

## Konzertierte Aktion und gewerkschaftliche Einkommenspolitik

### I

Die konzertierte Aktion ist inzwischen als von Professor *Schiller* eingeführte ständige Gesprächsrunde zwischen den Gewerkschaften, den Verbänden der Wirtschaft und der Bundesregierung ein fester Begriff geworden. Der Begriff selbst ist keine Erfindung Karl Schillers; er geht zurück auf das 2. Jahresgutachten des Sachverständigenrats<sup>1)</sup>, Allerdings hat der Sachverständigenrat in diesem Jahresgutachten die konzertierte Aktion nicht als ständige Einrichtung genannt, sondern als „konzertierte Stabilisierungsaktion“<sup>2)</sup> mit dem Ziel, durch ein konzertiertes Verhalten gleichzeitig, gleichmäßig und allmählich die Steigerungsraten des Preisniveaus auf 1 vH jährlich zu begrenzen. In der Phase der schleichenden Inflation, wie sie während der Regierungszeit *Erhards* im Winter 1965/66 ihrem Höhepunkt zustrebte, war dieser Vorschlag der Sachverständigen allein auf das zu jener Zeit gefährdetste Ziel der Wirtschaftspolitik, nämlich die Stabilität des Preisniveaus, ausgerichtet. (Der Vorschlag, durch stufenweisen Abbau der Geldwertstabilität näherzukommen, entsprach bis ins Detail dem wirtschaftspolitischen Programm der Sozialdemokraten für den Bundestagswahlkampf 1965.)

1) „Stabilität ohne Stagnation“, Jahresgutachten 1965/66. Kohlhammer Verlag, Stuttgart und Mainz 1965.

2) Jahresgutachten 1965/66, Ziffer 188 ff.

Der Gedanke einer konzertierten Aktion als der Versuch, ein abgestimmtes ökonomisches Verhalten zwischen den verschiedenen am Produktions- und Verteilungsprozeß beteiligten Gruppen herbeizuführen, ist in den Änderungs- und Ergänzungsanträgen der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion<sup>3)</sup> zum Entwurf des Stabilitätsgesetzes 1966 wieder aufgenommen worden. Dieser Entwurf, der allein auf die durch das Gegenüberwirken der Wirtschafts- und Finanzpolitik und der Bundesbankpolitik 1966 notwendig gewordene Stabilisierung abgestellt war, ist mit dem Abtritt der Regierung *Erhard/Mende* von der politischen Bühne mit beerdigt worden. Das am 8. Juni 1967 vom Deutschen Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“<sup>4)</sup> geht weit über die ursprüngliche Anlage hinaus. Das kommt schon im Titel zum Ausdruck, der auf Wachstum und Stabilität der Wirtschaft abgestellt ist. In diesem Gesetz, mit dem erstmalig in der Bundesrepublik der Bundesregierung das zur Steuerung des Wirtschaftsprozesses in einer hochindustrialisierten Volkswirtschaft notwendige Instrumentarium gegeben wird, hat auch die konzertierte Aktion ihren legitimen Platz gefunden. Im § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wird bestimmt, daß die Bundesregierung „im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1“<sup>5)</sup> „... Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung“ stellt. Damit ist die konzertierte Aktion in den Rang eines der Instrumente erhoben worden, mit deren Hilfe die Bundesregierung für ein gleichmäßiges und stetiges Wirtschaftswachstum, das wiederum Voraussetzung für die Erreichung der Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist, zu sorgen hat.<sup>6)</sup>

In der wirtschaftspolitischen Praxis seit dem 1. Dezember 1966 hat sich eine bestimmte Form der konzertierten Aktion gebildet, die nicht völlig den Vorschriften des § 3 entspricht. Karl Schiller hat bisher zu den Sitzungen der konzertierten Aktion lediglich die Unternehmensverbände und die Gewerkschaften eingeladen, und es sind von den Ressorts der Bundesregierung noch das Finanzministerium und das Arbeitsministerium beteiligt worden. Die Gebietskörperschaften, die im § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes an erster Stelle genannt werden, haben bisher nicht an der konzertierten Aktion teilgenommen. Die notwendige Abstimmung zwischen dem Verhalten der Arbeitsmarktparteien und den Gebietskörperschaften wird bisher allein durch den Bundeswirtschaftsminister durchgeführt, der für die Verzahnung der konzertierten Aktion mit dem Konjunkturrat<sup>7)</sup> sorgt.

## II

Man wird die konzertierte Aktion, so wie sie im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgezeichnet und von Karl Schiller bisher gehandhabt wurde, als ein Instrument der Globalsteuerung ansehen können. Mit Hilfe dieses Instrumentes sollen die seit dem

3) Vgl. Anlage zum Protokoll der 28. Sitzung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Bundestages vom 5. Oktober 1966.

4) Der unter der wirtschaftspolitischen Ägide Schmückers erarbeitete Entwurf war allein auf Wiederherstellung der Stabilität abgestellt und hat die Wachstumskomponente völlig vernachlässigt.

5) Die im § 1 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes genannten Ziele stimmen mit den im „Gesetz über die Bildung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 14. August 1963 genannten Ziele voll überein.

6) In der wirtschaftlichen Diskussion wird neben den hier genannten Zielen oft ein stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum als gleichrangiges Ziel genannt. Das entspricht nicht dem Text und auch nicht dem Sinn des Gesetzes. Die genannten Ziele sind „bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum“ anzustreben, d. h. das angemessene Wirtschaftswachstum ist eine Grundvoraussetzung für die Erreichung dieser Ziele. Dieser bedeutende Unterschied ist in dem von Ales Möller herausgegebenen Kommentar des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover 1968) überzeugend herausgearbeitet worden. Vgl. § 1 Anmerkung 8.

7) Nach § 18 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gehören dem Konjunkturrat die Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, je ein Vertreter eines jeden Landes und vier Vertreter der Gemeinden und der Gemeindeverbände an. Den Vorsitz führt der Bundesminister für Wirtschaft.

8. Juni 1967 gesetzlich fixierten Ziele der Wirtschaftspolitik nicht auf dem Weg dirigistischer Maßnahmen, sondern auf dem Weg der Abstimmung des Verhaltens der beteiligten Gruppen erreicht werden — ein der sozialen Marktwirtschaft angemessenes Verfahren, dessen Erfolg allerdings davon abhängig ist, daß es in diesem „Konzert ohne Dirigenten“ jeweils gelingt, diese Abstimmung auch herbeizuführen. (Für die Effektivität des Instruments ist freilich darüber hinaus auch notwendig, daß die beteiligten Gesprächspartner in der Lage sind, die getroffenen Vereinbarungen auch gegenüber ihren Mitgliederverbänden durchzusetzen; diese Probe aufs Exempel steht noch aus.)

Von einem Teil der Gewerkschaften sind seit den ersten Gesprächsrunden der konzertierten Aktion Bedenken vorgebracht worden, daß mit der konzertierten Aktion die Tarifautonomie gefährdet werden könne. Obwohl im Rahmen dieser Gesprächsrunde die Gewerkschaften erstmalig in der Bundesrepublik die Möglichkeit haben, die Wirtschaftspolitik in dieser Republik entscheidend mitzugestalten, ist das Unbehagen in Bezug auf die Tarifautonomie bis heute geblieben. Recht verständlich ist mir dieses Unbehagen nicht, vor allem dann nicht, wenn man die konzertierte Aktion mit den im Düsseldorfer Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1963 festgelegten Zielen und Mitteln der Wirtschaftspolitik konfrontiert. Das DGB-Grundsatzprogramm nennt als die drei wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik:

- Vollbeschäftigung und stetiges Wirtschaftswachstum
- Gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung
- Stabilität des Geldwertes.

Zur Erreichung dieser Ziele werden im DGB-Grundsatzprogramm an erster Stelle der volkswirtschaftliche Rahmenplan und an zweiter Stelle eine mittelfristige Haushalts-, Finanz- und Steuerpolitik genannt. Wörtlich heißt es dort zum Instrument des volkswirtschaftlichen Rahmenplanes:

*„Die Sicherung von Vollbeschäftigung und stetigem Wirtschaftswachstum, sowie die Stabilisierung des Geldwertes setzen in der modernen dynamischen Wirtschaft eine Koordinierung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen voraus. Die wirtschaftliche Entwicklung darf nicht sich selbst überlassen bleiben.*

*Der Wirtschaftsprozess ist durch eine differenzierte volkswirtschaftliche Gesamtrechnung überschaubar zu machen, so daß die Geld- und Güterströme innerhalb der Wirtschaft und zwischen dem In- und Ausland sichtbar werden und die voraussichtlichen Auswirkungen bestimmter Einkommens- und Ausgabenänderungen beurteilt werden können.*

*Aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist der Rahmenplan in der Form eines Nationalbudgets zu entwickeln. Es enthält die Zielsetzung für die Entwicklung der Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum. An seiner Vorbereitung ist der Deutsche Gewerkschaftsbund zu beteiligen. Die Richtlinien des Nationalbudgets sind für die Organe der staatlichen Wirtschaftspolitik verbindlich. Sie geben die notwendigen Orientierungsdaten für die eigenen freien Entscheidungen in den Wirtschaftsbereichen und den Einzelwirtschaften.“*

Diese Forderungen des DGB-Grundsatzprogrammes wurden hier so ausführlich angeführt, um die Deckungsgleichheit dieser Forderungen mit den Zielen der konzertierten Aktion deutlich zu machen. Wer glaubt, daß mit der konzertierten Aktion die Tarifautonomie bedroht wird, der muß auch ein neues Grundsatzprogramm für den Deutschen Gewerkschaftsbund fordern. Das dort verlangte Nationalbudget würde bei einer möglichen Beeinträchtigung der Tarifautonomie sehr viel weiter gehen als es im Rahmen der konzertierten Aktion möglich ist. Die bei der konzertierten Aktion gefundenen Orientierungsdaten sind unverbindliche Durchschnittswerte, die den der projektierten Wachstumsrate entsprechenden Verlauf der Einkommensentwicklung skizzieren. Ein Nationalbudget würde sehr viel mehr Einzeldaten enthalten und diese Einzeldaten hätten einen verbindlicheren Charakter.

Selbstverständlich sind die in der konzertierten Aktion erarbeiteten Orientierungsdaten nicht ohne Einfluß auf die Tarifabschlüsse; aber sie greifen nicht in die Tarifautonomie ein und ihr Einfluß ist nicht größer als es die wirtschaftlichen Fakten zu allen Zeiten waren und in aller Zukunft sein werden. Mit den Orientierungsdaten werden nur die von der wirtschaftlichen Entwicklung gesetzten Daten deutlich überschaubar gemacht, und es werden Orientierungshilfen für das Verhalten zur Erreichung der im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannten drei wirtschaftspolitischen Ziele gegeben. Es ist vorrangig die Aufgabe der Gewerkschaften, das dort genannte Zieldreieck zu einem Zielviereck zu erweitern, indem im Rahmen der konzertierten Aktion den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes das Ziel „gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung“ hinzugefügt wird.<sup>8)</sup>

Um dieses Zielviereck in der wirtschaftspolitischen Praxis durchzusetzen, ist es notwendig, daß die DGB-Gewerkschaften bald ein überzeugendes einkommenspolitisches Konzept auf den Tisch der konzertierten Aktion legen. Wenn dieses Konzept am wirtschaftlichen Wachstum orientierte Lohnvorstellungen enthält und zusätzlich den Abschluß von Tarifvereinbarungen über vermögenswirksame Leistungen vorsieht, dann bietet der kommende Wirtschaftsaufschwung die besten Chancen für die Realisierung eines solchen Konzepts. Nachdem auch die Deutsche Bundesbank im Geschäftsbericht für 1967<sup>9)</sup> die Bedeutung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand und künftiger Tarifvereinbarungen über vermögenswirksame Leistungen betont hat, werden es auch die Arbeitgeberverbände nicht leicht haben, ein solches Konzept pauschal abzulehnen. Tun sie es trotzdem, dann werden sie in der öffentlichen Meinung so isoliert werden, daß die ablehnende Haltung der einzelnen Verbände an den Verhandlungstischen der Tarifkontrahenten sehr schwierig wird.

Nutzen die Gewerkschaften die Chance des nächsten Aufschwungs zur Sicherung der Basis für eine künftig breitere Vermögensverteilung freilich nicht, dann wird sich der einseitig die Unternehmer begünstigende Verteilungsprozeß von 1949—1961 wiederholen. Die konzertierte Aktion ist eine Plattform, auf der sich ein entsprechendes einkommenspolitisches Konzept der Gewerkschaften wirksam verkaufen läßt. Es muß nur umgehend damit begonnen werden.

In der *Zeit* vom 26. April 1968 schreibt *Diether Stolze* unter der Überschrift „In fünf Monaten ein neuer Boom?“, daß die gegenwärtigen Konjunkturdaten mit großer Wahrscheinlichkeit darauf hindeuten, daß „bereits in wenigen Monaten in der Bundesrepublik wieder Hochkonjunktur herrschen wird.“ Diether Stolze erwartet Gewinnsteigerungen bis zu 25 Prozent. Ob diese Zahl eintrifft und ob fünf oder sieben Monate bis zur nächsten Hochkonjunktur vergehen werden, kann zur Zeit mit Sicherheit nicht vorausgesagt werden. Aber die nächste Hochkonjunktur kommt bestimmt, und sie wird wahrscheinlich relativ schnell kommen. Die Verhinderung eines 3. Konjunkturprogramms durch die Einheitsfront *Strauß/Blessing* hat das Wirtschaftswachstum zu Beginn des Jahres 1968 gebremst und die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung verzögert. Aufzuhalten ist die Konjunktur aber nicht mehr. Die Verzögerung zu Beginn dieses Jahres könnte jedoch darauf hinwirken, daß sich zum Frühjahr 1969 die Auftriebskräfte kumulieren. Dann dürften die Aussagen Stolzes („Die Gewinne werden Rekordhöhe erreichen. Vermögensbildung wird dringlich, wenn die Gewerkschaften maßhalten sollen“) höchste Aktualität erreichen. Um aber mitten im nächsten Konjunkturaufschwung aus Lohnerhöhungen und zusätzlichen vermögenswirksamen Leistungen kombinierte Tarifvereinbarungen durchsetzen zu können, bedarf es jetzt der ausführlichen Diskussion des entsprechenden einkommenspolitischen Konzepts.

8) In dem Kommentar von Alex Möller heißt es in der Anmerkung 4 zu § 1 wörtlich: „Wäre noch die Verpflichtung zu einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung in den Zielkatalog aufgenommen worden, dann hätte er praktisch die Gesamtheit der bekannten globalen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele umfaßt.“

9) Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1967, S. 33.

