-Gesprächen“ erklärten die Gewerkschaften ihre Bereitschaft, im Gegenzug zu einem Maßnahmenpaket der Regierung aus Steuersenkungen, erhöhten Transfereinkommen und Preiskontrol-

len in der folgenden Lohnrunde zurückhaltend zu agieren: tatsächlich stiegen 1974 die Reallöhne nur geringfügig an.

Die internationale Rezession traf Schweden erst mit großer Verspätung: Exporte und die mittels Ausdehnung der Staatsausgaben stimulierte inländische Konsumnachfrage sicherten 1974 die Fortsetzung des Aufschwunges. Die Gewinnquote im exponierten Sektor kletterte 1973/74 auf Rekordniveau³⁹. Die Kombination aus Konsumbelebung und externem Angebotsschock brachte freilich auch eine drastische Verschlechterung der Leistungsbilanz mit sich.

Vor der Lohnrunde 1975 setzte die Regierung nach Konsultation mit den Sozialpartnern erneut eine Reihe von Maßnahmen (Einkommensteuersenkung, starke Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, erhöhte Transfereinkommen), um die inländische Konsumnachfrage weiter zu stabilisieren und mäßige Lohnabschlüsse zu induzieren. Die Gewerkschaften waren diesmal allerdings nicht bereit, in dem Ausmaß wie 1974 Lohnrestriktion zu üben, wofür in erster Linie die hohen Profite der Vorjahre ausschlaggebend waren. Die auf zentraler Ebene vereinbarten Löhne bewegten sich innerhalb des Aukrust-Raumes, aber infolge der anhaltenden Anspannung auf den Arbeitsmärkten blieb die Drift auch in der Rezession auf hohem Niveau. Die Lohnstückkosten stiegen demzufolge 1975/76 rapid an. Gemäß den traditionellen wirtschaftspolitischen Prioritäten und im Vertrauen auf die Kurzfristigkeit der konjunkturellen Abschwächung wählte die Regierung in der Rezession 1975/76 eine Überbrückungsstrategie, wonach Maßnahmen zur Belebung der internen Nachfrage (Freigabe der Investitionsfonds, öffentliche Investitionen, industriepolitische Subventionierung der Krisenbranchen, Arbeitsmarktpolitik, Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor) den temporären Einbruch der Exportnachfrage wettmachen sollten⁴⁰. Die positiven Effekte, die von den hohen Reallohnzuwächsen auf den privaten Konsum ausgingen, trugen wesentlich zur Erreichung dieses Zieles bei. Der unvermeidliche Preis dieser Strategie – Inflation, Produktivitätseinbußen, Verlangsamung des Strukturwandels, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht – erschien kurzfristig akzeptabel.

Die wirtschaftliche Entwicklung 1976 brachte die Fehlerhaftigkeit der ursprünglichen Analyse klar zutage. Die Überbrückungsstrategie stieß an außenwirtschaftliche Grenzen, und leistete abgesehen davon keinen Beitrag zur Lösung der mittlerweile diagnostizierten Strukturprobleme. Aus diesen Gründen beschloß die Mitte-Rechts-Regierung nach Konsultation der Sozialpartner Ende 1976 ein Stabilisierungsprogramm – Abwertung um 17 Prozent, Einkommensteuersenkung, Preisstopp, produktivitätsorientierte Industriepolitik, Arbeitsmarktpolitik –, welches die Bekämpfung der Inflation und die Behebung der Zahlungsbilanzkrise bei gleichzeitiger Erhaltung der Vollbeschäftigung zum Ziel hatte. Im Gegenzug schlossen die Gewerkschaften 1977 äußerst restriktive Rahmenabkommen ab. Auch vor der nächsten Lohnrunde setzte die Regierung kompensatorische Maßnahmen im Bereich der Steuer- und Preispolitik, worauf LO und PTK ihre maßvolle, verantwortliche

Lohnpolitik in den Abkommen für 1978/79 fortsetzten: die Reallöhne sanken 1977-79.

Die schwedische Variante neokorporatistischer Einkommenspolitik und Stabilisierungspolitik war von Erfolg gekrönt: die Inflationsrate sank trotz stark steigender Importpreise auf 6 Prozent im ersten Halbjahr 1979, die Lohnstückkosten sanken in demselben Jahr, die Wettbewerbsfähigkeit schwedischer Exporte erfuhr 1978/79 eine deutliche Verbesserung. Die Exporte trugen den konjunkturellen Aufschwung, welcher von raschem Produktivitätsfortschritt begleitet war. Das Leistungsbilanzdefizit konnte stark verringert werden. Die Erhaltung der Vollbeschäftigung erfolgte allerdings um den Preis eines Budgetdefizits.

Der zweite Ölschock stürzte die Einkommenspolitik 1980 in eine schwere Krise⁴¹, da die erneute Verringerung des Reallohnspielraumes den Verteilungskonflikt zwischen LO und PTK, die in den siebziger Jahren die solidarische Lohnpolitik der LO erfolgreich konterkariert hatte, wieder aufbrechen ließ.

Zusammenfassung

- Die theoretische Vermutung, wonach die Zentralisierung von Interessenverbänden vorteilhaft für die Erreichung von einkommenspolitischen Zielen ist, wird durch den internationalen Vergleich bestätigt. In Ländern mit einer organisatorisch zersplitterten Gewerkschaftsbewegung und einer schwachen Position des Dachverbandes (Großbritannien, Dänemark) ist in weit stärkerem Ausmaß freerider-Verhalten der Einzelgewerkschaften (in Großbritannien außerdem: der von den Gewerkschaften weitgehend abgekoppelt agierenden shop stewards) festzustellen, d. h. diese Verbände praktizierten Lohnpolitik unter - bewußter oder unbewußter - Vernachlässigung der Folgewirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Lohn- und Preisniveau. Je mehr partikuläre Interessenverbände (z. B. Berufsgewerkschaften) als unabhängige Akteure auftreten, desto schwieriger wird die Handhabung des Verteilungsproblems (diseconomies of scale bei Sozialkontrakten). Im Falle zentralisierter Organisationsstruktur hingegen können die Verbände an den Lohn-Preis-Interdependenzen nicht vorübersehen: große Industriegewerkschaften und Dachverbände müssen heterogene Mitgliederinteressen vertreten und daher notwendigerweise stärker die gesamtwirtschaftlichen Implikationen der Verbandspolitik berücksichtigen. Die Funktion der Zentralisierung liegt in der organisationsinternen Koordination, in der Internalisierung von Verteilungskonflikten. In Österreich und in Norwegen wurde diese Aufgabe am besten erfüllt. In Schweden ergaben sich trotz effektiver Zusammenarbeit zwischen LO und TCO Spannungen aufgrund einiger unterschiedlicher verteilungspolitischer Zielsetzungen. In den Niederlanden bildete nicht die Spaltung in konfessionelle Richtungsgewerkschaften, sondern die Schwäche dieser Verbände an der Basis das organisationspolitische Hauptpro-

blem. Auf der Unternehmerseite waren die zunehmend eine eigene lohnpolitische Linie verfolgenden Großkonzerne nicht unwesentlich an der schrittweisen Demontage der zentralen Institutionen ab der zweiten Hälfte der sechziger Jahre beteiligt. In der Bundesrepublik Deutschland sind zwar weder die Interessenverbände zentralisiert noch die Kollektivverhandlungen synchronisiert, aber die mächtige IG Metall übernahm eine de facto Lohnführerschaft unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Aspekte.

Zentralisierung begünstigte darüber hinaus die Verwissenschaftlichung der Verbandspolitik (besonders ausgeprägt in den Niederlanden, in Norwegen und Schweden).

Österreich und Norwegen entgingen als einzige Länder der Revolte an der gewerkschaftlichen Basis ab Ende der sechziger Jahre. Dies ist als Beweis für die erfolgreiche interne Bewältigung von Konflikten anzusehen. In diesem Zusammenhang sind zwei weitere Charakteristika der österreichischen Einkommenspolitik von Bedeutung: 1) Die „antizyklische Lohnpolitik“ des ÖGB verhinderte Stagnation oder Rückgang des Reallohnlevels in den Rezessionen der sechziger Jahre. 2) Aufgrund der Verhandlungsführung auf dezentraler (Branchen-) Ebene ist der Abstand zu den Firmenabkommen geringer als in den Niederlanden und in Skandinavien. Lohndrift ist daher weniger akut.

– Hinsichtlich nomineller und realer Lohnrestriktion, Wahrung der Konkurrenzfähigkeit des exponierten Sektors etc. ist Einkommenspolitik besser als ihr Ruf, wie die kurze Revue der Erfahrungen in den behandelten Ländern zeigt. Es waren häufig institutionelle Schwächen und politische Gegebenheiten, welche die verbandsinterne Konfliktaustragung bzw. die koordinierte Lösung auftretender Konflikte unter Einbeziehung aller betroffenen Interessensgruppen verhinderten und auf diese Weise Einkommenspolitik zu Fall brachten⁴². Österreichs Sozialpartnerschaft mit ihren institutionellen und personellen Verflechtungen nimmt in diesem Zusammenhang eine Sonderstellung ein. In bezug auf ein von Konsensbereitschaft geprägtes politisches Klima kamen Schweden und Norwegen am nächsten. In Großbritannien bestanden ideologische Kluften nahezu von Beginn der Beobachtungsperiode an, in der Bundesrepublik Deutschland taten sich solche während der siebziger Jahre auf, Ansätze in dieser Richtung zeigten sich auch in den Niederlanden und in Dänemark. Diese Tendenzen sind nicht unabhängig von den historischen Erfolgsbilanzen kooperativer Einkommenspolitik, wie das britische Beispiel vor Augen führt.

– Um erfolgreich zu sein, muß Einkommenspolitik Teil eines umfassenden Stabilisierungsprogramms sein, dessen Komponenten aufeinander abgestimmt sind, und das die Lasten der Stabilisierung mittelfristig einigermaßen gleichmäßig aufteilt.

Expansive Nachfragesteuerung erwies sich in den meisten Fällen als auf Dauer unvereinbar mit einkommenspolitischem Erfolg, da Lohnrichtlinien bald von Lohndrift und Profitinflation untergraben wurden, Preislimits den Inflationsschub bloß aufstauten.

Die dritte Generation der Einkommenspolitik nach dem ersten Ölschock diente als Komplement zu den verschiedensten Formen anti-inflationärer Wirtschaftspolitik.

In Österreich wurde ab 1975 der bekannte policy-mix aus Hartwährungs politik, expansiver Nachfragesteuerung und Einkommenspolitik praktiziert. Die enge Bindung an einen Korb von wertbeständigen Währungen bzw. ab 1976 an die DM ermöglichte den Import relativer Stabilität. Der ÖGB befürwortete die Hartwährungsstrategie und akzeptierte die Implikationen für die Lohnpolitik: um Gewinne und Investitionen im exponierten Sektor zu wahren, hatte die Lohnentwicklung im Rahmen des Aukrust-Spielraumes zu bleiben. Demgemäß wurde die durch falsche Erwartungen bezüglich Konjunkturverlauf und Inflation bedingte überhöhte Lohnsteigerungsrate von 1975 in der Folge rasch korrigiert. Die restriktive gewerkschaftliche Lohnpolitik dämpfte die Tariflohnsteigerungsrate in den Jahren 1976–79, der Reallohnzuwachs bewegte sich zwischen zwei und drei Prozent pro Jahr. Die Einhaltung des Aukrust-Raumes ermöglichte die Beibehaltung dieses stabilitätspolitischen Konzepts, welches Österreich einen günstigen trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit sicherte.

Die günstige Bilanz österreichischer Einkommenspolitik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wird erhärtet durch den Vergleich mit den skandinavischen Ländern, deren Einkommenspolitik ähnlichen Auflagen unterlag. Die Regierungen Schwedens und Norwegens vermochten die einkommenspolitischen Zielsetzungen laut EFO- bzw. Aukrust-Report und die Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung nur zu erreichen, indem sie abwerteten (1977 bzw. 1978) und imperative einkommenspolitische Maßnahmen (Preis- bzw. Einkommensstopp) ergriffen. Der dänische Exportsektor büßte laufend an Konkurrenzfähigkeit ein, da die einkommenspolitischen Probleme (Lohndrift!) ungelöst blieben und zum Festhalten an der Hartwährungspolitik zwangen.

Neokorporatistische Einkommenspolitik bewährte sich in jenen Ländern langfristig, wo Vollbeschäftigung als Kompensationselement diente (Österreich, Schweden, Norwegen): stabile Lohnmäßigung bedarf der Kompensation auf dem Feld der Beschäftigungspolitik. Gerade in Perioden schrumpfender Verteilungsspielräume gewann dieser Zusammenhang an Bedeutung. Wo den Gewerkschaften Lohnrestriktion und Tolerieren von Arbeitslosigkeit abverlangt wurden, dort zerbrach notwendigerweise der Konsens: in der Bundesrepublik Deutschland 1976/77, Ende der siebziger Jahre in den Niederlanden, in Großbritannien banden nur die politischen Konstellationen den TUC an die Labour-Regierung. Extreme Verletzungen des verteilungsmäßigen Status quo auf Kosten der Lohnempfänger wirkten destabilisierend auf Einkommenspolitik (Bundesrepublik Deutschland 1968/69, Schweden 1974, Großbritannien 1977–79): hohe Gewinne bei gleichzeitiger Lohnrestriktion stellten eine Provokation der Gewerkschaften dar.

– Befristete lohn- und preispolitische Kontrollen erbrachten in der Mehrzahl der Fälle mittelfristig nicht die erwünschten Effekte. Das Problem des Auslaufens (phasing-out) blieb zumeist ungelöst, die

Kontrollen besaßen bloß zeitlich aufschiebende Wirkung. Befristete imperative Einkommenspolitik hatte nur dann nachhaltige Effekte, wenn sie glaubwürdig, d. h. die inflationsbezogenen Erwartungen rasch „schockend“, in ein allgemeines Stabilisierungskonzept eingebaut war und sowohl Löhne als auch Preise umfaßte (z. B. Großbritannien 1966/67). Wiederholter Wechsel zwischen befristeten imperativen und indikativen Maßnahmen beeinträchtigte die Effizienz der Einkommenspolitik, da die Betroffenen rasch die Veränderungen zu antizipieren lernten. Das einkommenspolitische stop-go in Großbritannien ist hierfür ein Musterbeispiel.

Zumindest in Großbritannien und in Dänemark gelang es nicht, Einkommenspolitik über ein temporäres Krisenmanagement hinaus weiterzuentwickeln, mithin Institutionen und/oder geeignete Entscheidungsprozesse zu finden, die alle relevanten Interessengruppen einbeziehen und auf einem breiten sozialen Konsens beruhen, und daher eher in der Lage sind, die langfristige Aufgabe der Einkommenspolitik – „correct the increasing inflationary bias of the economic system“⁴³ – zu bewältigen.

– Die österreichische Ablehnung verschiedener Aspekte der Formalisierung von Einkommenspolitik erscheint vor dem Hintergrund der jüngeren ausländischen Erfahrungen durchaus sinnvoll. Wirtschaftspolitiker in Dänemark, Norwegen und in den Niederlanden waren in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre damit befaßt, die inflationären Effekte der Lohnindexierung abzuschwächen. Die britische Einkommenspolitik war fast nie in der Lage, die offiziellen nominellen Richtgrößen einzuhalten, oft aus Gründen, die gar nicht im Kontrollbereich der Akteure lagen. Nichtsdestoweniger wurde in der Öffentlichkeit der Erfolg der Einkommenspolitik – unsinnigerweise – an der Einhaltung dieser Richtlinien gemessen.

– Im Gegensatz zu den Gewerkschaftsverbänden in Skandinavien und den Niederlanden verzichtete der ÖGB – dasselbe gilt für den DGB – in den sechziger und siebziger Jahren weitgehend darauf, über die Kollektivverhandlungen Einfluß auf die vertikalen Lohnunterschiede zu nehmen: die Kollektivvertragsabschlüsse sahen in der Regel nahezu gleiche prozentuelle Erhöhungssätze der Tariflöhne für alle Berufsgruppen vor; auch bei Ist-Lohnerhöhungen galt dieses Prinzip. Die in einigen Branchen während der letzten Jahre vereinbarten Sockelbeträge wirkten per se nivellierend, dieser Effekt wurde aber durch Marktprozesse kompensiert⁴⁴. Für den Zeitraum 1960–79 ist demnach eine weitgehende Konstanz der Verteilung von Löhnen und Gehältern festzustellen⁴⁵.

Der internationale Querschnittsvergleich bringt deutlich die Vor- und Nachteile von solidarischer Lohnpolitik, die auf Lohnstrukturnivellierung abzielt, zutage. Die Verringerung der vertikalen Lohndifferentiale erfolgte oft nur um den Preis der institutionellen Schwächung und der Inflation.

Die Austragung von arbeitnehmerseitigen Verteilungskonflikten über unkoordinierte Lohnverhandlungen wirkte destabilisierend auf

Einkommenspolitik. Die britischen Erfahrungen in den letzten zwei Jahrzehnten sind hierfür ein Paradebeispiel.

– Neokorporatistischer Abtausch von Lohnrestriktion gegen steuerliche Maßnahmen, Transfers etc. ist nicht das einkommenspolitische Wundermittel der achtziger Jahre. Bereits Ende der siebziger Jahre stieß diese Strategie an budgetäre und außenwirtschaftliche Grenzen. Die Einkommenspolitik der vierten Generation wird eher in engem Zusammenhang mit Beschäftigungspolitik und der Beteiligung der Arbeitnehmer an der Kontrolle über die gesellschaftlichen Produktionsmittel stehen (siehe Trends in Skandinavien und in den Niederlanden).

Anmerkungen

- 1 Esdar (1980) S. 9.
- 2 „Incomes policies are seen as a way of avoiding, or at least reducing, the social costs imposed by other ways of counteracting inflationary pressures.“, ECE: Incomes in Post-War Europe (1967), S. 13.
- 3 „... incomes policies should be designed to provide a temporary shock to price or wage expectations and thus provide a „short-cut“ to price stability.“, Andersen, Turner (1980) S. 36.
- 4 In Dänemark und in der Bundesrepublik Deutschland gelangte Einkommenspolitik erst in den sechziger Jahren zur Anwendung. In Österreich folgte auf die fünf in der sozialpartnerschaftlich besetzten „Wirtschaftskommission“ ausgehandelten Lohn-Preis-Abkommen 1947–51 eine Phase dezentraler Lohn- und Preisfestsetzung (1952–56), in der auch die für die Stabilisierung wichtige Abwertung des Schillings erfolgte (1953). Im März 1957 wurde die Paritätische Kommission ins Leben gerufen.
- 5 Zoetewij (1955) S. 151–56.
- 6 Leiserson (1959) S. 43.
- 7 Roberts (1958) S. 57 ff.
- 8 Vgl. Haas (1960).
- 9 Vgl. Skaanland (1964).
- 10 Johnston (1958) S. 219 ff.
- 11 Mouly (1967) S. 180.
- 12 Lehmbruch (1983) S. 409.
- 13 Ebd. S. 412.
- 14 Panitch (1976) S. 112.
- 15 Ulman, Flanagan (1971) S. 19 f.
- 16 Tarling, Wilkinson (1977) S. 403.
- 17 Albeda in Roberts (1979) S. 113, vgl. Pen (1963).
- 18 Edgren, Faxén, Odhner (1973).
- 19 Brehmer, Bradford (1974) S. 119 ff.
- 20 Inman (1979) S. 349 f.
- 21 Siehe Hoffmeyer (1964).
- 22 Inman (1979) S. 356 ff.
- 23 Forsebäck (1977) S. 82, Esdar (1980) S. 176.
- 24 Elvander in Roberts (1979) S. 142.
- 25 Albeda (1971) S. 257.
- 26 Dorfman (1979) S. 51.
- 27 Vgl. Andersen, Turner (1980) S. 48.
- 28 Hunter (1975) S. 79.
- 29 OECD: Socially Responsible Wage Policy (1975) S. 46.
- 30 Siehe Übersicht in Tarling, Wilkinson (1977) S. 398 f.
- 31 OECD: Socially Responsible Wage Policy (1975) S. 30 f.

- 32 Barber, McCallum (1982) S. 61.
- 33 Harges (1974) S. 13.
- 34 OECD: Socially Responsible Wage Policy (1975) S. 38.
- 35 Flanagan, Soskice, Ulman (1983) S. 474.
- 36 EIRR 64 (1979) S. 8 f.
- 37 Inman (1979) S. 350.
- 38 EIRR 61 (1979) S. 9 f.
- 39 Esdar (1980) S. 170.
- 40 Barber, McCallum (1982) S. 76.
- 41 Flanagan, Soskice, Ulman (1983) S. 353 ff.
- 42 Vgl. die Schlußfolgerung der ECE-Studie bereits 1967: „Thus the decision to attempt the execution of an incomes policy must in practice depend not on theoretical comparison of the respective merits of incomes policy as against demand policy, but upon the political background and institutional conditions which determine the probability that an incomes policy will have an appreciable effect.“, ECE: Incomes in Post-War Europe (1967) S. 13.
- 43 Andersen, Turner (1980) S. 33.
- 44 Wolfgang Pollan, Lohnunterschiede nach Qualifikationsstufen in der Industrie, in: Wifo-Monatsberichte 11 (1983) S. 688–95.
- 45 Günther Chaloupek, Die Verteilung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit in Österreich 1953 bis 1979, in: Hannes Suppanz, Michael Wagner (Hrsg.), Einkommensverteilung in Österreich. Ein einführender Überblick (München, Wien 1981) S. 110.

Literatur

- Adam, Hermann, Die Konzertierte Aktion in der BRD, WSI-Studie 21 (Köln 1972).
- Albeda, Wil, Recent Trends in Collective Bargaining in the Netherlands, in: International Labour Review 103 (1971), S. 247–268.
- Andersen, Palle Schelde; Turner, Philip, Incomes Policy in Theory and Practice, OECD Occasional Studies 27, Juli 1980, S. 33–50.
- Barber, Clarence L.; McCallum, John C. P., Controlling Inflation (Toronto 1982).
- Bhatia, Rattan J.; Bouter, A. C., A System of Governmental Wage Control: Experience of the Netherlands 1945–1960, in: IMF Staff Papers 8 (1961), S. 353–379.
- Blackaby, F. J. B., British Economic Policy 1960–1974: A General Reappraisal, in: National Institute Economic Review 80 (1977), S. 38–57.
- Braun, Anne Romanis, The Role of Incomes Policy in Industrial Countries since World War II, in: IMF Staff Papers 22 (1975), S. 1–36.
- Brehmer, E.; Bradford, M. R., Incomes and Labour Market Policies in Sweden, in: IMF Staff Papers 21 (1974), S. 101–126.
- Busch-Lüty, Christiane, Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik (Basel, Tübingen 1964).
- Cassel, Dieter; Thieme, Hans-Jörg, Einkommenspolitik (Köln 1977).
- Dorfman, Gerald A.; Government versus Trade Unionism in British Politics Since 1968 (London 1979).
- Edgren, Gösta; Faxén, Karl-Olof; Odhner, Clas-Erik, Wage-Formation and the Economy (London 1973).
- Esdar, Bernd, Kooperation in der Einkommenspolitik (Tübingen 1980).
- European Industrial Relations Review (EIRR), Jahrgänge 1979–1981.
- Fellner, William u. a., The Problem of Rising Prices, OEEC (Paris 1961).
- Flanagan, Robert J.; Soskice, David W.; Ulman, Lloyd, Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience (Washington D. C. 1983).
- Forsebäck, Lennart, Sozialpartner und Arbeitsmarkt in Schweden (Stockholm 1977).
- Haas, B., Wage Policy in Holland, in: Manchester School of Economic and Social Studies 28 (1960), S. 177–205.
- Harges, Heinz-Dieter, Einkommenspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (Frankfurt 1974).
- Högberg, Gunnar, Recent Trends in Collective Bargaining in Sweden, in: International Labour Review 107 (1973), S. 223–238.

- Hoffmeyer, E., Incomes Policy in Denmark, Recent Developments, in: *British Journal of Industrial Relations* 2 (1964), S. 349–355.
- Hunter, Laurence C., *British Incomes Policy 1972–1974*, in: *Industrial Labour Relations Review* 29 (1975), S. 67–84.
- Hunter, Laurence C., Some Lessons from the Failure of British Incomes Policies, in: Galenson, Walter (Hrsg.), *Incomes Policy: What Can We Learn from Europe?* (Ithaca 1973), S. 1–40.
- Incomes in Post-War Europe: A Study of Policies, Growth and Distribution*, ECE (Genf 1967).
- Inflation: The Present Problem*, OECD (Paris 1970).
- Inman, John, Wages Policy in Norway, in: *British Journal of Industrial Relations* 17 (1979), S. 347–361.
- Johnston, T. L., Wage Policy in Sweden, in: *Economica* 25 (1958), S. 213–229.
- Kramer, Helmut, Die Rolle der Einkommenspolitik im Anpassungsprozeß. Betrachtungen aus österreichischer Sicht, Wifo-Vorträge, Heft 12 (1983).
- Larenz, Carl Friedrich, Untersuchungen zur Einkommenspolitik (Kiel 1968).
- Lehmbruch, Gerhard, Neokorporatistische Einkommenspolitik im internationalen Vergleich, in: *Journal für Sozialforschung* 23/4 (1983), S. 407–420.
- Lehmbruch, Gerhard, Österreichs sozialpartnerschaftliches System im internationalen Vergleich, in: Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich, erscheint in der Schriftenreihe des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen 1984.
- Leiserson, Mark W., *Wages and Economic Control in Norway 1945–1957* (Cambridge, Mass. 1959).
- Mouly, Jean, Wages Policy in Sweden, in: *International Labour Review* 101 (1967), S. 166–201.
- OECD Economic Surveys, versch. Jahrgänge.
- Panitch, Leo, *Social Democracy and Industrial Militancy* (Cambridge 1976).
- Pen, Jan, The Strange Adventures of Dutch Wage Policy, in: *British Journal of Industrial Relations* 1 (1963), S. 318–330.
- Roberts, Benjamin Charles, *National Wages Policy in War and Peace* (London 1958).
- Roberts, Benjamin C. (Hrsg.), *Toward Industrial Democracy* (London 1979); Beiträge von Albeda, Wil (The Netherlands, S. 105–129), Elvander, N. (Sweden, S. 130–163) und dem Herausgeber (United Kingdom, S. 164–189).
- Seitenzahl, Rolf, *Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten* (Köln 1974).
- Skaanland, Hermod, *Incomes Policy: Norwegian Experience*, in: *British Journal of Industrial Relations* 2 (1964), S. 309–321.
- Socially Responsible Wage Policy and Inflation*, OECD (Paris 1975).
- Spitäller, E., *Incomes Policy in Austria*, in: *IMF Staff Papers* 20 (1973), S. 170–200.
- Suppanz, Hannes; Robinson, Derek, *Prices and Incomes Policy. The Austrian Experience*, OECD (Paris 1972).
- Tarling, Roger; Wilkinson, Frank, The Social Contract: Post-War Incomes Policies and their Inflationary Impact, in: *Cambridge Journal of Economics* 1 (1977), S. 395–414.
- Ulman, Lloyd; Flanagan, Robert J., *Wage Restraint: A Study of Incomes Policies in Western Europe* (Berkeley 1971).
- Wohlert, Klaus, Vergleich des Tarifverhandlungssystems in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, in: *WSI-Mitteilungen* 8 (1976), S. 465–475.
- Zoetewij, Bert, *National Wage Policy. The Experience of the Netherlands*, in: *International Labour Review* 71 (1955), S. 148–179.

Gesamtwirtschaftliche Daten

Tabelle

1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970 1971 1972 1973 1974 1975 1976 1977 1978 1979 1980

Rate der Arbeitslosigkeit (in %)

Bundesrep. Deutschland	1,0	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	1,7	1,2	0,7	0,6	0,7	0,9	1,0	2,2	4,1	4,1	4,0	3,8	3,3	3,3
Großbritannien	1,3	1,6	2,1	2,6	1,7	1,5	1,6	2,0	2,1	2,0	2,2	2,9	3,2	2,3	2,1	3,4	5,1	5,5	5,1	6,3	
Österreich	2,4	1,8	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7	1,8	2,0	1,8	1,4	1,2	1,0	1,0	1,1	1,7	1,7	1,5	1,8	1,7	1,6
Dänemark	2,1	1,9	1,6	2,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	0,7	1,1	0,9	0,9	3,5	4,9	4,8	5,8	6,3	4,6	6,9
Niederlande	1,2	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	1,1	1,6	1,5	1,0	1,0	1,3	2,2	2,3	2,8	4,0	4,3	4,2	4,2	4,2	4,9
Norwegen	2,3	1,8	2,0	2,4	2,1	1,7	1,6	1,5	2,2	2,1	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	2,3	1,8	1,5	1,8	1,9	1,7
Schweden	1,7	1,4	1,5	1,7	1,6	1,2	1,5	2,1	2,2	1,9	1,5	2,5	2,7	2,5	2,0	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1	2,0

Jährliche Änderungsrate des VPI (in %)

Bundesrep. Deutschland	1,3	2,3	3,1	3,0	2,2	3,4	3,5	1,4	2,9	1,9	3,4	5,3	5,5	6,9	7,0	6,0	4,5	3,7	2,7	4,1	5,5
Großbritannien	1,0	3,4	4,3	1,9	3,2	4,8	3,9	2,5	4,7	5,4	6,4	9,4	7,1	9,2	16,0	24,2	16,5	15,8	8,3	13,4	18,0
Österreich	1,9	3,6	4,4	2,8	3,8	4,9	2,2	4,0	2,8	3,1	4,4	4,7	6,3	7,6	9,5	8,4	7,3	5,5	3,6	3,7	6,4
Dänemark	1,3	4,0	7,5	5,4	3,6	6,4	6,7	6,9	8,6	4,2	5,8	5,8	6,6	9,3	15,3	9,6	9,0	11,1	10,0	9,6	12,3
Niederlande	1,0	1,9	2,9	4,6	5,3	5,9	5,8	3,5	3,7	7,5	3,6	7,5	7,8	8,0	9,6	10,2	8,8	6,4	4,1	4,2	6,5
Norwegen	0,3	2,6	5,2	2,5	5,8	4,3	3,3	4,4	3,5	3,1	10,6	6,2	7,2	7,5	9,4	11,7	9,1	9,1	8,1	4,8	10,9
Schweden	3,9	2,5	4,3	2,9	3,4	5,0	6,4	4,3	1,9	2,7	7,0	7,4	6,0	6,7	9,9	9,8	10,3	11,4	10,0	7,2	13,7

Jährliche Änderungsrate der effektiven Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie (in %)

Bundesrep. Deutschland	10,9	11,1	11,5	6,9	8,4	9,8	7,2	4,0	4,3	9,0	13,6	11,0	8,7	10,7	10,6	8,2	6,5	7,5	5,0	5,5	6,2
Großbritannien	8,6	5,4	3,2	5,3	8,3	10,7	5,9	4,2	6,7	8,8	14,9	12,0	13,4	13,4	20,1	25,4	11,5	15,5	14,5	15,6	18,7
Österreich	6,5	10,5	8,8	6,8	8,9	10,8	8,1	7,4	6,1	6,1	12,3	13,1	12,2	12,6	15,1	17,7	9,0	8,7	5,6	6,0	6,3
Dänemark	7,4	12,1	9,2	8,5	9,1	11,9	11,5	9,1	10,1	11,0	10,3	14,5	12,6	18,8	21,5	19,1	12,7	10,3	10,4	11,3	11,2
Niederlande	9,2	14,3	8,8	7,4	15,1	9,3	10,1	7,6	8,5	10,5	13,9	12,0	13,4	13,4	16,7	13,8	8,9	8,0	5,1	4,1	4,7
Norwegen	4,2	7,0	8,4	5,2	5,7	9,3	7,4	7,9	8,3	9,6	12,0	12,5	9,1	10,6	17,5	20,2	17,0	10,9	8,0	2,9	9,8
Schweden	7,1	8,2	9,4	7,3	7,1	9,3	8,7	6,7	6,5	11,3	10,6	10,7	10,7	8,5	13,2	19,6	11,4	6,7	8,7	7,8	8,8

Quellen: OECD Main Economic Indicators; OECD Historical Statistics; UN Monthly Bulletin of Statistics