

Autonome Einkommenspolitik und Wirtschaftsplanung

Rudolf Henschel, geboren 1922, wirkt seit Ende des Krieges in der Gewerkschaftsbewegung. Er ist als Vorstandssekretär zuständig für die Abteilung Wirtschaftspolitik im DGB-Bundesvorstand.

I. Problemstellung

Die Frage nach der Vereinbarkeit von autonomer Einkommenspolitik und Wirtschaftsplanung ist sowohl für die Wirtschaftspolitik als auch für die Wirtschaftswissenschaft von aktuellem Interesse.

Autonome Einkommenspolitik bedeutet, daß die Einkommen unmittelbar durch die Betroffenen, also durch die Arbeitnehmer und Arbeitgeber selbst oder durch die von ihnen beauftragten Vertreter, also den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen, geregelt werden und kein dritter sich in diese Regelung einmischt. — Wirtschaftsplanung dagegen bedeutet, daß die wirtschaftlichen Abläufe planmäßig gestaltet werden und demgemäß von einer automatischen Entwicklung abweichen, was zwangsläufig auch die Einkommensentwicklung und damit die Verteilung und Verwendung der Einkommen beeinflussen muß.

Bei beiden Forderungen handelt es sich um eigenständige Zielsetzungen, die nicht voneinander abhängen. Es können sich sogar Formen autonomer Einkommenspolitik und wirtschaftlicher Planung entwickeln, die sich gegenseitig ausschließen. Es erscheint daher notwendig, die autonome Einkommenspolitik wie auch die Wirtschaftsplanung von vornherein als ein integriertes Zielpaar zu begreifen. Offenbar gibt es jedoch kein Wirtschaftssystem, in dem die Vereinbarkeit dieser Ziele bereits zufriedenstellend gelöst ist. Immer wieder kann man feststellen, daß entweder im Interesse der autonomen Entscheidungsfreiheit die planmäßige Entwicklung der Wirtschaft oder aber, daß im Interesse des Planvollzugs die autonome Entscheidungsfreiheit eingeschränkt wird. So ist es verständlich, daß sich in der bisherigen Diskussion das Problem vor allem auf die Frage zuspitzte, welchem der beiden Ziele ein größeres Gewicht zuerkannt werden soll, welches also zugunsten des anderen vernachlässigt werden darf. Diese Fragestellung führt jedoch in eine Sackgasse.

Der folgende Beitrag geht von der Voraussetzung aus, daß beide Ziele, also die Aufrechterhaltung der individuellen Entscheidungsfreiheit und die planmäßige Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung, gleichwertig sind. Demgemäß kommt es allein darauf an, Formen autonomer Einkommenspolitik und Techniken eines wirtschaftlichen Planvollzugs zu entwickeln, die miteinander vereinbar sind. Als Voraussetzung für diese Problemlösung müssen jedoch zwei Fragen beantwortet werden:

1. Warum soll an einer autonomen Einkommenspolitik festgehalten werden?
2. Was soll eine wirtschaftliche Planung leisten?

Erst aus der Beantwortung dieser Fragen läßt sich ableiten,

3. wie eine gesamtwirtschaftliche Planung auf der Grundlage autonomer Einzelentscheidungen vollzogen werden kann.

Daraus ergibt sich schließlich die Beantwortung der Frage

4. weshalb die bisherigen Ansätze einer wirtschaftspolitischen Planorientierung scheiterten und

5. welche anderen Lösungsmöglichkeiten oder besser gesagt, welche sonstigen Lösungskombinationen sich anbieten.

Diese Fragen sind von höchster Aktualität. In der Wirtschaftspolitik können wir dieser Fragestellung nicht ausweichen. Auch dann nicht, wenn keine wissenschaftlich fundierten Antworten vorliegen.

//. *Warum autonome Einkommenspolitik?*

Die Beantwortung dieser ersten Frage soll durch drei Thesen erfolgen:

1. Autonome Einkommenspolitik sichert dem einzelnen Bürger ein Selbstbestimmungsrecht. Ohne dieses Selbstbestimmungsrecht führt jede Wirtschaftsplanung zu autoritären politischen Strukturen.

2. Autonome Einkommenspolitik kann nicht durch die Herrschaft einer Klasse oder einer sozialen Gruppe ersetzt werden. Auch bei optimaler Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen durch Regierungsparteien ist ein einkommenspolitisches Selbstbestimmungsrecht der Arbeitnehmer eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Demokratie.

3. Autonome Einkommenspolitik sichert dem Arbeitnehmer einen höheren sozialen Standard. Ohne Einfluß auf die eigene Einkommensgestaltung sinkt der soziale Standard der Arbeitnehmer ab.

Die ersten zwei Thesen enthalten keine sozial-ökonomische, wohl aber eine gesellschaftspolitische Aussage. Sie besagt, daß autonome Einkommenspolitik identisch ist mit dem Recht jedes Bürgers, sein Einkommen selbst mitzubestimmen und daß dieses Recht den politischen Freiheitsgrad des gesellschaftlichen Systems unmittelbar bestimmt. Autonome Einkommenspolitik schließt damit auch die

Tarifautonomie der Gewerkschaften, die die Interessen der Arbeitnehmer organisatorisch vertreten, und das Streikrecht ein. Ohne Streikrecht, also ohne das Recht, bei einem ungelösten Einkommenskonflikt die Arbeit niederzulegen, um damit auf den Abschluß einer besseren Einkommensvereinbarung Druck auszuüben, gibt es keine für alle gültige Autonomie der Einkommensgestaltung. Dieser Freiheitsbedarf ist von der Staatsverfassung oder Eigentumsordnung unabhängig. Solange eine klar abgrenzbare funktionale Trennung zwischen der Tätigkeit in der Waren- oder Leistungsproduktion und der Unternehmens- oder Wirtschaftsführung besteht, kann keine Änderung der Eigentumsverhältnisse den unmittelbaren Zielkonflikt zwischen den beschäftigten Arbeitnehmern und den für die Unternehmens- und Wirtschaftsführung verantwortlichen Instanzen aufheben.

Jede Führungsinstanz ist unabhängig vom System mit der Erfüllung konkreter Aufgaben betraut. Ob die Auftragserfüllung am Kriterium der Gewinnmaximierung oder an anderen Maßstäben orientiert wird, ist für die hier gestellte Frage gleichgültig; denn jeder, der an der Leitung eines Unternehmens oder einer größeren Wirtschaftseinheit beteiligt ist, wird: Führungsmängel oder Fehler, die zu einer Ertragsminderung oder Kostensteigerung führen, für die er verantwortlich gemacht werden kann, durch Minderung des Ertragsanteils der anderen auszugleichen versuchen; persönliche Vorteile, die seine Funktion ihm bietet, zu Lasten anderer ausnutzen.

Funktioniert die Kontrolle von oben nicht, so geht dies zu Lasten der Leistungsfähigkeit des ganzen Systems. Funktioniert die Kontrolle von oben, so erfolgt der Ausgleich zu Lasten der unteren, sofern sich diese nicht selbst zur Wehr setzen können. Nur wenn sich die betroffenen Arbeitnehmer gegen eine solche Abwälzung der Lasten oder gegen eine Übervorteilung in der Verteilungssphäre wehren können, wenn sie ihre Forderungen an die Leistungsinstanzen unmittelbar selbst stellen können, entsteht für das Management jener Leistungszwang und entwickeln sich jene Kontrollformen, auf die wir weder heute noch morgen verzichten können. Dieser Interessenkonflikt zwischen Arbeitnehmer und Unternehmensleitung oder Wirtschaftsführung ist daher von der Frage, ob es sich um Funktionäre des Privatkapitals, um Verwalter genossenschaftlichen oder gemeinwirtschaftlichen Eigentums oder um Vertreter der Staatsbürokratie handelt, völlig unabhängig.

Auch alle Vorschläge einer systematischen Aufhebung der sozioökonomischen Funktionsgliederung auf der Grundlage von Arbeitnehmerselbstverwaltungen lassen bis heute keine sinnvolle Lösungen dieses Konflikts erkennen. Entweder erfolgt die Aufhebung der Funktionsgliederung nur formal, ohne die politischen Machtstrukturen zu eliminieren, oder es lassen sich keine größeren leistungsfähigen Unternehmenseinheiten entwickeln, die dem technologisch bedingten Verbundsystem einer modernen Wirtschaft entsprechen. Wir müssen daher von einer gesellschaftspolitischen Konzeption ausgehen, die eine klare Funktionsglie-

derung und damit klarumrissene Machtstrukturen und Interessengegensätze aufweist, die grundsätzlich nicht aufgehoben, sondern nur durch politische Kompromisse von Fall zu Fall überbrückt werden können.

Die dritte These enthält eine soziale und eine ökonomische Aussage. Sie kann dahin verstanden werden:

— daß bei einer autonomen Einkommenspolitik der gegebene Lohndruck den technischen Fortschritt, seine Anwendung und damit das wirtschaftliche Wachstum stimuliert;

— daß der bei einer autonomen Einkommenspolitik gegebene Nachfragesog eine spezielle Stimulierung der Konsumgüterproduktion bewirkt und damit die gesamtwirtschaftliche Angebotsstruktur im Interesse eines höheren Konsumgüterangebots beeinflußt;

— daß der Lohn- und Kostendruck, der von einer autonomen Einkommenspolitik ausgeht, unter sonst gleichen Wettbewerbs- und Marktbedingungen die Einkommens- und Verteilungsstruktur zugunsten der Masseneinkommen und damit zugunsten der Arbeitnehmer beeinflußt.

Für alle drei Annahmen gibt es keine wissenschaftlich eindeutigen Beweise, wohl aber gibt es eine Vielzahl von Indizien, die im Sinn dieser Aussagen gedeutet werden können. Als Indiz für die dritte These können angeführt werden:

— daß in allen Ländern mit einem hohen Massenwohlstand freie Gewerkschaften bestehen und eine mehr oder weniger ausgeprägte Tarifautonomie praktiziert wird. Dies gilt gleichermaßen für die USA, Kanada, Australien und Westeuropa;

— daß bei einem Vergleich zwischen Ländern mit etwa gleichen technologischen Voraussetzungen oder ähnlichen ökonomischen Startbedingungen der soziale

Wohlstand in den Ländern mit freier Gewerkschaft und uneingeschränkter Tarifautonomie größer ist. Dies gilt gleichermaßen für einen Vergleich der sozialen Entwicklung in der Sowjetunion und Kanada seit dem 1. Weltkrieg wie auch für einen Vergleich zwischen der Bundesrepublik und der DDR seit dem 2. Weltkrieg;

— daß in der Entwicklungsgeschichte der Bundesrepublik die Periode eingeschränkter oder aufgehobener Tarifautonomie, also- die Zeit zwischen 1933 bis 1945, auch in der Entwicklung des sozialen Niveaus der Arbeitnehmer unter dem vorausgegangenen und nachfolgenden Entwicklungstrend liegt.

Eine Analyse der Beispiele zeigt, daß die Stimulierung des technischen Fortschritts durch die autonome Einkommenspolitik nur schwer von anderen Einflüssen isoliert werden kann. Dagegen erscheint die Beeinflussung der Verteilungs- und Angebotsstruktur und damit die Beeinflussung des sozialen Standards der Arbeitnehmer offenkundig. Die weitere soziale Entwicklung in der Bundesrepublik zeigt ferner, daß der in der Konsolidierungsphase nachweisbar überproportionale Anstieg der Gewinneinkommen (Einkommen aus Unternehmertätigkeit

und Vermögen) Ende der fünfziger Jahre auslief und auch das in den sechziger Jahren mehrfach erfolgte Vorprellen der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nahezu regelmäßig ausgeglichen werden konnte. Die am Ende der fünfziger Jahre erreichte Einkommensverteilung blieb somit trotz verschiedenartigster struktureller Einflüsse in etwa konstant. Eine Analyse der Entwicklungsabläufe nach 1960 läßt gleichzeitig vermuten, daß eine spätere Einschränkung der Tarifautonomie zu einer Verschärfung der konjunkturellen Abschwächung und damit zu stärkeren Wachstumsstörungen geführt haben dürfte. Gleichzeitig muß angenommen werden, daß sich die Verteilungsrelation unter Berücksichtigung aller Strukturveränderungen außerdem zu Lasten der Arbeitnehmer verschlechtert hätte. Man könnte daraus den Schluß ziehen, daß unter sonst gleichen technologischen Voraussetzungen auch bei ähnlichen Wachstumsraten unterschiedliche Verteilungsstrukturen möglich sind. Die jeweils realisierte Verteilungsstruktur dürfte demgemäß abhängen:

- von den Ordnungsbedingungen der Wirtschaft, z. B. vom Wettbewerbsgrad,
- vom Ausmaß der Einkommensautonomie und der organisatorischen Stärke der Gewerkschaft.

Sicherlich ist der Spielraum für unterschiedliche Verteilungsstrukturen nicht übermäßig groß. Wahrscheinlich finden mögliche und sozial wünschenswerte Strukturwandlungen, die sich zum Teil auch innerhalb der statistisch zusammengefaßten Einkommensbereiche abspielen, in der Gesamtrechnung der Sozialproduktstatistik nur einen begrenzten Niederschlag. Man kann aber erwarten, daß die Frage, ob sich das Verteilungsgleichgewicht im oberen oder unteren Grenzbereich einspielt, entscheidende Rückwirkungen auf die gesamte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Entwicklung hat. Es dürfte vor allem im Interesse des sozialen Fortschritts liegen, daß die unter den jeweiligen Ordnungsbedingungen gegebenen sozialen Chancen optimal genutzt werden. Nicht die statistische Erhöhung der in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten Lohnquote, sondern die sozialen Impulse, die von dem Einkommensdruck ausgehen, der sich mit Annäherung an eine optimale Verteilungsstruktur einstellt, sind für die weiteren Entwicklungen wichtig. Fehlt dieser Druck, so kommt es zu gesellschaftlichen Erstarrungen, die die Entwicklung des ganzen Systems gefährden. (Es wäre sicherlich begrüßenswert, wenn von seiten der Wissenschaft im Rahmen vergleichender empirischer Untersuchungen dieser Fragenkomplex einmal gründlicher analysiert würde.)

///. Welche Aufgaben hat die Wirtschaftsplanung?

Wirtschaftsplanung als planmäßige Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklungsabläufe schließt eine marktwirtschaftliche Ordnung nicht aus, sondern geradezu ein. Wenn in diesem Sinn Marktwirtschaft und Wirtschaftsplanung als Instrumente der Wirtschaftspolitik verstanden werden, so hat die Wirtschaftsplanung vor allem zwei Aufgaben:

1. Sie dient der Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung und soll dazu beitragen, daß stärkere Wachstumsschwankungen mit ihren Folgewirkungen für die Beschäftigungs- und Preisentwicklung vermieden werden.

2. Sie soll der wirtschaftlichen Entwicklung qualitative Ziele setzen und damit die Entwicklung der Produktions- und Verwendungsstrukturen des Sozialprodukts im Interesse einer besseren Lebensqualität beeinflussen. Sie soll damit jene Probleme lösen, die jenseits des kommerziellen Güter- und Leistungsangebots nicht durch Marktautomatismen geregelt werden können.

Die erste Aufgabe ergibt sich aus der Tatsache, daß ein sich selbst überlassener marktwirtschaftlicher Entwicklungsprozeß keine gleichmäßige Entwicklung gewährleistet. Perioden starken Wachstums mit im Verhältnis zu den Produktionskapazitäten überproportionaler Nachfragesteigerung wechseln mit Perioden unteroptimaler Nachfrageentwicklung und Unterbeschäftigung. Gleichermaßen wechseln Perioden starker inflationärer Preissteigerungen mit Perioden des Preisverfalls ab. Die abwechselnde Unter- und Überauslastung der Produktionskapazitäten bedingt auch eine langfristige unteroptimale Kapazitätsnutzung zu Lasten des sozialen Optimums. Eine stetige Entwicklung erfordert daher vor allem eine Verstetigung der Nachfrageströme. Die Steuerung der Nachfrage bezieht sich dabei nach dem klassischen Modell vor allem auf eine globale Beeinflussung der umlaufenden Geldmenge und der Einkommensverwendung:

durch Erhöhung oder Senkung der Zinssätze und damit der Geldpreise,

durch Erhöhung oder Senkung der Bankliquidität und des Kapitalmarktangebots,

durch Bildung oder Auflösung von Rücklagen in den öffentlichen Haushalten,

durch Erhöhung oder Senkung der Steuersätze und der Abschreibungsmöglichkeiten.

Die Notwendigkeit der Steuerung ist unbestritten. Der bisherige Einsatz der genannten Steuerungsmittel aber ist nicht befriedigend. Dies gilt vor allem für die Stabilisierung des Preisniveaus. Auf der Suche nach wirksameren Instrumenten wurde sowohl die Währungspolitik als auch die direkte Beeinflussung der Einkommensentwicklung durch Lohnorientierungsdaten in das konjunkturpolitische Instrumentarium aufgenommen. Damit berührt die konjunkturelle Entwicklungsplanung auch die Einkommenspolitik unmittelbar. Allerdings hat auch diese Ergänzung der Konjunkturpolitik bis heute zu keiner größeren Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen, sondern neue Probleme ausgelöst.

Die zweite Aufgabe ergibt sich aus dem Umstand, daß der Markt nur Produktion und Verteilung der „Marktgüter“ regeln kann. Kollektive Bedürfnisse, wie Umwelt- und Gesundheitsschutz, wie Bildung, Raum- und Verkehrsordnung usw., werden von der Marktsteuerung nicht erfaßt. Da diese Bereiche die Quali-

tät des Lebens immer stärker bestimmen, muß die marktwirtschaftliche Ordnung durch eine planmäßige Entwicklung dieser Bereiche ergänzt werden. Dies bedingt vor allem eine planmäßige Aufteilung der wirtschaftlichen Ressourcen für die private und öffentliche Versorgung der Bevölkerung. Die damit verbundene planmäßige Änderung der Produktions- und Verwendungsstruktur hat zwangsläufig auch Konsequenzen für die Einkommenspolitik.

3. Auch wenn die Wirtschaftsplanung keine eigenen Verteilungsziele aufstellt und die Einkommensverteilung der freien Entscheidung autonomer Gruppen überläßt, so übt die geplante Beeinflussung der Verwendung des Sozialprodukts auch einen Einfluß auf die Einkommensbildung und Verwendung in den sozialen Gruppen aus.

4. Eine Wirtschaftsplanung, die jede Beeinflussung der Einkommensverwendung und -entstehung ausklammern will, ist ein Widerspruch in sich selbst.

Eine Produktions- oder Investitionsplanung, die die Einkommensentwicklung und Verwendung unberücksichtigt läßt, ist nicht nur mit jeder marktwirtschaftlichen Ordnung unvereinbar, sondern kann auch unter anderen Ordnungsbedingungen nicht funktionieren, sofern der Güterbezug den freien Entscheidungen der einzelnen Konsumenten überlassen bleibt und damit von der Einkommensgestaltung abhängig ist. Wer die genannten Ziele einer marktwirtschaftlichen Entwicklungsplanung bejaht, und die Aufgaben dieser Planung werden von Jahr zu Jahr dringlicher, der kann nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß diese Planung auch die Einkommenspolitik berührt.

IV. Planung bei autonomen Einzelentscheidungen

Wenn auf eine autonome Einkommenspolitik ebenso wie auf eine planmäßige Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht verzichtet werden soll, so bietet sich nur eine einzige Lösung an: Die Wirkung aller autonomen Einzelentscheidungen muß dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsziel entsprechen. Dies kann aber nur erwartet werden, wenn das geplante Entwicklungsziel von der Mehrheit der Bevölkerung und damit auch von den autonomen Gruppen selbst bejaht wird. Das setzt voraus, daß sich die Planerstellung aus einem multilateralen Abstimmungsprozeß ergibt, an dem die autonomen Gruppen unmittelbar beteiligt sind. Ferner sind alle autonomen Einzelentscheidungen an dem gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsziel zu orientieren. Jede für die Gesamtentwicklung wichtige Verhaltensabweichung muß registrierbar und in ihren Auswirkungen beurteilbar sein.

Weicht eine Gruppe bei ihren autonomen Entscheidungen von der gemeinsamen Zielsetzung ab, so hätte dies zu Folge, daß entweder die Wirtschaftspolitik dergestalt reagiert, daß sich Sondervorteile aus dieser Verhaltensabweichung nicht ergeben. In diesem Fall müßte die einzelne Gruppe an der Verhaltensabweichung uninteressiert sein. Bleibt aber die wirtschaftspolitische Reaktion aus, so werden

zwangsläufig alle anderen Gruppen ihr Verhalten derartig ändern, daß eventuelle Nachteile für sie vermieden werden. In diesem Fall dürfte allerdings das erstrebte Entwicklungsziel nicht mehr erreichbar sein. Wenn man davon ausgeht, daß das Planziel ein sozial-ökonomisches Optimum darstellt, so würden in diesem Fall alle ein entsprechend unteroptimales Ergebnis erzielen. Es wäre dann eine Aufgabe der Abstimmung zwischen den autonomen Entscheidungsträgern, durch geringere Abweichungen ein optimaleres Ergebnis zu erreichen. In dem Maße, wie die politische Öffentlichkeit an der Planerfüllung interessiert ist, würde sie zugleich auf das Verhalten der autonomen Gruppen — die ihrerseits ein Teil dieser Öffentlichkeit darstellen — Einfluß nehmen. Damit würden die autonomen Einzelentscheidungen in ein durchgängiges System einer öffentlichen Selbstkontrolle eingebettet werden. Nur unter diesen Voraussetzungen ist zu erwarten, daß bei uneingeschränkter Entscheidungsfreiheit sich alle Gruppen in ihrem Verhalten an der gemeinsamen Zielsetzung orientieren oder auf eine politische Korrektur dieser Zielsetzung drängen. Die Zielsetzung wird damit Gegenstand konkreter politischer Auseinandersetzungen, womit die Zielbestimmung und die zu ihrer Lösung erforderliche Wirtschaftspolitik zum Gegenstand eines fortwährenden demokratischen Abstimmungsprozesses wird.

Dies funktioniert allerdings nur, wenn die Beziehungen zwischen Verhaltensabweichungen und Wirtschaftsergebnis völlig durchschaubar sind. Wir brauchen also nicht nur eine Totalorientierung aller Entscheidungsbereiche, sondern auch eine totale Transparenz aller funktionalen Wirtschaftsbeziehungen. Eine Voraussetzung dafür ist wiederum, daß unsere Markt- und Sozialstruktur völlig übersichtlich und durchsichtig ist. Mit anderen Worten: Nicht nur die Lohn- und Gehaltseinkommen der Arbeitnehmer, sondern die gesamten Einkommensbezüge in allen sozialen Gruppen müßten transparent sein und jede Maßnahme und Entwicklung, die zur Verbesserung der Einkommen einer Gruppe beiträgt, müßte in ihren Auswirkungen auf die realen Einkommensverhältnisse aller anderen objektiv beurteilbar sein.

Von diesem Zustand sind wir noch weit entfernt. Wir können uns nur allmählich an eine größere wirtschaftliche Transparenz herantasten. Dabei muß aber vor allem darauf geachtet werden, daß die Verbesserung der Markt- und Entscheidungstransparenz sozial symmetrisch alle Aspekte der verteilungspolitischen Auseinandersetzung gleichermaßen betrifft, denn jede Ungleichgewichtigkeit begünstigt oder benachteiligt die eine oder andere Gruppe und führt damit zu einer Verschärfung der sozialen Spannungen und einer Nichterfüllung der Planziele.

V. Weshalb versagten die bisherigen Ansätze zu einer wirtschaftspolitischen Orientierung?

Die wirtschaftspolitische Orientierung im Rahmen der bisherigen Wirtschaftsberichte der Bundesregierung übte nur eine direkte und nachprüfbare Verhaltensbeeinflussung im Bereich der Tarifpolitik aus. Die einkommenspolitischen Ent-

scheidungen der Selbständigen und vor allem das Preis- und Marktverhalten der Unternehmer blieben bei diesen Orientierungsdaten ausgeklammert. Andererseits berührten die nach dem Stabilitätsgesetz offiziell mitgeteilten Verhaltensorientierungen der öffentlichen Hände die verteilungspolitische Auseinandersetzung zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern nur sehr indirekt. Diese Form einseitiger Orientierungsdaten findet ihre theoretische Begründung in der These, daß in einer Marktwirtschaft die Gewinne der Unternehmer eine Residualgröße sind, die bei gegebener Kostenlage allein vom Marktgeschehen bestimmt wird. Wird mit Hilfe der Globalsteuerung das Marktgeschehen und mit Hilfe der Lohnorientierung die Kostenentwicklung fixiert, so wäre nach dieser Annahme die Entwicklung der Unternehmereinkommen ausreichend determiniert. Eine spezielle Preis- und Gewinnorientierung wäre dann überflüssig. Die Wirtschaftswirklichkeit richtet sich aber nicht nach derartigen theoretischen Modellen. Die in diesem Modell unterstellten Voraussetzungen in bezug auf Wettbewerb, Markttransparenz im Bereich des Güter- und Leistungsangebots und Urteilsfähigkeit der Konsumenten im Bereich der privaten Nachfrage sind nicht gegeben. Konstante Mangelsituationen bei Bauland und Wohnungen, Wettbewerbslücken durch Verbandsabsprachen und -empfehlungen, Preisabreden und zunehmende Marktmacht einzelner Anbieter erweitern, unterstützt durch die moderne Werbung, die marktunabhängigen Preis- und Gewinnerhöhungsspielräume. Die Unternehmer erzielen damit bei gleichbleibender Kostenentwicklung einen Verteilungsvorteil; die Preise steigen also stärker als es der Kostenentwicklung entspricht. Wenn diese durch zunehmende Konzentration bedingten ordnungspolitischen Veränderungen zunehmen, wobei auch der Lernprozeß der Unternehmer in der Umgehung von Wettbewerbsvorschriften und in der Ausnützung von Steuervorteilen berücksichtigt werden muß, so führt eine preisstabilisierende kostenniveauneutrale Lohnorientierung zu einem ständig abnehmenden Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt.

Wenn die Arbeitnehmer derartige Systemveränderungen nicht einfach als Systembedingung akzeptieren, müssen sie ihrerseits die Lohnerhöhungen solange fortsetzen, bis die Lohnkostensteigerungen, die am Binnenmarkt eingetretene Wettbewerbsminderung durch zunehmenden Wettbewerbsdruck von außen kompensieren und der Kostenüberwälzungsspielraum wieder kleiner wird. Tatsächlich können wir für die Jahre nach 1960 feststellen, daß alle Jahre, die eine unterdurchschnittliche Lohnsteigerung aufweisen, auch eine unterdurchschnittliche Preissteigerungsrate hatten, daß aber in diesen Jahren die Preise im Verhältnis zur Lohnkostenentwicklung überproportional anstiegen. Dagegen trat in allen Jahren überdurchschnittlicher Lohnsteigerung eine im Verhältnis zur Kostenentwicklung unterproportionale Preissteigerung auf, obgleich die Preissteigerungsraten dieser Periode, gemessen am langfristigen Trend, überdurchschnittlich groß waren. Mit anderen Worten: *bei unterdurchschnittlicher Lohnsteigerung trat trotz unterdurchschnittlicher Preissteigerung eine überproportionale Gewinnstei-*

gerung auf, während bei überdurchschnittlicher Lohnsteigerung trotz überdurchschnittlicher Preissteigerung eine unterproportionale Gewinnsteigerung erzielt wurde.

Die Schlußfolgerung daraus kann nur lauten, daß sich die deutschen Preissteigerungsraten dadurch ergaben, daß ein gleichbleibender Wettbewerbsgrad, der eine gleichbleibende Verteilungsstruktur gewährleistet, erst dadurch hergestellt wurde, daß sich das deutsche Preisniveau immer wieder an das stärker gestiegene Weltmarktpreisniveau anpaßte. Dabei ist anzunehmen, daß der sich laufend erhöhende internationale Preissteigerungstrend vermutlich aus einem analogen Aufweichungsprozeß der Wettbewerbsbedingungen in den anderen Ländern ergab.

Eine Lohnorientierung, die diese Zusammenhänge nicht berücksichtigt und auf eine geringere nationale Preissteigerungsrate abstellt, läßt demgemäß nur zwei Möglichkeiten offen: Halten sich die Lohnsteigerungen an den Rahmen der Orientierungsdaten, so gehen die Preissteigerungsraten über das gesamtwirtschaftliche Orientierungsniveau hinaus und die Gewinne steigen überproportional an. Beispiele dafür geben die Jahre 1968 und 1969. Wollen die Gewerkschaften den Verteilungsrückstand aufholen, so weichen die Unternehmer in stärkere Preissteigerungen aus, und erst eine außerplanmäßige Preis- und Lohnsteigerung führt den Ausgleich herbei. Beispiele dafür liefern die Jahre 1970/71.

Unter diesen Voraussetzungen führt eine Lohnorientierung als Instrument einer nationalen Preisstabilisierung nur zu einer Verschärfung der sozialen Spannungen. Wollte man unter diesen Umständen die nichtverteilungsneutrale Kostenorientierung der Löhne durch Einschränkung der Tarifautonomie erzwingen, so würde dies den Zusammenbruch unserer freiheitlichen Ordnung bedingen. Eine Lohnorientierung, die einseitig in die verteilungspolitische Auseinandersetzung eingreift, ist mit dem Grundsatz der Tarifautonomie nicht vereinbar.

VI. Welche Lösungsmöglichkeiten bieten sich an?

Eine Lösung des Problems muß unter den gegebenen Bedingungen der deutschen Wirtschafts- und Sozialstatistik politisch praktikabel sein. Zu unterscheiden ist ferner die Lohnorientierung als Instrument der Konjunkturpolitik und eine Einkommensorientierung als Element einer mittelfristigen Entwicklungsplanung. — Die Lohnorientierung als Ergänzung der Konjunktursteuerung ist grundsätzlich abzulehnen. Sie beruht auf einem falschen theoretischen Ansatz und kann keinen Beitrag zur Konjunkturstabilisierung leisten. Die notwendige Verbesserung der Konjunktursteuerung kann allein im Rahmen einer mittelfristigen Verstetigungsstrategie erreicht werden.

Diese Verstetigungsstrategie kann allerdings nur die konjunkturellen Preisschwankungen um den mittelfristigen Preissteigerungstrend einebnen. Sie unterscheidet sich von der klassischen Konjunktursteuerung im wesentlichen dadurch,

daß sie den Einsatz der globalen Steuerungsmittel nicht an den Spätfolgen einer bereits eingetretenen Konjunkturschwankung orientiert, sondern die Einkommensverzerrungen infolge extremer Gewinnsteigerungen im Aufschwung bei noch relativer Preisruhe unterbindet. Die globale Preisstabilisierung muß also bereits zu einem Zeitpunkt erfolgen, in dem die Preisentwicklung selbst noch relativ stabil erscheint.

Die strukturellen Ursachen des langfristigen Preisanstiegs, die vor allem in der stetigen Aufweichung unserer Wettbewerbsstruktur begründet sein dürften, können dagegen nur durch ordnungspolitische Reformen eingedämmt werden. Dazu ist erforderlich, daß entweder auch der internationale Preisanstieg gestoppt oder der bei festen Wechselkursen bestehende internationale Preiszusammenhang gelöst wird, während die nationalen Preissteigerungsursachen durch eine Verbesserung der nationalen Wettbewerbsstruktur beseitigt werden müssen.

Dazu gehört:

- eine vorbeugende Fusionskontrolle, die marktbeherrschende Zusammenschlüsse unterbindet;
- eine öffentliche Kontrolle der Geschäftsführung aller marktbeherrschenden Unternehmen;
- das Verbot abgestimmten Verhaltens zwischen Einzelunternehmen;
- das Verbot von Empfehlungen zu abgestimmtem Preisverhalten durch Wirtschaftsverbände;
- das Verbot der Preisbindung der zweiten Hand.

Diese Wettbewerbsregeln sind zu ergänzen:

- durch Marktregulierung bei strukturbedingtem Unterangebot, also bei Bauland und Mieten;
- durch eine preisstabilisierende Vergabepolitik der öffentlichen Hand;
- durch Ausbau einer öffentlichen Verbraucherinformation über Preiswürdigkeit und Nutzwert der einzelnen Marktgüter.

Eine derartig ordnungspolitische Ergänzung der Verstetigungsstrategie bedarf keiner speziellen Einkommens- oder Lohnorientierung. Die Vermeidung konjunktureller Gewinnexpansionen und die Einschränkung der Preis- und Gewinnerhöhungsspielräume engt im Rahmen der in Deutschland praktizierten Tarifpolitik auch die Lohnerhöhungsspielräume so weit ein, daß mögliche Gefahren für die Preisentwicklung ausgeschaltet bleiben.

Ein völlig anderes Problem ergibt sich aus der mittel- und langfristigen Entwicklungsplanung, soweit diese eine planmäßige Aufteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen zwischen privater und öffentlicher Nutzung anstrebt. Eine mittel- oder längerfristige Strukturentwicklungsplanung erfordert eine zieladäquate Orientierung der privaten und öffentlichen Verbrauchsentwicklung und

der privaten und öffentlichen Vermögensbildung sowie der privaten und öffentlichen Investitionsfinanzierung.

Auch eine derartige Entwicklungsplanung verlangt keine direkte Einkommensorientierung einzelner Gruppen als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument, wohl aber ergibt sich aus der gesamtwirtschaftlichen Budgetrechnung eine quantitative Darstellung der Einkommensentwicklung in den einzelnen Bereichen, die die Ableitung von Orientierungsdaten zuläßt. Diese Ableitung wird jedoch für die soziale Auseinandersetzung unproblematisch, sofern auf spezielle Lohnsteigerungsdaten verzichtet wird und die gesamtwirtschaftlichen Einkommensdaten durch eine alle sozialen Gruppen umfassende Einkommensstrukturstatistik ergänzt wird.

Diese Einkommensstrukturstatistik hat die Entwicklung in den Einzelbereichen in ihrer Beziehung zur Gesamtentwicklung transparent gemacht. Erforderlich dafür wäre eine Einkommensstatistik auf der Basis der Einkommensteuer-, -bescheide oder -erklärungen, ergänzt durch erweiterte Einkommens- und Verbrauchsstichproben, durch Wiedereinführung der Vermögensteuerstatistik, einer Erweiterung der Kosten Strukturstatistik sowie einer umfassenden Bilanzstatistik der Unternehmen. Diese allerdings hätte einheitliche Richtlinien über die Bilanzierungsvorschriften zur Voraussetzung. Ohne eine Verbesserung der Einkommensstatistik im Unternehmensbereich würde eine nur globale Darstellung der Einkommensströme im Rahmen der Budgetrechnung keine Orientierungshilfen leisten. Aber auch eine verbesserte Einkommensstrukturstatistik kann nur nachträglich zeigen, was im Gefolge von Preis- und Lohnerhöhungen im Rahmen der technischen Entwicklung geschehen ist. Die funktionalen Beziehungen blieben unbeantwortet, da gegenwärtig allein die Beziehung zwischen Tarifpolitik und effektiver Lohn- und Kaufkraftentwicklung übersehbar ist. Die Einkommensstrukturstatistik muß daher durch eine Offenlegung der funktionalen Beziehungen zwischen Preis- und Gewinnentwicklung ergänzt werden. Diese Ergänzung erfordert eine produktbezogene Preisorientierung, die Vergleiche zwischen den Orientierungspreisen und den tatsächlichen Marktpreisen und deren Entwicklung ermöglicht.

Eine globale Preisorientierung für die einzelnen Verwendungsbereiche des Sozialprodukts hat keine Aussagekraft, da der Käufer das Verhältnis zwischen dem Durchschnittswert und der Entwicklung einzelner Güterpreise nicht beurteilen kann. Inwieweit die Entwicklung einzelner Preise nach oben oder unten abweichen muß, damit die durchschnittliche Entwicklung zustande kommt, kann von einer gesamtwirtschaftlichen Durchschnittsziffer nicht abgeleitet werden. Derartige Durchschnittszahlen haben sogar eine negative Wirkung, wenn unter Verweis auf derartige Daten Preiserhöhungen gefordert werden, die unter Berücksichtigung der speziellen Kostenentwicklung völlig unberechtigt sind.

Eine Verbesserung der Markttransparenz ist nur möglich durch eine gezielte Preisorientierung für einzelne Produkte oder Produktgruppen. Diese Preisorien-

tierung soll den Markt nicht ersetzen, sondern nur marktanaloge Verhältnisse schaffen, wo Konkurrenz, Markttransparenz und Warenkunde nicht ausreichend existieren. Diese Orientierung muß folgendes leisten: Die am Markt angebotenen Waren müssen mit einem für den gleichen Zweck geeigneten Konkurrenzprodukt vergleichbar sein. — Das mögliche Warenangebot ist in bezug auf Qualität und Nutzwert transparent zu machen.

Diese Aufgabe kann gelöst werden, wenn für einen ausgewählten Haushaltstyp ein vollständiger Bedarfskatalog zusammengestellt wird. Dieser Bedarfskatalog hat alle Güter von der Wohnung über die Wohnungsausstattung bis zu den Einrichtungsgegenständen zu umfassen. Getrennt davon wären die täglichen Verbrauchsgüter, wie Nahrungsmittel, Genußmittel, Waschmittel und Reinigungsmittel, zu behandeln. Für jeden Bedarfsbereich wäre ein einziges Normprodukt auszuwählen, das dem zugrunde gelegten Bedarf in bezug auf Qualität, Nutzwert und Preis optimal entspricht. Wo ein derartiges Produkt nicht am Markt angeboten wird, kann es unter Berücksichtigung der technischen Anforderungen fixiert werden. Für jedes Normprodukt ist eine Musterkalkulation durchzuführen, die auf folgenden Voraussetzungen beruht:

Die Produktion des Gutes erfolgt unter Berücksichtigung der modernsten technischen Voraussetzungen. Die Kapazitätsauslastung und Seriengröße ist optimal. Die Vertriebsbedingungen sind optimal. Zu berücksichtigen sind ferner: Eine Kapitalverzinsung, die eine vorgegebene Selbstfinanzierung im Rahmen der Einkommensorientierung gewährleistet. Die Entwicklung der Lohnkosten im Rahmen der Tarifentwicklung. Die gegebenen Rohstoffpreise. Nebenkosten für Werbung, die eine bestimmte Quote an den Gesamtkosten nicht übersteigen.

Die unter diesen Kalkulationsbedingungen errechneten Normpreise werden unter Berücksichtigung der eingetretenen technologischen oder sonstigen Kostenänderungen in Form eines Katalogs jährlich veröffentlicht. Die Durchführung der Kalkulation obliegt einer öffentlichen Stelle, vergleichbar dem Warentestinstitut. Alle Unternehmen sind verpflichtet, diesem Institut Unterlagen für die Durchführung der Normkalkulation zu liefern. Der Katalog ist jedem Verbraucher zugänglich zu machen. Er kann in den Schulen als Unterrichtsstoff verwendet werden usw. Auf dieser Basis kann sich jeder Käufer informieren, inwieweit das Warenangebot am Ort in Qualität und Preis von den Normwerten abweicht und inwieweit die Marktpreisentwicklung nicht mehr der Normpreisentwicklung entspricht. Aus dieser Abweichung zwischen Norm- und Marktpreisentwicklung können unmittelbare Rückschlüsse auf überhöhte Gewinnspannen oder unproduktive Unternehmens- oder Vertriebsbedingungen oder auf beides gezogen werden. Jeder Unternehmer, der von diesen Normpreisen abweicht, muß begründen, warum diese Abweichung erfolgt und er kann keinesfalls behaupten, daß die Lohnentwicklung, die auch der Normkalkulation zugrunde lag, für diese Abweichungen verantwortlich wäre. Von dieser Begründung abgesehen bleibt jedoch die Preisbildung ebenso wie die Tarifpolitik der Gewerkschaften

frei. Erreicht wird damit zwar keine vollständige, aber eine relativ gleichwertige Transparenz der Einkommensentwicklung und der Einkommensbeziehungen.

Die dafür erforderlichen Änderungen und Entwicklungen im Bereich der Wettbewerbsgesetzgebung, der Einkommensstatistik und der öffentlichen Preiskalkulation sind technisch lösbar. Ihre Kosten dürften auch in keinem Verhältnis zu den Aufwendungen im Bereich der modernen Rüstungs-, Atom- und Weltraumforschung stehen. Alle Ansätze zu einer Realisierung scheiterten bisher auch nicht an technischen, sondern an politischen Einwänden. Diese Einwände können nur von der eingangs gestellten Aufgabe her überwunden werden. Ohne eine umfassende Transparenz der Beziehungen zwischen Preis- und Gewinnentwicklung und der Einkommensentwicklung in allen sozialen Gruppen dürfte die Aufgabe einer wirtschaftlichen Entwicklungsplanung bei Aufrechterhaltung autonomer Entscheidungsbereiche nicht lösbar sein.