Zeitschrift: Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes

Herausgeber: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Band: 66 (1974)

Heft: 3

Artikel: Konsumentenpreisindex und Teuerungsausgleich

Autor: Hardmeier, Benno

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-354649

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Konsumentenpreisindex und Teuerungsausgleich

Benno Hardmeier

Beschwichtigend könnte man sagen, es gäbe noch Schlimmeres als die Inflation, nämlich die Stagflation. Also jener wirtschaftliche Zustand, der durch eine starke Teuerung mit gleichzeitiger Arbeitslosigkeit charakterisiert ist. Man kann weiter feststellen, dass die Inflation keine schweizerische Besonderheit, sondern ein weltweites Phänomen darstellt. Ein grosser Trost ist das alles nicht. Eine Teuerungsrate von mehr als 10 Prozent kann gar nicht verharmlost werden. Die Kenntnis der internationalen Abhängigkeit und die begrenzten Antiinflationsmöglichkeiten eines importabhängigen Kleinstaates dürfen nicht zur Resignation führen. Verliert der Kranke erst einmal den Willen zur Gesundung, dann schwindet erfahrungsgemäss bald die letzte Hoffnung.
Eine der bedenklichsten Wirkungen der Inflation besteht darin, dass nicht alle Personen und Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise betroffen sind. Es gibt Bevorzugte und Benachteiligte. Etwas zu gewinnen haben von der Inflation weder die Arbeitnehmer noch die Gewerkschaften. Die Gewerkschaften laufen Gefahr, sich im Kampf um den blossen Teuerungsausgleich zu erschöpfen. Die Barlöhne der Arbeitnehmer steigen zwar, doch sie hinken der Teuerung hintennach. Darüber hinaus werden die Arbeitnehmereinkommen durch die Steuerprogression erfasst, während sich die Bezüger von Grosseinkommen bereits ausserhalb der Reichweite progressiver Einkommenssteuersätze befinden. Liegt die Teuerungsrate über den Sparheftzinsen, so entwerten sich die in Sparheften angelegten Ersparnisse. Ähnlich verliert eine Lebensversicherung an Realwert. Demgegenüber bietet sich dem Grossverdiener die Möglichkeit der Flucht in Sachwerte. Die Einkommens- und Vermögensverteilung verändert sich zum Nachteil der grossen Masse der Arbeitnehmer. Die Inflation begünstigt die ohnehin schon Privilegierten. Die inflationsbedingten Ungerechtigkeiten können das in unserer Wirtschaftsordnung so hochgelobte Leistungsprinzip zur Farce werden lassen und verstärken die Gefahr sozialer Spannungen.

I

Es ist unbestritten, dass ein wesentlicher Teil der Teuerung seit Mitte 1973 auf die massiven Preiserhöhungen für Erdöl und Erdölprodukte zurückzuführen ist. Noch von April 1972 bis April 1973 nahmen der Gesamtindex einerseits und der Heizungs- und Beleuchtungsindex anderseits in gleichem Umfang um je 8,3 Prozent zu. In der Folge scherte die Teilindexkurve krass nach oben aus. Der explosionsartige Antieg der Gruppenindexziffer für Heizung und Beleuchtung mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Gesamtindex liess

Kritik an Aufbau und Aussagekraft des Landesindex der Konsumentenpreise aufkommen. Früher ging die Kritik am Index mehr von bäuerlicher Seite aus – wegen der Gewichte für Nahrungsmittel – sowie von Mietern, die eine zu niedrige Mietquote vermuteten. In jüngster Zeit sind es vor allem die Arbeitgeber, die den Index in Frage stellen und sich beim Teuerungsausgleich nicht mehr am Gesamtindex orientieren wollen, sondern an einem um Heizöl und Benzin amputierten Index. Eine Reihe parlamentarischer Vorstösse reflektiert diese Indexkritik. Sie mag zum Teil interessenbedingt sein oder auch auf unbelasteten Vorstellungen über Wesen und Berechnungsart des Index beruhen. Man wird sich auf jeden Fall mit der Kritik auseinandersetzen müssen. Dies ist vor allem Aufgabe der Sozialistischen Kommission, die den Auftrag erhalten hat, eine Totalrevision des Landesindex der Konsumentenpreise vorzunehmen und zu diesem Zweck bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt hat.

Zur *Indexkritik* drängen sich grundsätzliche Bemerkungen auf. In Arbeitgeberkreisen scheint man die Absicht zu verfolgen, den Konsumentenpreisindex in mehrere Indexreihen aufzuspalten, zum Beispiel nach Einkommensgruppen, nach Zwangsbedarf und Wahlbedarf oder in bezug auf die Ursachen der Teuerung (ob versorgungs- oder geldbedingt). Die Problematik solcher Versuche springt in die Augen: Eine Grenze zwischen Wahl- und Zwangsbedarf – anders ausgedrückt: zwischen Lebenswichtigem und Luxus – ist willkürlich und entbehrt der objektiven Kriterien; einen Preisindex mit den verschiedenen Ursachen möglicher Preisänderungen zu verkoppeln, wäre theoretisch und praktisch gleich fragwürdig, ja geradezu vermessen. Es fragt sich, worin der Nutzen einer Vielzahl von Indices bestände. Wirtschaftspolitische Entscheide würden gewiss nicht erleichtert, die Beziehungen zwischen den grossen Interessengruppen eher belastet, Lohnverhandlungen kompliziert. Bedenken drängen sich also auf, verstärkt durch ausländische Erfahrungen. Das Stichwort «Klassenindex» mag einiges andeuten. Ein erster Schritt könnte schliesslich zu einem eigentlichen Indexpluralismus führen: einem Arbeiterindex, einem Bauernindex, einem Index für Gewerbler, Ärzte usw.

Als die Behörden ohne vorherige Konsultation der Sozialstatistischen Kommission beschlossen, neben dem Gesamtindex auch eine Indexreihe ohne Heizöl und Benzin zu publizieren, hat der SGB sofort reagiert. Er hat diese Indexspaltung als gefährliches Spiel abgelehnt. Die Verteuerung im Erdölsektor ist eine Tatsache, die als Kaufkraftverlust spürbar und messbar ist. Es besteht kein Anlass, etwas wegmanipulieren zu wollen, was effektiv vorhanden ist. Die Elimination oder die Korrektur einer einzelnen Indexposition öffnet der Indexmanipulation Tür und Tor. Der Konsumentenpreisindex darf nur in seiner Gesamtheit revidiert werden. Eine Teilrevision kommt nicht in Frage. Wir stellen mit Genugtuung fest, dass auch

die Sozialistische Kommission diese Auffassung teilt. In dieser eidgenössischen Kommission sind übrigens neben Arbeitgebern und Arbeitnehmern auch die Landwirtschaft sowie Wissenschafter vertreten.
Seit der Publikation einer zweiten Indexreihe haben die Gewerkschaften vermehrte Schwierigkeiten im Kampf um den blossen Teuerungsausgleich zu spüren bekommen, wobei vermutlich gewisse Direktiven der Arbeitgeberverbände mitgespielt haben dürften. Eigentlich sollte im entscheidenden Punkt zum vornherein Klarheit bestehen: Wie immer die Indexklauseln in den Gesamtarbeitsverträgen formuliert sein mögen, beruhen sie auf der stillschweigenden Annahme, dass der unveränderte Landesindex der Konsumentenpreise und nicht ein «korrigierter» Index als Grundlage dient. Das plötzliche Nichtanerkennen des üblichen Massstabes widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben.

II

An dieser Stelle sind einige *allgemeine Erläuterungen zum Landesindex der Konsumentenpreise* anzubringen.
Der Landesindex ist nicht mehr und nicht weniger als ein Gradmesser, um die Teuerung und damit die Veränderung der Kaufkraft des Frankens festzustellen. Der Index verursacht nicht, er registriert die Teuerung. Genauer gesagt: Der Konsumentenpreisindex misst die Preisentwicklung der Waren und Dienstleistungen gemäss ihrer relativen Bedeutung in den Arbeitnehmerhaushalten; er gibt nicht die absolute Preiserhöhung wieder, sondern lediglich die Preisänderung. Voraussetzungen für eine genaue Indexberechnung sind eine zuverlässige Preisstatistik und die Kenntnis der Verbrauchsstruktur. Je rascher sich die Verbrauchsgewohnheiten der Bevölkerung ändern, desto häufiger sind die Indexgrundlagen zu überprüfen. In unserer Zeit wird etwa alle zehn Jahre eine Indexrevision fällig sein, das heisst das Überprüfen des Warenkorbes – eventuell die Aufnahme neuer Waren und Dienstleistungen – sowie der Gewichte. Die Gewichte oder sogenannten Quoten der einzelne positionen wie Eier, Milch, Butter usw. und der Indexgruppen wie Bekleidung, Miete usw. beruhen beim geltenden Index im wesentlichen auf den Haushaltungsrechnungen von 1963. Bei der letzten Indexrevision wurde als neue Ausgangsbasis der September 1966 gewählt.
An sich liesse sich ein zuverlässiger Index mit einem relativ kleinen Warenkorb konstruieren. Aus psychologischen Gründen hingegen empfiehlt sich eine grössere und möglichst repräsentative Auswahl. Unser Landesindex der Konsumentenpreise umfasst gegenwärtig rund 250 Indexpositionen. Dafür werden die Preise periodisch ermittelt – die Nahrungsmittelpreise monatlich und in 36 Ortschaften, die Bekleidungspreise vierteljährlich, die Mietpreise zweimal pro

Jahr in 40 Gemeinden. Für die Nahrungsmittel beispielsweise wird zuerst ein Durchschnittspreis aus den Angaben der Erhebungsgemeinden berechnet und hierauf zum Preis im Basiszeitpunkt in Beziehung gesetzt. Die einzelnen Indices werden dann entsprechend ihrer relativen Bedeutung zu Gruppen zusammengefasst. Schliesslich werden neun Hauptbedarfsgruppen gebildet, aus denen sich der gewichtete Gesamtindex berechnen lässt. Neben dem Gesamtindex werden seit jeher auch die Indices der neun Hauptbedarfsgruppen publiziert: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung, Miete, Heizung und Beleuchtung, Haushalteinrichtung und -unterhalt, Verkehr, Körper- und Gesundheitspflege, Bildung und Unterhaltung.

III

Wie bereits erwähnt, sind *periodische Indexrevisionen* notwendig. Auch jetzt ist es wieder einmal so weit. Aus den Erfahrungen früherer Indexrevisionen wissen wir zweierlei: Erstens beträgt die dafür benötigte Zeit etwa zwei bis drei Jahre. Zweitens dürfen die Auswirkungen nicht überschätzt werden. Ob einige Waren und Dienstleistungen neu in den Warenkorb aufgenommen oder ausgeschieden und Gewichte verändert werden, beeinflusst das Ergebnis der Indexberechnung weit weniger stark, als Laien vielfach annehmen. Da die Korrekturen nicht gleichgerichtet sind, kompensieren sie sich weitgehend.

Die Indexrevision ist kein politisches, sondern ein technisch-statistisches Problem. Es wäre verfehlt, wollte irgend eine Gruppe Nebenabsichten verfolgen. Ziel der Indexrevision muss sein, ein gültiges Instrument zur Messung der Teuerung zu schaffen, das allseitig akzeptiert wird. Der Landesindex der Konsumentenpreise war bisher ein Verständigungsindex; er muss diesen Charakter bewahren. Man kann sich leicht ausmalen, zu welchen Komplikationen ein nicht-anerkannter Index bei Lohnverhandlungen führen müsste. Ein ständiger Streit um Instrumente und Massstäbe wäre die Folge. – Wir wollen auch froh sein, dass das Indexproblem eine durchaus lösbare Aufgabe ist. Im Gegensatz etwa zum Vergleich zwischen bäuerlichem Arbeitsverdienst und paritätischem Lohnanspruch.

In groben Zügen lässt sich abschätzen, welches die wichtigsten Fragen und Probleme sind, die im Rahmen der Indexrevision diskutiert und geprüft werden müssen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit und ohne Antworten vorwegnehmen zu wollen, seien ein paar interessante Punkte herausgegriffen:

1. Vermutlich wird in der eingesetzten Arbeitsgruppe die Grundsatzfrage nach *Sinn, Zweck und Anwendung des Konsumentenpreisindex* aufgeworfen. Darüber sollte allerdings Einigkeit vorausgesetzt werden können. Andernfalls müsste man sich fragen,

ob die Arbeitsgruppe der Sozialstatistischen Kommission das hierfür geeignete und zuständige Gremium ist.

2. Die *Haushaltungsrechnungen* dürften einen wichtigen Diskussionspunkt bilden. Ist die Zahl von gut 400 Haushaltungsrechnungen als Grundlage für die Verbrauchsstruktur der Arbeitnehmerfamilien repräsentativ genug? Welche Einkommensgruppen sind allenfalls über- oder untervertreten? Ist die regionale Verteilung zufriedenstellend? Solche und andere Fragen tauchen auf. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob überhaupt und inwiefern Änderungen in Zahl und Zusammensetzung der Rechnungsführer das Ergebnis beeinflussen. Bisher waren die Haushaltungsrechnungen auf Arbeitnehmerfamilien mit Kindern beschränkt. Hier kann sich die Frage nach Einbezug von Haushalten selbständig Erwerbender, von Einzelpersonen oder Ehepaaren ohne Kinder, von Rentnern usw. stellen. Denkbar wäre auch, die Haushaltungsrechnungen des BIGA durch Meinungsforschungen über Verbrauchsgewohnheiten zu ergänzen.

3. Bei der *Preisermittlung* stellen sich weniger schwerwiegende Probleme. Immerhin geht es um Zahl und regionale Verteilung der Erhebungsgemeinden sowie um die Durchführung der Preiserhebung. Da neue Detailverkaufsformen aufgekommen sind, wird sich unter anderem die Frage nach der Berücksichtigung von Discount-Geschäften stellen.

4. Die *indirekten Steuern,* wie Warenumsatzsteuer, Tabak- und Getränkesteuer, sind in den Detailhandelspreisen inbegriffen und werden nicht separat ausgewiesen. Das bedeutet, dass diese Steuern in die Indexberechnung eingehen und sich folglich auch Steuererhöhungen, sofern sie überwälzt werden, im Index niederschlagen. Diese Zusammenhänge werden verschiedentlich kritisiert. Es wird gesagt, die fiskalischen Belastungen von Rauchwaren, Bier und Spirituosen hätten auch einen konsumdämpfenden Nebenzweck, der jedoch durch die Indexautomatik wieder weitgehend verloren gehe. Wollte man diesen Einwänden Rechnung tragen, so bestände vermutlich die einzige Lösung darin, auf diese Indexpositionen überhaupt zu verzichten. Dies hätte zur Folge, dass eine Warengruppe – die Spirituosen –, die bei der letzten Indexrevision neu aufgenommen wurde, nun wieder auszuschliessen wäre. Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken wäre ein solches Hin und Her dem Vertrauen in den Index kaum zuträglich.

5. Eine Diskussion über die indirekten Steuern lässt zwangsläufig eine solche über die *direkten Steuern* aufkommen. Die Frage nach Einbezug der direkten Steuern ist berechtigt und verdient eine

sorgfältige Prüfung. Denn ausgerechnet die breiten Massen der Unselbständigen sind von der Steuerprogression betroffen; zudem werden eine Reihe von Waren und Leistungen – neben landwirtschaftlichen Produkten beispielsweise auch gewisse Wohnungsmieten und Tarife – aus öffentlichen Mitteln verbilligt. Statistische Schwierigkeiten wegen der ungleichen Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden sind als Gründe gegen den Einbezug der direkten Steuern nicht stichhaltig genug. Zuzugeben ist hingegen, dass die direkten Steuern nicht Verbrauchsausgaben im üblichen Sinne sind. Die Marktpreise werden durch Subventionen und fiskalische Belastungen beeinflusst. Allein schon aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob und welche Steuern im Index zu berücksichtigen sind. Bei der letzten Indexrevision wurde gegen den Einbezug der direkten Steuern entschieden. Die Angelegenheit dürfte bei der kommenden Indexrevision erneut zur Sprache kommen. Dasselbe gilt für Versicherungsausgaben, Ferienreisen, Spitalaufenthalte und anderes.

6. Vor allem das *Heizöl* wird einiges zu reden geben. Das Ausgangsgewicht der Bedarfsgruppe «Heizung und Beleuchtung» von 6 Prozent hat sich infolge der überdurchschnittlichen Preissteigerung in diesem Sektor als laufendes Gewicht leicht erhöht. Die neue Gewichtung wird mit zu den Aufgaben der Indexrevision gehören. Eher noch wichtiger dürften die Korrekturen innerhalb dieser Bedarfsgruppe sein. Die alten Quoten von 20 Prozent für Kohle und 36 Prozent für Heizöl entsprechen bestimmt nicht mehr den tatsächlichen Verbrauchsverhältnissen, hat doch seit der letzten Indexrevision die Verlagerung von Kohle zu Heizöl weiter stark zugenommen.

IV

Nun müssen wir uns noch mit dem *Teuerungsausgleich* befassen. Zur Diskussion steht nicht das Prinzip, sondern die Form des Teuerungsausgleichs. Denn im Grundsatz sind wir uns innerhalb der Gewerkschaften einig. Insgesamt ist der volle Teuerungsausgleich aufgrund des Landesindex der Konsumentenpreise zu gewähren. Gradmesser und Ausgangspunkt bleibt der Gesamtindex. Offen ist nur die Frage, ob allenfalls bei der Gestaltung der Teuerungszulagen für die untersten Einkommensgruppen Zuschläge und für die hohen Einkommen Abzüge gemacht werden sollen. Mit andern Worten: Es geht nicht um den Gesamtbetrag, den die Arbeitgeber für den Teuerungsausgleich zu bezahlen haben, sondern um die Verteilung dieses Betrages auf die verschiedenen Arbeitnehmerkategorien. Den Arbeitgebern machen wir keine Geschenke. Was oben abgebaut würde, wäre unten aufzustocken. Wegen der kleinen Zahl von Arbeitnehmern mit Grosseinkommen und der grossen Zahl von Emp-

fängern niedriger Einkommen gibt es allerdings unten pro Kopf nicht viel zusätzlich zu verteilen. Diesbezüglich ist vor Illusionen zu warnen!
Die Diskussionen über die Modalitäten des Teuerungsausgleichs hängen mit dem Ausmass der Teuerung zusammen. Bei einer Teuerungsrate von 2 oder 3 Prozent spielt die Art der Teuerungszulage eine weniger grosse Rolle als bei einem Indexanstieg von 10 Prozent, weil die absoluten Beträge eine ganz andere Grössenordnung erreichen. Ein genereller zehnprozentiger Teuerungsausgleich macht bei einem Einkommen von 20 000 Franken eben 2000 Franken aus, während sich das Einkommen von 100 000 Franken um 10 000 Franken erhöht. Diese Auswirkungen scheinen ungerecht. Es wird vielfach argumentiert, dass die Teuerungszulage bei den hohen Einkommen über die effektive Teuerung hinausgehe, also eine verdeckte Reallohnerhöhung enthalte. Dies lässt sich vermuten, aber nicht beweisen. Deshalb kann man auch nicht mit Sicherheit sagen, das eine oder andere Teuerungsausgleichssystem sei das richtige.
Wir können drei typische Systeme unterscheiden:

1. der *prozentuale* Teuerungsausgleich;
2. der als *absoluter* Betrag einheitlich fixierte Teuerungsausgleich, wobei alle Arbeitnehmer frankenmässig gleich viel erhalten;
3. die *degressive* Teuerungszulage, das heisst die unteren Einkommensgruppen erhalten prozentual mehr und die oberen Einkommensgruppen weniger.

Über den Teuerungsausgleich soll an sich nicht die Lohnstruktur von Grund auf geändert, sondern der Kaufkraftverlust ausgeglichen werden. In der Regel dürfte eine Einheitszulage für den Teuerungsausgleich diesem Prinzip nicht gerecht werden. Die einheitliche absolute Teuerungszulage kann aber unter Umständen dort angewendet werden, wo die Lohnunterschiede gering sind oder ganz bewusst ein sozialer Ausgleich erreicht werden soll.
Arbeitsplatz- und Persönlichkeitsbewertungssysteme sind weit verbreitet. Selbst wenn diese Bewertungssysteme nicht der Weisheit letzter Schluss sein sollten, haben sie doch den Vorteil, Massstäbe für die Lohnabstufungen und Einreihungen zu liefern. Eine gewisse Objektivierung ist damit verbunden, blosse Willkür wird ausgeschaltet. Zur analytischen Arbeitsplatzbewertung scheint der proportionale Teuerungsausgleich am besten zu passen. Dass der prozentuale Teuerungsausgleich seine Mängel und Nachteile hat, sei trotzdem zugegeben. Aber er hat vor allem in der Durchführung auch einen grossen Vorteil: Er ist klar und in der Durchführung problemlos.

Jede Variante des degressiven Teuerungsausgleichs ist mit Schwierigkeiten verbunden. Es stellt sich die Frage, wo der reduzierte Satz beginnen und wie gestaffelt werden muss. Geht die starke Inflation weiter, so wären die Grenzpunkte periodisch neu festzusetzen, damit das angestrebte Ziel nicht verfälscht wird. Gewiss ist der degressive Teuerungsausgleich bei weitem nicht so kompliziert wie die Gestaltung eines Steuertarifs. Einfache Lösungen sind denkbar. Aber in der degressiven Teuerungszulage steckt die Tendenz, dass man mit dem Einfachen anfängt und schliesslich beim Komplizierten endet. Alles in allem: Einiges spricht für degressive Teuerungszulagen, insbesondere das soziale Argument; doch sind die praktischen Probleme nicht zu übersehen und ebenso wenig die Gefahren, die darin bestehen, dass letzten Endes eine Degressionskurve resultiert, die reduzierte Sätze am falschen Ort enthält.
Im Zusammenhang mit dem Landesindex der Konsumentenpreise wäre es verfrüht, fertige Lösungen präsentieren zu wollen, da die Revisionsarbeiten gerade erst im Anlaufen sind. In bezug auf die Gestaltung der Teuerungszulagen gibt es kein Patentrezept. Es sind die Verbände zuständig. Sie müssen die Vor- und Nachteile der verschiedenen Systeme im Blick auf die Struktur ihrer Mitgliedschaft abwägen, eventuell Modelle ausarbeiten und die taktischen Fragen beantworten.