

# Problematische Sozialpolitik : einige Bemerkungen zur neueren Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Autor(en): **Schwarb, Ernst**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **32 (1952-1953)**

Heft 4

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160072>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# PROBLEMATISCHE SOZIALPOLITIK

## *Einige Bemerkungen zur neueren Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen*

VON ERNST SCHWARB

Gemäß Bundesbeschluß vom 23. Juni 1943 kann der Bundesrat Vereinbarungen zwischen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Fragen des Arbeitsverhältnisses (Gesamtarbeitsverträge und ähnliche Abmachungen) allgemeinverbindlich erklären, sofern ein Bedürfnis dafür besteht und die Mehrzahl der zu erfassenden Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihr Einverständnis erklärt haben (Quorum). Ferner müssen die Bestimmungen den betrieblichen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen und dürfen nicht gegen das Gesamtinteresse des Landes und die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Verbandsfreiheit verstoßen. Mit Hilfe dieses Instruments wurden im Laufe der vergangenen Jahre für Dutzende von Wirtschaftszweigen Teuerungszulagen und soziale Nebenleistungen für Verbandsmitglieder und Außenseiter einheitlich geregelt, ohne daß volkswirtschaftlich schwerwiegende Fehlentwicklungen zu beanstanden waren.

Das Institut der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) hat sich in den vergangenen Jahren so eingelebt, daß es heute gesetzlich geregelt werden soll. Ein entsprechender Entwurf lag vor kurzem den Wirtschaftsverbänden zur Stellungnahme vor. So intensiv die mit der AVE verbundenen juristischen Fragen diskutiert werden, so ungenügend wurden bisher ihre wirtschaftlichen Aspekte nach allen Richtungen abgeklärt, was um so bedauerlicher ist, als die Ordnung der Arbeitsbedingungen mittels dieses Instrumentes allenthalben grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und speziell der Konjunkturpolitik aufwirft. Von den Verfechtern der AVE wird immer sehr großes Gewicht auf die sozialpolitische Bedeutung der Maßnahme als eines Mittels zur Sanierung rückständiger Arbeitsbedingungen gelegt, während die Untersuchung der *wirtschaftlichen Voraussetzungen und Auswirkungen der AVE* den hohen sozialpolitischen Zielen untergeordnet wird. Die Vorbereitung der gesetzlichen Verankerung einerseits und einige in letzter Zeit erkennbare wirtschaftspolitische Tendenzen in der Praxis der AVE andererseits veranlassen uns, hier auf gewisse *Ansätze zu gefährlichen Fehlentwicklungen* hinzuweisen, die der Gesamtwirtschaft und nicht zuletzt den an der AVE interessierten Arbeitsmarktparteien zum Schaden ge-

reichen könnten. Gleichzeitig wird auch erkennbar, welche Konsequenzen die staatliche Einmischung in die immer noch grundsätzlich anerkannte Freiheit der Lohnbildung haben kann.

Zu einer *kritischen Überprüfung der Praxis der Allgemeinverbindlicherklärung* gab erstmals der Abschluß des Stabilisierungsabkommens der wirtschaftlichen Spitzenverbände vom Dezember 1947 Anlaß, weil die Verhinderung eines weiteren inflatorischen Preisauftriebes, wie sie das genannte Abkommen bezweckte, die *Koordination der gesamten Preis- und Lohnpolitik bedingte*. Es galt zu verhindern, daß zwischen den am Arbeitsverhältnis beteiligten Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vereinbarte Löhne, welche vielleicht unter sozialpolitischen Gesichtspunkten verantwortbar waren, aber aus den bisherigen Preisen nicht mehr getragen werden konnten, nicht noch durch die AVE ihre staatliche Sanktion erhielten und damit für einen ganzen Wirtschaftszweig verbindlich wurden. Während der damalige Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, Bundesrat *Stampfli*, mit Zustimmung des gesamten Bundesrates in Erkenntnis der Tragweite einer überbordenden Lohnentwicklung bereits früher die Weisung erteilt hatte, daß die AVE von Lohnerhöhungen, welche den vollen *Teuerungsausgleich gegenüber 1939* überschritten — vorbehältlich besonderer Ausnahmen, z. B. bei besonders niedrigen Vorkriegslöhnen — zu verweigern sei, ließ das Stabilisierungsabkommen der Spitzenverbände Lohnerhöhungen auch dann noch zu, wenn sie — wiederum vorbehältlich von Spezialfällen — nicht weiter gingen als die *seit der letztmaligen gesamtarbeitsvertraglichen Lohnregelung eingetretene Lebenskostenverteuerung* bis zum Maximalstand von 162,5 Punkten (Ausgangspunkt des Stabilisierungsabkommens: 1. 12. 1947). Trotzdem somit nach Maßgabe des Stabilisierungsabkommens ein largerer Maßstab an die Lohnerhöhungen angelegt wurde, indem Reallohngewinne gegenüber 1939 beibehalten werden durften, setzte das Abkommen doch eine nicht zu überschreitende obere Grenze, welche von sämtlichen am Abkommen beteiligten Wirtschaftsgruppen: Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Bauern- und Konsumenten-Organisationen gebilligt wurde. So sehr diese Formel der streng wissenschaftlichen Grundlagen entbehrte und völlig von den wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Branchen abstrahierte, so wurde doch auf ihrer Basis mit mehr oder weniger Dilettantismus und Diplomatie der ernsthafte Versuch unternommen, an einem bestimmten Punkte ein absolutes «Halt» zu gebieten.

Die *Beratende Kommission für Lohnfragen* des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, welche mit der Ausarbeitung von Grundsätzen für die AVE beauftragt worden war, kam in ihrem anfangs 1949 publizierten Schlußbericht zum Ergebnis, daß, solange

die Gefahr einer inflatorischen Entwicklung bestehe, insbesondere während der Dauer des Stabilisierungsabkommens, in der Regel nur solche Löhne (inklusive Teuerungszulagen und Familienzulagen) allgemeinverbindlich erklärt werden dürften, welche den *vollen Teuerungsausgleich gegenüber 1939* nicht überschritten. Als Ausnahme waren lediglich Fälle vorgesehen, in denen die Vorkriegslöhne «unterbewertet» oder die Lohnentwicklung gegenüber anderen Branchen offensichtlich zurückgeblieben war, so daß Abwanderungsgefahr bestand. Über die Frage, ob Lohnerhöhungen gestützt auf Produktivitätssteigerung in einer Branche allgemeinverbindlich erklärt werden dürften, konnte keine Einigkeit erzielt werden, weil Lohnbewegungen in der Praxis erfahrungsgemäß die Tendenz haben, sich rasch auf verwandte Berufe oder benachbarte Firmen oder Landesteile auszudehnen, auch wenn in diesen die Produktivität nicht gleichermaßen gestiegen ist. Ob in einem Wirtschaftszweig «die Produktivität gestiegen ist», ist überaus schwierig eindeutig festzustellen und könnte nur nach eingehenden betriebswirtschaftlichen Untersuchungen einer großen Zahl von Betrieben in den unterschiedlichsten Marktlagen und Betriebsgrößen mit Sicherheit beurteilt werden. Selbst bei gleichmäßiger Erhöhung der Produktivität in allen Betrieben einer Branche (einem Fall, der in der Praxis undenkbar ist) kann eine Lohnveränderung von einheitlich  $x$  Rappen in einzelnen Betrieben zu Preiserhöhungen zwingen, während sie in anderen die Differenzialrente vergrößert. Der Staat, welcher die Interessen der Allgemeinheit zu wahren hat, darf jedenfalls in Hochkonjunkturzeiten zu einer solchen wirtschaftlich unzweckmäßigen, weil den Preisauftrieb fördernden, und sozial problematischen, weil die günstig gelagerten Betriebe begünstigenden, die ungünstiger gelagerten aber benachteiligenden Politik nicht durch AVE Hand bieten. Für Löhne, welche von Staates wegen allgemeinverbindlich erklärt werden sollen, wurden daher in der Beratenden Kommission für Lohnfragen mit Recht wesentlich strengere Maßstäbe als für Vereinbarungen unter interessierten Parteien verlangt.

Wir mußten auf diese *Vorgeschichte der heutigen Probleme* der AVE eingehen, weil im Grunde genommen die Situation heute in mancher Beziehung vergleichbar ist. Wiederum herrscht eine allgemeine Hochkonjunktur, und viele Märkte sind so angespannt, daß Preis- und Lohnerhöhungen ohne Schwierigkeit überwältigt werden können. Wiederum ist einer Epoche des auslandbedingten Preisauftriebes (zweiter Weltkrieg, resp. Koreakrieg) eine Epoche der Beruhigung des auslandbedingten Preisauftriebes, dafür zunehmender inländischer Auftriebstendenzen gefolgt. Wiederum hat die Landesregierung grundsätzlich die Gefährlichkeit dieser endogenen Auftriebstendenzen anerkannt und ihnen den Kampf angesagt, und auch

diesmal haben sich Wirtschaftsverbände um das Zustandekommen einer Stabilisierungserklärung bemüht.

Im letzten Sommer hat nun das mit der Durchführung des Verfahrens für die AVE betraute Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, gestützt auf Art. 9 des oben genannten Bundesbeschlusses, eine kleine Expertenkommission von Fachleuten damit beauftragt, festzustellen, *wie weit Lohnerhöhungen in der gegenwärtigen Hochkonjunktur allgemeinverbindlich erklärt werden dürfen*. Das Gremium kam — den Motiven seither ergangener Entscheide nach zu schließen — erstaunlicherweise zu folgenden Schlüssen: Die AVE von Lohnerhöhungen ist heute vom wirtschaftlichen Standpunkt aus vertretbar, sofern die Erhöhungen nicht über die Veränderung des Lebenskostenindexes seit der letztmaligen Lohnfestsetzung bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der zu beurteilenden Erhöhung hinausgehen. Begründet wird die Zulässigkeit solcher Erhöhungen damit, daß «allgemein durch die erhöhte Kapazitätsausnützung die Produktivität etwas zugenommen hat». Lohnerhöhungen über diesen Rahmen hinaus sollen nur dann zugelassen werden, wenn es sich um Löhne eines Erwerbszweiges handelt, die im Vergleich zu den Löhnen in anderen Erwerbszweigen als ungenügend zu betrachten sind. Interessanterweise erklärt der Bundesrat, er könne sich dieser Argumentation der Sachverständigen um so eher anschließen, als sie in großen Zügen derjenigen, die er selbst in der Botschaft betr. die Teuerungszulagen des Bundespersonals pro 1951 vertreten habe, entspreche...

Wären dies die *künftigen Richtlinien des Bundesrates für die AVE*, d. h. die *staatliche* Genehmigung und *Obligatorischerklärung* von Lohnerhöhungen, so dürften wohl unter den *interessierten Parteien* vereinbarte Lohnerhöhungen *noch weiter* gehen, ohne inflatorisch zu wirken. Die ganze Begründung des zulässigen Ausmaßes entbehrt jedoch wissenschaftlicher Fundierung. Denn

1. ist es *unwahrscheinlich*, daß in einer Zeit der Überkonjunktur mit der ihr bekanntlich immanenten Tendenz zur Unwirtschaftlichkeit die *Produktivität «im allgemeinen» steige*.
2. Sollte dies trotzdem in einzelnen Fällen zutreffen, so sicher *nicht in erster Linie in gewerblichen Berufen*, welche die AVE zumeist beanspruchen und von denen einzelne seit Jahren strukturell notleidend sind, so daß sie selbst in der Hochkonjunktur nach staatlichem Schutz rufen.
3. Wäre in der jeweiligen zur Diskussion stehenden Branche wirklich die Produktivität etwas gestiegen, so sprechen die psychologischen Bedingungen bei Überbeschäftigung eher dafür, daß die Produktivitätssteigerung nicht beim menschlichen, sondern bei den *sachlichen Produktionsfaktoren* durch Verbesserung oder

maximale Ausnützung der Produktionsanlagen eingetreten ist. Daß die letztgenannte Vermutung zutreffen dürfte, bestätigen auch die Experten, wenn sie sagen, daß «die Produktivität allgemein durch die *erhöhte Kapazitätsausnützung* etwas zugenommen hat».

4. Schließlich sagt die Tatsache, daß die Produktivität im *Durchschnitt* eines Wirtschaftszweiges gestiegen ist, nichts aus über die Veränderungen im *Einzelbetrieb* und besonders in den «*Grenzbetrieben*».

Je näher in einem Wirtschaftszweig die gesamtarbeitsvertraglichen Minimallöhne bei den effektiv bezahlten Durchschnittslöhnen liegen, desto größer dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, daß bei fehlender oder zu geringer Produktivitätssteigerung die aus den effektiven Lohnerhöhungen resultierenden *Mehrkosten unverzüglich* auf die Preise *überwälzt* werden müssen. Da die Arbeitsbedingungen — entsprechend der Natur kollektiver Vereinbarungen — in den Gesamtarbeitsverträgen (und erst recht, wenn diese allgemeinverbindlich erklärt werden) für ganze Branchen weitgehend schematisiert werden, ist mit Sicherheit zu erwarten, daß die *künstliche Kostenvereinheitlichung* einen Teil der Betriebe zwingt, entweder ihre Produkte teurer zu verkaufen (soweit dies der Markt erlaubt), ihre Leistungen zu verschlechtern (was bei gleichen Preisen einer inflatorischen Kaufkraftverwässerung gleichkommt) oder daß sie sie notleidend macht. Variante 1 und 2 bedeuten aber nichts anderes als ein *inflatorisches Ausweichen* über den Preis oder den Realwert der Leistung.

Variante 3, die «*Auskämmung*» *bisher billigerer Konkurrenten*, ist eine vielleicht manchmal nicht ganz ungerne gesehene Folge der AVE, weil sie in vielen Fällen Außenseiter oder Betriebe in ländlichen Verhältnissen mit natürlichen und sozial durchaus gerechtfertigten Kostenvorteilen trifft. Wenn man in einem kürzlich ergangenen Entscheid des Bundesrates zur Frage des Bedürfnisses einer AVE liest, der Gesamtarbeitsvertrag sei «ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der *auch volkswirtschaftlich schädlichen Schmutzkonkurrenz seitens unsozialer Außenseiterfirmen*», so kann man sich fragen, ob nicht manchmal die «Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes» zur unlauteren Bekämpfung des Wettbewerbes vorge-schoben werde.

Wie oben nachgewiesen, ist die von den Experten des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit gesteckte Obergrenze für die zur AVE zulässigen Löhne mehr als problematisch. Seit dieser Begutachtung haben aber verschiedene Wirtschaftszweige Anträge um AVE gestellt, welche noch *wesentlich über diese Grenze hinaus-*

gehen. Wer nun glaubt, daß diese Anträge abgewiesen worden seien, täuscht sich. Im Gegenteil, diejenigen Positionen, welche offensichtlich aus diesem Rahmen fielen, wurden kurzerhand mit dem Argument zu rechtfertigen versucht, sie seien in irgend einer Weise «*unterbewertet*», z. B. gegenüber verwandten Berufen. Wie soll nun aber eine Amtsstelle vom grünen Tisch aus beurteilen, ob eine Arbeitsleistung im Durchschnitt eines Berufszweiges unterbewertet sei? Ohne genaueste Kenntnisse der innerbetrieblichen und der Marktverhältnisse jedes einzelnen Betriebes und im besonderen der Lage des Arbeitsmarktes an seinem Standort kann doch nicht kurzerhand ein Lohn als unterbewertet erklärt werden. Im übrigen müßten zur Beurteilung dieser Frage auch die *sonstigen Arbeitsbedingungen* herbeigezogen werden, welche unter Umständen einen geringeren Lohn bei weitem aufwiegen können. Und schließlich sagt die Festsetzung der gesamtarbeitsvertraglichen *Mindestlöhne* auch gar nichts aus über die *tatsächlich bezahlten Löhne*.

Wie grob im übrigen die Maßstäbe der Behörden für die Beurteilung der Zulässigkeit von Lohnerhöhungen sind, zeigt z. B. die Argumentation, daß die angebehrten Mindestlöhne «sich im Rahmen dessen bewegen, was in Landesverträgen ähnlicher Berufsgruppen vorgesehen» ist. Die Beurteilung von Löhnen anhand derjenigen «*ähnlicher Wirtschaftszweige*» ist recht oberflächlich. Wie oft kommt es doch vor, daß Branchen, welche den gleichen Rohstoff verarbeiten oder welche verwandte Produkte herstellen, wirtschaftlich gänzlich anders gelagert sind, weil einzelne Komponenten auf dem Rohstoff-, Arbeits- oder Absatzmarkt von Branche zu Branche differieren. Es geht auch nicht an, daß man Löhne einer Branche mit dem *Durchschnitt des ganzen Landes* oder *mehrerer Branchen* schematisch vergleicht, um dabei festzustellen, daß sie erhöht werden müßten, weil sie noch «unter dem Durchschnitt liegen». Denn mit jeder einzelnen Erhöhung wird ja der Durchschnitt wieder hinaufgetrieben, womit wieder andere Löhne unter «den Durchschnitt» zu liegen kommen usf., ganz abgesehen vom Einfluß, den die meisten Lohnveränderungen auf örtlich oder beruflich benachbarte Zweige ausüben.

Seltsame Argumente werden auch für die Beurteilung der *Bedürfnisfrage* ins Feld geführt. So wird z. B. in einem Berufszweig festgestellt, daß es zur Zeit schwierig sei, Arbeitskräfte zu erhalten. Die Vermutung liege daher nahe, daß die Betriebe Löhne bezahlen müßten, welche über den tariflichen Mindestansätzen liegen, um Personal zu erhalten. Trotzdem gebe es einzelne Betriebe, welche mit den Mindestlöhnen gemäß Gesamtarbeitsvertrag auskommen, weil sie sich z. B. in Gegenden befinden, wo die Arbeitnehmer auf die örtlichen Arbeitsgelegenheiten angewiesen sind (und offenbar,

wie vielfach in ländlichen Gegenden, neben der Fabrikarbeit noch anderlei Beschäftigung haben, ganz abgesehen davon, daß die billigeren Lebenshaltungskosten ihnen eben auch ein Arbeiten zu niedrigeren Löhnen ermöglichen, ohne daß sie sich deswegen schlechter stellen als ihre städtischen Kollegen!). Trotzdem der Bundesrat in dem fraglichen Entscheid auf Grund der Arbeitsmarktlage zum Schlusse kommt, «das Vorliegen eines Bedürfnisses für die AVE wäre daher zum mindesten zu bezweifeln», schließt die Motivierung des Entscheides mit der Feststellung, «daß ein gewisses Bedürfnis für die AVE ... vorhanden» sei. Genügt denn nicht die Tatsache, daß *übertarifliche Löhne bezahlt werden müssen*, um überhaupt Arbeitskräfte zu erhalten, als Beweis, daß gerade bei dieser Marktlage *kein Bedürfnis nach staatlicher Intervention in die Lohnbildung* besteht?

Wie soeben angedeutet, erweist sich die den Gesamtarbeitsverträgen und der AVE im besonderen inhärente *Tendenz zur Nivellierung nach oben* als besonders verfehlt im *Verhältnis zwischen Stadt und Land*. Ob es hier stets nur um die Beseitigung «unsozialer Arbeitsbedingungen» und «Ausschaltung des sozialen Dumpings» geht, scheint uns zweifelhaft. Es ist doch widersinnig, daß einesteils verschiedene Kantone und auch der Bund sich bemühen, die *Industrie zu dezentralisieren*, um auch ländlichen und Gebirgsgegenden Erwerbsquellen zu verschaffen oder zu erhalten, und andererseits auf dem Wege der Allgemeinverbindlicherklärung alles getan wird, um Betriebe, welche von gewissen Vorteilen des Arbeitsmarktes in diesen Regionen Gebrauch machen (aber dafür andere Nachteile in Kauf nehmen, wie weniger qualifizierte Arbeitskräfte, höhere Transportkosten etc.), auszumerzen. *Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik unter dem Deckmäntelchen der Allgemeinverbindlicherklärung* zu treiben, war jedenfalls nicht die Absicht des Gesetzgebers. Gegen solche Tendenzen wird man daher rechtzeitig ankämpfen müssen.

Eigenartig mutet auch die Überlegung an, es sei notwendig, durch die AVE das Lohnniveau eines bestimmten Berufszweiges über das Maß des vollen Teuerungsausgleiches hinauszuhoben, um den *Mangel an angelernten Arbeitskräften zu beheben* und einen gewissen Anreiz für die Anlernung zu schaffen. Jedermann weiß, daß in der gegenwärtigen Überkonjunktur der Arbeitsmarkt aufs äußerste angespannt ist. Bei dieser Sachlage kann also die Beschaffung zusätzlicher Arbeitskräfte, wie sie mit der AVE bezweckt werden soll, nichts anderes bedeuten, als die Wegengagierung in anderen Branchen und damit die Veranlassung anderer Branchen zur Anbietung höherer Löhne, um ihrerseits die Wegengagierung zu verhindern. Auch hier kann man sich fragen, wie eine solche Politik mit den allgemeinen Richtlinien der Inflationsverhütung vereinbar ist. Sie zeigt wiederum, daß es den zuständigen Stellen an einer Gesamt-



konzeption gebricht, was dazu führt, daß verschiedene Ämter durch (an sich gutgemeinte) sozialpolitische Palliativmittel gegenseitig ihre Politik durchkreuzen.

Die weiter oben erwähnte Expertenformel zur Ermittlung der zulässigen Lohnerhöhung hat nun aber eine Auslegung erfahren, welche tiefer gehängt zu werden verdient. Sie wäre nämlich gleichbedeutend mit der Devise: *Freie Bahn der Inflation*, weil mit ihr jede beliebige Lohnerhöhung zu begründen ist. Mit dieser extensivsten Interpretation könnte somit jedem Gesuch entsprochen werden. Einmal erklärten die Experten Lohnerhöhungen grundsätzlich — vorbehaltlich der erwähnten Ausnahmen — nur für zulässig, wenn sie nicht höher seien als die *Differenz* zwischen dem *Stand des Lebenskostenindex* beim *letztmaligen* und beim *gegenwärtigen Vertragsabschluß*. Bei einer relativ raschen Lebenskostenentwicklung, wie sie im Gefolge des Koreakonfliktes zu beobachten war, kann es nun aber häufig vorkommen, daß der Index im Zeitpunkt der *Behandlung* des Antrages durch die Behörde bereits um einiges höher liegt als im Moment des *Abschlusses* der Vereinbarung unter den Parteien. Zur Rechtfertigung von Lohnerhöhungen, welche nach der erwähnten Faustregel nicht mehr zulässig wären, wird dann einfach der *neueste bekannte Stand* der Lebenskosten als Vergleichspunkt beigezogen. Aber auch dieser genügt noch nicht zur Begründung aller Lohnerhöhungen. Hier hat sich nun eine *ganz gefährliche Wendung* in die behördliche Argumentation eingeschlichen, welche *unter keinen Umständen* Schule machen darf. Sie lautet wörtlich:

«Wenn man berücksichtigt, daß bis in das kommende Frühjahr eher mit einer steigenden als mit einer sinkenden Tendenz der Lebenshaltungskosten zu rechnen ist<sup>1)</sup>, so kann diese Überschreitung, *die bald eingeholt sein wird* (sic!), ohne weiteres in Kauf genommen werden; sie bildet auf jeden Fall keinen stichhaltigen Grund, um die Allgemeinverbindlicherklärung abzulehnen oder von den vertragschließenden Verbänden zu verlangen, die Erhöhung der Teuerungszulage für die betreffenden Lohnpositionen (von 10 Rappen auf die Hälfte — d. V. —) auf 5 Rappen, d. h. auf eine die Teuerung nicht voll ausgleichende Zulage zu beschränken».

So geschrieben in einem Entscheid des Bundesrates vom 20. November 1951. Man könnte meinen, bei der AVE sei der «Fünfer» die kleinste Recheneinheit. Kann man über das theoretisch richtige noch «inflationfreie» Maß streiten, so stellt jedenfalls diese

<sup>1)</sup> Die Annahme hat sich übrigens als falsch erwiesen, indem der Lebenskostenindex stabil blieb, resp. eher leicht sank!

Argumentation nichts anderes dar als eine Diskontierung einer zukünftigen Inflation. Dies würde bedeuten, daß man in jenem Zeitpunkt *an verantwortlicher Stelle mit einer weiteren inflatorischen Preisentwicklung rechnete und diese in Kauf zu nehmen gewillt war.*

Nach dem weiter oben Ausgeführten erscheint schon eine Regel, wonach Lohnerhöhungen, welche nur die Differenz zwischen dem Lebenskostenindex beim letztmaligen Vertragsabschluß und einer fixen Zahl (z. B. 162,5 Stabilisierungsniveau) zulässig erklärt werden, für die Beurteilung des Einzelfalles problematisch. Um so viel mehr ist die Lösung der Experten, welche *mit jedem Lebenskostenanstieg neue Lohnerhöhungen* als begründet erklärt, ohne einen Plafond zu statuieren, in der konkreten wirtschaftlichen Situation inflationsfördernd. Denn in aller Regel gehen den Vertragslohnänderungen Erhöhungen der effektiven Löhne parallel. Angesichts der bekannt großen Lohnintensität zahlreicher Gewerbe dürften die meisten Branchen gezwungen sein, größere Kostensteigerungen (10 oder mehr Rappen pro Stunde und Arbeiter) sehr rasch auf die Preise zu überwälzen, also eben das vom Lebenskostenindex gemessene Preisniveau direkt oder indirekt wieder zu erhöhen. Wenn nun dazu noch diese gefährliche Formel so *extensiv interpretiert* wird, daß bereits *künftige Lebenskostensteigerungen* in den vom Staate genehmigten und den Nichtvertragspartnern auferlegten Löhnen vorweggenommen werden, so kann man berechtigte Zweifel hegen, ob sich die zuständigen Behörden ihrer Verantwortung bewußt seien.

Noch in anderer Beziehung mutet die neuere Politik der Allgemeinverbindlicherklärung bedenklich an. Es ist allgemein bekannt, daß die Schweiz ein stark exportabhängiges Land ist, dessen Wirtschaft von Veränderungen der ausländischen Wirtschaftsverhältnisse, besonders der Preise und der Importbedingungen der Handelspartner, abhängig ist. Der ganze Lebensstandard wird stark vom Gang des Außenhandels beeinflußt, weil dieser eine der Hauptursachen unserer hohen Produktivität darstellt. *Exportieren heißt* aber stets auch: mit Anbietern anderer Wirtschaftsräume *konkurrieren* und verlangt deshalb Anpassungsfähigkeit an die ausländischen Preise und Verkaufsbedingungen. Daß die Schweiz heute konkurrenzfähig ist, ist angesichts des weltweiten Warenhungers nicht erstaunlich. In wenigen Jahren kann aber (kriegerische Ereignisse vorbehalten) sehr wohl ein völliger Umschwung — und sei er auch nur psychologisch bedingt — an den Weltwarenmärkten eintreten, der unser Land vor die Wahl stellt, *Preisnachlässe zu gewähren oder Export- und Beschäftigungseinbußen in Kauf zu nehmen.* Ebenso ist es dann nicht ausgeschlossen, daß plötzlich der Druck der latenten Überschüsse auf manchen Märkten zur Überschwemmung unseres Inlandmarktes führt. Auch hier wird sich die Schweiz trotz gewissen

Kontingentierungsmöglichkeiten nicht ganz der ausländischen Entwicklung entziehen können. Wenn nun aber immer größere Teile unserer Wirtschaft durch allerhand Schutzmaßnahmen wie die in letzter Zeit besonders grassierenden «Statute», Garantien, Leistungssysteme, Bedürfnis- und Fähigkeitsnachweise, Sozialversicherungen und Fürsorgesysteme usw. sich *Einkommenssicherungen* zu verschaffen wissen, so wird unsere nationale *Kostenstruktur immer mehr mit fixen Bestandteilen belastet*. Dies bedeutet, daß die immer weniger zahlreichen noch variablen Teile im Falle einer Krise entsprechend stärker komprimiert werden müssen. Zuerst und am stärksten betroffen werden in solchen Situationen erfahrungsgemäß alle mit dem Außenhandel zusammenhängenden Wirtschaftszweige, die gerade den für den Lebensstandard ausschlaggebenden Teil des Volkseinkommens liefern.

Auf dem Gebiete der Arbeitsbedingungen hat sich diese Entwicklung nach der Einkommenssicherung hin bereits mit dem Aufkommen der Gesamtarbeitsverträge in den letzten 10—15 Jahren deutlich herauskristallisiert: immer mehr Elemente der Arbeitsbedingungen, soweit sie nicht überhaupt bereits zum Gegenstand gesetzlich geregelter Ansprüche geworden sind, haben den Weg in langfristige Verträge gefunden, in denen sie *auf ein oder mehrere Jahre gebunden* sind. So weit es sich um Versicherungseinrichtungen handelt, können sie unter Umständen ohne Schaden für die Beteiligten überhaupt nicht mehr rückgängig gemacht werden. Der unter dem Druck der Gewerkschaften immer weiter fortschreitende Ausbau der Gesamtarbeitsverträge wird die Industrie und das Gewerbe im Falle einer Krise zwingen, den einzigen ihnen noch verbleibenden *Ausweg* zu wählen, nämlich die *beschleunigte Vornahme von Entlassungen oder die Einführung von Kurzarbeit*. Denn die Regel, daß bei sinkendem Einkommen entweder der *Preis* oder die *Menge* der gekauften Güter (in diesem Falle der Arbeitskräfte) *reduziert* werden muß, kann auch durch gesetzliche oder vertragliche Einkommensgarantien nicht außer Kraft gesetzt werden.

Hier hat nun das Überhandnehmen der *Allgemeinverbindlich-erklärung* noch eine *Verschärfung* der bereits in den Gesamtarbeitsverträgen liegenden Gefahr gebracht. Sei es unter dem Einfluß der Hochkonjunktur, infolge welcher manchenorts das Rechnen verlernt worden zu sein scheint, sei es infolge eines falsch verstandenen Sicherheitsbedürfnisses, welches den sozialen Frieden auf lange Zeit mit «gesicherten Arbeitsverhältnissen» glaubt erkaufen zu können, sei es endlich ganz einfach infolge der Verhandlungsmüdigkeit der Vertragspartner: jedenfalls ist seit einiger Zeit in manchen Branchen eine starke Tendenz festzustellen, *Gesamtarbeitsverträge* nicht mehr wie bisher üblich auf ein oder längstens  $1\frac{1}{2}$  Jahre, sondern gleich

auf zwei bis drei Jahre allgemeinverbindlich erklären zu lassen. Und zwar sind es Verträge, welche zumeist weit mehr als Mindestnormen enthalten. Als ob der Staat aus eigener Kraft einzelnen Wirtschaftsgruppen für alle Zeiten «geordnete Konkurrenzverhältnisse» und ein bestimmtes Einkommen gewährleisten könnte! Wir halten es für einen gefährlichen Irrtum, wenn immer breitere Kreise, bedingt durch die langanhaltende Hochkonjunktur, sich daran gewöhnen, *regelmäßig ein bestimmtes Einkommen zu beziehen* und damit ein Gewohnheitsrecht glauben ableiten zu können, das ihnen der Staat nun formell *verbriefen* soll. Es kann unseres Erachtens nicht Aufgabe des Staates sein, durch die von ihm ausgesprochene Allgemeinverbindlicherklärung einzelne Wirtschaftsgruppen zu schützen — oder dies wenigstens zu versuchen —, wenn andere dadurch um so mehr den konjunkturellen Rückschlägen ausgeliefert werden. Eine solche «Sozialpolitik» rächt sich in kurzem auch an den «geschützten», meist inlandorientierten Wirtschaftszweigen, sobald der Beschäftigungsgrad der Exportwirtschaft absinkt und breite Schichten der Bevölkerung gezwungen werden, sich der im allgemeinen billigeren Auslandware zuzuwenden. Unter dem Druck der ökonomischen Verhältnisse wird dann auch die «geregelte Konkurrenz» und die «Einkommenssicherung» mittels Allgemeinverbindlicherklärung illusorisch, leider nicht, ohne vorher die *rechtzeitige Anpassung an die veränderten Verhältnisse erschwert* und damit der Krisenverschärfung Vorschub geleistet zu haben. Eine Volkswirtschaft, welche einen erheblichen Teil ihres Einkommens aus dem Außenhandel bezieht, muß einfach möglichst in allen Teilen elastisch bleiben.

Die Schweiz wird zwar, so ist zu hoffen, nicht ein zweites Mal mehr die wirtschaftspolitischen Fehler der Dreißigerjahre begehen, nachdem heute die Konjunkturtheorie neue Erkenntnisse gewonnen hat und die Behörden neue konjunkturpolitische Instrumente in der Hand haben. Ein Teil des bei einer Exportkrise verlorengelassenen Einkommens wird sicher mit den neuen Mitteln im Inland ersetzt werden können, auch wenn damit eine Senkung des Lebensstandards verbunden ist. Aber wir dürfen nicht dem Glauben verfallen, daß *das Volk als Ganzes seine Situation verbessert*, wenn immer neue Gruppen staatlichen Schutz erhalten. *Eine Krisenversicherung für ganze Volkswirtschaften gibt es nicht*. Der Staat darf sich daher unter keinen Umständen dazu hergeben, durch seine Machtmittel den Erstarrungsprozeß wichtiger Kostenfaktoren zu beschleunigen. Je mehr die Sozialpolitik auf die außerordentlichen Verhältnisse der Überkonjunktur abgestimmt ist, um so rascher wird sich bei einem Konjunkturinbruch zeigen, wie fragwürdig eine rechtlich-administrativ noch so gute «Sozialpolitik» ist, wenn sie wirtschaftlich im luftleeren Raum operiert.

Wohl verstanden: es geht nicht darum, zu verhindern, daß einzelne Wirtschaftszweige ihre Arbeitsbedingungen verbessern, soweit dies sozial gerechtfertigt und wirtschaftlich tragbar erscheint. Aber die dem Gesamtarbeitsvertrag bereits innewohnende Tendenz zur *Gleichschaltung des Ungleichen* darf nicht durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Staates wegen noch gefördert werden. Die Arbeitsbedingungen hängen grundsätzlich von der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des einzelnen Betriebes ab. Da die letztere aber in den vielgestaltigen schweizerischen Verhältnissen stark variiert, sind der an und für sich verständlichen Tendenz der Gewerkschaften, ihren Mitgliedern Mindestarbeitsbedingungen vertraglich zu sichern, um so engere Grenzen gesteckt, je mehr der Vertragsinhalt alle Teile des Arbeitsverhältnisses langfristig regeln will. Auch hier gilt das Prinzip, daß das schwächste Glied die Stärke der Kette bestimmt: sollen Mindestbedingungen auf sämtliche Betriebe des Landes anwendbar sein, so müssen sie auch auf den schwächsten, den sog. «Grenzproduzenten», Rücksicht nehmen. Solange Gesamtarbeitsverträge zwischen interessierten Parteien abgeschlossen werden, ist dafür gesorgt, daß die vereinbarten Arbeitsbedingungen auch für diesen Produzenten noch tragbar sind, ansonst er ihnen durch Austritt aus dem Verband *ausweichen* kann. Erklärt aber der Staat Arbeitsbedingungen — die häufig sehr hoch geschraubte Minima enthalten — für alle Branchenangehörigen allgemeinverbindlich, so besteht *keine Ausweichmöglichkeit mehr*, was bedeutet, daß der *Staat die volle Verantwortung für alle nachteiligen Folgen* zu weitgehender Belastungen der Wirtschaft trägt. Setzen die *beteiligten* Arbeitgeber und Arbeitnehmer, resp. deren Verbände, auf die Dauer untragbare Arbeitsbedingungen fest, so übernehmen *sie* hiefür die Verantwortung und die Konsequenzen. Leihet aber der *Staat* seine Unterstützung zu einer Allgemeinverbindlicherklärung, so überbindet er die Konsequenzen den betroffenen Firmen und ihrer Arbeiterschaft, wodurch nicht selten gerade die schwächeren und ländlichen Betriebe, welche oft zu den wenigen Erwerbsquellen ganzer Dörfer und Talschaften gehören, am härtesten betroffen werden. Auf den zuständigen Behörden, aber auch auf den interessierten Wirtschaftsorganisationen lastet daher eine schwere Verantwortung, welcher sie sich, nach dem oben Gesagten zu schließen, nicht immer genügend bewußt zu sein scheinen!