

Berichte

„Konzertierte Aktion“ — Konzept, Praxis und Erfahrungen*

I.

Wenn man heute, Anfang 1969, eine Umfrage unter der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland veranstalten würde mit der Frage: „Welches Wort fällt Ihnen ein aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik“, so dürfte das Ergebnis einigermaßen voraussehbar sein. Vermutlich würde nicht mehr der langjährige Spitzenreiter „Soziale Marktwirtschaft“ und auch nicht der nur kurzfristig aktuelle und deshalb topographisch unzutreffende Begriff der „Talsohle“, sondern die „Konzertierte Aktion“ das Rennen machen. Dieses vermutete Ergebnis sagt natürlich noch nichts aus über die Wertung. Aber ich bin sicher — und der Posteingang im Bundeswirtschaftsministerium bestätigt das —: Die Wertungen liegen zweifellos überwiegend im positiven Bereich der Präferenzskala.

Dieses Urteil des sogenannten Mannes auf der Straße ist zunächst nicht mehr und nicht weniger als eine spontane, weitgehend irrationale Zustimmung zu einem Schlagwort. Es ist eine Art Vertrauensvorschuß, der anknüpfend an gerade in Deutschland weit verbreitete latente gesellschaftliche Harmonievorstellungen nicht zuletzt durch eine geschickte Wortwahl aktiviert worden ist. Für den Theoretiker mag ein solcher Vorgang von geringem Interesse sein. Für den Wirtschaftspolitiker dagegen ist das sogenannte öffentliche Bewußtsein ein wesentlicher Limitierungsfaktor. Professor Walter Heller hat aufgrund seiner Erfahrungen während der Berater Tätigkeit bei Präsident John F. Kennedy „die Prägung optimaler und plastischer Begriffe“ als eine wesentliche Aufgabe des Ökonomen bezeichnet¹. Dabei zitiert er ein Wort von Irving Babitt:

* Erweitertes Manuskript eines Vortrages, der am 17. Januar 1969 in der Universität Bochum gehalten wurde. Die „Konzertierte Aktion“ gehört im Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, zu dem Aufgabengebiet des Verfassers.

¹ Walter Heller, *Das Zeitalter des Ökonomen*, Tübingen 1968, S. 16 f.

„Allen großen Revolutionen ging eine Revolution des Wortschatzes voraus“.

Zu diesem Vertrauensvorschuß in der breiten Öffentlichkeit kontrastiert jedoch nach wie vor — wenn ich es richtig sehe — eine deutliche Skepsis in der Wissenschaft. Zwar ist die voreilige Gleichung: Konzertierte Aktion gleich *économie concertée* und damit gleich *économie dirigée à la française*, inzwischen wohl einer differenzierenden Betrachtung gewichen; der skeptische Grundtenor bei der Beurteilung der längerfristigen Erfolgchancen der Konzertierten Aktion ist aber auch heute noch unverkennbar. Die zugegebenermaßen bisher wenig überzeugenden Ergebnisse mit ähnlichen Versuchen im Ausland scheinen zu warnen². Erstaunlich für den unmittelbar Beteiligten ist aber zugleich die Beobachtung, daß — abgesehen von einzelnen recht pointierten Stellungnahmen, wie die von Professor Klaus³ auf der Berliner Jahrestagung 1968 des Vereins für Socialpolitik und wie die grundsätzlichen rechtspolitischen Einwendungen von Professor Biedenkopf⁴ — die Konzertierte Aktion von der ökonomischen Fachwissenschaft bisher erst in spärlichem Maß Objekt eingehender wissenschaftlicher Untersuchungen war. Nach Alvin Hansens Dreistufentheorie für die wissenschaftliche Rezeption neuer Ideen hat die Konzertierte Aktion allerdings durchaus noch Chancen, von der ökonomischen Fachwissenschaft ernst genommen zu werden. Immerhin scheint die Phase der „total opposition“ oder der einfachen Negation schon teilweise durch die Periode der „loyal opposition“ abgelöst zu sein. Vielleicht beginnt dann bald auch die Phase der kritischen Rezeption.

II.

Ausgangspunkt der zu Beginn der sechziger Jahre einsetzenden Überlegungen im Bundesministerium für Wirtschaft⁵ für eine wirtschaftspoli-

² Vgl. z. B. Karl Friedrich *Larenz*, Untersuchungen zur Einkommenspolitik, in „Kieler Studien Nr. 91, Tübingen 1968“ sowie Jahresgutachten 1967/68 des Sachverständigenrates (TZ. 373—409).

³ Vgl. Joachim *Klaus*, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, Zusammenfassung (als Manuskript vervielfältigt).

⁴ Kurt *Biedenkopf*, Abkehr von den Grundlagen der Marktwirtschaft, in: FAZ vom 20. Juni 1968, und „Rechtsfragen der Konzertierten Aktion“, in: Der Betriebsberater vom 10. September 1968; vgl. dazu auch: *Gördel* und *Schöpf*, Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, Nr. 31, vom 2. August 1968.

⁵ Vgl. dazu Otto *Schlecht*, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, in: Vorträge und Aufsätze des Walter Eucken Instituts, Nr. 21, Tübingen 1968.

tische Strategie der Konzentrierten Aktion war die Erkenntnis, daß die zentralen wirtschaftspolitischen Ziele des sogenannten magischen Vierecks, die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand und das außenwirtschaftliche Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum mit den traditionellen Instrumenten der Konjunkturpolitik unter den veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen nicht ausreichend verwirklicht werden könnten. Diese veränderten Bedingungen betrafen vor allem folgende Punkte:

1. Mit zunehmender außenwirtschaftlicher Liberalisierung im Waren- und Kapitalmarktbereich entfielen wesentliche Teile der früheren konjunkturpolitischen Steuerungsinstrumente (z. B. Zollsenkungen, Liberalisierungsmaßnahmen); und die autonome Handhabung der Geld- und Kreditpolitik wurde erheblich eingeschränkt. Die Bundesbank sah sich zunehmend der Gefahr des self-defeating ausgesetzt.

2. Die sogenannte „Normalisierung“ der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten nach Abschluß der ökonomischen Wiederaufbauphase ließ konjunkturelle Disproportionalitäten, die bis dahin durch die übermäßige Expansion zumeist überdeckt wurden, stärker hervortreten. Gesamtwirtschaftliche Nachfragestöße trafen in wachsendem Maße auf ein gesamtwirtschaftliches Angebot, dessen Dehnungselastizität infolge der hohen gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung, insbesondere am Arbeitsmarkt, zusehends geringer wurde. Die Konsequenz waren zunehmende Konfliktsituationen bei der Realisierung des gesamtwirtschaftlichen Zielquadrates.

3. Die politische Zielentscheidung und -interpretation wurden insbesondere beim Beschäftigungsziel zusehends anspruchsvoller. Vollbeschäftigung und auch Stabilität des Preisniveaus wurden immer mehr als „Null-Postulate“ (Föhl) interpretiert, wobei jedoch die unzureichende Lösung der Maßstabsfrage oft nicht genügend beachtet wurde. Demgegenüber sind allerdings gerade in jüngster Zeit auch zunehmend Stimmen vernehmbar, die „um der Erhaltung des sozialen Friedens“ und um der „vielen kostspieligen, aber notwendigen Reformen“ willen für eine Relativierung des Stabilitätszieles eintreten⁶.

4. Das gesamtwirtschaftliche Zielquadrat geriet ab Mitte der fünfziger Jahre zunehmend in Konflikt mit den verteilungspolitischen Zielen vor allem der Arbeitnehmerseite. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik hatte sich bis dahin weitgehend mit der Rolle des „Residualfaktors der Wirt-

⁶ Vgl. z. B. Heinz-Dietrich *Ortlieb*, Gesellschaftskrise trotz Stabilisierung, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, Dezember 1968, S. 673 f.

schaftspolitik“⁷ begnügt, — wie Professor Meinhold⁸ in seinem Berliner Grundsatzreferat vor dem Verein für Socialpolitik gezeigt hat — in voller Konformität mit den Prinzipien des liberalen Wirtschaftssystems. Mit Abschluß der ökonomischen Wiederaufbauphase in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre wurde jedoch immer deutlicher, daß die deutschen Gewerkschaften diese Anpasserrolle an von der Wirtschaftspolitik vorgegebene gesamtwirtschaftliche Marktdaten nicht mehr spielen wollten und auch nicht mehr zu spielen brauchten. Der bekannte — und für die Bundesrepublik für die Periode 1955—1965 in der Untersuchung von Enke und Maneval⁹ nachgewiesene — Phillips-Zusammenhang ermöglichte ihnen mit steigendem Beschäftigungsstand eine expansive Lohnpolitik bei zunehmender Preisniveausteigerung. Da ihr Verteilungsziel mit den Verteilungsvorstellungen der Unternehmenseite in immer stärkeren Konflikt geriet, waren Überwälzungen auf das Verbraucherpreisniveau, die durch den anhaltenden außenwirtschaftlichen Überschuß noch begünstigt wurden, die natürliche Folge. Die andere Möglichkeit, daß die Unternehmer sich zwar den lohnpolitischen Forderungen der Gewerkschaften beugen müssen, infolge zu geringer gesamtwirtschaftlicher Nachfrage Überwälzungsversuche aber erfolglos bleiben und somit über Gewinneinschränkungen Wachstumsminderungen und letztlich Unterbeschäftigung eintreten, hatte angesichts des relativ konstanten Sparverhaltens der Arbeitnehmer und der begrenzten Einsatzmöglichkeit und -bereitschaft der staatlichen Restriktionspolitik bis 1965 kaum einen Realitätsgehalt. Das hat sich in der Rezessionsphase 1966/67 zwar deutlich gewandelt; diese Art der „Konfliktlösung“ gilt jedoch inzwischen auch bei der Mehrzahl früherer Befürworter nicht mehr als akzeptabel. Bei der auch von den Gewerkschaften¹⁰ bejahten politischen Präferenz vor allem des Vollbeschäftigungszieles dürfte in Zukunft wieder der Konflikt zwischen expansiver oder aggressiver Lohnpolitik und Preisniveaustabili-

⁷ Gottfried *Bombach*, Kurzfassung des Referates „Möglichkeiten und Grenzen einer Verteilungspolitik“ auf der Jahrestagung 1968 des Vereins für Socialpolitik in Berlin (als Manuskript vervielfältigt).

⁸ Helmut *Meinhold*, Die Einkommensverteilung als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem (Kurzfassung, als Manuskript vervielfältigt).

⁹ Vgl. *Enke* und *Maneval*, Die Einflüsse des Beschäftigungsgrades auf die Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 180, Heft 6 (1967), S. 485 ff.

¹⁰ Heinz *Markmann* (DGB) hat in seinem Referat auf der Jahrestagung 1968 des Vereins für Socialpolitik in Berlin sogar von der „staatlichen Vollbeschäftigungsgarantie“ gesprochen, die „den Spielraum der Gewerkschaftspolitik erweitert“ (Zusammenfassung, als Manuskript vervielfältigt).

tät die größere Wahrscheinlichkeit beanspruchen. Dieser Konflikt hat seine Ursache vor allem in dem, was Professor Giersch — im Anschluß an Lerner's These von der „double monopoly“ — als „Vorderlastigkeit unseres Wirtschaftssystems“ bezeichnet¹¹. Die Vorderlastigkeit hat nach Giersch ihre Ursache darin,

- „daß die Gesamtheit der Anbieter besser organisierbar ist als die Gesamtheit der Nachfrager, und zwar auf den Gütermärkten und dem Arbeitsmarkt“,
- „daß die oligopolistischen Wachstumsindustrien dazu neigen, überdurchschnittliche Produktivitätsfortschritte eher in unangemessenen Lohnsteigerungen weiterzugeben als in den erforderlichen Preissenkungen“
und
- „daß die wirtschaftspolitischen Instanzen oft zögern, die notwendige Intensität des Preiswettbewerbs durch außenwirtschaftliche und binnenwirtschaftliche Maßnahmen zu sichern“.

Die Möglichkeit, autonome verteilungspolitische Zielsetzungen aufgrund dieser, eher zu- als abnehmenden „Vorderlastigkeit unseres Wirtschaftssystems“ vor allem zu Lasten des Stabilitätszieles durchzusetzen, verschafft der verteilungspolitischen Zielsetzung der Anbieter auf den Gütermärkten und dem Arbeitsmarkt somit die Rolle eines fünften, konkurrierenden Faktors im gesamtwirtschaftlichen Zielsystem. Dieses Fünfeck ist praktisch zu einem Sechseck erweitert worden, indem die Tarifautonomie und ihre Sicherung zusätzlich in den Zielkatalog der Ablaufpolitik aufgenommen wurden. Diese Ziele gehören zwar unterschiedlichen Zielordnungen an; aber es ist mehr als wahrscheinlich, daß sie unter den heutigen und absehbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen immer wieder in Konflikt miteinander geraten. Vieles spricht sogar dafür, daß die Konfliktzonen in Zukunft eher größer als kleiner werden.

III.

Diese grob skizzierten Veränderungen der Ausgangsposition und der Aufgabenstellung der Konjunkturpolitik oder der Globalsteuerung waren und sind eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. Die mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz¹² (StWG) und die darüber teilweise hin-

¹¹ Herbert *Giersch*, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, in: „Kieler Vorträge, Neue Folge 50“, Kiel 1967, S. 4.

¹² Vgl. hierzu auch den Ausschußbericht des Abgeordneten Dr. *Elbrächter*, BT-Drucksache Nr. zu V/1678.

ausgehende Strategie der Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik gefundene Antwort war das Ergebnis eines evolutionären Prozesses, der spätestens gegen Ende der fünfziger Jahre begann, aber erst in der Mitte der sechziger Jahre zu wirtschaftspolitischen Konsequenzen führte. Dieses strategische Konzept geht davon aus, daß eine wirksame Konjunktursteuerung, soweit das ohne Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung möglich ist, vor allem unmittelbar an den Quellen der Nachfrage ansetzen und die traditionelle Geldmengensteuerung ergänzen muß. Dementsprechend enthält der Instrumentenkasten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes Instrumente für eine fiscal policy der verschiedenen Gebietskörperschaften, für eine steuerpolitische Beeinflussung der Unternehmer- und Arbeitnehmereinkommen und — last not least — für eine gesamtwirtschaftliche ex-ante-Koordinierung der autonomen Entscheidungen der verschiedenen staatlichen Instanzen (z. B. im Konjunkturrat für die öffentliche Hand und im Finanzplanungsrat).

Der erwähnte mögliche und — wie die Erfahrung zeigt — auch wahrscheinliche Konflikt zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Zielquadrat und den autonomen, vom Markt und der staatlichen Konjunktursteuerung nur in Grenzwerten bestimmten Entscheidungen der Tarifvertragsparteien kann jedoch angesichts der „Vorderlastigkeit unseres Wirtschaftsystems“ und des faktischen Vorranges des Vollbeschäftigungszieles mit einer noch so gut abgestimmten und dosierten geld- und finanzpolitischen Konjunktursteuerung allein nicht befriedigend gelöst werden. Deshalb ist im Bundeswirtschaftsministerium schon lange vor der Vorlage des Stabilitätsgesetzesentwurfs nach Wegen für eine freiwillige Verhaltenskoordination zwischen der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik und der Lohn- und Arbeitszeitpolitik gesucht worden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hatte bereits 1956 die Vorlage eines jährlichen „Wirtschaftsprogramms“ sowie eines „Berichtes zur Wirtschaftslage“ empfohlen, wodurch „den Sozialpartnern neuartiges Material“ geboten werden sollte, „aus denen sie die Auswirkungen ihrer geplanten lohnpolitischen Maßnahmen auf den volkswirtschaftlichen Gesamtprozeß und die daraus folgenden Rückwirkungen auf sich selbst abschätzen können“¹³. Ein Ergebnis dieser Empfehlung waren die beiden Wirtschaftsberichte der Bundesregierung aus den Jahren 1962 und 1963¹⁴.

¹³ Gutachten vom 3. Juli und 8. Juli 1956: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, Göttingen 1957.

¹⁴ Bundestagsdrucksachen IV 1010 und IV 1752.

Ein anderer Ansatz — wenn auch mit zweifellos weitergehender Zielsetzung — war im Jahre 1964 die Gründung des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, dessen Gutachten gemäß § 1 „zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ dienen sollen.

Diese beiden Ansätze, die sich auf eine allgemeine Verbesserung der Informationen richteten, verdichteten sich im Herbst 1965 zu einem speziellen Informations- und Kooperationsversuch in Form von mehreren multilateralen Gesprächen mit den großen wirtschaftlichen und sozialen Gruppen unter dem Stichwort „Sozialer Dialog“. Aber dieser Schritt blieb — da in einer vorbelasteten politischen Situation und wohl nur halbherzigen getan — weitgehend ohne Erfolg. Noch immer zögerte die offizielle Wirtschaftspolitik, ein vorbehaltloses Ja zu dem Bemühen um eine freiwillige vorherige Verhaltenskoordination zu sagen. Und doch war mit diesen Gesprächen die Richtung angezeigt.

In seinem bereits erwähnten Kieler Vortrag hat Giersch 1967 die drei Strategien aufgezeigt, zwischen denen die Wirtschaftspolitik zu wählen hat, wenn sie die Stabilität erreichen will¹⁵:

1. „durch eine Deflationspolitik, die die Gesamtnachfrage so weit beschränkt, bis der Wettbewerb auf der Angebotsseite jene Intensität erreicht, bei der überdurchschnittlich große Produktivitätsfortschritte eher in Preissenkungen als in Lohnsteigerungen weitergegeben werden; das führt jedoch zwangsläufig zu Wachstumseinbußen“.
2. „durch eine Einschränkung der Tarifautonomie und der freien Preisbildung in allen Bereichen, in denen nicht genügend Preiswettbewerb herrscht“. Giersch nennt das eine „Strategie der direkten Kontrollen“.
3. „durch eine Intensivierung des Preiswettbewerbs von außen, sei es in Form der Liberalisierung und der Zollsenkung in weltweitem oder in regionalem Rahmen, sei es durch Verbilligung der ausländischen Valuten, beides kombiniert mit Regeln für eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik“. Giersch nennt das — m. E. nicht ganz glücklich — die „Strategie der indirekten Kontrollen“.

Die bei der weiteren Betrachtung hier ausgeklammerte außenwirtschaftliche Absicherung ist selbstverständlich bei allen drei Strategien erforderlich.

¹⁵ Vgl. Herbert *Giersch*, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, a.a.O., S. 4 f.

Es ist offenkundig, daß die Strategie Nr. 1 und die Strategie Nr. 2 der geforderten Zielkombination nicht gerecht werden. Im ersten Fall wird der optimale Wachstumspfad permanent unterschritten und damit auch das Beschäftigungsziel vernachlässigt. Im zweiten Fall werden die Grundbedingungen marktwirtschaftlicher Ordnung und die Tarifautonomie gefährdet. Ob die Strategie Nr. 2 selbst in einer gemischten Wirtschaftsordnung eine Erfolgchance hat, dürfte zudem nach den nicht gerade ermutigenden Erfahrungen z. B. in England, Frankreich und in den Niederlanden äußerst fraglich sein.

Somit bleibt nur die Strategie Nr. 3 als Ansatzpunkt für eine zieladäquate Politik der Global- oder Niveausteuerung. Und dieser Ansatzpunkt ist eine wesentliche Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes vom 8. Juni 1967 und damit auch der Konzeption der Konzertierten Aktion geworden. In § 3 dieses Gesetzes heißt es:

- „(1) Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge im Hinblick auf die gegebene Situation.
- (2) Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern.“

Diese Formulierung macht deutlich, worum es bei der sog. Konzertierten Aktion geht: Um ein „gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten“ der im Rahmen der Verfassung autonomen Gebietskörperschaften und der autonomen Gewerkschaften und Unternehmensverbände. Es handelt sich also um eine freiwillige ex-ante-Verhaltenskoordinierung der Beteiligten an Hand gemeinsamer Orientierungsdaten. Lediglich den Ländern und teilweise auch den Gemeinden gegenüber haben die Bundesinstanzen im Extremfalle Sanktionsmöglichkeiten (z. B. Rechtsverordnung für die Begrenzung der Kreditaufnahme, Rechtsverordnung über die Zuführung von Mitteln in die Konjunkturausgleichsrücklage).

Die Orientierungsdaten in Form der Jahresprojektion, wie sie die Bundesregierung nach § 2 Abs. 1 Ziffer 2 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes in ihrem Jahreswirtschaftsbericht jeweils im Januar vorzulegen hat, sollen allen Beteiligten die ökonomische Interdependenz und die Rück- und Auswirkungen ihres eigenen Verhaltens auf die gemeinsame und/oder die eigene Zielordnung deutlich machen. Die Konzertierte

Aktion ist somit als ein Versuch einer freiwilligen Integration der den gesamtwirtschaftlichen Verlauf beeinflussenden Wirtschafts- und Finanzpolitik der verschiedenen Ebenen des Staates mit den autonomen, vor allem lohnpolitischen Entscheidungen der großen organisierten Wirtschafts- und Sozialverbände unter der Stabführung der Bundesregierung konzipiert. Dieses Konzept der freiwilligen konzertierten wirtschaftspolitischen Globalsteuerung, die sich bewußt beschränkt auf die simultane Beeinflussung der Globalaggregate und z. B. die Gestaltung der Lohnstruktur der mikroökonomischen Steuerung des Marktes überläßt, betrifft zunächst nur die Art und Weise oder den Stil der Koordinationsbemühung, dagegen noch nicht den Inhalt selbst. Was das anzustrebende Ergebnis der Koordination angeht, so ist die Konzertierte Aktion zwar grundsätzlich an den Zielkatalog des § 1 StWG gebunden, *nicht* aber an eine bestimmte Lohnformel, sei es die produktivitätsorientierte, die kostenniveauneutrale oder etwa diejenige mit Preissteigerungszuschlag (sogenannte Meinhold-Formel). Die Konzertierte Aktion ist — um es mit Professor Klaus zu formulieren — das Bemühen um einen „integrativen Einsatz der Lohnpolitik“¹⁶ im Rahmen der gesamten Wirtschaftspolitik mit der Absicht, die Zielkonflikte zu mildern, nicht aber um sie — was auch ein utopisches Unterfangen wäre — etwa auszuschalten. Die von Professor Albert mit Recht kritisierte Vorstellung — die übrigens ziemlich bruchlos vom klassischen Liberalismus über die Neoklassik zur modernen Wohlfahrtsökonomik übergeht —, „daß es in der Gesellschaft keine wesentlichen Interessenkonflikte gibt, die eine geistige Vorwegnahme harmonischer Lösungen unter Verwendung einer objektiven Wertskala unmöglich machen könnten“¹⁷, eine solche Vorstellung bestimmt weder das Konzept noch die Praxis der Konzertierten Aktion. Konflikte sollen hier nicht eliminiert, wohl aber durch mehr Transparenz der Voraussetzungen und Konsequenzen eingeengt und durchschaubarer gemacht werden.

Der Führungsanspruch der Bundesregierung in der Konzertierten Aktion ist von Anfang an nicht so verstanden worden, daß die beteiligten Gruppen nur eine Anpasserrolle zu spielen haben und sich den verteilungspolitischen Konsequenzen der Wirtschaftspolitik einfach zu beugen haben. „Integrativer Einsatz“ heißt, daß neben dem gesamtwirtschaftlichen Zielquadrat auch die autonomen verteilungspolitischen Zielvorstel-

¹⁶ Joachim Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O.

¹⁷ Hans Albert, Rationalität und Wirtschaftsordnung, in: Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964, S. 102.

lungen der Beteiligten mit in die Beratung eingehen und im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielordnung berücksichtigt werden müssen. Konzertierte Aktion ist nicht einfach — wie die sogenannte Einkommenspolitik in manchen anderen Ländern — eine „andere Terminologie für Stabilisierungspolitik“¹⁸. Hier liegt vielleicht die eigentliche Abweichung vom Konzept des Sachverständigenrates, auf dessen einkommenspolitische Mängel Meinhold schon früh hingewiesen hat¹⁹.

Übereinstimmung herrscht dagegen mit dem Sachverständigenrat darüber, daß die Lohn- und Arbeitszeitpolitik bei der Konjunktursteuerung nur eine ergänzende oder „begleitende“, nicht aber die dominante Rolle spielen kann. Die Forderung nach einer antizyklischen Lohnpolitik wäre aus vielerlei Gründen unrealistisch und wegen der Doppelfunktion der Löhne — Kosten- und Nachfragewirkung — auch äußerst problematisch. Der Kern der Globalsteuerung muß bei der Geld- und der Fiskalpolitik des Staates liegen. Die Konzertierte Aktion als Verhaltenskoordination *gegen* die Grundrichtung der Marktkräfte müßte über kurz oder lang scheitern²⁰. Die weitgehend von den Marktkräften bestimmte Effektivlohnentwicklung würde der Tarifpolitik dann den Weg vorschreiben. Aus dieser Feststellung darf allerdings nicht umgekehrt gefolgert werden, daß die Tarifpolitik keine eigenständige Rolle habe und sich ausschließlich im Schlepptau der Effektivlohnentwicklung befinde. Eine solche Argumentation würde an Extreme anknüpfen, und sie würde den regelmäßigen Zusammenhang zwischen Effektiv- und Tariflöhnen verkennen. Die Effektivlohnentwicklung hängt zu einem guten Teil auch von der Tarifpolitik ab. Die Tarifpolitik hat — wie die Erfahrung zeigt — sehr wohl einen eigenen Spielraum, innerhalb dessen sie die Effektivlohnentwicklung beeinflussen kann. Wenn die Grundrichtung der Konjunktur-entwicklung allerdings in eine andere Richtung zieht, so wird dieser Spielraum überschritten und jede tarifpolitische Verhaltenskoordination unwirksam.

IV.

Auf der Grundlage dieses Konzeptes hat sich seit Anfang 1967 folgende *Praxis* herausgebildet:

¹⁸ Gottfried *Bombach*, Möglichkeiten und Grenzen einer Verteilungspolitik, a.a.O.

¹⁹ Helmut *Meinhold*, Noch fehlt die Konzeption, in: Der Volkswirt Nr. 51/52 vom 23. Dezember 1966.

²⁰ Vgl. hierzu auch Jahresgutachten 1968/69 des Sachverständigenrates (TZ 278).

Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine Konzertierte Aktion stehen die gemeinsamen Beratungen der Beteiligten. An diesen Gesprächen — die durchaus nicht immer den Charakter der feierlichen Liturgie von Mozarts Zauberflöte haben, sondern zum Teil auch in sehr unzeremoniellen offenen und zähen Diskussionen durchgeführt werden — sind regelmäßig vier Gruppen²¹ beteiligt:

1. Sieben bis acht vom DGB ausgewählte Vorsitzende von wichtigen Industriegewerkschaften bzw. DGB-Vorstandsmitglieder und zwei Vertreter der DAG;
2. Je etwa zwei Spitzenvertreter der BDA, des DIHT und des BDI sowie ein Spitzenvertreter des Groß- und Außenhandels, des Einzelhandels sowie des Handwerks;
3. Der Sachverständigenrat mit jeweils etwa zwei bis drei Mitgliedern;
4. Der Bundeswirtschaftsminister (als Vorsitzender), der Bundesfinanzminister und der Bundesarbeitsminister (oder deren Staatssekretäre) sowie das Bundeskanzleramt (als Beobachter) und seit Mitte 1968 auch die Deutsche Bundesbank.

Die in § 3 ebenfalls erwähnten anderen Gebietskörperschaften — die Länder und Gemeinden — sind aus Praktikabilitätsgründen (z. B. Größe des Beratungsgremiums) und im gegenseitigen Einvernehmen bisher nicht unmittelbar an diesen Gesprächen beteiligt. Die Abstimmung mit ihnen erfolgt über den Konjunkturrat für die öffentliche Hand (Vorsitz BMWi) und den Finanzplanungsrat (Vorsitz BMF).

Diese Gespräche auf der Spitzenebene werden zumeist in Arbeitsgruppen von sog. Experten und teilweise auch in bilateralen Vorgesprächen mit der Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerseite vorbereitet. Die Gespräche sind grundsätzlich vertraulich, d. h. außer einigen Beratern gibt es keine Zuhörer, ja es wird nicht einmal ein umfassendes Protokoll angefertigt. Die publizierten Kommuniqués²² halten meist nur die wichtigsten Beratungsergebnisse fest. Sie werden am Schluß des Gespräches gemeinsam formuliert. Formelle Abstimmungsverfahren mit Mehrheitsbeschlüssen gibt es nicht.

²¹ Weitere Verbände sollen künftig je nach Thema zu einzelnen Sitzungen eingeladen werden. Mit dem Deutschen Bauernverband und der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände werden bereits jetzt jeweils nach einem Plenargespräch Informationsgespräche geführt.

²² Vgl. Pressemitteilungen des Bundesministeriums für Wirtschaft.

Die Themen der Gespräche ergeben sich grundsätzlich aus den in § 3 StWG genannten „Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten“. Was die konkrete Themenwahl und die Häufigkeit der Gespräche (etwa alle 2—3 Monate) angeht, so ist die Praxis zweifellos über den Minimalauftrag des Gesetzes hinausgegangen. Im Gesetz heißt es, daß die Bundesregierung nur „im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1“ Orientierungsdaten zur Verfügung stellt, die der Bundesminister für Wirtschaft auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern hat. Eine „Gefährdung eines der Ziele des § 1“ dürfte zwar in einer dynamischen Wirtschaft wohl fast immer gegeben sein, doch wäre der Gesetzauftrag formal sicher schon dann erfüllt, wenn der Bundesminister für Wirtschaft nach Vorlage der Jahresprojektionen der Bundesregierung (etwa jeweils im Februar), falls einer der Beteiligten das wünscht, die darin enthaltenen Orientierungsdaten erläutert. Eine solche „autoritäre“ Praxis der Bundesregierung würde aber mit Sicherheit nicht zu einem freiwilligen konzertierten Verhalten führen. Sie würde den übrigen Beteiligten nur noch eine An- oder Einpasserrolle übriglassen, jede Mitberatung des gesamtwirtschaftlichen Rahmens und der dafür erforderlichen Politik aber ausschließen. Genau das ist aber von Anfang an von beiden Sozialpartnern übereinstimmend abgelehnt worden. Die Bundesregierung selbst hat schon in ihrer Stellungnahme vom Januar 1967 zum Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates erklärt: „In diesem sozialen Dialog wird selbstverständlich nicht allein über Lohnpolitik gesprochen werden, sondern über alle anderen wichtigen Fragen, die den Beschäftigungsstand, die Investitions- und Preispolitik der Unternehmungen, die Wettbewerbspolitik, die administrativ veranlaßten Preisänderungen und die Einkommens- und Vermögensverteilung auf längere Sicht betreffen“ (Ziffer 10)²³. Dementsprechend findet eine Art Mitberatung (nicht Mitbestimmung) der Gruppen bei der Aufstellung der Jahresprojektion der Bundesregierung, aber natürlich auch bei der Erörterung der für ihre Verwirklichung notwendigen politischen Maßnahmen statt. So ist es selbstverständlich, daß auch über Themen wie Lohnfortzahlung für kranke Arbeiter oder sog. flankierende finanzpolitische Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung beraten wird. Die Konsequenz ist natürlich eine Art Mitwirkung an der „Vorformung der Politik“²⁴ in regelmäßigen Beratungen. Je nach der sozialphilosophischen Position mag man diese politische Mitwirkung der Gruppen bedauern oder begrüßen.

²³ Bundestagsdrucksache V/1313.

²⁴ Karl Schiller, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, Neue Folge 54, Kiel 1958, S. 14.

Professor Biedenkopf hat sicher recht, wenn er in seiner sehr kritischen rechtspolitischen Betrachtung sagt: „Das Kernproblem der Konzertierte Aktion jedoch ist die in ihr angelegte Vergesellschaftung staatlichen Handelns. Ein Verband, der an der Formulierung politischer Entscheidungen beteiligt wird, nimmt eine Funktion in Anspruch, die außerhalb der privatrechtlichen Zuständigkeit liegt²⁵.“ Es erhebt sich nur die Frage: Ist eigentlich die reine Privatrechtsgesellschaft oder die atomistische Gesellschaft nach Walrasianischem Modell ein erstrebenswertes und vor allem ein realistisches Ziel? Wenn ich es richtig sehe, hat jedenfalls der Verfassungsgesetzgeber sich im Grundrechtskatalog des Grundgesetzes nicht ausschließlich für das liberale und rein privatrechtliche Konzept entschieden. Wie wäre sonst etwa Artikel 9 Absatz 3 GG verständlich, wo es heißt: „(3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.“ Aber ganz unabhängig von der sozialphilosophischen und rechtspolitischen Position und der daraus abgeleiteten Zielvorstellung: Ist die reine Privatrechtsgesellschaft eigentlich eine realistische Norm? Leben wir nicht ohnehin in einer Gruppengesellschaft, in der die organisierten Gruppen so oder so und durchaus nicht ohne Erfolg versuchen, über ihre privatrechtlichen Funktionen hinaus Zugang zu den sog. Makrodektionen zu finden oder sie gar zu usurpieren²⁶? Wenn dem so ist — und die soziopolitischen Analysen scheinen dafür zu sprechen — dann bleibt kaum ein anderer Weg, als die Macht der organisierten Gruppen entweder mit staatlichen Zwangsmaßnahmen zurückzudrängen oder ein System zu entwickeln, um diese Usurpationsversuche in Schranken zu halten und sie in Übereinstimmung mit den Grundprinzipien unseres wirtschaftlichen und politischen Systems zu kanalisieren. Ich halte den letzten Weg nicht nur für den politisch einzig realistischen, sondern auch für den ordnungspolitisch wünschenswerten Weg. Nur so können m. E. die erwähnten wirtschaftspolitischen Zielkonflikte gemildert werden.

V.

Die Anwendung eines so neuartigen Instrumentes, wie die Konzertierte Aktion, bedarf zweifellos in besonderem Maße der sorgfältigen und kri-

²⁵ Kurt *Biedenkopf*, Rechtsfragen der Konzertierte Aktion, in: *Der Betriebsberater* vom 10. September 1968.

²⁶ Vgl. Francois *Perroux*, zitiert bei Karl *Schiller*, *Der Ökonom und die Gesellschaft*, Stuttgart 1964, S. 88.

tischen Kontrolle ihrer Wirkungen und ihrer Bedingungen. Ich möchte deswegen in einer Art Zwischenbilanz aus meiner persönlichen Perspektive über einige Erfahrungen berichten. Dabei bin ich mir bewußt, daß ein abschließendes Urteil gegenwärtig — nach zwei Jahren Praxis — noch nicht möglich ist, ja daß der kritische Punkt oder die eigentliche Bewährungsprobe wahrscheinlich noch bevorsteht.

1. Eine der wichtigsten Erfahrungen — oder besser gesagt — eine Bestätigung unserer Hypothesen ist: Die Konzertierte Aktion ist kein unmittelbar operationales Instrument, mit dem Zielvorstellungen und Aktionen direkt, präzise, d. h. in einem bestimmten Zahlentableau und in einem bestimmten Maßnahmenkatalog, und mit kurzfristiger Wirkung ex ante koordiniert werden können. Eine Festlegung und Bindung der Beteiligten durch formelle Zustimmung zu einem bestimmten Zahlentableau und einer bestimmten Maßnahmenkombination ist nicht möglich. Dazu sind die an den Gesprächen Beteiligten weder legitimiert noch sind sie gewillt, die dafür notwendigen Bindungen einzugehen. Und dazu sind vor allem die Interessendivergenzen — insbesondere auf kurze Sicht — zu groß. Deshalb war auch der Vorschlag des Sachverständigenrates vom Herbst 1967 für einen sog. zweijährigen Rahmenpakt eine klare Überforderung; und er wurde von beiden Sozialpartnern rundweg abgelehnt. Was die Gespräche der Konzertierten Aktion können, ist durch gegenseitige Information und offene Aussprachen — ohne das sonst übliche Ritual und ohne Verzerrung durch die Medien des eigenen Apparates und der Massenkommunikation — die Zielvorstellungen transparenter zu machen und die Zielkonflikte auf ihren eigentlichen Gehalt zurückzuführen, aber nicht mehr.

Die Beratungen in der Konzertierten Aktion sind so im Grunde nichts anderes als ein gemeinsamer Lernprozeß, wobei die quantitativen Tableaus der gesamtwirtschaftlichen Projektionen einen erheblichen pädagogischen Wert bewiesen haben. Dabei war und ist in Zukunft vielleicht noch mehr von Bedeutung, daß die Konzertierte Aktion sich nicht nur mit den jeweils auf kurze Sicht aktuellen Fragen, sondern auch mit der mittel- und längerfristig anzustrebenden Entwicklung und insbesondere der dafür geplanten einkommenspolitisch relevanten Politik befaßt. Auf diesen Aspekt hat auch die Brüsseler Sachverständigengruppe „Einkommenspolitik“ unter Leitung von Professor Bombach mit Nachdruck in ihrem inzwischen publizierten Bericht²⁷ hingewiesen. Im Rahmen der Konzer-

²⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grundkriterien für die Festsetzung der Löhne und damit zusammenhängende Probleme einer Lohn- und Einkommenspolitik, Studien, Reihe Sozialpolitik, 1967, Nr. 19, Ziffer 53.

tierten Aktion sind deshalb schon frühzeitig zwei Arbeitskreise zu den Themen „Einkommens- und Vermögensentwicklung“ und „Probleme der Automation“ gegründet worden, in denen die voraussehbare Entwicklung auf mittlerer Frist und deren Konsequenzen analysiert werden. Dazu gehört aber auch, daß nicht nur quantitativ wirksame, sondern auch qualitativ oder „klimatisch“ wichtige Fragen der sog. Gesellschaftspolitik wie z. B. die Lohnfortzahlungsregelung zur Diskussion gestellt werden. Es ist allerdings unübersehbar, daß gerade bei der Themenabgrenzung für die Gespräche der Konzertierte Aktion die Interessenlage der beiden Sozialpartner unterschiedlich ist. Während die Gewerkschaftsseite den Themenkatalog gerade in dieser Hinsicht erweitern will, ist die Unternehmerseite hier offensichtlich äußerst zurückhaltend²⁸. Bisher ist es allerdings gelungen, z. B. durch Ausklammerung von Fragen mit besonders verhärteten Positionen wie die Mitbestimmungsfrage, diese Interessenunterschiede zu überbrücken. In dieser Divergenz liegt jedoch zweifellos eine erhebliche latente Gefahr für die Konzertierte Aktion.

2. Der bisherige Lernprozeß war aber — das kann man bei kritischer Betrachtung nicht übersehen — insgesamt nur zum Teil erfolgreich. Gewiß nehmen heute in den internen und auch in den öffentlichen Diskussionen und Agitationen der Sozialpartner gesamtwirtschaftliche Argumente und Postulate einen größeren Raum ein als früher. Und die lohnpolitische Einigungsformel des Jahres 1967 „keine negative Lohnpolitik“²⁹ sowie die grundsätzliche Bereitschaft beider Seiten zu einem gleichzeitigen, aufeinander abgestimmten Verhalten³⁰, dokumentierten zweifellos Fortschritte bei der gesamtwirtschaftlichen Orientierung der Lohnpolitik. Und Fritz-Ullrich Fack, ein recht kritischer Beobachter der Bonner Wirtschaftspolitik, konnte am 8. Juni 1968 mit Recht schreiben: Die Konzertierte Aktion „führt zu einer heilsamen Relativierung der früher mit Unnachgiebigkeit verfochtenen Standpunkte und weitet den Blick für das wohlverstandene Interesse“³¹. Soviel ist an den oft herausgestellten positiven Ergebnissen des bisherigen Lernprozesses sicher richtig: Beide Seiten haben zweifellos inzwischen erkannt, daß die lohnpolitischen Entscheidungen nicht isoliert und die Verteilungsfunktionen der Lohnpolitik nicht statisch gesehen werden dürfen. Sie haben — um es in der Terminologie der

²⁸ Vgl. Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1968, S. 13.

²⁹ Vgl. Communiqué vom 1. Juni 1967.

³⁰ Vgl. Communiqué vom 14. Dezember 1967.

³¹ Fritz-Ullrich Fack, Herrschen die Verbände?, in: FAZ vom 8. Juni 1968, Seite 17.

Spieltheorie zu sagen — erkannt, daß es bei der Konzertierten Aktion nicht einfach um ein „Nullsummenspiel“ geht.

Andererseits ist aber auch nicht zu übersehen, daß der Lernprozeß bisher insgesamt erst bescheidene Fortschritte gemacht hat. Nicht nur die offenbar zum Ritual gehörenden geradezu „homerischen Schlachtgesänge“ der beiden Partner in der letzten Lohnrunde, sondern mehr noch die lohnpolitischen Ergebnisse des vergangenen Jahres sind dafür leider nicht zu übersehende Indikatoren. Zwar sprechen eine Reihe von Einzelinformationen aus Tarifverhandlungen des Jahres 1968 dafür, daß ohne die Orientierungsdaten der lohnpolitische lag noch größer geworden wäre; doch zeigt das Jahresergebnis trotz allem eine prozyklische, den weiteren Konjunkturverlauf erheblich vorbelastende Lohnpolitik. Das Orientierungsdatum des Jahreswirtschaftsberichts für die Tarifpolitik von 4 bis 5 % ist 1968 nur knapp erreicht worden. Bei der effektiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit einem Wachstum des realen Bruttosozialprodukts von rd. 7 % ist eine Tariflohnniveauentwicklung von etwa 4,1 % und ein Anstieg der Tariflohnsätze von ca. 4,7 % sicher zu wenig. Damit ist — trotz regelmäßiger Aussprachen in der Konzertierten Aktion über dieses Thema — wiederum der konjunkturpolitisch äußerst problematische Lohn-lag entstanden. Offenbar war die Sorge um den Arbeitsplatz nach der Rezessionserfahrung — wie auch das Rationalisierungsschutzabkommen der IG Metall zeigt — stärker als das Interesse an höheren Löhnen. Dieser lohnpolitische Rückstand ist aber nicht nur eine konjunkturpolitische Gefahr; er ist auch eine Belastung für die weitere Arbeit in der Konzertierten Aktion. Denn er wird — was objektiv sicher falsch ist — in der Sicht des einfachen Gewerkschaftsmitgliedes allzu leicht der Konzertierten Aktion angelastet. Und das kann — zumindest bei mehrmaliger Wiederholung — eine ernste Gefahr für ihren weiteren Bestand bedeuten.

Bei einer kritischen Rückschau auf die Lohnpolitik des Jahres 1968 scheint mir allerdings auch die Frage an den Staat berechtigt, warum denn — trotz der spätestens Mitte des Jahres vorhandenen Einsicht, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Ziele der Jahresprojektion erheblich übertreffen werde, — die Orientierungsdaten nicht nach oben revidiert worden sind. Eine solche Revision hätte die Tarifpolitik in der zweiten Jahreshälfte m. E. noch erheblich forciert. Auf eine solche Revision hat die Bundesregierung jedoch mit Rücksicht auf die dann möglicherweise entstehende Unsicherheit verzichtet. Hier wird zweifellos ein ernstes Problem jeder ex-ante-Koordinierung deutlich, nämlich das der rich-

tigen Prognose. Gewiß kann eine ständige Prognosekorrektur die ex-ante-Koordination der autonomen Entscheidungsträger erschweren; an einer überholten Projektion festzuhalten um des Prinzips der Konstanz der Orientierungsmaßstäbe willen, scheint mir allerdings noch problematischer zu sein. Ich bin der Auffassung, daß man bei einer erheblichen Abweichung der effektiven von der projektierten Entwicklung eine Datenkorrektur nicht scheuen sollte. Die negativen Erfahrungen mit der wenig elastischen früheren Guideline-Politik in den USA zeigt, wohin ein allzu starres Festhalten an einmal gewählten Orientierungsgrößen führt.

3. Neben diesem nur teilweise positiven Ergebnis des ökonomischen Lernprozesses scheint mir jedoch die vielleicht nicht quantifizierbare, wohl aber wahrnehmbare allgemeine Wirkung auf das soziale oder gesellschaftspolitische Klima in der Bundesrepublik von Bedeutung zu sein. Ich bin zwar weit davon entfernt, einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Konzertierte Aktion und der bisher offenkundigen Abwehrreaktion der deutschen Arbeitnehmerschaft gegenüber einer Solidarisierung mit der sozialrevolutionären studentischen Bewegung zu konstruieren. Eine gewisse soziale Stabilisierung scheint mir jedoch — trotz der öffentlichen Auseinandersetzungen zwischen den Verbandsspitzen — in den letzten Jahren unverkennbar eingetreten zu sein. Die Diskussionen auf den Gewerkschaftskongressen 1968 und die Auflockerung mancher erstarrter Fronten vor allem auf der Arbeitgeberseite (z. B. in der Vermögenspolitik) zeigen deutlich die klimatischen Fortschritte. Natürlich kommt dem zugute, daß ein Konjunkturaufschwung im Regelfall zunächst immer Verteilungsprobleme mildert. Das allein ist allerdings wohl kein zureichender Erklärungsgrund.

4. Wichtig ist schließlich, daß durch die Konzertierte Aktion bisher weder die Tarifaufonomie noch die Autonomie und der Führungsanspruch des Staates und der Politik ernsthaft gelitten haben dürften. Das heißt nicht, daß nicht manche vermeintliche Autonomie der Vergangenheit aufgegeben wurde, nämlich jene Autonomie des Kindes, das sich der Wirkungen seiner Taten nicht bewußt ist und deswegen ohne rationale Hemmungen handeln kann. Sicherlich bedeutet ein öffentlich genanntes Orientierungsdatum über die Lohnniveauentwicklung eine gewisse Einengung des Spielraums der Tarifpolitik. In der Konzertierte Aktion ist aber bisher auch nicht die Spur einer eigentlichen „Lohnbörse“ zu finden. Die konkreten Tarifverhandlungen spielen nach wie vor eine eigenständige Rolle, und die Lohnstruktur ist bisher kaum durch globale Entscheidungshilfen oder Absprachen zementiert worden.

Die konsultative Mitwirkung an der „Vorformung der Politik“ hat zwar das Informationsniveau der Bundesregierung über die jeweiligen Interessenkonstellationen verbessert, aber nach meiner Beobachtung hat sie bisher weder die Bundesregierung noch das Parlament ernsthaft in ihrer Handlungsfreiheit eingeengt. Ein deutliches Beispiel dafür ist die vom Bundestag bestätigte Entscheidung der Bundesregierung vom 24. Januar 1968 gegen die von sieben der acht vertretenen Verbände geforderte Senkung der Investitionssteuer. Vieles spricht dafür, daß in diesem Jahr eine ähnliche Situation entstehen könnte. Bisher jedenfalls ist die Konzertierte Aktion weder ein staatlich installiertes „Clearing-house“ der Gruppeninteressen³² noch ein formelles politisches Mitbestimmungsinstitut der Verbände.

5. Die bisherigen Ergebnisse und Teilerfolge der Konzertierten Aktion sind zweifellos durch einige besondere Faktoren und Bedingungen begünstigt worden. Ich möchte hier nur einige der mir besonders wichtig erscheinenden nennen:

a) Die Bildung der Großen Koalition — so umstritten ihre innenpolitischen Wirkungen sonst auch sein mögen — hat einen Teil des gerade bei den Gewerkschaften verbreiteten Mißtrauens gegenüber der staatlichen Wirtschaftspolitik abgeschmolzen. Es spricht vieles für die Hypothese, daß erst ein sozialdemokratischer Wirtschaftsminister kommen mußte, um bei den Industriegewerkschaften die für eine freiwillige Konzertierte Aktion notwendige „Vertrauensbasis“ zu schaffen. Dieser vorher — trotz mancher Versuche — nie recht gelungene Brückenschlag ist natürlich „begünstigt“ worden durch die an der Jahreswende 1966/67 drohende Krisengefahr. Das Ja der Gewerkschaften zur Konzertierten Aktion konnte so gegenüber den eigenen Mitgliedern als eine patriotische Entscheidung in der Stunde der Not und als eine Geburtshilfe für die schon immer geforderte „Neuorientierung der Wirtschaftspolitik“ heroisiert werden.

Die neue innenpolitische Konstellation war wohl eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen *Beginn* der Konzertierten Aktion. Ob sie auch eine *conditio permanens* ist, wage ich nicht zu sagen. Das wird die Erfahrung zeigen müssen. Soviel allerdings scheint mir sicher: Die öffentliche Meinung läßt ein demonstratives Nein zu der Konzertierten Aktion so leicht nicht mehr zu. Aber selbstverständlich gibt es neben dem formellen Austritt auch vielfältige andere Möglichkeiten, die Effi-

³² Vgl. hierzu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium vom 20. Juni 1964.

zienz zu lähmen. Vor allem die Gewerkschaften sind in einer schwierigen Situation: Die Mitarbeit in der Konzertierte Aktion schränkt ihren Spielraum für radikale Forderungen und Agitation ein. Das wiederum mindert für einen Teil der Mitglieder ihre Attraktivität und drückt auf die Mitgliederzahlen.

b) Vorteilhaft für die Konzertierte Aktion ist allerdings die im Vergleich zum Ausland stärkere gesamtwirtschaftliche Orientierung der deutschen Gewerkschaften. Dabei spielt die Struktur der Gewerkschaftsorganisation, vor allem die Tatsache der faktischen Einheitsgewerkschaft, der Gliederung in große, viele Wirtschaftssektoren und Berufsgruppen umfassende Industriegewerkschaften und die Zusammenarbeit in Dachorganisationen eine wichtige Rolle. Die Integration partikulärer Interessen findet so z. T. schon innerhalb der Gewerkschaftsorganisation, aber auch in den großen Unternehmerorganisationen selbst statt.

c) Der nicht öffentliche, vertrauliche Charakter der Beratungen hat die offene und freimütige Aussprache ohne „Fensterreden“ und ohne ständige Rücksichtnahme auf das Echo der eigenen Organisation sehr begünstigt. Diese, jedenfalls in der Anlaufphase, m. E. außerordentlich wichtige Erfolgsbedingung steht natürlich im Widerspruch zu dem gerade aus verfassungspolitischer Sicht berechtigten Postulat einer größeren Publizität. Der Vorwurf der „Wirtschaftspolitik hinter verschlossenen Türen“³³ ist ja bereits mehrfach erhoben worden. Hier gilt es zweifellos in Zukunft einen Mittelweg zu steuern.

d) Die Leistung des Konzertes hängt nicht zuletzt ab von der persönlichen Leistung des Dirigenten. Er muß vor allem ständiger Mittler und Vermittler sein, ohne dabei die wirtschaftspolitische Stabführung aus der Hand zu geben. Er selbst muß die wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge überblicken und durch eigene Vorschläge Kompromisse erleichtern. Hier waren zweifellos günstige Ausgangsbedingungen gegeben.

VI.

Alles in allem ist die Konzertierte Aktion ein Experiment, und zwar ein Experiment, das bisher zwar unverkennbare Teilerfolge gebracht hat, dessen endgültiges Ergebnis aber noch nicht gesichert ist. Bei kritischer und vorurteilsfreier Betrachtung muß zugegeben werden: Gerade 1968 war die angestrebte gesamtwirtschaftliche Orientierung der Lohnpolitik

³³ z. B. Die Aussprache, Bonn, Heft 12, 1968, Seite 283.

alles andere als überzeugend. Das spricht allerdings m. E. nicht gegen das Konzept der Konzertierten Aktion, wohl aber gegen ihre Überforderung. Sie ist ein langwieriger Lernprozeß, der offenbar nur partielle Fortschritte zuläßt.

Was die Form der Konzertierten Aktion angeht, so halte ich eine gewisse Elastizität auch in Zukunft für dringend notwendig. Denn die Konzertierte Aktion wird — wenn sie nicht scheitern will — immer einer Gratwanderung gleichen müssen. Auf der einen Seite ist die Gefahr des Abrutschens in eine uneffiziente Kaminplauderei unverkennbar. Professor Klaus hat in seinem Berliner Referat der jetzigen Form der Konzertierten Aktion diese Prognose gestellt³⁴. Auf der anderen Seite ist bei der von Klaus selbst geforderten Institutionalisierung etwa in Form eines Wirtschafts- und Sozialrates mit verbindlichen Entscheidungen und entsprechenden Sanktionen der verfassungsrechtliche — zumindest aber der verfassungspolitische — Konflikt unvermeidbar.

M. E. gilt es beide Gefahren zu erkennen und sie zu meiden. Bisher scheint mir diese Gratwanderung einigermaßen gelungen zu sein. Was aus der Klaus'schen Perspektive als „Rationalitätsmangel“ erscheinen mag, ist in Wirklichkeit eine für den Erfolg unbedingt notwendige Elastizität. Gardner Ackley, damals noch Vorsitzender des Council of Economic Advisers, hat am 2. Mai 1967 in einer Art Nachruf auf die zunächst von ihm selbst empfohlene, aber später eindeutig gescheiterte (weil zu starre) amerikanische Guide-Line-Politik vor der Gesellschaft amerikanischer Wirtschaftsredakteure gesagt: „Die einzige noch verbleibende Alternative, die ich kenne, empfiehlt sich mir in derselben Weise, wie sich die Demokratie Winston Churchill empfahl — nämlich als das schlechteste System mit Ausnahme aller anderen Systeme. Diese Alternative besteht in dem Versuch, durch Überzeugungskunst und freiwillige Zusammenarbeit eine verantwortungsbewußte Anwendung der privaten Entscheidungsfreiheit in der Lohn- und Preispolitik zu erreichen³⁵.“ Diese Formulierung von Ackley scheint mir hinsichtlich der Lohnpolitik fast eine exakte Definition dessen zu sein, was in der Bundesrepublik mit der Konzertierten Aktion versucht wird.

Hans Tietmeyer, Bad Godesberg

³⁴ Joachim Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O.

³⁵ Gardner Ackley, Das Ende der Leitlinien (vervielfältigte Übersetzung des Manuskriptes).