

Der garantierte Jahreslohn

Von

Bodo K. Spiethoff, München

Inhaltsangabe: I. Die Sicherheitsforderung S. 89; II. Der Begriff und sein Vorstellungsinhalt S. 90; III. Der Erfahrungsbereich garantierter Jahreslöhne S. 93; IV. Die Auseinandersetzung über den Garantielohn S. 96; V. Die Stellungnahme der Fachwissenschaft S. 101.

I.

In zunehmendem Maße tritt außerhalb Deutschlands bei lohnpolitischen Diskussionen die Diskrepanz zwischen dem Verlangen nach Sicherheit und Produktivitätserfordernissen zutage. Einerseits ist die Elastizität des Arbeitsangebotes eine der wichtigsten Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Fortschritt, zum anderen aber fordert die Masse der Lohnempfänger immer dringender die Sicherung von Arbeitsplatz und Lohneinkommen.

Dieser Sicherheitsforderung mußten die meisten Staaten in einem solchen Ausmaß nachkommen, daß einst hochliberale Länder wie England, Schweden, die USA heute mehr und mehr einer Fürsorgeanstalt gleichen und morgen schon als totale Versicherungsstaaten bezeichnet werden können. Und obwohl die Versicherungsleistungen ein Drittel aller Einkommen und Riesenbudgets erfordern dürften, obwohl das unvermeidbare Einengen des Leistungsstrebens ein Sinken der Realeinkommen zur Folge haben wird, die Forderung nach Sicherheit für Einkommen und Beschäftigung ist heute vorherrschend und muß insbesondere von den Sozialwissenschaften als Datum hingenommen werden. So haben alle Bemühungen um eine Synthese von Produktivität und Stabilität nicht etwa darauf abgestellt zu sein, wie bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung eine leidliche Beschäftigungsstabilität erreicht werden kann, sondern allein darauf, wie trotz allgemeiner Beschäftigungssicherung noch eine weit mögliche Elastizität der Produktionsfaktoren, insbesondere die Beweglichkeit des Arbeitsangebotes aufrechtzuerhalten ist.

Während in den europäischen Weststaaten und in den Dominions des Commonwealth den Erfordernissen eines Existenzschutzes durch

den Ausbau von Sozialversicherungen, durch die öffentliche Unterstützung freiwilliger Versicherungen oder wenigstens durch die Einrichtung von Unterstützungsfonds Rechnung getragen wurde, entwickelte sich in den Vereinigten Staaten aus kleinen Anfängen der Gedanke, die staatlichen Sicherungsmaßnahmen durch gleichgerichtete einzelbetriebliche Bemühungen zu unterstützen. Zunächst blieb es bei kaum beachteten Versuchen einzelner Unternehmer, die darauf abzielten, ihrer Belegschaft einen kontinuierlichen Einkommensbezug zu ermöglichen. Als aber die amerikanischen Gewerkschaften diesen Gedanken aufgriffen, und als im März 1944 die United Steel Workers of America (CIO) die United States Steel Corporation dazu verpflichten wollten, die Zahlung voller Wochenlöhne an alle 519 000 Beschäftigte für zwei Jahre zu garantieren, da war der Gedanke des Garantielohnes in den Fragenkreis der allgemeinen Einkommens- und Beschäftigungssicherung gerückt worden.

II.

Der Ausdruck „Garantielohn“ hat sich im deutschen Sprachbereich noch nicht zu einem fest umrissenen Begriff ausgebildet. Wenn man hier von einem garantierten Grundlohn bei Akkordarbeit, bei dem auf Trinkgelder angewiesenen Angestellten des Gaststättengewerbes spricht, dann liegt diesem Terminus ein anderer Vorstellungsinhalt zugrunde wie in den Vereinigten Staaten. Dort bildete sich der Gedanke der Lohnsicherung in Begriffen wie „guaranteed annual wage“ oder „guaranteed wage“ oder aber „guaranteed employment“ aus.

Eine kurze Überprüfung der einzelnen Ausdrucksmöglichkeiten soll uns der Problemerkennntnis näherbringen und die Wahl unserer Überschrift zu rechtfertigen versuchen.

Es ist nicht einfach, einen zusammenfassenden Ausdruck für Vorhaben zu finden, die zwar manche Gemeinsamkeit besitzen, die aber doch von verschiedenen Blickpunkten ausgehen. Bei der Wahl unserer Überschrift kam es uns darauf an, den Ausdruck zu finden, dem der entsprechendste Vorstellungsinhalt zu eigen ist und der schon in sich die Problemstellung aufzuzeigen vermag.

Das Vorteilhafte an dem Ausdruck „Garantielohn“ ist seine Einfachheit, und deswegen wird sich das Vorhaben der einzelbetrieblichen Lohnsicherung wohl auch im deutschen Sprachbereich mit dieser Bezeichnung einführen. Auch der vom amerikanischen Präsidenten eingesetzte Untersuchungsausschuß hat seine Ergebnisse unter der Überschrift „Guaranteed Wages“ veröffentlicht. Garantielohn, das kann aber sowohl die Garantie von Mindestlöhnen bedeuten, es kann aber ebenso die Zusicherung einer bestimmten Dauer der Lohnzahlung

(Wochen-, Monats-, Jahreslohn) in einer absoluten oder relativen Höhe gemeint sein.

Dem Unbestimmten des Ausdrucks *Garantielohn* hat man vielfach dadurch entgehen wollen, daß man *Garantie*verpflichtungen nicht zur *Lohn*garantie, sondern zur *Beschäftigung*garantie entwickelte. Damit sollte betont werden, daß die *Garantie* kein *Almosen* sei, daß sie vielmehr in ihrer *Leistungsbezogenheit* jedem *Lohnsystem* gleichkommen müsse. Auch die *Vertreter* der *Fachwissenschaft* differieren in der *Bevorzugung* des einen oder anderen Ausdrucks. So wird z. B. dahingehend argumentiert, daß der *Schwerpunkt* nicht auf den *Lohn* gelegt werden dürfe, da die *Arbeit* im *Vordergrund* stehen müsse. „*Lohnsicherheit* hängt von *Beschäftigungssicherheit* ab, weil *Löhne* nur aus dem *Produktionsergebnis* gezahlt werden können¹.“ Wenn auch gegen diese *Selbstverständlichkeit* nichts einzuwenden ist, wenn es sich auch für den *allgemeinen Sprachgebrauch* empfehlen dürfte, den Ausdruck *Beschäftigungsgarantie* zu bevorzugen, eben um die *Abhängigkeit* des *Lohneinkommens* von einer *Arbeitsleistung* zu betonen, so konnten wir uns doch nicht für diesen *Terminus* bei der *Wahl* unserer *Überschrift* entscheiden. Wir meinen, daß die *Kernfrage* einer *Lohnsicherung* weniger in einer *dauernden Beschäftigung* begründet ist als vor allem darin, wie in einer *Marktwirtschaft* eine *dauernde Beschäftigung* in einem ebenso *dauernden* und *zumindest ausreichenden Realeinkommen* resultieren kann.

Der erwähnten *Mängel* wegen erschien uns aber auch die *Bezeichnung* *Garantielohn* als *ungenügend* und *farblos*. Und so kamen wir auf den vom *allgemeinen Sprachgebrauch* nicht minder *bevorzugten* Ausdruck „*der garantierte Jahreslohn*“. Einmal liegt hier die *Fragestellung* in der *Lohnzahlung*, in der sich die *Beschäftigung* zu *legitimieren* hat, vor allem aber dürfte das *Problem* erst dort *beginnen*, wo es sich nicht um eine *Garantie* von *wenigen Wochen* oder *Monaten* handelt, sondern wo der *grundsätzlich neue Weg*, z. B. die *Umwandlung* eines *bisher saisonalen* in einen *ganzjährigen*, also *dauernden Lohnanfall* beschritten werden soll. Snider hat zwar an dem *Terminus* *Guaranteed Annual Wage* die *Beschränkung* auf die *Jahresfrist* auszusetzen, „denn das *Anliegen* der *Lohnsicherheit* muß sich auf eine *dauernde Sicherheit* in *guten* und *schlechten Zeiten* beziehen².“ Nun ist aber das „*Jährlich*“ durchaus als *Synonym* eines *Bleibenden* und nicht als eine *Befristung* zu verstehen. Bei diesem *Zeitmaß* ist aber – vielleicht *unbewußt* – auch an den *Kompromiß* zwischen der *angestrebten Dauerhaftigkeit* und der *immer wieder notwendigen Anpassung* an die *veränderten wirtschaft-*

¹ J. L. Snider, *The Guarantee of Work and Wage*, Boston 1947, S. 2.

² Ebenda.

lichen Daten gedacht worden. Der Jahreslohn will zwar dauernde Lohnzahlung erreichen, andererseits wird aber auch eine jährlich neue Festlegung der Lohnhöhe und einzelner Bedingungen des Garantievertrages ermöglicht. Für den garantierten Jahreslohn haben wir uns aber auch deshalb entschieden, „weil in der verbreiteten Anwendung solcher Pläne allein die schwerwiegenden wirtschaftlichen und politischen Probleme zu finden sind“³, weil die volkswirtschaftliche Problematik des Garantielohns in der Forderung der amerikanischen Arbeiter nach dem dauernd gesicherten Einkommen kulminiert und nicht in einer platonischen Garantieerklärung für wenige Monate.

Wir können den garantierten Jahreslohn nicht in einer Definition einfangen, wohl aber seinen Grundgedanken charakterisieren. Dieser liegt in „dem Anspruch eines Arbeitnehmers auf regelmäßige Lohnzahlung, ganz gleich ob die Produktionsleistung der Beschäftigungs- und Lohngarantie entspricht“⁴. Der Arbeitgeber muß sich also formell zu einer Garantie verpflichten, um dem Arbeitnehmer einen klagbaren Anspruch auf das durch die Garantie Zugesicherte zu geben. Lediglich mündliche Abreden oder die stillschweigende Fortsetzung eines traditionellen Brauchs sind ungenügend, um dem Charakteristikum einer Garantieabmachung zu entsprechen.

Es ist umstritten, welche Mindestanforderungen an eine Garantieverpflichtung zu stellen sind, um sie als Garantielohn klassifizieren zu können. Dem amtlichen Untersuchungsausschuß genügt es, wenn schon „einem Teil der Belegschaft Lohnzahlung oder Beschäftigung zu wenigstens 50 Prozent der vorgesehenen Höhe für mindestens drei Monate garantiert wird“⁵. Das Bureau of Labor Statistics wendet den gleichen Maßstab an, was zur Folge hat, daß den 196 gezählten Unternehmungen mit Garantieverpflichtungen auch 25 Fälle zugerechnet werden, bei denen nur 10 Prozent oder weniger der Belegschaft in die Garantieabmachungen einbezogen sind. In diesen Betrieben wird also lediglich einigen Angehörigen des Stammpersonals ihre an sich schon dauerhafte Betriebszugehörigkeit formell garantiert. Diese Maßstabanlegung mag statistisch zu befriedigenden Ergebnissen führen, wenn man die Verbreitung des Garantiedenkens ermitteln will, aber dem Erkennen der Problematik dürfte es dienlicher sein, nur die Garantieabmachungen als Untersuchungsobjekte gelten zu lassen und zu betrachten, die mit der Garantieverpflichtung bewußt neue Wege beschreiten wollen

³ Hermann Feldmann, *The Annual Wage — Where are we?* The Am. Econ. Review, Dez. 1947, S. 826.

⁴ A. D. H. Kaplan, *The Guarantee of Annual Wage*, Washington D. C. 1947, S. 6.

⁵ Office of War Mobilization and Reconversion. *Guaranteed Wages. Report to the President (Latimer Report)*, Washington 1947, S. 2.

und etwas von dem Wagnis verspüren lassen, das solchem Beginnen anhaftet. Das Wesentliche des Garantielohnes ist also weniger in dem äußeren Bild der Abmachungen zu finden als vielmehr in dem Einschlagen einer neuen, auf die Kontinuität des Produktionsganges ausgerichteten Betriebspolitik.

So viel zur Klärung von Begriff und Vorhaben des garantierten Jahreslohnes. Im folgenden Abschnitt wollen wir versuchen, Problematik und Möglichkeiten einzelbetrieblicher Lohnsicherungen durch eine empirische Untermauerung deutlicher herauszuarbeiten.

III.

Die erfolgreich verwirklichten Garantiepläne werden von Befürwortern der Garantielohnidee als Kronzeugen für die Möglichkeit umfassender Garantielohnabmachungen angerufen. So sehr dieser Enthusiasmus auf Verkennungen beruht, so wenig geht es doch an, den Erfahrungsbereich des Garantielohns nur oberflächlicher Prüfung zu unterziehen, wie es von der Fachwissenschaft wegen der Kleinheit des Objektes vielfach gehandhabt wird oder die Analyse der sehr umfangreichen Erhebungen nur ungenügend durchzuführen, was von der Arbeit des Untersuchungsausschusses zu sagen ist.

Dem induktiven Vorgehen sind durch zwei Umstände die Wege geebnet. Einmal ist der Untersuchungsgegenstand noch völlig übersehbar und gut erschlossen, und zum anderen sind bisher Garantielöhne nur wenig durch staatliche Beeinflussungen und auf gewerkschaftliche Forderungen hin eingeführt worden. So kann also angenommen werden, daß Garantieabmachungen vor allem dort getroffen wurden, wo besonders günstige Bedingungen die Übernahme der Garantieverpflichtung ermöglichten. — Aufschlußreich für dieses Erkennen von Bedingungen und Möglichkeiten des Garantielohns ist es ferner, auch die gescheiterten Garantieabmachungen und die Gründe für ihre Suspensionen in Betracht zu ziehen.

In einer Übersicht hinsichtlich der Branchenzugehörigkeit macht das Bureau of Labor Statistics für die 75 Garantieabmachungen in Industrieunternehmen folgende Angaben⁶:

Nahrungsmittel	21
Textilien	15
Fertigwaren	12
Druckereien	8
chemische Erzeugnisse	5

⁶ Bureau of Labor Statistics, *Guaranteed Wage Plans in the United States Bulletin* 925, Washington 1947, S. 9 ff.

Neun weitere Branchen werden noch mit einem oder zwei Betrieben aufgezählt, die sämtlich Fertigwaren anbieten. Nur einmal heißt es, „Eisen und Stahl und ihre Erzeugnisse“, was aber keineswegs auf einen Betrieb der Grund- oder Kapitalgüterindustrie schließen läßt. Es zeigt sich also, daß die bisher eingeführten Garantieabmachungen in Unternehmungen anzutreffen sind, die bis auf einen zweifelhaften Fall den Konsumgütermarkt beliefern.

Auch die 121 Garantien außerhalb der industriellen Gruppe bestätigen die Notwendigkeit, bei der Übernahme einer Verpflichtung in sicherer Nähe eines Marktes für Güter 1. Ordnung zu sein. Die Aufstellung zeigt hier:

Kleinhandel	56
Großhandel	23
Dienstleistungsgewerbe	21
Schiffahrt	10

und andere Gewerbebezüge wie Warenhäuser und Energieversorgung, für die ein oder zwei Betriebe mit Garantieverbindungen genannt werden.

Eine Aufstellung über die Größe der Unternehmungen, die leider nur auf die Anzahl der Beschäftigten bezogen ist, zeigt, daß Garantielöhne bevorzugt in Klein- und Mittelbetrieben eingeführt wurden. Von 196 noch in Kraft stehenden Garantieabmachungen treffen 55 Prozent auf Betriebe bis zu 50 Personen, weitere 11 Prozent zählen bis zu 100 Personen und nur 10 Prozent der Garantieabmachungen sind in Großbetrieben mit Belegschaftsstärken über 1000 anzutreffen⁷.

Betrachten wir die unterschiedliche Ausdehnung der Garantien auf die Belegschaft, dann stellen wir fest, daß in 44 Betrieben an weniger als an 30 Prozent des Personals eine Garantie gewährt wird, und in 20 Betrieben an 30 bis 50 Prozent der Belegschaft. Es handelt sich also um 64 Fälle, bei denen es immerhin zweifelhaft sein dürfte, ob hier den einbezogenen Arbeitern mehr geboten wird als nur eine Bestätigung ihrer tatsächlich bestehenden stabilen Beschäftigung.

Die Modalitäten der Garantieabmachungen sind erheblich. 156 Verpflichtungen beziehen sich auf 48 bis 52 Wochen pro Jahr. Diese Verpflichtung kann sich auf einen Mindestwochenlohn beziehen, der unbeschadet der Inanspruchnahme des Arbeiters zugestanden wird, oder aber es wird eine Mindestbeschäftigung von z. B. 40 Stunden pro Woche garantiert, wogegen der Arbeiter zu jeder ihm aufgetragenen Tätigkeit

⁷ Zwei Großbetriebe haben die gesamte Belegschaft in die Garantieabmachung einbezogen (ein Gas- und Elektrizitätswerk und das Kaugummiunternehmen der Wrigley Co.). In den acht übrigen Großunternehmungen erstrecken sich die Garantieverbindungen auf 38 bis 80 Prozent der Betriebsangehörigen.

mit der ihr jeweils verbundenen Entlohnung bereit sein muß. Zweck einiger Garantieabmachungen ist die Befreiung von Überstundentarifen gewesen. Der Federal Fair Labor Standards Act von 1938 gibt die Möglichkeit dazu, wenn sich das Unternehmen zu Jahreslöhnen verpflichtet und dabei pro Jahr $52 \times 40 = 2080$ Stunden, pro Woche 56, pro Tag 12 Stunden nicht überschreitet. Schließlich erwähnen wir noch die Garantie eines festen Ertragsanteils; den Arbeitern wird hier nicht eine absolute Lohnsumme zugesichert, sondern z. B. 20 Prozent vom jeweiligen Erlös, so daß der Lohn automatisch mit der Ertragslage des Unternehmens steigt und fällt⁸.

Die Unternehmer haben es bei der Einrichtung von Garantielöhnen nie verfehlt, dem System der individuellen Lohnzumessung noch genügend Leistungselemente zuzufügen, so daß der garantierte Lohn nur ein Mindesteinkommen bedeutet und das Lohnergebnis stets noch von der Leistung des Arbeiters bestimmt wird. Außerdem enthalten sämtliche Garantieabmachungen ausreichende Rückzugsklauseln, um die finanzielle Substanz des Unternehmens nicht zu gefährden.

Die Bedingungen, um der Garantie teilhaftig zu werden, sind ebenfalls unterschiedlich. Der Arbeiter wird z. B. mit dem Tag seines Eintritts in die Garantie einbezogen, oder aber es werden Wartezeiten bis zu 5 Jahren zur Bedingung gemacht.

Die Gründe der Suspension von 151 Garantieplänen können wir hier nur generalisierend zusammenfassen. Weil das Aufgeben der Garantie oft weit zurückliegt, da es oft nur kurze Versuche waren, deshalb konnten in diesem Bereich die Untersuchungen nur ungenügend durchgeführt werden. In Wisconsin wurde 1934 Unternehmungen mit Jahresgarantien Befreiung von der Arbeitslosensteuer gewährt. 96 Unternehmer nahmen diesen Vorteil wahr und verpflichteten sich ihren Belegschaften gegenüber zu garantierten Jahreslöhnen. Ein Jahr später machte die Anpassung des Staatsgesetzes an den Federal Social Security Act diese Vergünstigung überflüssig. Es bedurfte jetzt keiner formalen Garantieverpflichtung mehr, weil jedes Unternehmen mit oder ohne Garantielöhnen nur nach der Stabilität seiner Beschäftigungslage zur Arbeitslosensteuer herangezogen wird. In allen 96 Fällen wurden daraufhin die Garantieabmachungen gekündigt. Von den anderen aufgegebenen Garantieplänen konnten noch 32 näher ermittelt werden. Als Gründe der Suspension wird in 9 Fällen das Einschreiten der Gewerkschaften genannt, bei 8 Garantieabmachungen erzwungen veränderte Kriegsbedingungen die Aufgabe, siebenmal wird

⁸ Dieses originelle Lohnsystem ist von dem Schuhgroßunternehmen der Nunn-Bush-Shoe-Co. entwickelt worden. Die Verbindung von Betriebserfolg und Lohnsumme dürfte allerdings nur in krisenfesten Unternehmungen mit relativ stabiler Ertragslage anzuwenden sein.

die Depression der dreißiger Jahre als Ursache bezeichnet. Entgegenstehende einzelstaatliche Gesetze bewirkten in 5 Fällen eine Aufgabe der Garantie, und 3 Pläne scheiterten schließlich an der Uninteressiertheit der Arbeiter.

Hervorzuheben ist noch, daß zu den gescheiterten Garantieplänen 3 Versuche in Riesenunternehmen gehören. Von 1939 bis 1941 hatte die General Motors Corporation 156 000 Personen – das waren 60 Prozent der Belegschaften – in einen „Einkommenssicherheitsplan“ einbezogen, der in Zeiten schlechten Geschäftsganges 60 Prozent des Standardwochenlohnes garantierte. Einen ähnlichen Versuch machte das Landmaschinenunternehmen der International Harvester Company von 1940 bis 1943 mit 50 000 Betriebsangehörigen. In beiden Fällen wurde die Garantie wegen der Uninteressiertheit der Arbeiter aufgegeben, die im Boom der Kriegsrüstung keine hoch bezahlten Überstunden gegen die damalige Selbstverständlichkeit einer Dauerbeschäftigung eintauschen wollten. In der Tiefe der Depression von 1931 war es General Electric möglich, eine Mindestgarantie von 1500 Stundenlöhnen pro Jahr 7000 Betriebsangehörigen (etwa 65 Prozent der Belegschaft) zuzugestehen. Die Garantieabmachung blieb bis 1938 in Kraft; die neu hinzugekommenen Belastungen durch die Arbeitslosensteuer ließen dann die Aufwendungen für die Garantie nicht mehr als tragbar erscheinen.

Das Resultat aus dieser kurzen Übersicht kann dahingehend zusammengefaßt werden, daß Garantieverpflichtungen nur in sicheren Gewerben übernommen werden können und daß bei einer weiteren Ausdehnung der Garantien auf andere Gebiete und Wirtschaftszweige auch hier erst ähnliche stabile Verhältnisse geschaffen werden müßten⁹.

IV.

Die eingangs erwähnte Forderung der Vereinigten Stahlarbeiter führte zur Anrufung des War Labor Boards als Schlichtungsbehörde. Dieser sah sich außerstande, eine Entscheidung zu fällen, da er hinsichtlich des Garantielohnes und seiner Konsequenzen zu wenig vorbereitet sei. „Weil aber die amerikanischen Arbeiter den garantierten Jahreslohn als eines ihrer Hauptziele ansehen und weil der Garantielohn ein Teil des Suchens nach der Dauerhaftigkeit der Beschäftigung ist – dem zur Zeit wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Anliegen –, deshalb kann der War Labor Board vor dieser Entwicklung nicht seine

⁹ Platzmangel gestattet es nicht, eine Beschreibung und Würdigung angewandter Garantiepläne folgen zu lassen. Wir können an dieser Stelle nur auf die umfangreiche amerikanische Literatur verweisen und auf eine eigene ausführlichere Bearbeitung, die im gleichen Verlag in diesem Sommer erscheinen wird.

Augen verschließen.“ Dieser in einem Brief an Präsident Roosevelt niedergelegten Erklärung war der Vorschlag beigefügt: „daß der gesamte Fragenkomplex der Garantielohnabmachungen und die Möglichkeit ihrer weiteren Entwicklung in der amerikanischen Industrie als Hilfe zur Stabilisierung von Beschäftigung und Produktion jetzt eingehend auf volkswirtschaftlicher Basis untersucht werden sollte“. Präsident Roosevelt folgte der Anregung und beauftragte das Office of War Mobilization and Reconversion, die Untersuchung durchführen zu lassen. Nach zweijähriger Enquete-Arbeit legte der Ausschuß seine Ergebnisse in einem umfangreichen Gutachten vor (bekannt als Latimer Report)¹⁰, das in der Feststellung gipfelt, „der garantierte Lohn ist zwar kein Allheilmittel, aber doch ein brauchbares Instrument, das zur Erreichung allgemeiner wirtschaftlicher Sicherheit und Stabilität beitragen kann“¹¹.

Die Stellungnahme der amerikanischen Gewerkschaften zum Vorhaben des garantierten Jahreslohnes war unterschiedlich. Während sich der CIO bei Kriegsende für die Ausbreitung der garantierten Jahreslöhne durch Wort und Film einsetzte und das Problem des Aufrechterhaltens der im Kriege organisierten Vollbeschäftigung auf diese Art zu lösen gedachte, war die AFL als Vereinigung der von Arbeitslosigkeit weniger bedrohten Facharbeitergewerkschaften zurückhaltender, weil sie eine weitere Nivellierung der Arbeitsentgelte als zwangsläufige Folge von garantierten Jahreslöhnen befürchtete. Die Vereinigten Bergarbeiter, obwohl sie noch vor dem Krieg für Lohnsicherungsmaßnahmen eingetreten waren, lehnten unter John L. Lewis den Garantielohn ab, weil sie in seinem Gefolge zunehmende staatliche Interventionen vorauszusehen meinten. Da aber der Aktivität des CIO und auch einiger Mitgliedgewerkschaften der AFL für die Einrichtung von „guaranteed wages the year round“ kein aktiver Widerstand entgegentrat, so konnte eine ungehinderte Propagandawelle für den Garantielohn das Land überfluten. Obwohl schon 1945 die ersten kritischen Stellungnahmen amerikanischer Nationalökonomien erfolgten (vgl. Abschnitt V), ging die Propaganda für den Garantielohn weiter und ließ erst, und dann recht plötzlich, nach, als die Kriegsvollbeschäftigung von dem Hilfeflieferungs- und neuen Rüstungsaufschwung der Nachkriegsjahre abgelöst wurde, als die höchstmögliche Teilnahme am Sozialprodukt wieder höher eingeschätzt wurde als die Sicherheit des Teilhabens überhaupt. Als aber seit Mitte 1948 die forcierte wirtschaftliche Expansionsentwicklung an die Grenzen der derzeitigen Weltmarktproportionen stieß, als die ersten Stockungen auftraten und die

¹⁰ Office of War Mobilization and Reconversion, *Guaranteed Wages. Report to the President. Washington 1947* (zitiert als Report), S. 186 f.

¹¹ Report, S. XVIII.

Arbeitslosenziffern leicht anstiegen, da stellten sich die Gewerkschaften in ihrer Zielsetzung wieder auf „Sicherheit“ um. Es liegt in der Konsequenz dieser Umstellung, wenn im Frühjahr 1949 auf die 4. Lohn-erhöhungsrunde verzichtet wurde, und wenn statt dessen der Ausbau sozialer, vor allem die Sicherheit erhöhender Institutionen als Kampfziel aufgestellt wurde.

Die Äußerungen der Unternehmer zur Lohngarantie sind nicht weniger unterschiedlich als die Stellungnahmen der Gewerkschaften. Denn keineswegs sind die amerikanischen Unternehmer insgesamt als Opponenten des Garantielohnes anzusehen. Sie gehen vielfach bei der Beurteilung von Lohnsicherungsmaßnahmen mit den Gewerkschaften überein, wenn auch die befürwortenden Gewerkschaften die Sicherheit der Beschäftigung meinen und die zustimmenden Unternehmer die Vorteile eines ausgeglichenen Produktionsganges erreichen wollen. Auch ist daran zu erinnern, daß der Gedanke von einzelbetrieblichen Stabilisierungsmaßnahmen von Unternehmern ausging, daß die großen bekannten Beispiele garantierter Jahreslöhne von oft außergewöhnlichen Unternehmerpersönlichkeiten entwickelt wurden¹². Während es sich aber bei diesen ausnahmslos um Unternehmungen in Konsumgüter- oder Dienstleistungsbranchen handelt, nehmen die Kapitalgüter- und Gebrauchsgüterindustrien durchwegs eine ablehnende Stellung zum Garantielohn ein, wobei sie sich besonders gegen seine zwangsweise Einführung wenden. Wenn diese Haltung auch nicht als prinzipiell produktivitätsorientiert zu charakterisieren ist, so deckt sich doch ihre Argumentation, die allein durch Marktlage und Rentabilitätsanfordernisse der Unternehmungen bestimmt ist, weitgehend mit der theoretischen Auffassung über ein produktivitätsbestimmtes Wirtschaften.

Aus der speziellen Situation der Stahlindustrie traf der Präsident der United States Steel Corporation, die sich als erste mit der Forderung nach dem garantierten Jahreslohn auseinandersetzen mußte, die Feststellung, daß „mangels eines nicht einzuschätzenden Absatzvolumens Garantielöhne nur dann zugestanden werden können, wenn die Lohnsumme von der Höhe der erzielten Erlöse abhängig gemacht wird. Die schwankende Nachfrage nach Stahl ist für uns kein Vergnügen, wir müssen sie aber als Datum hinnehmen¹³“. Die allgemeine Stellungnahme aus demselben Munde dürfte aber auch der Grundanschauung eines produktivitätsorientierten Standpunktes entsprechen: „Allein die Beweglichkeit von Mensch und Maschine, den

¹² Die in den USA bekanntesten, aus Unternehmerinitiative entwickelten Beispiele sind: Procter & Gamble in Cincinnati/Ohio (Seife); Nunn-Bush Shoe Co. in Milwaukee/Wisconsin; G. A. Hormel & Co. Austin/Minnesota (Fleisch).

¹³ Irving S. Olds, *Some Aspects of the Proposed Guaranteed Wage*. Detroit 1945, S. 9.

ständig wechselnden Konsumentenwünschen zu entsprechen, erhält die Beschäftigung. Es ist allein das Widerstreben gegen elastisches Anpassen, das Arbeitslosigkeit verursacht¹⁴.“

Daß eine Institution wie die Chamber of Commerce of the United States schon aus der Tradition ihres Denkens den gleichen Standpunkt vertritt, dürfte selbstverständlich sein. Die Handelskammer betont zwar mit Nachdruck, „daß einzelne Unternehmer weit mehr tun könnten, um ihren Geschäftsgang auszugleichen¹⁵“; andererseits erklärt sie aber eindeutig genug, daß Rentabilität und Lebensfähigkeit eines Betriebes niemals zu garantieren sei¹⁶. Den Gedanken verfolgend, daß durch den Garantielohn die Löhne zu Bestandteilen der fixen Kosten würden, wirft die Handelskammer die Frage auf, „wie lange wird es dauern, bis sich Arbeiter und Unternehmer in Verfolg eines gemeinsamen Stabilisierungsprogrammes gegen den Konsumenten verschwören¹⁷?“ Wir geben diesen Gedanken auch deshalb wieder, weil die hier angeschnittene Frage – der Zusammenschluß von Arbeitnehmern und von Kapitalfunktionären gegen die übrigen Konsumenten – schon heute eine zentrale Bedeutung für das ökonomische und gesellschaftliche Leben der Vereinigten Staaten besitzt.

So wenig die Einstellung der Chamber of Commerce in Zweifel stehen konnte, so eindeutig läßt sich auch aus dem Namen einer anderen privaten Körperschaft die Einstellung zum Garantielohn vorausehen. Die National Planning Association geht von der Tatsache aus, daß die Menschen wissen wollen, ob sie mit einer dauernden Beschäftigung rechnen können, und vertritt den Standpunkt, es wäre naiv und unrealistisch, wenn man behauptete, „den einzelnen Arbeiter nicht vor Beeinträchtigungen seiner Beschäftigungssicherheit schützen zu können¹⁸“. Weil ein Vorschlag der Planning Association dahingehend lautet, während des Aufschwunges einen Reservestock für Lohnzahlungen in der Stockung anzulegen, dürften hier wohl nur „einzelne“ Arbeiter gemeint sein¹⁹. Rücklagen für Lohnzahlungen in Depressionszeiten können kaum bis zu der Höhe gebildet werden, die zum Beispiel für das Durchhalten der ganzen Belegschaft in einer einjährigen Stockung erforderlich wären, wohl aber in der Höhe, die für die Weiterbeschäftigung des Schlüssel- und Stammpersonals ausreichend ist.

¹⁴ Ebenda S. 12.

¹⁵ Chamber of Commerce of the United States, *The Economics of the Guaranteed Wage*. Washington D. C. 1948, S. 25.

¹⁶ Ebenda S. 11.

¹⁷ Ebenda S. 13.

¹⁸ National Planning Association, *The Guaranteed Annual Wage*. Washington D. C. 1948, S. 2.

¹⁹ Vgl. Ebenda S. 32.

In einem gemischten Gremium wie dem National Industrial Conference Board stießen stabilitäts- und produktivitätsorientierte Grundanschauungen aufeinander. Der Ansicht, durch schrittweise Stabilisierung von unten her werde die Stabilität des Ganzen erhöht, tritt das Argument entgegen, daß die Einführung des garantierten Jahreslohnes zwangsnötig zu einer „planned, regimented society“ führen müsse²⁰.

Das Internationale Arbeitsamt in Genf schließt sich nach einer gründlichen Analyse von Vorhaben und Problematik des Garantielohnes den Ergebnissen des Latimer-Reports im Prinzip an, kommt allerdings nicht ganz zu der gleichen optimistischen Auffassung über die Auswirkungen von Garantielohnabmachungen. Denn „Lohngarantien dürften nur eine begrenzte Einwirkung auf die Stabilität der gesamten Nachfrage ausüben und demzufolge auch nur einen geringen Einfluß auf die wirtschaftliche Aktivität und Beschäftigungslage; sie werden durch sich selbst Konjunkturschwankungen nicht ausgleichen können“²¹.

Auch im gesamten angelsächsischen Sprachbereich hat der Gedanke der Lohngarantie eine breite und gegensätzliche Resonanz gefunden. Im allgemeinen hat man die Ziele außerhalb der USA näher gesteckt. Auf einer vorbereitenden Tagung zur internationalen Arbeitskonferenz von 1948 erhoben die Gewerkschaften der Eisen- und Stahlindustrie und die Gewerkschaften der NE Metalle in Stockholm die Forderung nach dem garantierten Wochenlohn. Sie wurden von den Delegierten der Unternehmerverbände zurückgewiesen, weil die Erfahrung auf diesem Gebiet noch zu gering sei. „Die Arbeitgeber sehen es als unvereinbar mit den Interessen der Industrie an, unwirtschaftliche Maßnahmen einzuführen . . . Bisher zahlten die Unternehmer nur für geleistete Arbeit Löhne, die Reform (der garantierte Wochenlohn) würde der Industrie deshalb eine schwere Bürde aufladen, welche nicht ohne genaues Abwägen angenommen werden kann“²². Im gleichen Sinne erklärten die Unternehmervvertreter der NE Metalle: „Den Arbeitern könnte leicht Sicherheit gewährt werden, wenn sich auch die Unternehmungen einiger Sicherheit erfreuen würden. Für die Arbeiter kann es aber keinerlei Gewinn bedeuten, die Gläubiger ihrer bankrotten Unternehmer zu werden“²³.

Vereinzelt ist – nach Berichten des Internationalen Arbeitsamtes – der garantierte Wochenlohn in Australien, Neuseeland, Kanada und in

²⁰ Vgl. National Industrial Conference Board, *Will the Guaranteed Annual Wage Work? Studies in Business Economics* Nr. 5, New York 1946, S. 41 u. 21.

²¹ International Labor Office, *General Report VIa (Wages)*, Genf 1948, S. 279.

²² Ebenda S. 322.

²³ Ebenda S. 327.

den USA eingeführt worden. Und allein in letzteren konnte bis heute die Lohngarantie zum garantierten Jahreslohn entwickelt werden.

V.

Die hier angeschnittenen Probleme bilden auch den Hauptinhalt der wissenschaftlichen Untersuchungen über Möglichkeiten und Grenzen der einzelbetrieblichen Lohnsicherung. Wenn sich hinsichtlich der Beurteilung des Garantielohnes eine weitgehende Übereinstimmung innerhalb der Fachwissenschaft herstellen konnte, dann dürfte das mehr auf die Eindeutigkeit der Fragestellung zurückzuführen sein als auf eine Schulverbundenheit der stellungnehmenden Fachvertreter. Die präzise Frage: Sicherung der Lohneinkommen in einer Marktwirtschaft – gab die feste Untersuchungsbasis, von der aus die Analyse der anfallenden Fragen vorwärts getrieben werden konnte. Durch die klare Zielsetzung liefen die Untersuchungen nicht Gefahr, im Vorfeld der Begriffsbestimmung und Problemabgrenzung stecken zu bleiben. Andererseits aber verfehlten sie es meist, die gegenwärtige Problemstellung zum Ausgangspunkt zu nehmen, wodurch den Arbeiten wohl Allgemeingültigkeit, aber nur geringere Aktualität zugesprochen werden kann. Es steht eben, wir wiederholen es, nicht mehr das Problem Sicherheit in einer Marktwirtschaft zur Debatte, sondern in immer mehr zunehmendem Maße die Frage nach der möglichen marktwirtschaftlichen Elastizität einer absolut versicherten Volkswirtschaft.

Die wissenschaftliche Diskussion über den garantierten Jahreslohn wurde von Rita Ricardo eingeleitet²⁴. Schon diese erste Untersuchung konnte trotz geringer empirischer Fundierung die ökonomischen Grenzen des Vorhabens aufzeigen und in einigen prinzipiellen Fragen Antwort geben.

Rita Ricardo legte ihrer Untersuchung drei Fragen zugrunde: Welche Folgen haben durch Gesetzeszwang eingeführte Garantielöhne 1. für das einzelne Unternehmen, 2. für einen Industriezweig und 3. für die gesamte industrielle Gütererzeugung?

Die Beantwortung der ersten Frage überzeugt wegen der selbstgesetzten Prämissen wenig. Gerade bei einzelbetrieblichen Untersuchungen dürfte mit konstruierten Betriebsmodellen alles für und alles gegen den Garantielohn zu beweisen sein. Sicher, ein durch die Garantieverpflichtung erzwungenes gleichmäßigeres Produzieren kann bei unelastischer Nachfrage und schlecht lagerfähigen Produkten zu Verlusten führen, aber so klein der Erfahrungsbereich des Garantielohnes bisher auch ist, gerade diesen Schwierigkeiten standen einige

²⁴ Rita Ricardo, *Annual Wage Guarantee Plans*. *The American Economic Review*, Dezember 1945, S. 870 ff.

der erfolgreich verwirklichten Garantiepläne gegenüber, die dann nach gelungenem Ausgleich des Produktionsprozesses den Unternehmungen erhebliche Kostenersparnisse brachten²⁵. Auch die möglicherweise durch die Garantieverpflichtung veranlaßte Substitution von Arbeitskräften kann für den Betrieb durchaus vorteilhaft sein, andererseits kann aber die mangelhafte Rentabilität einer zur Substitution aufgestellten Maschine zu einem langdauernden Substanzverzehr führen. Ebenso, wie die Auflage einer neuen Steuer Betriebe der gleichen Branche verschieden trifft, genau so verschieden und kaum bestimmbar dürfte die Verlagerung zu den fixen Kosten hin von den einzelnen Betrieben aufgenommen werden.

Wir meinen deshalb, daß sich als Folge erzwungener Garantieabmachungen mit einiger Sicherheit allein über die Reaktion des Unternehmers aussagen läßt. Selbst derjenige Unternehmer, dem die dauernde Beschäftigung seiner Belegschaft Gewohnheit ist, wird sich in seiner Risikobereitschaft und Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt fühlen, wenn er die dauernde Beschäftigung als ein Datum und die Löhne als Bestandteile der fixen Kosten hinnehmen muß. Auch dürften feste Lohnverpflichtungen manchen Unternehmer zwingen, durch „Nachfragemanipulationen oder Produktveränderungen seine Gewinnerwartungen zu realisieren“²⁶. Hochwald erwähnt hier mit Recht jenen verkrampften Zustand, bei dem versucht wird, „die Nachfrage den fixen Kosten anzupassen, anstatt diese einer veränderten Nachfrage“²⁷.

Bei der zweiten Frage – Folgen erzwungener Garantielöhne in einzelnen Industriezweigen – unterscheidet Rita Ricardo zwischen saison- und konjunkturabhängigen Industrien. Nur bei ersteren wird von ihr, darin übereinstimmend mit der Mehrzahl der Fachvertreter, die Einführung von Garantielöhnen als möglich, z. T. sogar als vorteilhaft erachtet, obwohl auch in Saisonindustrien die Verlagerung zu den fixen Kosten weitreichende Folgen haben dürfte. Rita Ricardo geht hierbei von der Annahme einer unvermeidlichen Steigerung der Gesamtkosten aus, was die schwächeren Betriebe ausschalten müsse und bei den verbleibenden Unternehmungen zur Kapazitätsausweitung und zur Substitution der teurer gewordenen Arbeitskräfte führen würde. Wenn man auch dieser unbedingten Folgerung manches entgegenzuhalten hat

²⁵ Das Seifenunternehmen Procter & Gamble schätzt die Ersparnisse seit der Einführung von Beschäftigungsgarantie und gleichmäßigem Produktionsgang auf 100 Mill. Für den saisonalen Geschäftsgang mußte zuvor eine Kapazität von 140 Prozent in den Saisonmonaten bereitstehen. Seit der gleichmäßigen Seifenerzeugung konnte die Kapazität auf 105 Prozent als Maximum beschränkt werden. Vgl. J. L. Snider, a. a. O. S. 18.

²⁶ Werner Hochwald, Guaranteed Wages. The American Economic Review, Juni 1947, S. 306.

²⁷ Ebenda.

(Ausgleich für die belastete Industrie durch die Interdependenz der Preise, Möglichkeiten der Kartellierung, der Kostenabwälzung), so dürfte durch die Kostenverlagerung doch zweifelsohne eine Konzentrationstendenz wirksam werden und entsprechende Auswirkungen auf den Märkten zur Folge haben.

Daß vom jahreszeitlichen Wechsel stark abhängige Gewerbe wie die Landwirtschaft und ihre weiterverarbeitenden Industrien für den Garantielohn außer Betracht stehen, das wird von Rita Ricardo im Vorbeigehen erwähnt, wobei aber zu bemerken ist, daß auch hier Beispiele gegeben wurden, wie es gegen alle Branchengewohnheiten möglich ist, den Produktionsgang über das Jahr hin weitgehend auszugleichen²⁸.

Der Gedanke, den Garantielohn als wirtschaftspolitisches Mittel in den Schlüsselindustrien einzusetzen, um z. B. durch stabile Produktionsverhältnisse bei Kohle und Stahl die allgemeine Beschäftigungslage zu sichern, diese Möglichkeit, die eine gewisse Ideengemeinschaft mit Bestrebungen nach einer Sozialisierung der Grundindustrien hat, ist in den USA zwar vereinzelt ausgesprochen worden²⁹, das aber nur mit Argumenten der Kaufkraftlehre, und so wurde lediglich in der Gesamtauseinandersetzung mit dieser auch gegen die partiellen Stabilisierungsmaßnahmen Stellung genommen.

Die Behandlung des Lohnsicherungsproblems auf volkswirtschaftlicher Ebene ist zweifelsohne fruchtbringender, weil hier die Untersuchung nicht auf selbst errichteten Modellbauten, sondern auf den Realitäten volkswirtschaftlicher Zusammenhänge und Gegebenheiten begründet ist. Die wissenschaftlichen Beiträge haben aber schon deshalb das Vorhaben einzelbetrieblicher Lohnsicherungen in seiner gesamtwirtschaftlichen Einordnung analysieren müssen, weil nur so der Kaufkraftlehre zu begegnen ist, die den Verfechtern allgemeiner Lohngarantien das theoretische Rüstzeug lieferte.

²⁸ Es war z. B. Procter & Gamble möglich, den Produktionsgang seiner Ölmühlen ganzjährig auszugleichen. Zuvor arbeiteten die Mühlen jeweils drei Monate nach der Ölfruchternte, bis es gelang, durch neue Lagerungsverfahren die Ölfrüchte vor Qualitätsabfall und Verderb zu schützen und sie kontinuierlich den Ölmühlen zuzuführen. Vgl. Report S. 308. — Ein Bauunternehmer in Wisconsin veranlaßte seine Arbeiter, die durchschnittlich 8½ Monate beschäftigt waren, mit festen Monatslöhnen während des ganzen Jahres einverstanden zu sein. Der Monatslohn beträgt jetzt ein Zwölftel des letztjährigen Lohneinkommens. Dafür sind die Arbeiter verpflichtet, jeden durch Beschäftigungsmangel oder schlechtes Wetter eingetretenen Zeitverlust nachzuholen. Außerdem wurden neue Technika für den Winterbau eingeführt und das Bauen in der kalten Jahreszeit durch Preisnachlässe angeregt. Vgl. Jack Chernick, Guaranteed Annual Wages. Minnesota 1945, S. 72.

²⁹ Ein Funktionär der Stahlarbeitergewerkschaft: „Eine auf Jahresbasis geplante Stahlproduktion läßt sich durchführen, weil es im Kriege bewiesen worden ist.“ Zit. nach Jack Chernick, a. a. O., S. 56.

Rita Ricardo legte den Schwerpunkt ihrer Widerlegung des Kaufkrafttheorems auf den Hinweis von der zweitrangigen Rolle des Verbraucherkönnens beim Entstehen der wirtschaftlichen Wechsellagen. Wenn auch Lohngarantien das Ausmaß der Saisonschwankungen verringern können, „so sind sie doch nicht in der Lage, zyklische Arbeitslosigkeit auszuschalten. Würden aber die Garantien entsprechend lange ausgedehnt, so stehen wir einem neuen Problem gegenüber... einer größeren Anzahl permanent Arbeitsloser³⁰“. Und so schließt Rita Ricardo ihre Untersuchung mit einem Vergleich ab, eine Alternative, auf die auch dem Garantielohn gegenüber zurückhaltendere Gewerkschaftsführer hinweisen: „In einer Volkswirtschaft, die nur schwer allen Beschäftigung geben kann, dürfte es vorzuziehen sein, 90 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung ganz oder teilweise zu beschäftigen, anstatt 80 Prozent dauernd in Arbeit und 20 Prozent dauernd arbeitslos zu halten³¹.“

Die verringerte Nachfrage eines die Löhne garantierenden Unternehmers nach Arbeitskräften dürfte gewiß zutreffen. Andererseits wird sich aber bei stabilen Beschäftigungsverhältnissen das Angebot verheirateter Frauen reduzieren, so daß die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt nicht so entscheidend sein werden wie die sonstigen Folgen, die das Festlegen der wichtigsten Kostengröße für eine Volkswirtschaft haben muß.

Wir haben die Arbeit Rita Ricardos besonders hervorgehoben, weil hier schon die ökonomischen Probleme des garantierten Lohnes erkannt und in ihrem Kern dargestellt wurden. Wenn das soziale Anliegen der Einkommenssicherung außer acht gelassen wurde, so büßt die Untersuchung zwar von ihrer Zeitnähe ein, andererseits zeigt sie aber doch dem sozialen Willen das ökonomisch Mögliche und sie deutet auch schon die Konsequenzen eines Vorhabens an, das wohl die freie Konsumwahl erhalten möchte, dabei aber die Folgen wirtschaftlicher Einzelentscheidungen auszuschalten trachtet.

Mit vorwiegend produktivitätsorientierter Grundeinstellung wurde die wissenschaftliche Diskussion über den Garantielohn fortgesetzt. Es dürfte dabei für das Reifen der Erkenntnisse vorteilhaft gewesen sein, daß die Diskussionsbeiträge bei nachlassendem Interesse der Allgemeinheit, insbesondere der Gewerkschaften erarbeitet werden konnten. So liegen jetzt genügend ausgereifte Untersuchungen vor, die der wieder einsetzenden Diskussion über den Garantielohn eine reale Grundlage geben könnten. Der Potentialis steht zu Recht, denn es ist durchaus zweifelhaft, ob die fachwissenschaftlichen Aussagen über das einzelbetriebliche Lohnsicherungsproblem bei den Verhandlungen

³⁰ Rita Ricardo, a. a. O., S. 890.

³¹ Ebenda.

über industrieweite Garantieabmachungen von den Gewerkschaften beachtet werden. Die wissenschaftlichen Beiträge zum Garantielohn gehen eben, vielleicht weil sie bei ihrem Entstehen doch zu wenig von Gegenwartsnotwendigkeiten bedrängt wurden, unter Mißachtung des Sicherheitsdatums nur vom verkehrswirtschaftlichen Modell aus. So ist es zwar durchaus folgerichtig, wenn sie ziemlich übereinstimmend zu dem Resultat kommen: „Der Garantielohn kann durch sich selbst weder den Konjunktursyklus ausgleichen noch die Beschäftigung heben, wogegen er beim Ausgleichen saisonaler Schwankungen von einiger Wirksamkeit sein kann³²“. Aber gerade der Ausgleich der Konjunkturschwankungen ist die Aufgabe, zu der sich die amerikanischen Gewerkschaften verpflichtet sehen.

Dieses letztgenannte Urteil über den Garantielohn ist indessen aus einer der wenigen Untersuchungen zitiert, die das Fordern nach wirtschaftlicher Sicherheit voll in Ansatz bringen, die sich nicht mit der Feststellung begnügen, daß allein hohe Produktivität und demzufolge hohe Beweglichkeit der Produktionsfaktoren die Sicherheit hoher Einkommen bewirken. Hansen und Samuelson gehen ganz von der Tatsache aus, daß eine Stockung mit Massenarbeitslosigkeit nicht mehr geduldet würde und „daß unser privatkapitalistisches Wirtschaftssystem die Forderung (nach Sicherheit) nicht aufzuhalten vermag³³“. So beschränkte Wirkungsmöglichkeiten Hansen und Samuelson auch für das Instrument des Garantielohns sehen, so belassen sie es doch nicht bei dem Nein hinsichtlich seiner umfassenden Anwendung, sondern sie bemühen sich um seine Einordnung in ein umfassendes, staatlich gelenktes Vollbeschäftigungs- und Sicherungsprogramm. Insbesondere empfehlen sie die Verbindung von kollektiver „heilender“ Arbeitslosenunterstützung und individuellen „vorbeugenden“ Garantielohnplänen, wobei letztere zwar durch Steuerprämien angeregt werden sollen, unbedingt aber ohne Zwang eingeführt und der Tragfähigkeit des Unternehmens angepaßt werden müßten³⁴. Mit dieser speziellen Empfehlung und mit Vorschlägen über ihre Durchführung schließen sich Hansen und Samuelson einem Gedanken des Untersuchungsausschusses an, dem die Ausarbeitung gangbarer Wege für das Zusammenwirken von Arbeitslosenversicherung und Lohngarantie ein erstes Anliegen gewesen ist³⁵.

Der Synthese von produktivitäts- und sicherheitsorientierter Wirtschaftsgestaltung, auf die Hansen und Samuelson – unter realistischer

³² Alvin H. Hansen und Paul A. Samuelson, *Economic Analysis of Guaranteed Wages*, Bureau of Labor Statistics, Washington D. C. 1947.

³³ Ebenda S. 61.

³⁴ Vgl. ebenda S. 42 ff.

³⁵ Vgl. Report, S. 101 ff.

Beurteilung der sozialen Gegebenheiten und einer demzufolge stärkeren Betonung des Sicherheitsanliegens – zustreben, diese Synthese wird von der Mehrzahl der stellungnehmenden Fachvertreter unter ebenso realistischer Beurteilung der ökonomischen Gegebenheiten und einer entsprechend stärkeren Betonung der Produktivität zu erreichen versucht. Als ergänzendes Beispiel zu der Abhandlung von Rita Ricardo nennen wir die Arbeit von A. D. H. Kaplan (Brookings Institution), der in dieser produktivitätsbetonten Richtung den wohl mit Abstand besten Diskussionsbeitrag geliefert hat³⁶.

Auch Kaplan gibt sich darüber Rechenschaft, daß „in einem privatkapitalistischen Wirtschaftssystem der Weg des wirtschaftlichen Fortschritts zwangsnotwendig von einer besseren Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu erhöhter realer Sicherheit führen muß³⁷“. Zweifelsohne liegt in dieser Feststellung die Betonung auf dem problemschweren Ausdruck „reale Sicherheit“, denn unmittelbar anschließend heißt es „... Garantielöhne würden eine papierne Sicherheit bedeuten, wenn die Löhne längere Zeit nicht die wahre Produktivität der garantierenden Betriebe oder Industriezweige widerspiegeln³⁸.“

So sieht also Kaplan folgerichtig das ökonomische Problem „weit mehr in einer Steigerung der Gesamtbeschäftigung mit entsprechender Beweglichkeit und Wirkungselastizität als in einer Unterstützung für müßige Zeit³⁹“. Diese Konzeption mußte zu einer Ablehnung erzwungener Garantieverpflichtungen führen, ebenso aber auch zu einer negativen Beurteilung von deren Einbau in ein System der Arbeitslosenversicherung. Arbeitslosenunterstützung würde den Arbeiter verpflichten, sich nach anderer Beschäftigung umzusehen, und ihn zwingen, entsprechende Arbeitsmöglichkeiten zu akzeptieren. „Garantielöhne binden den Arbeiter an die Lohnzahlungen des Unternehmers, selbst wenn ein Mangel an Aufträgen herrscht⁴⁰.“

Auch Hansen und Samuelson sehen diese Gefahr der Scheinbeschäftigung im Gefolge von Lohngarantien, doch bemühen sie sich, Kompromisse zwischen dem Gewollten und dem Möglichen zu finden. Kaplan dagegen beläßt es bei der Feststellung, daß „high turnover and high prosperity usually go hand in hand⁴¹“. Kaplan sieht zwar völlig richtig, daß wir uns vor der Einführung umfassender Garantien entscheiden müssen, „welche wirtschaftliche Ordnung wir anzunehmen

³⁶ A. D. K a p l a n , The Guarantee of Annual Wages, Washington 1947.

³⁷ Ebenda S. 232.

³⁸ Ebenda.

³⁹ Ebenda S. 226.

⁴⁰ Ebenda S. 225.

⁴¹ Ebenda S. 230.

gedenken, um die bestehenden Arbeitsplätze und Löhne zu sichern⁴², es ist eben nur die Frage, ob nicht in allen demokratischen Staaten die Mehrheit doch eine papierene Sicherheit vorzieht, weil diese wirklich das Bleiben an Ort und Stelle und einen festen Einkommensbezug garantiert, während die reale Sicherheit hoher Einkommen nur durch ein unaufhörliches Hinführen aller Produktionsfaktoren an die Stelle ihrer höchsten Ergiebigkeit erreicht werden kann. Wobei ja das Anpassen bei der Unbeweglichkeit des Bodens, der Schwerfälligkeit investierter Kapitalien vor allem den Arbeitskräften zudedacht werden muß.

Wir wollen zum Abschluß nochmals die Fragestellung und damit die Besonderheiten der amerikanischen Situation umreißen. Die amerikanischen Gewerkschaften sind fest gewillt, ihren Verhandlungspartner, den freien Unternehmer, das an Privatkapital gebundene Management zu erhalten; andererseits sehen sie sich vor die Aufgabe gestellt, das Problem der wirtschaftlichen Sicherheit zu lösen. Und so war der Gedanke naheliegend, den Unternehmer nicht nur für die höchstmögliche Güterversorgung, sondern auch für die bestmögliche Sicherung von Einkommen und Beschäftigung verantwortlich zu machen. Die Gewerkschaften drängen jetzt darauf, dem Staat bei der Lösung des Sicherungsproblems mit Hilfe der Unternehmer zuvorzukommen.

Aus dem Wissen um die zwei Seiten aller Dinge steht die Wissenschaft meist in Opposition gegen das Tageswünschen. Und so sieht sich die amerikanische Nationalökonomie heute vor die Tatsache gestellt, daß sie noch mit dem Hochleistungsmodell der risikoeerfüllten Marktwirtschaft operiert, während sich das menschliche Wünschen mehr und mehr für die energiehemmende Apparatur der Bedarfsversorgung und Existenzsicherung entschieden hat.

So sehr die Fachwissenschaft zu dieser Opposition berechtigt ist, so wenig darf sie doch übersehen, daß Gewerkschaften und verantwortungsbewußte Unternehmer in den USA mit Hilfe garantierter Jahreslöhne eine große soziale Schattenseite der kapitalistischen Wirtschaft durch ein evolutionäres Korrigieren beseitigen wollen. Deshalb muß es nach dem wissenschaftlichen Nein zum umfassenden Garantie-lohn die nächste Aufgabe sein, den konstruktiven Weg der Vorschläge Hansen und Samuelson und des Untersuchungsausschusses weiter zu verfolgen, um die Idee der Lohnsicherung in geeigneteren Formen zu verwirklichen. Verweigert sich die Wissenschaft dieser Aufgabe, dann werden die Menschen, die eben unter allen Umständen Sicherheit wollen, den eleganten Lösungen von Dreiviertelwissenschaftlern bereitwilligst Folge leisten.

⁴² Ebenda S. 243.