

# Ist die Konzertierte Aktion als konjunkturpolitisches Instrument geeignet?\*

Von Ingo Schmidt, Berlin

Die Konzertierte Aktion (KA) ist — wie der von Erich *Hoppmann* Ende vorigen Jahres herausgegebene Sammelband „Konzertierte Aktion“ zeigt — erneut Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion. Damit wird teilweise an die Kontroverse zwischen *Biedenkopf* und dem Bundeswirtschaftsministerium aus dem Jahre 1968 um die ordnungspolitische Legitimität der KA angeknüpft. Die seinerzeitige Kontroverse lässt sich in fünf Thesen zusammenfassen<sup>1</sup>:

- Unzulässige Vermengung staatlicher und privater Tätigkeit,
- Gefahr eines Nebenparlamentes, eines verkappten Bundeswirtschaftsrates,
- Beschränkung des Teilnehmerkreises (Zugang zur Konzertierten Aktion),
- mangelnde demokratische Legitimation der an der KA teilnehmenden Verbände und
- mangelnde Publizität der KA.

Soweit die seinerzeitigen Hauptdiskussionspunkte. Die neuere Diskussion um die KA hat sich von der ordnungspolitischen Problematik zur Frage der konjunkturpolitischen Notwendigkeit und Eignung der KA verschoben; d. h., es wird die Frage aufgeworfen, ob überhaupt eine Notwendigkeit zur Ergänzung und Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums besteht und ob bejahendenfalls die KA geeignet ist, die ihr zugedachte Aufgabe auszufüllen.

---

\* Dieser Beitrag stellt die überarbeitete Fassung eines Vortrages dar, den der Verfasser am 19. April 1972 vor der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Ruhr-Universität Bochum gehalten hat. Er setzt sich insbesondere auseinander mit dem Sammelband Erich *Hoppmanns* (Hrsg.): Konzertierte Aktion — Kritische Beiträge zu einem Experiment. Frankfurt/Main 1971.

<sup>1</sup> Vgl. Josef Molsberger: Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion. *Ordo*, Bd. 21 (1970), S. 167 ff.

## I. Entstehungsgeschichte und Ziele der Konzertierten Aktion

Die KA geht zurück auf eine Anregung im zweiten Jahrestagungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1965 (Ziff. 188 ff.). Darin hatte der Sachverständigenrat als Weg zu einer „Stabilisierung ohne Stabilisierungskrise“ eine sog. „Konzertierte Stabilisierungsaktion“ empfohlen, die dem Geldwertschwund in der Hochkonjunktur durch eine Verhaltenskoordinierung der staatlichen Instanzen und der autonomen Gruppen entgegenwirken sollte. Dieser Vorschlag des Sachverständigenrates stieß durchaus auf die Bereitschaft der autonomen Tarifpartner, sich an einer solchen Aktion im Interesse der Geldwertstabilität zu beteiligen, scheiterte jedoch seinerzeit an dem Widerspruch von Bundeskanzler Erhard. Erst im Jahre 1967 wurde die KA im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verankert. Das Stabilitätsgesetz will im Hinblick auf den in § 1 des Gesetzes vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum) unter der Rahmenbedingung der Einhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung das traditionelle geld- und kreditpolitische Instrumentarium durch eine antizyklische Finanzpolitik (d. h. steuerpolitische Beeinflussung der Unternehmer- und Arbeitnehmereinkommen und eine gesamtwirtschaftliche ex-ante-Koordinierung der autonomen Entscheidungen der verschiedenen staatlichen Instanzen im Konjunktur- und Finanzplanungsrat) sowie die Institution der KA ergänzen<sup>2</sup>. Nach § 3 des Stabilitätsgesetzes soll die Bundesregierung im Falle der Gefährdung eines der in § 1 vorgegebenen gesamtwirtschaftlichen Ziele Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (sog. Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Verfügung stellen. Der federführende Wirtschaftspolitische Ausschuß des Deutschen Bundestages begründete die Notwendigkeit einer KA wie folgt<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Es ist beabsichtigt, das Stabilitätsgesetz wie folgt zu novellieren: 1. Einführung konjunkturpolitisch bedingter Investitionsabgaben und -zugaben; 2. Vergrößerung des Ermächtigungsspielraums für befristete Einkommens- und Körperschaftssteuerzuschläge über die 10 % hinaus; 3. weitere Kreditbeschränkungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand (weniger als 80 % der Kreditaufnahme in den letzten 5 Jahren); 4. Erweiterung der Konjunkturausgleichsrücklage (mehr als 3 % der vorjährigen Steuereinnahme); 5. Pflicht zur generellen Einführung von Eventualhaushalten; 6. stärkere Einschaltung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in die aktuelle Politik.

<sup>3</sup> Zitiert nach Otto Schlecht: Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1968. S. 16 f.

„Der Regierungsentwurf erschien dem Ausschuß insofern noch nicht genügend ausgewogen, als der Bundesregierung nicht ausdrücklich aufgegeben war, in Zusammenarbeit mit den großen autonomen Gruppen unserer Industriegesellschaft eine den jeweiligen Konjunktur- und Wachstumsbedingungen angemessene Einkommenspolitik anzustreben. Eine solche Koordinierung der staatlichen Wirtschaftspolitik mit den Entscheidungen der autonomen Gruppen ist aber zur Erreichung der in § 1 genannten Ziele unter den heutigen und künftigen wirtschaftlichen Bedingungen unerlässlich. Darin liegt im übrigen weder ein Verzicht auf den staatlichen Führungsauftrag, noch wird die Autonomie der Tarifpartner beeinträchtigt. ... Der Ausschuß hält diese Vorschrift jedoch für notwendig, weil er glaubt, daß Tarifautonomie auch Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedeutet, und daß ein konzertiertes Verhalten zwischen der staatlichen Wirtschaftspolitik und den Entscheidungen der sozialen Gruppen für eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Entwicklung unerlässlich ist. Das Gesetz muß deshalb nach Auffassung des Ausschusses nicht nur der Bundesregierung die Möglichkeit bieten, die Initiative für konzertierte Aktionen zu ergreifen, sondern sie im Falle der Gefährdung der Ziele nach § 1 verpflichten, eine konzertierte Aktion einzuleiten.“

## II. Die konjunkturpolitische Notwendigkeit und Eignung der Konzertierten Aktion

### 1. Notwendigkeit der Ergänzung des konjunkturpolitischen Instrumentariums

Hinsichtlich der Notwendigkeit und Ergänzung des konjunkturpolitischen Instrumentariums werden in der Literatur zwei Auffassungen vertreten<sup>4</sup>. Nach der postkeynesianischen Konflikthypothese bedarf die Geld- und Finanzpolitik einer Ergänzung durch die Einkommenspolitik, worunter nach Auffassung der Bundesregierung eine ex ante-Abstimmung der Bundesregierung mit den autonomen Tarifpartnern anhand gemeinsamer Orientierungsdaten verstanden werden soll. Die Anhänger der neoquantitätstheoretischen Harmoniehypothese sehen dagegen insbesondere in der Kontrolle der Geldmenge und einer aktiven Wettbewerbspolitik die entscheidenden Aktionsparameter; sie sprechen sich vielfach für eine autonome Globalsteuerung durch Regelmechanismen aus.

*Die Harmoniehypothese:* Die Anhänger der Harmoniehypothese gehen davon aus, daß der Staat die Aufgabe habe, „die Marktdaten so zu beeinflussen, daß ein zielkonformes Verhalten aller Gruppen erzwungen wird“<sup>5</sup> (Parallele zum Wettbewerb als Kontrollmechanismus, der die Wirtschaftssubjekte dazu zwingt, sich im Sinne eines vorgege-

<sup>4</sup> Vgl. dazu Artur Woll: Inflationstheoretische Begründung der konzertierten Einkommenspolitik. In: Hoppmann: a.a.O., S. 120 f.

<sup>5</sup> Dieter Pohmer und Werner Göckeler: Konzertierte Aktion und Finanzpolitik. In: Hoppmann: a.a.O., S. 76.

benen Zielkataloges zu verhalten). Nach Auffassung der Vertreter dieser Richtung benötigt die Wirtschaftspolitik keine neuen Instrumente, vielmehr müssen die bereits vorhandenen Instrumente, insbesondere die Geldpolitik, im Hinblick auf die Beeinflussung der monetären Gesamtnachfrage entsprechend eingesetzt werden. Nach Ansicht von *Woll*<sup>6</sup> beruht die Vorstellung, daß die Geld-, Finanz- und Währungspolitik der Ergänzung durch eine Einkommenspolitik bedarf, hinsichtlich der Geldpolitik auf nichtmonetären Inflationstheorien (seller's inflation und demand shift inflation), die jedoch entweder wissenschaftlich nicht hinreichend fundiert seien oder eine Erklärung für allgemeine und andauernde Preissteigerungen bieten. *Woll* sagt in diesem Zusammenhang<sup>7</sup>:

„Die Erklärung für andauernde Preisniveauänderungen ist immer die gleiche: stets wurde die Geldmenge im Vergleich zum realen Volkseinkommen überproportional (bzw. unterproportional) ausgebreitet. Das ist langfristig gesehen eine notwendige Bedingung. Daraus ist zu schließen — was verfeinerte Ursachenanalysen untermauern —, daß von kurzfristigen Schwankungen abgesehen, die Inflation (und Deflation) ein monetäres Phänomen ist.“

Jedoch räumen auch die Anhänger einer neoquantitätstheoretischen Variante ein, daß die Geldpolitik in der Praxis auf gewisse Schwierigkeiten stößt<sup>8</sup>. So weist z. B. der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1969 (Ziff. 234 und 238) darauf hin, daß die konjunkturpolitische Reaktionszeit im Bereich der Währungspolitik mindestens ein Jahr, in dem der Geld- und Finanzpolitik ein halbes Jahr beträgt<sup>9</sup>.

Abgesehen von dem konjunkturpolitischen time-lag in Erkenntnis, Entscheidung und Wirkung<sup>10</sup> läuft nach überwiegender Auffassung

<sup>6</sup> Vgl. *Woll*: a.a.O., S. 138.

<sup>7</sup> Vgl. *Woll*: a.a.O., S. 132.

<sup>8</sup> Vgl. Ernst Dürr (Reform der Geldpolitik statt Konzertierter Aktion. In: *Hoppmann*: a.a.O., S. 141 ff.), der folgende die Effizienz der geldpolitischen Instrumente vermindrende Faktoren untersucht: zu später Einsatz der Instrumente; zu langer Bremsweg der Maßnahmen; Unwirksamkeit bei geringerer Zinsreagibilität der Investitionsentscheidungen; konterkariende Liquiditätszuflüsse aus dem Ausland, Aktionen der Finanzpolitik sowie Lohnveränderungen. — Vgl. auch *Woll*: a.a.O., S. 137. — Der *Wirtschaftswissenschaftliche Beirat beim BMWF* betont in seinem Gutachten zur Frage der Regelmechanismen (Regelmechanismen und regelgebundenes Verhalten in der Wirtschaftspolitik. Bundesanzeiger Nr. 42/1972, S. 2 - 5), daß „die automatisierte Erhöhung der inländischen Geldmenge um eine Rate pro Zeitperiode ... selbst bei flexiblen Wechselkursen und voller Interventionsfreiheit auf dem Devisenmarkt“ die vollständige Herrschaft der Zentralbank über die Geldmenge in einer Volkswirtschaft voraussetzt (kein Ausweichen der Banken i. w. S. auf Surrogate). — Vgl. zum Friedmanschen monetären Konzept die kritischen Beiträge von Nicholas Kaldor: Die neue Geldlehre. Ifo-Studien, 16. Jg. (1970), S. 41 ff. — Claus Köhler: Thesen und Gegenthesen. WWA Bd. 105 (1970), S. 31 ff.

<sup>9</sup> Hans Jürgen Schmahl (Globalsteuerung der Wirtschaft. Hamburg 1970. S. 75) weist darauf hin, daß ein enger Zusammenhang zwischen Geldversorgung und der Entwicklung des Sozialprodukts nur mittel-, aber nicht kurzfristig gegeben ist.

<sup>10</sup> Vgl. dazu Otto Schlecht: Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus. Tübingen 1972. S. 10 f.

eine zu hart eingesetzte Geld- und Kreditpolitik bei der Bekämpfung inflationär wirkender Lohnerhöhungen Gefahr, ein bestimmtes Maß an Unterbeschäftigung zu erzeugen, und gerät damit in Konflikt zu dem politischen Tabu der Vollbeschäftigung sowie dem Ziel eines stetigen und angemessenen Wachstums<sup>11</sup>.

Die Vorstellungen der Anhänger der Harmoniehypothese laufen daher auf eine quasi-automatische Globalsteuerung durch Regelmechanismen<sup>12</sup> hinaus, womit an die Stelle diskretionärer, oft langwieriger und zudem interessengebundener ad-hoc-Entscheidungen ein auf Dauer angelegter transparenter, besser kontrollierbarer und vorsehbarer Mechanismus tritt, der Abweichungen des Ist- vom gewünschten Sollwert bei Vorliegen bestimmter Indikatoren korrigiert (z. B. Zugangsranten in der Sozialen Rentenversicherung).

*Die Konflikthypothese:* Die Vertreter dieser Richtung begründen die Notwendigkeit der KA als Instrument zur Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Verbänden mit den geldwertgefährdenden Konsequenzen der Verbandsmacht (machtheoretische Erklärung von Inflation). So weist z. B. Watrin<sup>13</sup> darauf hin, daß selbst von den Kritikern der kostenseitigen Verursachung von Inflationen durch Verbandsmacht nicht in Abrede gestellt werde, daß die ökonomische Machtstellung der autonomen Gruppen zumindest temporär Kostenstöße erlaubt, was bei unelastischem Geldangebot dann zu Unterbeschäftigung führe. Die Marktmacht wäre dann mehr unter beschäftigungs- als unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten von Bedeutung. Da im Interesse der Sicherung der Vollbeschäftigung eine elastische Geldpolitik wahrscheinlicher ist, wird die Überwälzung von Kosten-

<sup>11</sup> Christian Watrin (Geldwertstabilität, konzertierte Aktion und autonome Gruppen. In: Hoppmann: a.a.O., S. 204) weist daher u. E. zu Recht darauf hin, daß „alle demokratischen Regierungen bei Strafe des Mandatsverlustes implizit oder explizit die Vollbeschäftigung garantieren müssen. Im entscheidenden Moment werde daher der offene Konflikt gescheut und die Notenbank — sei sie unabhängig oder Regierungsorgan — müsse in die erforderliche Geldmengenexpansion einwilligen. Folglich sei die erforderliche Geldmengenexpansion im Rahmen des für hochentwickelte und marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaftssysteme typischen Kräftegleichgewichts zwischen Regierung, Notenbank und Verbänden innerhalb von bestimmten Spielräumen, die durch das Ausmaß der relativen Autonomie der Notenbank abgesteckt werden, i. d. R. gegeben.“

<sup>12</sup> Vgl. *Wirtschaftswissenschaftlicher Beirat beim BMWF* (a.a.O.), der die Möglichkeiten der Konstruktion umfassender und komplexer Regelmechanismen zur Realisierung der in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft verankerten Ziele mangels entsprechender Konjunkturmodelle und umfassender Indikatoren derzeit für gering hält. Dagegen seien partielle Regelmechanismen mit mittelfristiger Orientierung vom wirtschaftswissenschaftlichen Standpunkt aus leichter konstruierbar. — Zu den vom Beirat angedeuteten Schwierigkeiten bei der Konstruktion von Regelmechanismen vgl. auch Schlecht: Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 39 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Watrin: a.a.O., S. 203 f. und 205 Fn. 3.

und Gewinnerhöhungen erleichtert; einem solchen monetär alimentierten Inflationsprozeß sind dann faktisch keine Grenzen gesetzt.

*Klaus*<sup>14</sup> als ein Exponent der Konflikthypothese weist auf den notwendigen Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen hin, der durch unsere pluralistische Gesellschaft bedingt sei. Die Bipolarität von Individual- und Staatssphäre sei überholt; in Wirklichkeit hätten wir es mit einem Pluralismus der gesellschaftlichen Gruppen, einem Pluralismus der Steuerungsinstanzen (Geld- und Finanz- sowie Lohnpolitik) und einem Pluralismus der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen (vgl. § 1 Stabilitätsgesetz) zu tun. Die Strategie einer Mono-Steuerung müsse daher zugunsten der Entwicklung eines pluralistischen Steuerungssystems zurücktreten. Auf den gleichen Grundgedanken hat bereits *Tinbergen* hingewiesen, wonach bei einer Vergrößerung der Zahl der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen (vgl. § 1 Stabilitätsgesetz) auch die Zahl der wirtschaftspolitischen Instrumente vermehrt werden muß, d. h., jeder zusätzliche Aktionsparameter hilft Inkompakibilitäten zu vermeiden<sup>15</sup>.

Hinsichtlich der Lohnbildung ist zwischen der Mikro- und Makroebene zu unterscheiden<sup>16</sup>. Nur hinsichtlich der Lohnstruktur kann man noch davon ausgehen, daß die Selbststeuerung über den Marktpreismechanismus als adäquates Lenkungsmittel erfolgt; hinsichtlich des Lohnniveaus muß man die Lohnpolitik mehr dem Makrobereich zurechnen, in welchem die Lohnhöhe im Wege einer Verhandlungsstrategie zwischen den Tarifpartnern fixiert wird.

Um die im Hinblick auf die Geldwertstabilität unerwünschten Folgen der Verbandsmacht zu bekämpfen, stehen drei Strategien zur Diskussion<sup>17</sup>:

1. Der konsequenteste und politisch zugleich schwierigste Weg würde in einer Reduktion der wirtschaftlichen Macht der autonomen Gruppen (Gewerkschaften und Unternehmerverbände) bestehen<sup>18</sup>. Der

<sup>14</sup> Vgl. Joachim *Klaus*: Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion. Z. f. Nat.ök., Bd. 29 (1969), S. 385 ff.

<sup>15</sup> Der Zielkonflikt zwischen Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität, dessen Ausmaß durch die Phillips-Kurve gemessen werden kann, wird gemildert, was seinen geometrischen Ausdruck in einer Drehung und/oder Verschiebung der Phillips-Kurve findet.

<sup>16</sup> Vgl. *Klaus*: Der Wandel, a.a.O., S. 391 f. — *Schlecht*: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 6 f.

<sup>17</sup> Vgl. *Watrin*: Geldwertstabilität, a.a.O., S. 206 ff. — Herbert *Giersch* (Lohnpolitik und Geldwertstabilität. Kiel 1967. S. 4 f.) unterscheidet ebenfalls drei Möglichkeiten: 1. Deflationspolitik, 2. Einschränkung der Tarifautonomie und der freien Preisbildung (Strategie der direkten Kontrollen) und 3. Intensivierung des Preiswettbewerbs durch handelspolitische Maßnahmen in Verbindung mit Regeln für eine kostenneutrale Lohnpolitik (Strategie der indirekten Kontrollen).

<sup>18</sup> Die Zersplitterung der englischen Gewerkschaften und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Lohnkämpfe von Minigewerkschaften könnten an dieser These allerdings Zweifel auftreten lassen.

Mißbrauch der wirtschaftlichen Macht zu Lasten Dritter würde derart systemverändernde Interventionen rechtfertigen; zudem wäre eine Reduktion der wirtschaftlichen Macht von Gewerkschaften und Unternehmen kompatibel mit der Aufrechterhaltung der Tarifautonomie und Freiheit der Preisbildung.

2. Direkte Eingriffe des Staates in die freie Lohn- und Preisbildung, wie sie z. B. in Großbritannien und den Niederlanden erprobt werden, sind — nach derzeit überwiegender Auffassung — nicht ordnungskonform, da sie die Tarifautonomie und die unternehmerische Freiheit hinsichtlich der Preisbildung einschränken. Eine solche Politik hat sich, abgesehen von der Frage der Ordnungskonformität, in der Regel als wenig praktikabel erwiesen<sup>19</sup>.

3. Die dritte Strategie bestünde in der Möglichkeit einer Verhaltenskoordinierung zwischen Regierung und Verbänden auf freiwilliger Basis im Rahmen einer KA, wie sie in § 3 des Stabilisierungsgesetzes vorgesehen ist. *Schlecht* (Ministerialdirektor vom Bundeswirtschaftsministerium)<sup>20</sup> hat darauf hingewiesen, daß in einer pluralistischen Gesellschaft ohne die Aufstellung von Verhaltens- und Koordinierungsregeln die staatlichen Eingriffe härter ausfallen und die privaten Auseinandersetzungen spannungsreicher sein würden, die Gesamt- und Einzelsteuerung also erschwert werden würde.

Nach dieser Darstellung der beiden divergierenden Auffassungen über die Notwendigkeit der Ergänzung des konjunkturpolitischen Instrumentariums soll im folgenden Abschnitt auf die Frage der Eignung der KA zur Verhaltenskoordinierung eingegangen werden. Dabei wird eine entscheidende Rolle spielen, ob und inwieweit es möglich ist, die Motivation der an der KA teilnehmenden Verbände zu beeinflussen und für eine entsprechende Motivtransformation — sei es mit oder ohne Druck — zu sorgen.

<sup>19</sup> Zu den Erfahrungen mit der Einkommenspolitik in den USA, England, den Niederlanden und Schweden als Stabilitätspolitik vgl. SVR Jahresgutachten 1967 (JG 1967), Ziff. 373 ff., 403: „Die einkommenspolitischen Bemühungen in anderen Ländern haben gezeigt: wirksame Einkommenspolitik ist nicht unmöglich; in allen hier betrachteten Fällen hat die staatliche Wirtschaftspolitik, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und für unterschiedlich lange Zeit, auf die Mitwirkung der sozialen Gruppen, auf die es vor allem ankommt, rechnen können. Es dürfte aber auch unverkennbar sein, daß jede Einkommenspolitik scheitern muß, wenn sie nicht Teil einer umfassenden Wirtschaftspolitik ist, in der die einkommenspolitischen Ziele und die übrigen Ziele der Wirtschaftspolitik aufeinander abgestimmt sind.“ — Vgl. F. Hartog (Die Inflationsbekämpfung in den Niederlanden. In: Die Inflationsbekämpfung in den Niederlanden und der BRD. Eindhoven 1971. S. 6 - 9), der auf die Lohnexpansion in den Jahren nach 1963 mit jährlichen Steigerungsraten von 10 - 12 % hinweist, nachdem jahrelang eine zurückhaltende Lohnpolitik im Interesse der Sicherung von Ausfuhr und Arbeitsplätzen betrieben wurde, die zwischen Regierung und Sozialpartnern auf der Grundlage eines public spirit abgestimmt worden war.

<sup>20</sup> Vgl. Schlecht: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 10.

## 2. Die Eignung der Konzertierten Aktion zur Verhaltenskoordinierung durch Beeinflussung der Motivation<sup>21</sup>

*Argumente pro Motivbeeinflussung:* Der zentrale Ansatzpunkt der KA liegt in der Verbesserung des Informationsniveaus aller Beteiligten anhand gemeinsamer Orientierungsdaten, die von der Bundesregierung zur Verfügung gestellt werden<sup>22</sup>. Nach Ansicht der Bundesregierung werden durch die KA gesellschaftliche Konflikte oder lohnpolitische Auseinandersetzungen zwar nicht vermieden, jedoch würden die Konflikte auf das sachlich Notwendige eingegrenzt und Entscheidungen rationaler gemacht werden. Die großen wirtschaftlichen Gruppen werden im Rahmen der KA über die Auswirkungen der beabsichtigten staatlichen Maßnahmen sowie die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung „aufgeklärt“, so daß sie sich im Rahmen der eigenen Interessen entsprechend verhalten können. Die KA ist insofern kein Ersatz, sondern nur eine notwendige Ergänzung der Konjunkturpolitik, um die Erwartungsparameter der Sozialpartner zu beeinflussen und time-lags in der Anpassung zu verkürzen<sup>23</sup>. Die an der KA Beteiligten seien so gezwungen, sich mit den diskutierten ökonomischen Sachzwängen auseinanderzusetzen und in Kenntnis der gegebenen gesamtwirtschaftlichen Ziele und Möglichkeiten zu handeln. „Konflikte sollen hier nicht eliminiert, wohl aber durch mehr Transparenz der Voraussetzungen und Konsequenzen eingeengt und durchschaubarer gemacht werden<sup>24</sup>.“ Die KA soll also eine Art sozialpädagogische Funktion ausüben und die Einsicht in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge derart erweitern, daß sich letztlich eine freiwillige ex-ante-Verhaltenskoordinierung der autonomen Gruppen und des Staates im Interesse des Gesamtwohles ergibt; es soll quasi ein neuer „contrat social“ (*Schiller*) entstehen. D.h., durch Hebung des Informationsniveaus der Beteiligten soll eine allgemeine Einsicht in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge geschaffen werden, die die Unternehmens- und Gewerkschaftsverbände zu einer nicht geldwertgefährdenden Verhaltensweise veranlaßt<sup>25</sup>.

Durch eine entsprechende Auswahl der Vertreter der maßgeblichen Industriegewerkschaften sowie der ihnen gegenüberstehenden Arbeitgeberverbände (Kritik *Biedenkopfs* zum Problem der Begrenzung des

<sup>21</sup> Vgl. *Hoppmann*: Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung. In: *Hoppmann*: a.a.O., S. 271 ff., zum Problem der Motivbeeinflussung und Motivtransmission.

<sup>22</sup> Vgl. *Schlecht*: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 17 - 19.

<sup>23</sup> Vgl. *Schlecht*: Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 35 und 50 ff.

<sup>24</sup> Hans *Tietmeyer*: Konzertierte Aktion — Konzept, Praxis und Erfahrungen. Kredit und Kapital, 2. Jg. (1969), S. 179 ff., 187.

<sup>25</sup> Vgl. Egon *Tuchtfeld*: Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik. In: *Hoppmann*:

Teilnehmerkreises) muß für eine interne Motivtransmission<sup>26</sup> im Rahmen der Gewerkschaften und Verbände gesorgt werden. *Biedenkopf* hat darauf hingewiesen, daß die an der KA teilnehmenden Verbände entsprechend demokratisch organisiert bzw. legitimiert sein müssen, was derzeit für viele Unternehmensverbände noch nicht zutreffe<sup>27</sup>. Diese Motivtransformation funktioniert bei den Gewerkschaften relativ gut, da die Vorsitzenden der größten Industriegewerkschaften als DGB-Bundesvorstandsmitglieder an der KA teilnehmen; dagegen bestehen in dieser Hinsicht Probleme bei den Arbeitgeberverbänden, die eventuell durch Teilnahme von Vertretern des DII behoben werden könnten, dessen Berichten die Wirtschaft großen Wert beimißt.

Gegen die Mitwirkung an der „Vorformung der Politik“ (*Schiller*) im Rahmen der Konzertierten Aktion ist von *Biedenkopf*<sup>28</sup> rechtspolitisch eingewandt worden, daß hiermit Verbände an der Formulierung politischer Entscheidungen faktisch beteiligt werden, die außerhalb ihrer privatrechtlichen Zuständigkeit liegt. Dagegen haben die Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, *Schlecht* und *Tietmeyer*<sup>29</sup>, m. E. zu Recht darauf hingewiesen, daß wir in einer pluralistischen Gesellschaftsordnung leben, in welcher die organisierten Gruppen so oder so Zugang zu den Makrodezisionen finden oder sie gar zu usurpieren trachten<sup>30</sup>.

Wenn dem aber so ist — und soziopolitische Analysen sowie die Erfahrungen des wirtschaftspolitischen Alltages bestätigen das —, dann bleibt nur die Möglichkeit, entweder die Macht der organisierten Gruppen durch staatliche Zwangsmaßnahmen zurückzudrängen (Verbot der Verbandstätigkeit) oder mit Hilfe des Systems der KA die Interessen dieser Gruppen zu „kanalisieren“. Die Diskussion um die ordnungspolitische Legitimität der KA hat diese Problematik bisher vernachlässigt; man hat vielmehr so argumentiert, als ob wir noch in einer heilen Welt mit reinlicher Trennung zwischen privater und staatlicher Tätigkeit lebten. Die Frage nach der ordnungspolitischen Legi-

a.a.O., S. 19 ff., zur gezielten instrumentalen Verwendung von Informationen als Fall der „Moral Suasion in der Wirtschaftspolitik“, wenn dadurch eine Verhaltensbeeinflussung der angesprochenen Wirtschaftssubjekte erreicht werden soll (S. 33).

<sup>26</sup> Vgl. *Hoppmann*: Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, a.a.O., S. 275 ff.

<sup>27</sup> Vgl. *Molsberger*: a.a.O., S. 170.

<sup>28</sup> Vgl. Kurt *Biedenkopf*: Rechtsfragen der Konzertierten Aktion. Der Betriebsberater, 23. Jg. (1968), S. 1005 ff.

<sup>29</sup> Vgl. *Schlecht*: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 21. — *Tietmeyer*: a.a.O., S. 191.

<sup>30</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil (GGO II) i. d. F. vom 29. 9. 1971, der bei der Vorbereitung von Gesetzen die Heranziehung der „Vertretungen der beteiligten Fachkreise“ vorsieht. Wenngleich es sich nur um eine Kann-Vorschrift handelt, kommt ihre Handhabung dennoch einer Muß-Vorschrift gleich. Vgl. auch § 25 Abs. 1 GGO II, der die Zuleitung von Gesetzesentwürfen an die „beteiligten Fachkreise oder Verbände“ im Sinne des § 23 ausdrücklich vorsieht.

timität muß realistischerweise die Suche nach dem kleineren Übel beinhalten.

Die im Rahmen der KA erfolgende Motivbeeinflussung dürfte neben den ökonomischen zudem gesellschaftspolitische Aspekte aufweisen, indem ein gesellschaftspolitischer Integrationsprozeß insbesondere der Arbeitnehmerschaft stattfindet, der mögliche ökonomische, soziale und politische Konflikte zu mildern in der Lage ist. Diese Überlegungen finden eine gewisse Stütze, wenn man an das Verhalten der Gewerkschaften z. B. in Großbritannien oder Frankreich denkt<sup>31</sup>.

*Argumente contra Motivbeeinflussung:* Nach Ansicht der Gegner der KA steht die Annahme einer freiwilligen ex-ante-Verhaltenskoordinierung von Regierung und autonomen Verbänden im Interesse gesamtwirtschaftlicher Ziele und insbesondere der Geldwertstabilität im Widerspruch zu fundamentalen Erklärungsprinzipien der Wirtschaftstheorie<sup>32</sup>. Verhaltenstheoretisch müsse man davon ausgehen, daß sowohl Wirtschaftssubjekte und Gruppen als auch soziale Organisationen wie Parteien und Regierungen sich weniger von altruistischen Motiven als von der rationalen Verfolgung ihrer individuellen oder kollektiven Ziele leiten ließen.

Für die handelnden Wirtschaftssubjekte ist daher nicht die Einsicht in eine vermeintlich „wahre“ Interessenlage maßgebend, sondern die Abwägung von „Aufwand“ und „Ertrag“. Wird dieser verhaltentheoretische Erklärungsansatz auf die KA angewendet, so folgt aus diesem Erklärungsansatz, daß die KA nur dann erfolgreich zu sein verspricht, wenn sie allen Beteiligten eine bessere Befriedigung ihrer jeweiligen Interessen zu gewähren verspricht. Sieht man als vorrangiges Ziel der autonomen Verbände eine Einkommenserhöhung an, dann wird es zu einer freiwilligen Verhaltenskoordinierung nur bei gleichgerichteten Interessen — wie in der Talsohle der Konjunktur — kommen. Da nach dem Downsschen Erklärungsansatz<sup>33</sup> das vorherrschende Interesse der Politiker und Funktionäre auf die Erhaltung ihrer Herrschaftsposition gerichtet ist (Stimmenmaximierung und Sieg im Wahlkampf), erscheint es fraglich, ob die Geldwertstabilität für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ein lohnendes Ziel ist, da seine Verwirklichung den autonomen Gruppen keine großen „Erträge“ verspricht. Nach Ansicht von Watrin<sup>34</sup> ist es daher vom Standpunkt der autonomen Gruppen wegen der unsicheren Erfolgsaussichten gemeinsamer Stabilisierungsmaßnahmen (mangelnde außenwirtschaftliche Ab-

<sup>31</sup> Vgl. Schlecht: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 33 f.

<sup>32</sup> Vgl. Watrin: a.a.O., S. 217 - 219.

<sup>33</sup> Vgl. dazu Anthony Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen 1968. — Mancour Olson: Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen 1968.

<sup>34</sup> Vgl. Watrin: a.a.O., S. 221.

sicherung) durchaus rational, auf „Aufwendungen“ zugunsten der Geldwertstabilität zu verzichten.

Gegen diese verhaltenstheoretische Kritik von *Watrin* wird seitens des BMWF eingewandt, daß die Teilnehmer an der KA nicht zu einem Verhalten gegen ihre eigenen Interessen veranlaßt werden sollen, sondern zu einer richtigen Einschätzung der eigenen Lage und Berücksichtigung der Reaktionen der anderen Teilnehmer der KA (Tarifpartner sowie Staat); d. h., die Teilnehmer der KA sollen ihre eigenen Interessen im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten und Sachzwänge wahrnehmen. Dabei handele es sich um einen langfristigen Denkprozeß bei den Gewerkschaften und einen sinnvollen Zwang, sich mit gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen auseinanderzusetzen.

Im Rahmen der Kritik an der möglichen Motivbeeinflussung bzw. Motivtransmission wird häufig bezweifelt, ob die Lohnpolitik zur Beeinflussung des makroökonomischen Lohnniveaus überhaupt geeignet ist, da die KA nur die Tariflöhne, aber nicht die davon abweichenden Effektivlöhne beeinflussen kann (*Lohndrift*)<sup>35</sup>. Es wird befürchtet, daß die möglichen positiven Wirkungen einer gesamtwirtschaftlich orientierten Tariflohnpolitik von korrigierenden Marktkräften kontektiert werden. Sicherlich kann eine im Rahmen der KA vorgenommene Verhaltenskoordinierung hinsichtlich des Lohnniveaus nicht gegen die Grundrichtung der Marktkräfte vorgenommen werden; andererseits darf nicht verkannt werden, daß die Effektivlohnentwicklung von der Tarifpolitik abhängt. Die Tarifpolitik hat erfahrungsgemäß sehr wohl einen eigenen Spielraum, „innerhalb dessen sie die Effektivlohnentwicklung beeinflussen kann. Wenn die Grundrichtung der Konjunkturentwicklung allerdings in eine andere Richtung zieht, wird der Spielraum überschritten und jede tarifpolitische Verhaltenskoordinierung unwirksam“<sup>36</sup>.

So hat *Gerfin*<sup>37</sup> in einer empirischen Untersuchung festgestellt, daß zwischen Tariflohnanstieg und Lohndrift ein positiver Zusammenhang besteht. Zwar verändert sich die Lohndrift im Konjunkturverlauf, jedoch verlaufen die Anstiegsraten der Tariflöhne und der Effektivverdienste absolut synchron. *Gerfin* kommt daher zu dem Ergebnis, daß zwischen Tariflohnanstieg, Effektivlohnanstieg und Lohndrift eine multiple Interdependenz mit wechselnden Einflußstärken je nach den herrschenden ökonomischen und institutionellen Konstellationen besteht.

<sup>35</sup> Vgl. Joachim Klaus: Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen. In: Helmut Arndt (Hrsg.): Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Berlin 1969. S. 100 ff., 188.

<sup>36</sup> Tietmeyer: a.a.O., S. 188.

<sup>37</sup> Vgl. Harald Gerfin: Ausmaß und Wirkung der Lohndrift. In: Arndt: a.a.O., S. 472 ff., 491 ff. und 512.

*Beeinflussung der Motivation durch Ausübung von Druck:* Die Verhaltenskoordinierung innerhalb der KA beruht auf freiwilliger Grundlage. Wenngleich die Bundesregierung nicht müde wird zu betonen, daß es sich bei der KA um eine freiwillige Verhaltenskoordinierung handelt, so werden dennoch in der Literatur<sup>38</sup> Möglichkeiten und Notwendigkeit erörtert, durch Androhung von Sanktionen oder Versprechen von Belohnungen die motivbeeinflussende Wirkung abzusichern.

Eine Belohnung für eine freiwillige Verhaltenskoordinierung könnte in einem gegenseitigen wirtschaftlichen „do ut des“ bestehen; d. h., als Preis für einen freiwilligen Konsensus wird den Tarifpartnern eine Mitentscheidung über die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen im Sinne einer Vorformung der Wirtschaftspolitik eingeräumt. Die Gesprächsthemen werden von der reinen Lohn- und Einkommenspolitik im Rahmen der „sozialen Symmetrie“ auf weitere Gesprächsthemen ausgedehnt, worin *Biedenkopf* und andere Autoren allerdings die Gefahr eines verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Bundeswirtschaftsrates erblicken.

### III. Die bisherigen Erfahrungen mit der konjunkturpolitischen Eignung der Konzertierten Aktion (Ein Soll-Ist-Vergleich)<sup>39</sup>

Die KA ist Mitte 1967 auf Grund des § 3 des Stabilitätsgesetzes als Instrument zur Verhaltenskoordinierung zwischen Sozialpartnern und Regierung eingeführt worden.  $4\frac{1}{2}$  Jahre Erfahrung mit diesem Instrument erlauben sicherlich noch keine abschließende Betrachtung und Wertung. Sieht man sich die Entwicklung der Löhne und Gehälter sowie der Preise für die Jahre 1967 bis 1971 an, so sind die Ergebnisse sicherlich nicht gerade befriedigend:

<sup>38</sup> Vgl. *Hoppmann*: Konzertierte Aktion und der Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, a.a.O., S. 273 ff. und 285, sowie *Klaus*: Lohnpolitik, a.a.O., S. 132.

<sup>39</sup> Vgl. die eingehende kritische Aufzeichnung der ökonomischen und soziopolitischen Gründe für die konjunkturelle Entwicklung von 1967 - 1971 bei *Schlecht*: Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 11 - 39. — Hans *Besters*: Inflationsbekämpfung in der BRD 1960 - 1970. In: Die Inflationsbekämpfung in den Niederlanden und der BRD, a.a.O., S. 39 ff. *Besters* kritisiert die herrschende antizyklische Geld- und Finanzpolitik sowie die neuerdings stark diskutierte Einkommenspolitik und will sie durch Regelbindungen (1. außenwirtschaftliche Absicherung durch Ausgleich in der Bilanz der laufenden Posten mit flankierender Swapsatzpolitik und 2. Vollbeschäftigungsbudget mit flankierendem Eventualhaushalt) ersetzen. Erst wenn die primären Inflationsimpulse (Nachfrage Ausland und öffentliche Hand) ausgeschaltet seien, könne sich zeigen, „ob bei gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht eine zusätzliche Absicherung gegen eine möglicherweise dennoch expansive Lohnpolitik erforderlich ist“ (S. 70).

	Prozentualer Anstieg gegenüber dem Vorjahr	
	der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer	des Preisindexes der Lebenshaltung
1967	+ 3,0	+ 1,4
1968	+ 6,4	+ 1,1
1969	+ 8,9	+ 2,4
1970	+ 15,0	+ 3,7
1971	+ 10,4	+ 5,2

Quelle: SVR: JG 1971, S. 37.

Im Hinblick auf die Gründe für diese Ergebnisse werden zwei Auffassungen vertreten<sup>40</sup>:

1. Einmal werden die Mängel durch die besonderen historischen und institutionellen Umstände der Jahre 1967 bis 1971 erklärt:
  - Die mangelnde außenwirtschaftliche Absicherung hat alle internen Bemühungen um Preisstabilität zunichte gemacht.
  - Die Zurückhaltung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik in der Stagnations- und Aufschwungsphase der Jahre 1967/68 hat zu der Lohnexplosion 1969/70 beigetragen.
  - In der zweiten Hälfte des Jahres 1968 kam es zu dem im Konjunkturaufschwung typischen Vorausilen der Gewinne vor den Tariflohnsteigerungen (Lohn-lag); die amtlichen Zielprojektionen des BMWi hatten sich als zu niedrig erwiesen und waren nicht rechtzeitig revidiert worden. Die Gewerkschaften erhoben daraufhin die Forderung nach „sozialer Symmetrie“.
  - Im September 1969 kam es zu wilden Streiks, die in den Jahren 1969 und 1970 eine förmliche Lohnexplosion auslösten (1969 + 8,9 und 1970 + 15,0 % Steigerung der Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer).

Die Einstellung der Tarifpartner zur KA änderte sich mit der konjunkturellen Lage. Während auf der Talsohle der Konjunktur Interessenidentität und Übereinstimmung bestand, begannen sich die Arbeitgeberverbände im Sommer 1968 mit zunehmendem Lohn-lag und der gewerkschaftlichen Forderung nach „sozialer Symmetrie“ von der

<sup>40</sup> Vgl. Erich Hoppmann: Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung. Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1. Jg. (1972), S. 7 ff. — Schlecht (Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 11 ff.), der aus der Sicht des konjunkturpolitischen Insiders eine aufschlußreiche Analyse des letzten Konjunkturzyklus vornimmt.

KA zu distanzieren. Mit dem für das Ende eines Konjunkturaufschwungs charakteristischen Gewinn-lag änderte sich die Einstellung der Arbeitgeberverbände wiederum zum Positiven.

2. Der zweite Erklärungsversuch für die unbefriedigenden Ergebnisse der KA geht davon aus, daß diesem Instrument fehlerhafte wirtschaftstheoretische Überlegungen hinsichtlich der Verhaltensweisen zugrunde liegen. Diese Auffassung ist von *Hoppmann*<sup>41</sup> sehr poin-tierter wie folgt formuliert worden: Das Verhalten und die Einstellung der Beteiligten zur KA spiegeln die jeweilige Konjunkturphase und die aus ihr resultierenden Interessenlagen wider; zu einem Konsensus der Beteiligten und der davon erhofften Verhaltensabstimmungen ist es daher nicht gekommen.

#### IV. Ergebnis der Überlegungen zur konjunkturpolitischen Eignung der Konzertierten Aktion

Um die KA funktionsfähig zu machen, müßten verschiedene institutionelle Bedingungen erfüllt sein<sup>42</sup>:

1. Einmal müßte quasi als Preis für die Mitwirkung der Tarifpartner an der KA und der damit bezweckten faktischen Einschränkung ihrer Tarifautonomie eine Ausweitung des Themenkataloges in Kauf genommen werden, die m. E. ordnungspolitisch das kleinere Übel darstellt, da sie an dem bestehenden Zustand vor Inkrafttreten der KA nichts ändert, sondern lediglich diesen de-facto-

---

<sup>41</sup> Vgl. *Hoppmann*: Konzertierte Aktion als Instrument der Globalsteuerung, a.a.O., S. 7 ff. — Vgl. *Besters* (a.a.O., S. 69 f.), der die Chancen der Einhaltung von Lohnleitlinien aus drei Gründen für gering hält: 1. Gefahr der Lohndrift, 2. Hauptquellen der Inflation waren die Auslands- und öffentliche Nachfrage, während die Lohnexplosion erst in der Spätphase eines jeden Zyklus erfolgte, und 3. gesellschaftspolitische Fragwürdigkeit des Versuches, gegen die Marktkräfte durch eine ex-ante-Verhaltenskoordinierung anzugehen.

<sup>42</sup> Zu den Erfolgsbedingungen einer wirksamen Einkommenspolitik vgl. SVR: JG 1967, Ziff. 380 und 404 ff.: 1. Keine Übersteigerung der Nachfrageentwicklung, damit Gewerkschaften im Interesse der Sicherung ihres Anteils an den gestiegenen Unternehmenserträgen sowie zum Ausgleich für Reallohnneinbußen keinen Lohndruck ausüben. — 2. Außenwirtschaftliche Absicherung. — 3. Mitwirkung der Tarifpartner an der Erarbeitung der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption. — 4. Wirksame Motivtransformation bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. — 5. Eine aktive Wettbewerbspolitik muß Bereiche mit überproportionalen Produktivitätsfortschritten dazu zwingen, ihre Kostenvorteile in Form von Preissenkungen anstelle von stabilitätswidrigen Lohnerhöhungen weiterzugeben. — 6. Aktive Strukturpolitik zur Erleichterung des wachstumsbedingten Strukturwandels, da der Preis- und Lohnmechanismus (Rigidität nach unten) diese Aufgaben ohne Gefahr für die Vollbeschäftigung nur bei einem inflatorischen Trend erfüllen kann. — 7. Lohnleitlinien dürfen nur einen geringen Spielraum als Ausdruck der relativen Knappheit auf Teilarbeitsmärkten zulassen; daher Entlastung des Lohnmechanismus durch eine gezielte Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte und Verringerung des Bedarfs an Änderungen von Lohnrelationen.

Zustand besiegt. *Schlecht*<sup>43</sup> und *Tietmeyer*<sup>44</sup> sprechen in diesem Zusammenhang von einer notwendigen „Kanalisierung der Gruppeninteressen“, die den ordnungspolitisch sogar wünschenswerteren Weg gegenüber dem jetzigen Zustand darstellt; denn im Laufe der Entwicklung sind die Wirtschaftsverbände nun einmal zu Mitträgern der Wirtschaftspolitik geworden.

Der im Rahmen der KA vorgesehene organisierte Interessenausgleich als ergänzendes Koordinierungsprinzip funktioniert bisher jedoch unzureichend, da der Lernprozeß — verstanden als Einsicht in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und Sachzwänge — noch nicht weit genug fortgeschritten ist<sup>45</sup>. Andererseits können wir auf dem Gebiet der außenwirtschaftlichen Absicherung einen erfolgreichen Lernprozeß der deutschen Unternehmen in den vergangenen Jahren verzeichnen<sup>46</sup>.

2. Eine weitere institutionelle Bedingung für eine funktionsfähige KA besteht daher in einer Eingrenzung der Macht der Verbände, um die drei verschiedenen wirtschaftspolitisch relevanten Zielsysteme der beiden Tarifpartner und des Staates auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen<sup>47</sup>. Für die Eingrenzung der Macht der Verbände sind verschiedene Wege denkbar:

— Die weitestgehende Möglichkeit hat *Klaus* in einem Abbau der Tarifautonomie durch die Schaffung eines Gremiums mit Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Lohnniveaupolitik gefordert; er will die KA zu einem „lohnpolitisch-wirtschaftspolitisch integrativen Entscheidungsprozeß“ umgestalten. Verfassungsrechtlich könnte eine derartige Einschränkung der Tarifautonomie durchaus gerechtfertigt sein, da der Handlungsspielraum der Sozialpartner durch die Rücksicht auf das Gemeine Wohl begrenzt ist. Die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine derartige Einschränkung der Tarifautonomie sind m. E. ebenfalls nicht überzeugend, da wir analog zu der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen die Freiheit der Lohnbildung dann einschränken und durch einen neuen Kontrollmechanismus ersetzen müssen, wenn eine kompetitive Steuerung der Lohngrößen nicht mehr erfolgt<sup>48</sup>. Jedoch sprechen Gründe der Operabilität und die nicht gerade er-

<sup>43</sup> Vgl. *Schlecht*: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 21.

<sup>44</sup> Vgl. *Tietmeyer*: a.a.O., S. 191.

<sup>45</sup> Vgl. Josua Werner: Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion? In: *Hoppmann*: a.a.O., S. 185 und 195 f.

<sup>46</sup> Vgl. *Schlecht*: Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 10.

<sup>47</sup> Vgl. *Klaus*: Lohnpolitik, a.a.O., S. 120, 124 und 133.

<sup>48</sup> So auch Hans-Georg Koppenstein: Die Konzertierte Aktion im Spannungsfeld zwischen Geldwertstabilität und Tarifautonomie. In: *Hoppmann*, a.a.O., S. 253.

mutigenden internationalen Erfahrungen gegen eine derartige Einschränkung oder Aufhebung der Tarifautonomie.

- Wenn man sich mangels fehlender Effizienz nicht zu einem Gremium mit Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der Lohnniveaupolitik bekennt, so bleibt dennoch die Möglichkeit einer faktischen Eingrenzung der Verbandsmacht durch ein System von Belohnungen und Sanktionen bestehen<sup>49</sup>. Die Tarifpartner würden ihre formale Entscheidungsfreiheit behalten, ihre materiale Entschließungsfreiheit würde jedoch durch ein System von incentives und disincentives praktisch eingeschränkt werden<sup>50</sup>. So hat z.B. der Sachverständigenrat in seinem Sondergutachten zur konjunkturpolitischen Lage im Mai 1971<sup>51</sup> das bisher von der Regierung Brandt verkündete Postulat der unbedingten Vollbeschäftigung infrage gestellt. Andererseits kann nicht verkannt werden, daß angesichts der engen Verflechtung zwischen SPD und Gewerkschaften sich ein SPD-Wirtschaftsminister mit einer derartigen Drohstrategie zur faktischen Durchsetzung von Lohnleitlinien sehr schwer tun wird, jedenfalls schwerer als ein Wirtschaftsminister, der aus einer anderen Partei kommt<sup>52</sup>.

3. Eine weitere institutionelle Bedingung für das Funktionieren der KA liegt in einer zufriedenstellenden Repräsentation der einkommenspolitisch relevanten Gruppen und der Legitimierung der Vertreter dieser Gruppen, die Abstimmungsgespräche tatsächlich im Namen und Auftrag ihrer Mitglieder zu führen (*Biedenkopf*)<sup>53</sup>. Hinsichtlich der Repräsentanz würde das angesichts der Zielsetzung der KA, Einfluß auf die Lohnniveaupolitik im Interesse der Geldwertstabilität zu gewinnen, bedeuten, daß die Teilnehmer auf folgende Gruppierung beschränkt werden:

---

<sup>49</sup> Vgl. dazu SVR: JG 1969. Ziff. 227 f., wo der SVR die Notwendigkeit eines Systems von incentives und disincentives betont, um „ein stabilisierungskonformes Verhalten der autonomen Gruppen“ zu erreichen.

<sup>50</sup> Vgl. Molsberger: a.a.O., S. 188.

<sup>51</sup> Vgl. Sondergutachten des SVR: Zur konjunktur- und währungspolitischen Lage im Mai 1971. BTDr. VI/2230 Ziff. 9: „Die Tarifpartner ließen offensichtlich außer acht, daß die konjunkturpolitischen Instanzen sich mehr und mehr gezwungen sehen würden, im Zielkonflikt zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung die Gewichte anders zu verteilen und notfalls sogar die vielfach beschworene Gefahr einer Stabilisierungskrise bewußt in Kauf zu nehmen, um dem inflatorischen Prozeß Einhalt gebieten zu können.“

<sup>52</sup> Besters: a.a.O., S. 46: „Ferner lehrt die Erfahrung, daß sich sozialistische Regierungen der Vollbeschäftigung um jeden Preis verpflichtet fühlen und ihr den Vorrang vor der Währungsstabilität einräumen. Nicht zu Unrecht wertete deshalb die ausländische Presse Anfang letzters Jahres die offizielle Ankündigung einer Preisseigerungsrate von 3 v. H. im deutschen Jahreswirtschaftsbericht für 1970 ... als Einschwenken der neuen Bundesregierung auf den internationalen Inflations-trend.“

<sup>53</sup> Vgl. Klaus: Der Wandel, a.a.O., S. 399.

**DGB und Industriegewerkschaften sowie Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände und die den Industriegewerkschaften entsprechenden Arbeitgeberverbände.**

Neben den Vertretern der zuständigen Bundesministerien sollten zudem die Deutsche Bundesbank sowie der Sachverständigenrat vertreten sein<sup>54</sup>. Eine derartige Beschränkung des Teilnehmerkreises auf die Tarifpartner entspricht zudem dem ursprünglichen Antrag der SPD-Bundestagsfraktion, den Tarifpartnern Orientierungshilfen für ihre Entscheidungen zur Verfügung zu stellen<sup>55</sup>.

4. Das Funktionieren der KA als Instrument der Einkommenspolitik dürfte last not least entscheidend davon abhängen, wie rasch oder wie langsam der Lernprozeß der Beteiligten im Hinblick auf die Einsicht in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge und ökonomische Sachzwänge vor sich gehen wird. Nach Ansicht des Sachverständigenrates (1970 Ziff. 232) wird die KA „um so eher erfolgreich sein, je deutlicher die Beteiligten sehen, wie begrenzt unter den gegebenen Bedingungen ihr Spielraum ist, zumindest auf mittlere Sicht, die Einkommensverteilung durch eine Politik, die die Veränderung der Nominaleinkommen zum Gegenstand hat, zu beeinflussen“<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Der Teilnehmerkreis ist jetzt dagegen erheblich weiter gezogen; seine Zusammensetzung kommt der Kritik an einem verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Bundeswirtschaftsrat insofern entgegen. An der KA nehmen teil: DGB, DAC, BDA, DIHI, Hauptverband des Deutschen Groß- und Außenhandels, Zentralverband des Handwerks, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Bauernverband sowie Vertreter des Banken- und Kreditgewerbes. Ferner der Sachverständigenrat und die Deutsche Bundesbank sowie Vertreter des Wirtschafts- und Finanzministeriums, des Landwirtschaftsministeriums, des Bundeskanzleramts, des Innenministeriums und des Arbeitsministeriums.

<sup>55</sup> Vgl. Alex Möller: Kommentar zum Stabilitätsgesetz. Hannover 1968. § 3 Anm. 1 und 2.

<sup>56</sup> Vgl. SVR: JG 1970. BTDr. VI/1470, Ziff. 234 und 235: „Daß mit den Mitteln der Nominallohnpolitik eine durchgreifende Änderung der Einkommensverteilung nicht erreicht werden kann, mit anderen Worten, daß die Stellung des Kapitals im Verteilungskampf der Marktwirtschaft so stark ist, ist letztlich in dessen Knappheit begründet (gesichert durch internationale Mobilität). An den Erträgen dieser Knappheit teilzuhaben, ist nur durch Vermögensbildung möglich, sei sie freiwillig oder verordnet. Bemühungen, die Vermögensbildung der breiten Schichten zu fördern, sind im Gange; doch eine erhebliche Änderung der personellen Einkommensverteilung, die dadurch möglich erscheint, kann nicht ein Ziel sein, das in wenigen Jahren zu verwirklichen ist. Dieser Prozeß geht langsam vor sich.“

Wie rasch man auf diesem Wege vorankommt, wird bestimmt

- von der Bereitschaft der Unternehmen, eine Gewinnminderung hinzunehmen und statt eigener Gewinne fremde Ersparnisse zu investieren, ohne daß es zu sinkenden Investitionen oder zunehmender Arbeitslosigkeit kommt;
- von der Bereitschaft der Arbeitnehmer, um der Vermögensbildung willen Konsumverzicht zu üben.“

Schlecht (Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 53) weist darauf hin, „daß die strukturell ... und konjunkturell ... bereinigte Lohnquote seit 1960 praktisch bei 62 % liegt und sich nur hinter dem Komma verändert hat“. — Vgl. auch Jörg Schlegel: Maßstäbe gewerkschaftlicher Lohnpolitik. Schm. Jb., 87. Jg. (1967), S. 155 ff., zu den Grenzen einer Nominallohnpolitik.

Wahrscheinlich wird man die KA nur im Rahmen eines langfristigen volkswirtschaftlichen Lernprozesses sehen können, der erst auf lange Sicht Ergebnisse zu zeitigen verspricht<sup>57</sup>. Als kurzfristiger Vorteil der KA kann vielleicht angesehen werden, daß in den öffentlichen Diskussionen der Sozialpartner gesamtwirtschaftliche Argumente und Postulate einen größeren Raum als früher einnehmen und die Einsicht gewachsen ist, daß lohnpolitische Entscheidungen gesamtwirtschaftlich nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Dabei ist klar, „daß eine Abstimmung der Verhaltensweisen ohne die Basis einer widerspruchsfreien, energischen und zielgerichteten staatlichen Politik sehr bald zum Scheitern verurteilt wäre“<sup>58</sup>; die KA kann daher nur als ein zusätzliches konjunkturpolitisches Instrument der Feinabstimmung verstanden werden, das seine Bewährungsprobe noch abzulegen hat.

Die Chancen der KA als konjunkturpolitisches Instrument liegen meines Erachtens:

1. in einem erfolgreichen volkswirtschaftlichen Lernprozeß derart, daß die Nominallohnpolitik unter den gegebenen ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen als ein ungeeignetes Instrument zur Änderung der Einkommensverteilung erkannt wird (vgl. JG 1970 Ziff. 234 f.)<sup>59</sup> und/oder
2. in der faktischen Eingrenzung der Verbandsmacht durch ein System von incentives und disincentives, um „ein stabilisierungskonformes Verhalten der autonomen Gruppen“ zu erreichen (vgl. JG 1969 Ziff. 227 f.)<sup>60</sup>.

Sollte sich erweisen, daß der Versuch einer derart charakterisierten Einkommenspolitik längerfristig nicht funktioniert, so bleibt nur die Möglichkeit, die Entwicklung zumindest partieller Regelmechanismen voranzutreiben. „Eine solche Rückkehr würde eine konsequent betriebene Geld- und Fiskalpolitik erfordern, und vor allem auch eine ausreichende außenwirtschaftliche Absicherung notwendig machen“<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Vgl. Schmahl: a.a.O., S. 70. — Tietmeyer: a.a.O., S. 192 f. und 198.

<sup>58</sup> Schlecht: Erfahrungen und Lehren, a.a.O., S. 52.

<sup>59</sup> Werner: a.a.O., S. 194: Die Konzertierte Aktion „hat aber ihrerseits u. a. die Aufgabe, den Gewerkschaften die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen übermäßigiger Nominallohnnerhöhungen einsichtig zu machen“; die gewerkschaftlichen Aktivitäten sollten daher von der Überbetonung der Nominallohnpolitik auf andere aussichtsreichere Gebiete verlagert werden (z. B. Eintreten für außenwirtschaftliche Absicherung und konjunkturneutrale Haushalte im Interesse der Geldwertstabilität, Finanz- und Steuerpolitik im Interesse einer gleichmäßigeren Vermögensbildung).

<sup>60</sup> Werner (a.a.O., S. 197) zeigt für den Fall, daß der volkswirtschaftliche Lernprozeß durch learning by doing nicht erfolgreich ist, als Alternative auf, daß „ein übergeordneter Machtträger ... den nicht zu einem Konsens gelangenden Interessengruppen eine bestimmte Form des Ausgleichs aufzwingt“.

<sup>61</sup> Werner: a.a.O., S. 198.

### Summary

#### Is a Simultaneous Co-ordinated Behavior of the Large Social Groups Appropriate to be Used as an Anti-cyclical Instrument?

The author examines the question whether there is a need for supplementing the traditional anti-cyclical monetary and fiscal policy by an income policy. He sees chances for a simultaneous co-ordinated behaviour (Konzertierte Aktion) by Federal, State, and local governments as well as trade and labour unions in two fields:

1. "Learning by doing" will teach that nominal wage policy is an inadequate instrument to change income distribution and/or
2. a system of incentives and disincentives might achieve a behaviour of the large social groups which is more in conformity with the given goal of stability of the value of money.