

# Gewerkschaftliche Monatshefte

22. JAHRGANG  
DEZEMBER 1971

12

Rudolf Henschel

## Einkommensumverteilung — Hoffnung oder Utopie?

*Rudolf Henschel, Jahrgang 1922, ist Referent in der Hauptabteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand. Er hat in den letzten fünfzehn Jahren verschiedentlich Beiträge für die Gewerkschaftlichen Monatshefte geschrieben.*

Eine entscheidende Frage in der gegenwärtigen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskussion lautet:

*Läßt unser Gesellschaftssystem eine Änderung der gegenwärtigen Verteilungsstruktur zu oder gefährdet jeder Versuch, die Verteilungsstruktur zu ändern, das bestehende System?*

Diese Frage überschattet die Diskussion zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern. Die unterschiedliche Beantwortung dieser Frage beeinflusst die Stellungnahmen im Sachverständigenrat und in der Konzentrierten Aktion. Die Frage kehrt wieder in der Auseinandersetzung um die wirtschafts-, finanz- und geldpolitischen Maßnahmen zur kurz- oder längerfristigen Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Frage bestimmt schließlich die Unterschiedlichkeit der Zielprojektionen der Gewerkschaften, der Regierung und der Arbeitgeberverbände. In dieser Diskussion lassen sich vier deutlich voneinander abweichende Auffassungen unterscheiden. Diese vier unterschiedlichen Standpunkte lauten kurz skizziert:

1. Unsere Wirtschaftsordnung läßt eine andere Einkommensverteilung als diejenige, die sich unter den gegebenen Verhältnissen herausgebildet hat, nicht zu. Die Einkommensstruktur ist ökonomisch bedingt. Auch eine Änderung der politischen Verhältnisse kann, von einer gewissen Verschiebung zwischen dem privaten und öffentlichen Verbrauch abgesehen, die Grundstruktur der Verteilung und Verwendung des Sozialproduktes nicht ändern.

2. Die mit unserem Wirtschaftssystem verbundenen gesellschaftlichen Machtverhältnisse lassen eine andere Einkommensverteilung, die für die Kapitaleigner einen geringeren Einkommensvorteil bewirken würde, nicht zu. Die Überwindung der gegebenen Machtstrukturen erfordert daher gleichzeitig eine Änderung des bestehenden Wirtschaftssystems.

3. Eine Änderung der bestehenden Verteilungsstruktur ist möglich. Sie ist in dem Umfang möglich, wie sich die Querverteilung zwischen den sozialen Gruppen ändert. Die Änderung der Querverteilung kann mit Hilfe der Steuer-, Vermögens- und Sozial-

politik erreicht werden. Lohn- und preispolitische Aktivitäten der Gewerkschaften bzw. der Unternehmer sind demgegenüber verteilungspolitisch unwirksam, sie heben sich gegenseitig auf.

4. Unser Wirtschaftssystem läßt verschiedene Verteilungsrelationen zwischen den sozialen Gruppen zu. Die Entscheidung darüber, ob die Verteilung aber mehr zugunsten der einen oder anderen Gruppe erfolgt, hängt von der lohn- und preispolitischen Aktivität der Gruppen im Rahmen der ordnungspolitischen Entscheidungen des Staates ab.

Die These 4 schließt die Annahme der These 3 ein. Auch 4 schließt eine Änderung der Einkommensverteilung durch eine Änderung der Querverteilung nicht aus. Die These 4 geht aber weiter, indem sie der autonomen Lohn- und Preispolitik der Gewerkschaften und der Unternehmer einen eigenen verteilungspolitischen Einfluß beimißt. Die Gewerkschaften, die die These 4 zur Grundlage ihrer Politik machen, müssen daher auf einer juristisch und faktisch uneingeschränkten Tarifautonomie bestehen. Diese Gewerkschaften müssen sich selbst als ein von der jeweiligen Regierung unabhängiger gesellschaftlicher Faktor begreifen, der in eigener Verantwortung für die Gesamtheit wichtige Entscheidungen treffen kann.

Wer dagegen die einschränkende These 3 akzeptiert, kann den Gewerkschaften nur eine untergeordnete Rolle als Mahner sozialer Reformen zuweisen. Die Entscheidungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich liegen nach dieser These ausschließlich beim Staat. Die Tarifautonomie wäre bei dieser Aufgabenstellung nicht unbedingt notwendig und könnte sogar als störend empfunden werden.

Wer der These 2 zustimmt, kann den Gewerkschaften höchstens die Aufgabe zuweisen, durch letztlich erfolglose Aktionen die Unmöglichkeit zu demonstrieren, in diesem System eine Verbesserung der sozialen Verhältnisse zu erreichen. Die Gewerkschaften können nach dieser These nur als Schrittmacher zur Vorbereitung einer revolutionären Situation verstanden werden, womit allerdings nicht gesagt ist, ob andere Systeme bessere Verteilungsstrukturen zulassen.

Wer schließlich von der These 1 überzeugt ist, kann den Gewerkschaften nur noch eine begrenzte Ordnungsfunktion zubilligen. Ihr verteilungspolitischer Anspruch muß als Gefährdung der bestehenden Ordnung begriffen werden. Die Tarifautonomie wäre nach diesem Konzept höchstens als Preis für die Aufrechterhaltung einer autonomen Unternehmenspolitik zu akzeptieren und faktisch nach Möglichkeit einzuschränken.

Die deutschen Gewerkschaften sind bei ihrer bisherigen Politik stets von der These 4, also davon ausgegangen, daß auch die originäre Einkommensverteilung in unserem System verändert werden kann und daß durch die Tarifpolitik der Gewerkschaften zumindest eine sonst drohende Verschlechterung des Anteils der Arbeitnehmer verhindert werden muß. Das bedeutet, daß der bestehende marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen das Verhalten der autonomen Gruppen nicht eindeutig vorfixiert, sondern — innerhalb bestimmter Grenzen — unterschiedliche Verhaltensweisen zuläßt. Das bedeutet aber auch, daß der durch die bestehenden Gesetze fixierte Ordnungsrahmen durch Gesetzesänderungen verändert werden kann, so daß die Wirksamkeit von lohn- und preispolitischen Aktionen durch staatliche Maßnahmen zusätzlich beeinflußt wird. Da nicht erwartet werden kann, daß sich die Aktivität der autonomen Gruppen in der Verteidigung ihrer Ansprüche ändern wird, hängt eine Änderung der bestehenden Verteilungsstruktur also auch von der Änderung der bestehenden, das derzeitige Ordnungsschema bestimmenden Gesetze und deren Anwendung im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ab.

Die Gewerkschaften waren sich von Anbeginn bewußt, daß im Rahmen der gegebenen Markt- und Wettbewerbsstruktur bei einer auf Kostendeckung und Ertrags-

Steigerung ausgerichteten administrativen Preispolitik sowie bei einer, unverändert gleichbleibenden preispolitischen Aktivität der Unternehmer der Verteilungsspielraum zugunsten der Arbeitnehmer klein ist. Sie haben früh erkannt, daß in dem Maße, wie sich die Wettbewerbsstruktur durch zunehmende Konzentration und Oligopolisierung verschlechtert und sich die staatliche Einkommensumschichtung durch einen überproportionalen Anstieg der Lohnsteuerbelastung zuungunsten der Arbeitnehmer verschiebt, der Verteilungsspielraum der Arbeitnehmer weiter eingeengt wird. Die Tatsache, daß die gleichzeitige Wandlung der Beschäftigungsstruktur, also die stetige Umschichtung von selbständiger zu unselbständiger Tätigkeit, den Einkommensanteil der unselbständigen Beschäftigten statistisch ansteigen läßt, hat jedoch ein allgemeines Bewußtwerden dieses Tatbestandes bisher erschwert. Der Umstand, daß die Verbindung zwischen Preis- und Gewinnpolitik von Seiten der Unternehmen relativ leicht verschleiert werden kann, während eine Beziehung zwischen Lohn- bzw. Lohnkostenerhöhung und Preissteigerung auch dort noch rekonstruierbar erscheint, wo diese Beziehung überhaupt nicht gegeben ist, hat die verteilungspolitischen Ansprüche der Gewerkschaften zusätzlich belastet und im Rahmen ständiger Preiserhöhungen einem großen Teil der Bevölkerung unverständlich werden lassen.

Aufgrund dieser Erfahrungen sind die Gewerkschaften in ihren Zielprojektionen davon ausgegangen, daß die angestrebte verteilungspolitische Änderung durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen der Regierung flankiert werden muß. Das bedeutet, daß die mit Hilfe der gewerkschaftlichen Lohnpolitik angestrebten Ziele nur als voll erreichbar angesehen werden, wenn die notwendigen, mit den jeweiligen konjunkturellen Verhältnissen abgestimmten wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen auch von Seiten der Bundesregierung ergriffen werden.

Das Jahr 1970 hat in eindeutiger Weise erkennen lassen, was geschieht, wenn diese wirtschaftspolitische Flankierung unterbleibt. Die Gewerkschaften strebten für die Arbeitnehmer eine reale Kaufkraftsteigerung von 8 Prozent an, die bei einem normalisierenden Abbau der überhöhten Gewinnmargen mit optimaler Preisstabilität vereinbar erschien. Das reale Ziel konnten die Gewerkschaften voll erreichen. Die angestrebte Reallohnsteigerung wurde trotz höherer Preissteigerungen durchgesetzt. Da die Unternehmer aber in einem weitaus stärkeren Ausmaß Preissteigerungen durchsetzen konnten und in einem unvorhersehbaren Umfang Steuererleichterungen und Steuerstundungen in Anspruch nahmen, stiegen die verfügbaren Nettogewinne wiederum weit stärker als in der Projektion vorgesehen. Der Gewinnvorsprung aus den Jahren 68/69 hat sich daher 1970 kaum verringert. Die Arbeitnehmer konnten zwar ihre Position behaupten, Verlierer in diesem Verteilungskampf aber wurde der Staat. Infolge der beiderseitigen Lohnkosten- und Preiserhöhungen ging der reale Wert des öffentlichen Verbrauchs zurück; auf der Strecke blieb ein Großteil der geplanten inneren Reformen.

Drei Fragen blieben offen:

Sind die Gewerkschaften an dieser Misere schuld, weil sie den vor zwei Jahren eingetretenen Gewinnvorsprung wieder ausgleichen wollten?

Oder sind die Unternehmer schuld, die in Verteidigung ihrer bereits überhöhten Gewinnspannen den Lohnkostenanstieg in den Preisen überwälzten?

Oder ist die Regierung schuld, da sie keine Maßnahmen ergriffen hat, um die Unternehmer daran zu hindern, die Preiserhöhungen als politische Waffe bzw. als Waffe im Verteilungskampf zu nutzen?

Die von den Gewerkschaften geforderten wirtschafts- und finanzpolitischen Flankierungen zielten gerade darauf ab, die Preiserhöhungsspielräume einzuengen. Ihr weiteres Ziel war es, die geforderte Preisstabilisierung mit Maßnahmen zu verbinden, die eine normale Investitionstätigkeit ebenso wie eine optimale Vollbeschäftigung auf Dauer

gewährleisten und die bisher negativen Effekte der staatlichen Einkommensumverteilung über Steuern- und Einkommensübertragungen zugunsten der Arbeitnehmer umzukehren. Der Katalog, der von den Gewerkschaften zu diesem Zweck vorgeschlagenen, aber den jeweiligen Bedingungen von Fall zu Fall anzupassenden Maßnahmen, sah vor:

Die Verschärfung des *inländischen Preiswettbewerbs*. Dazu wurden genannt:

Verbot der Preisbindung der zweiten Hand.

Verbot der Preiserhöhungsempfehlungen durch Innungen und Wirtschaftsverbände.

Verbot der Marktbeherrschung.

Schärfere Überwachung des Verbots der Preisabsprachen. Vorbeugende Fusionskontrollen.

Die Sicherung des *internationalen Wettbewerbs* durch Anpassung der Wechselkursrelationen an die durch abweichende Preisentwicklungen verzerrten Kaufkraftrelationen der Währungen.

Dämpfung der Preissteigerungen im Bereich der landwirtschaftlichen Marktordnungsprodukte durch Sicherung der angestrebten Einkommenserhöhung in der *Landwirtschaft* mit Hilfe moderner Strukturmaßnahmen.

Dämpfung der Preissteigerungen in den langfristig unausgeglichene *Bauland- und Wohnungsmärkten* durch preisregulierende Marktordnungen.

Dämpfung der Preissteigerungen bei *öffentlichen Tarifen*, indem vom Prinzip der partiellen Kostendeckung in den Einzelbereichen abgegangen wird.

Verbesserung der Markttransparenz der Verbraucher durch Ausbau der *Verbraucher-aufklärung*, die ein preisstabilisierendes Verhalten der Konsumenten erleichtert.

Diese Preisstabilisierungspolitik war nach Auffassung der Gewerkschaften durch eine Förderung der Sparkapitalbildung im Bereich der unteren Einkommensklassen und durch die bekannten Forderungen im Bereich der Steuerreform zu unterstützen. Die Vorschläge im Bereich der Steuerreform sollten vor allem verhindern, daß die Steuerbelastung der Arbeitnehmer im Vergleich zur Steuerbelastung der Gewinn- und Vermögenseinkommensbezieher weiterhin überproportional ansteigt.

Die mit Erhöhung der Lohnkosten bei gleichzeitiger Verschärfung des Preiswettbewerbs beabsichtigte Senkung der Gewinnmargen sollte ferner durch eine erleichterte und verbilligte Kapital- und Kreditaufnahme so weitgehend kompensiert werden, daß die Investitionstätigkeit sich langfristig normalisiert und die Vollbeschäftigung gesichert bleibt.

Die Gewerkschaften waren sich bewußt, daß jede der vorgeschlagenen Maßnahmen für sich allein nur eine sehr begrenzte Wirkung haben kann. Sie sind jedoch davon überzeugt, daß die Bündelung der vorgeschlagenen Maßnahmen einen ausreichend<sup>1</sup> großen Einfluß auf die Preispolitik der Unternehmer ausübt, um wieder einen Anstieg des Anteils der Arbeitnehmer am Sozialprodukt bei gleichzeitiger Durchführung der inneren Reformen unter den Bedingungen allgemeiner Preisstabilität und langfristiger Beschäftigungssicherung zu gewährleisten. Die bisher unterlassene wirtschafts- und finanzpolitische Flankierung kann jedenfalls nicht als Beweis dafür angesehen werden, daß dieses Konzept undurchführbar wäre. Es erscheint in diesem Zusammenhang auch wenig erfolgversprechend darüber zu diskutieren, ob die von den Gewerkschaften vorgeschlagenen wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen systemkonform oder system-schädlich bzw. systemüberwindend wären. Die von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Maßnahmen erstreben eine Verbesserung der gegenwärtigen Verhältnisse:

Sie beschränken nicht die Freiheit der Ausbildung, der Berufs-, Arbeitsplatz- oder Wohnortwahl, sondern erweitern mit Unterstützung der inneren Reformen diesen Freiheitsraum.

Sie beeinträchtigen auch nicht die Entscheidungsfreiheit im Rahmen der Einkommensgestaltung bzw. der Tarifautonomie oder der Einkommensverwendung und der Konsumwahl. Sie stärken in diesem Bereich den Marktmechanismus.

Sie beeinträchtigen ebenfalls nicht die Produktionsentscheidungen der Unternehmer oder die privaten Entscheidungen im Bereich der Kapitalverwendung und -anlage. Sie bauen vielmehr bestehende und mit zunehmender Konzentration zunehmende Beschränkungen ab.

Auch die Tatsache, daß die Durchführung dieser Forderungen vor allem an dem politischen Einspruch der Unternehmer scheiterte, beweist nicht ihre generelle Undurchführbarkeit. Sofern es den Gewerkschaften gelingt, die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit ihrer Forderungen einer Mehrheit der Bevölkerung verständlich zu machen, werden sich auch diese Maßnahmen gegen den erklärten Willen der Unternehmer durchsetzen lassen.

Unter der Annahme, daß eine Politik im Interesse der großen Mehrheit des Volkes auch von der Mehrheit der Bevölkerung allmählich begriffen und unterstützt werden dürfte, erscheinen die verteilungspolitischen Ziele der Gewerkschaften durchaus realistisch. Die Gewerkschaften werden aber in der Erfüllung ihrer Ziele nur so weit Erfolg haben, wie sie sich der öffentlichen Meinung als Instrument der politischen Willensbildung bedienen. Eine von der öffentlichen Meinung isolierte Lohnpolitik wird ebenfalls eine von der Gewerkschaftspolitik isolierte Wirtschaftspolitik zur Folge haben und die politischen Ziele der Gewerkschaften an den Gegenaktionen der Unternehmer scheitern lassen.

Solange im Konjunkturaufschwung Gewinnvorsprünge entstehen, die von den Arbeitnehmern nur durch Lohnsteigerungen ausgeglichen werden können und solange diese Lohnsteigerungen von Seiten der Unternehmer mit Preissteigerungen beantwortet werden können, führen die verteilungspolitischen Gegensätze zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer zu einer ständigen Beschleunigung des Preisanstiegs. Jede Regierung, die bemüht ist, diesen Preisanstieg unter Kontrolle zu bringen, muß daher Maßnahmen im Interesse einer größeren Preisstabilisierung ergreifen, die gleichzeitig auch in die verteilungspolitische Auseinandersetzung eingreifen. Es gibt Stabilitätsmaßnahmen, die sich eindeutig zugunsten der Unternehmer und andere, die sich ebenso eindeutig zugunsten der Arbeitnehmer auswirken. Welche Maßnahmen sie schließlich ergreift, hängt neben der verteilungspolitischen Zielsetzung der Regierung eben auch von der öffentlichen Meinung ab. Die Verfolgung eines bestimmten Verteilungsziels erfordert also eine entsprechende Beeinflussung der öffentlichen Meinung.

Konkret gesprochen sind die Unternehmer daran interessiert, daß ein Preisanstieg, der von ihnen in der Reaktion auf steigende Löhne ausgelöst wurde, zu einer Politik führt, die den Lohnanstieg blockiert. Dies kann durch Lohnorientierungsdaten oder durch eine zentrale Tarifschlichtung in Verbindung mit einer Kreditpolitik der Bundesbank erreicht werden, die in letzter Konsequenz zu Arbeitslosigkeit führt. Umgekehrt müssen die Arbeitnehmer daran interessiert sein, daß die Unternehmer bei Lohn- und Lohnkostenerhöhungen nicht in Preissteigerungen ausweichen. Eine Verschärfung des Wettbewerbs soll unter dem Druck der Konkurrenz, ebenso wie direkte Markt- und Preisordnungsmaßnahmen, dazu führen, daß Lohnkostenerhöhungen in den Gewinnmargen aufgefangen werden, während die verringerte Selbstfinanzierung der Investitionen durch die Aufnahme von Fremdkapital und billigen Krediten auszugleichen ist.

Wer mit diesem Konzept nach wie vor von der Richtigkeit der eingangs genannten These 4 überzeugt ist, wird jedoch Geduld benötigen, um die Richtigkeit dieser These bestätigt zu erhalten. Wird die Geduld aber zu lange auf die Probe gestellt, dann wird mit Sicherheit die Zahl derjenigen zunehmen, die die These 2 für die wahrscheinlichere halten.