

Hiß, Dieter; Vogel, Otto; Henschel, Rudolf

Article — Digitized Version

Konzert mit Dissonanzen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hiß, Dieter; Vogel, Otto; Henschel, Rudolf (1970) : Konzert mit Dissonanzen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 6, pp. 345-352

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134130>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Konzert mit Dissonanzen?

Die „Konzertierte Aktion“ kann unkonzertierte Aktionen nicht vermeiden. Waren die Erwartungen, die an sie geknüpft wurden, zu hoch?

Die Rolle der Konzertierten Aktion

Dr. Dieter Hiß, Bonn

Die Konzertierte Aktion, wie sie in der Bundesrepublik seit Anfang 1967 praktiziert wird, muß im Rahmen der konjunkturpolitischen Globalsteuerung gesehen werden. Durch Globalsteuerung, d. h. durch die Einwirkung auf die Produktions- und Kaufentscheidungen der großen Sektoren (Unternehmen, staatliche und private Haushalte und Ausland) mit den im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz enthaltenen Instrumenten, strebt die Wirtschaftspolitik an, den Wirtschaftsverlauf in der Nachbarschaft des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu halten. Im einzelnen ist dieses Gleichgewicht durch eine gleichzeitige Verwirklichung von Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigung, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Rahmenbedin-

gung ist dabei die durch Wettbewerb geregelte marktwirtschaftliche Ordnung.

Notwendige Abstimmung ...

Rudolf Henschel hat hierzu treffend festgestellt: „Dieses System der Globalsteuerung ist nicht frei von inneren Spannungen. Wie man die Technik der Planung und Steuerung auch nennt, die erforderlichen Entscheidungen liegen in einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft nicht nur im Entscheidungsbereich der Regierung. Es gehört zum Wesen einer marktwirtschaftlichen Entwicklungssteuerung, daß sie sich des Marktes bedient. Marktbedingte Änderungen der Preise und der Einkommensrelationen sind unabdingbare Elemente der Feinststeuerung, die das Funktionieren einer Globalsteuerung überhaupt

erst ermöglichen. Eine von staatlichen Eingriffen freie Preis- und Einkommensgestaltung ist daher eine entscheidende Vorbedingung. Preis- und Einkommensentwicklungen aber werden ihrerseits durch die bestehenden Organisationen mitbestimmt. Die Mitbestimmung der wirtschaftlichen Entwicklung durch autonome Entscheidungen der Unternehmer und der Gewerkschaften auf dem Gebiet der Preis- und Lohnpolitik ist ein Wesensmerkmal unseres Ordnungssystems. Dies bringt in jede staatliche Steuerung der Wirtschaftsverläufe eine gewisse Unbestimmbarkeit, während sich andererseits jede Globalsteuerung mittelbar auf die autonomen Einzelentscheidungen auswirkt. Ohne Abstimmung müssen die staatlichen Eingriffe härter sein und werden die privaten Auseinandersetzungen spannungs-

reicher werden, die Gesamt- und Einzelsteuerung wird erschwert¹⁾.“

... durch Kommunikation und Information

Damit die Ziele der Globalsteuerung in einer Form verwirklicht werden, die hohe Ansprüche zufriedenstellt, ist zunächst erforderlich, daß sich der Staat selbst weitestgehend zielkonform verhält und mit seiner Wirtschafts- und Finanzpolitik entsprechende konjunkturpolitische Daten setzt. Freilich muß er auch andere Ziele als die konjunkturpolitischen Globalziele in seiner Politik berücksichtigen. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik wird daher erleichtert, die Chance für eine hohen Ansprüchen genügende Zielverwirklichung wächst, wenn sich auch die großen autonomen Gruppen der Wirtschaftsgesellschaft in den ihnen gegebenen Spielräumen preis- und lohnpolitisch zielkonform verhalten. Dieses Verhalten ist gemeint, wenn von Konzertierter Aktion gesprochen wird.

Um überhaupt eine Chance zu einem solchen Verhalten zu haben, müssen die Gruppen nicht nur das Ziel kennen, sondern auch die Zusammenhänge zwischen ihrem eigenen Verhalten bei der Preis- und Lohnbildung und der Zielverwirklichung verstehen. Nur dann ist für sie, die mit am Steuerpult unseres dezentralisiert und mit vielen Freiheitsgraden sowohl für den einzelnen als auch für die Gruppen organisierten Wirtschaftsprozesses stehen und neben der Regierung wichtige Schalthebel in der Hand halten, eine Voraussetzung für abgestimmtes Verhalten erfüllt. Ohne Kommunikation und Information unter den „Schaltenden“ kann der Prozeß nur unter sehr großen Schwierigkeiten auf ein einheitliches,

definiertes Ziel hingesteuert werden.

Dies ist der Punkt, an dem die Gespräche zur Konzertierten Aktion ansetzen. Hierbei geht

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dieter Hib, 39, Dr. rer. pol., war Abteilungsleiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Er übernahm 1967 die Unterabteilung „Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik und Konjunkturpolitik“ im BMWi, Bonn.

Otto Vogel, Dr. oec. publ., 42, studierte in Mainz und München Nationalökonomie. Er ist Leiter der Wissenschaftlichen Abteilung und Mitglied der Geschäftsführung des Deutschen Industrieinstitutes, Köln.

Rudolf Henschel, 48, ist seit 1948 beim Deutschen Gewerkschaftsbund tätig. Zuerst war er Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik in Berlin. Heute ist er als Abteilungssekretär der Abteilung Wirtschaftspolitik im Bundesvorstand des DGB in Düsseldorf tätig.

es um die Voraussetzungen für ein solches Verhalten. Es geht also nicht um das abgestimmte Verhalten selbst. Dieses kann sich nur auf der Basis der Freiwilligkeit ergeben, nachdem durch Orientierungsdaten die Wege aufgezeigt worden sind,

auf denen eine Gefährdung der globalen Ziele vermieden oder beseitigt werden kann. Von einer Verpflichtung der an der Konzertierten Aktion beteiligten autonomen Gruppen zu einem bestimmten Verhalten ist an keiner Stelle des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes die Rede. Verpflichtungen im Rahmen von § 3 des Gesetzes, der das Informationsverfahren für eine Konzertierte Aktion regelt, beziehen sich nur auf die Bundesregierung. Sie hat zum einen die erwähnten Orientierungsdaten zur Verfügung zu stellen; zum anderen hat der Bundesminister für Wirtschaft diese Orientierungsdaten auf Verlangen zu erläutern.

Durch die Gespräche im Rahmen der Konzertierten Aktion wird also weder die Freiheit der Unternehmer in der Preispolitik noch die Autonomie der Tarifvertragsparteien in der Lohnpolitik berührt. Es wird aber allen Beteiligten die Chance eröffnet, sich zielkonform zu verhalten, eine Chance, die ohne die Einrichtung der Konzertierten Aktion gar nicht vorhanden wäre.

Chance zur freiwilligen Zusammenarbeit

Konkret bedeutet dies die Chance, die Ziele der Globalsteuerung mit Hilfe eines hohen Anteils freiwilligen zielkonformen Verhaltens bei gleichzeitig geringerem Anteil hoheitlicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Staates zu realisieren, als es ohne Kooperation der großen Gruppen mit der staatlichen Wirtschaftspolitik erfolgversprechend wäre. Und man sollte nicht übersehen: Es gab und gibt genügend konjunkturelle und konjunkturpolitische Lagen, in denen – bei allen Interessenkonflikten – die freiwillige Kooperation der autonomen Gruppen mit der Regierung dem Interessenkalkül der Gruppen durchaus standhält.

¹⁾ R. Henschel: Konzertierte Aktion – Autonomie und Planung. Gewerkschaftliche Monatshefte 1967, Seite 201 f.

Jedoch, einerlei, ob die Beteiligten sich im konkreten Fall für Kooperation oder Kollision entscheiden: Der Sinn und die Nützlichkeit des in der Konzertierten Aktion geführten Dialogs hängen davon nicht ab. In jeder Situation entsteht erneut die Notwendigkeit, zwischen einer Strategie des Zusammenspiels oder des Gegenspiels zu wählen. Und in jeder Situation muß die Regierung von neuem ausloten, auf welche Strategie der mit ihr für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen sie sich einstellen muß.

Was von manchen als Schwäche der Konzertierten Aktion empfunden wird, nämlich die nach wie vor bestehende Möglichkeit konträrer Strategien, ist in Wirklichkeit ihre Stärke. Beweist doch allein diese Möglichkeit, daß die Autonomien der Gruppen (z. B. der Tarifvertragsparteien) durch den Versuch der Konzertierten Aktion nicht ge-

fährdet, geschweige denn aufgehoben sind. Wenn die verschiedenen Autonomien ein rationaler Bestandteil unserer Gesellschaftsordnung sind, die ihre Stabilität gerade aus der Gewährung weitgehender Freiheitsrechte bezieht, so ordnet sich auch die Kollisionsmöglichkeit durchaus rational in ein Konzept der politischen Steuerung unseres Wirtschaftsprozesses ein, der ja Teil eines gesellschaftlichen Prozesses ist. Nur in der verkürzten Optik einer technokratischen Lösung, wie sie zum Beispiel Professor J. Klaus zur Diskussion gestellt hat²⁾, mag eine solche Regelung als nicht rational erscheinen.

So gesehen und verstanden, stellt auch die Entscheidung der Gruppen zugunsten konträrer Strategien im Einzelfall den Sinn des Informations- und Kommu-

²⁾ Vgl. Politik und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 51, Berlin 1969, S. 99 ff.

nikationsverfahrens, das den Namen Konzertierte Aktion erhalten hat, nicht in Frage. Auch in einem gesellschaftlichen und politischen System, in dem Kooperation und Konflikt gleichermaßen legitime Formen des Gebrauchs von Autonomie gegenüber dem Staat sind, ist es vernünftig, den Konflikt auf seine Echtheit geprüft und auf seinen wesentlichen Kern reduziert zu haben, bevor man ihn austrägt. Freilich ist die Verpflichtung von Bund und Ländern nach § 1 StWG, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten, nicht davon abhängig, ob sich die autonomen Gruppen als Mitspieler einfinden. Ohne abgestimmtes Verhalten müssen aber, wie Henschel festgestellt hat, die staatlichen Eingriffe härter sein, ist die Gesamtsteuerung erschwert. Das müßte sich auch im Grad der Zielverwirklichung widerspiegeln.

Hat die Konzertierte Aktion versagt?

Dr. Otto Vogel, Köln

Die erste Sitzung der Konzertierten Aktion fand am 14. Februar 1967 statt. Die Rezession, die erste in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik, zeichnete sich deutlich ab. Kein Wunder, daß die gesamte Öffentlichkeit große Hoffnungen in die beginnende Serie der Gespräche zwischen Gewerkschaften, Unternehmerverbänden und Bundesregierung setzte. Ein koordiniertes Verhalten von Bundesregierung, Bundesbank und autonomen Gruppen erschien als der einzig erfolgversprechende Weg, die Rezession abzumildern und einen

neuen Wirtschaftsaufschwung einzuleiten. Die Lohn- und einkommenspolitische Absicherung der antizyklischen Geld- und Finanzpolitik verlangte in dieser Phase geradezu die Mitwirkung der über die Lohn-, Kosten- und Gewinnentwicklung der Wirtschaft mitentscheidenden autonomen Gruppen an einer umfassenden und konzertierten Rezessionsbekämpfung. Es ist sicher, daß die Sozialpartner ihren Part erfolgreich gespielt haben. Sie haben mitgeholfen, die private Verbrauchsnachfrage zu stabilisieren, ohne durch übermäßige Lohnkostensteige-

rungen die für die Belebung der privaten Investitionstätigkeit notwendige Gewinnerholung zu blockieren. Die so gelungene lohnpolitische Absicherung hat zweifellos den Konjunkturaufschwung, der vor allem durch steigende Exportüberschüsse und öffentliche Ausgabenüberschüsse angeregt wurde, abgestützt.

Berechtigte Skepsis

Die Konzertierte Aktion hat in der Ausnahmesituation des Jahres 1967 ihre Feuertaufe zweifellos bestanden. Die Skepsis gegenüber ihrem Erfolg als einer

Dauerinstitution der Einkommenspolitik in allen Konjunkturlagen blieb jedoch bei fast allen Nationalökonomern, die sich dazu äußerten, groß. Bombach hat die auch heute noch oder erst recht vorherrschende Ansicht sicher zutreffend beschrieben, als er die Konzertierte Aktion zwar als einen „genialen Gedanken des Augenblicks“, nicht aber als „Lösung auf Dauer“ bezeichnete. In der Tat kann die Ausnahmesituation der Rezession des Jahres 1967 nicht als ein ausreichender Test für die Leistungsfähigkeit der Konzertierte Aktion angesehen werden. Sie bewirkte nämlich ein Maß an Interessenidentität, das als außergewöhnlich anzusehen ist. Die Furcht vor einer konjunkturellen Deflationsspirale, durch die niemand etwas gewinnen, aber alle nur verlieren konnten, unterdrückte die in Phasen positiver Konjunktur-entwicklung bestehenden natürlichen Interessenkonflikte zwischen den Partnern der Konzertierte Aktion. Es bestand ein Konsensus in der substantiellen Frage, wenn auch nicht in allen Details. Erwähnenswert ist vor allem, daß schon die erste Zielprojektion der Bundesregierung, die die wünschenswerte Entwicklung für das Jahr 1967 aufzeichnete, Kritik fand. Sie kam von seiten der Arbeitgeber, die, wie sich später zeigte, zu Recht die Erwartungen des Bundeswirtschaftsministers als zu optimistisch bezeichneten; was im Kommuniqué zum Befremden der Arbeitgeberverbände allerdings unerwähnt blieb. Die Divergenzen um die Lohn-Orientierungsdaten, die sich im weiteren Verlauf der Konzertierte Aktion in den folgenden Konjunkturphasen verstärkten und zu wechselnden Frontstellungen führten, waren sowohl prinzipiell als auch was ihre Höhe anbelangt von Anfang an da. Sie hatten jedoch noch nicht die spätere Intensität erreicht und in der Rezessions- sowie Früh-

phase des Aufschwungs eine konjunkturgerechte Lohnpolitik, die in diesen Phasen natürlich auch eine starke Stütze in den Marktfaktoren (Überangebot am Arbeitsmarkt) besaß, noch nicht ernstlich in Frage gestellt.

Inzwischen haben insgesamt sechzehn Vollsitzungen und zahlreiche, dokumentarisch nicht festgehaltene Sitzungen der Neben- und Hilfsgruppen der Konzertierte Aktion stattgefunden. Mehrere hundert Stunden an Arbeit, Geist, Diskussion und Engagement sind in die Konzertierte Aktion investiert worden. Vor allem stand die Konzertierte Aktion inzwischen wechselnden Konjunkturphasen mit wechselnden Konfliktkonstellationen zwischen den Partnern gegenüber. Die Frage stellt sich, ob sie auch nach Überwindung der Rezession noch sichtbare Erfolge aufzuweisen hat, ob sie zumindest graduell die Lohnentwicklung konjunkturgerechter gestaltet hat, als sie sonst verlaufen wäre.

Unerfüllte Erwartungen

Die Frage läßt sich sicher nicht mit ja beantworten. Die Erwartungen haben sich nicht erfüllt, wobei die Konzertierte Aktion allerdings nicht von der Gesamtheit der Wirtschafts-, Konjunktur- und Finanzpolitik getrennt betrachtet werden darf. Keiner der Partner der Konzertierte Aktion kann im Ganzen gesehen mit ihr zufrieden sein. Die Gewerkschaften beklagen den Lohn-lag der Jahre 1968/69, der die Lohneruption vom Herbst 1969 mitverursacht haben dürfte. Die Unternehmerverbände haben allen Grund, mit der gegenwärtigen Kosteninflation, deren Hauptquelle die Lohnkosteninflation ist, unzufrieden zu sein. Die amtlichen Träger der Konjunkturpolitik schließlich müssen sich eingestehen, daß es einen Konjunkturzyklus mit so starken Schwankungen der Lohnstückkosten und Gewinnraten wie

den gegenwärtigen in der Bundesrepublik noch nicht gegeben hat. Von einer kostenniveauneutralen, zur Glättung des Konjunkturverlaufs beitragenden Lohnbewegung sind wir gegenwärtig weiter denn je entfernt.

Vorsicht vor Überschätzungen

Insofern läge es nahe, den Schluß zu ziehen, die Konzertierte Aktion habe, wie es die Skeptiker ohnehin erwarteten, in der Hochkonjunktur ganz und gar versagt. Ein solches Urteil würde allerdings das konjunkturpolitische Eigengewicht der Konzertierte Aktion überschätzen. Die Konzertierte Aktion ist nur ein Bestandteil der Globalsteuerung und dazu derjenige mit dem geringsten Gestaltungsspielraum. Die lohnpolitischen Daten sind wesentlich stärker von Marktfaktoren abhängig, als es die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank und vor allem die Fiskalpolitik der öffentlichen Hand sind. Das bedeutet aber zugleich, daß sie nur dann und in dem Maße erfolgreich in der Lohn- und Einkommenspolitik zu operieren vermag, als die amtliche Konjunktur-, Währungs- und Finanzpolitik konjunkturgerechte „Vorleistungen“ erbringen kann. Oder um es anders auszudrücken: Die Konzertierte Aktion als Instrument der Einkommenspolitik und insbesondere als (abhängiger) Teil der Globalsteuerung funktioniert nur so gut oder so schlecht wie die Globalsteuerung insgesamt. Die Konzertierte Aktion wäre überfordert, sollte sie gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte und Fehlentwicklungen korrigieren, deren Ursachen in Mängeln und Unterlassungen der amtlichen Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitik liegen. Damit soll nicht gesagt werden, daß nicht auch die Lohnpolitik der Tarifpartner ein autonomer Störungs-herd sein kann, der einer funktionierenden monetären und fiskalpolitischen Globalsteuerung zuwiderläuft.

Dieser Test konnte jedoch wegen einer Konjunkturpolitik, der im Zeitraum von 1968 bis in die jüngste Gegenwart hinein weder eine rechtzeitige außenwirtschaftliche Absicherung noch eine zureichende fiskalpolitische Steuerung der Binnennachfrage gelungen ist, bislang nicht zum Zuge kommen. Aus dem gleichen Grunde läßt sich auch ein endgültiges Urteil über die Konzertierte Aktion als Instrument der Einkommenspolitik im Rahmen der Globalsteuerung noch nicht abgeben. Solange die Globalsteuerung insgesamt versagt, kann die Konzertierte Aktion als deren Teil eben nicht reüssieren.

Geringe Erfolgchancen

Leider sieht es gegenwärtig nicht danach aus, als könnte in absehbarer Zukunft aus einem besseren Funktionieren der Globalsteuerung insgesamt auch eine verbesserte Erfolgchance für die Konzertierte Aktion resultieren. Die Voraussetzungen für eine gleichgewichtsorientierte monetäre und fiskalische Politik sind in der jetzt erreichten Konjunkturphase nicht günstig. Das hängt einmal mit dem gegenwärtig besonders hohen Grad an konjunkturdiagnostischer Unsicherheit zusammen, die progressiv zur Dauer der konjunkturellen Spätphase ansteigt. Die konjunkturpolitischen Risiken sind daher groß. Die Bereitschaft und die Fähigkeit, angesichts dieser Konstellation zusätzliche konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen und die Konjunkturpolitik überhaupt ausgewogener, qualitativer zu gestalten, sind nicht sehr hoch zu veranschlagen. Die Zukunftschancen der Konzertierten Aktion müssen jedoch auch über den laufenden Zyklus hinaus vor allem aus zwei Gründen, einem instrumentalen und einem politischen Grund, mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden.

Der instrumentale Aspekt hat schon in den vergangenen Jah-

ren die Insuffizienz der Globalsteuerung wesentlich mitbewirkt. Es ist die objektiv erwiesene Unfähigkeit, einigermaßen realistische Zielprojektionen und damit auch Orientierungsdaten für die Konzertierte Aktion zu erstellen. Der andere Aspekt betrifft die sich abzeichnenden Verschiebungen in den Zielprioritäten, insbesondere zwischen den Zielen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität.

Der entscheidende instrumentale Mangel der Globalsteuerung, der sich aber besonders nachteilig für die Konzertierte Aktion und deren einkommenspolitische Möglichkeiten ausgewirkt hat, waren die mangelnde Qualität der Zielprojektionen und die in ihnen enthaltenen quantitativen Orientierungsdaten. Es ist bisher in keinem Jahr auch nur annähernd gelungen, Zielprojektionen aufzustellen, die der Eigendynamik der wirtschaftlichen Entwicklung gerecht wurden. Im Jahre 1967 wurde die konjunkturelle Eigendynamik zu stark, in den Jahren 1968 und 1969 zu schwach eingeschätzt. Die Orientierungsdaten für die Verhaltensweise der Sozialpartner waren daher der realen Entwicklung nicht angemessen. Im Jahre 1967 wurden die lohn- und einkommenspolitischen Daten zu hoch, in den beiden folgenden Jahren zu niedrig angelegt. Die Autorität der Orientierungsdaten mußte dadurch früher oder später in Mitleidenschaft gezogen werden und zu ihrer Funktionsuntüchtigkeit führen, was sich dann im Laufe des Jahres 1969 zeigte.

Unzureichende Orientierungsdaten

Es kann schon heute keinem Zweifel mehr unterliegen, daß auch das laufende Jahr 1970 die mangelnde Qualität der Zielprojektion vom Januar — die soeben in bloßer Anpassung an die neue Realität nach oben korrigiert wurde — zumindest in

ihrer Funktion als Orientierungsdatum aufzeigen wird. Allerdings sind dabei in diesem Jahr die Unternehmer zunächst betroffen. Die Bundesregierung hatte die Zuwachsrate der Bruttoeinkommen je Beschäftigten mit etwa 12 % projiziert und sie damit schon der vom DGB in seiner Zielprojektion für 1970 vorgeschlagenen hohen Zuwachsrate angepaßt. Trotz dieser Identität der Lohnorientierungsdaten in der amtlichen Zielprojektion und der DGB-eigenen Zielprojektion gehen gegenwärtig die effektiven Zuwächse der Arbeitnehmerinkommen noch über diese sehr hohen, die Produktivitätsentwicklung sehr kräftig übersteigenden Zuwachsraten hinaus. Eine Orientierung der praktischen Lohnpolitik an den Einkommensdaten der Zielprojektion findet also gegenwärtig nicht statt, es sei denn, sie werden als eine Untergrenze angesehen. Die Chance, mit Hilfe der Konzertierten Aktion die Lohnkosteninflation wenigstens etwas abzuschwächen, ist von der Bundesregierung nicht genutzt worden. Den einkommenspolitischen Orientierungsdaten ist, wie von Arbeitgeberseite mit Recht beklagt wird, bereits im Jahreswirtschaftsbericht zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Sie wurden zu wenig erläutert. Unter diesen Umständen ist es nicht erstaunlich, wenn der Präsident der BDA, Otto A. Friedrich, anläßlich der Jahresversammlung des Deutschen Industrieinstituts in bezug auf die Konzertierte Aktion feststellte: „Ihre Bewährungsprobe liegt in der Hochkonjunktur, in der durch richtiges Verhalten einem zu starken nachfolgenden Abschwung vorgebeugt werden kann. Dieser Aufgabe ist die Konzertierte Aktion fraglos in den letzten Monaten nicht gerecht geworden, obwohl die Gefahren der Wirtschaftsentwicklung von verschiedenen Seiten hinreichend klargestellt wurden.“

Solange Zielprojektionen und Orientierungsdaten in Anlage und Inhalt der realen Konjunkturentwicklung nicht Rechnung tragen, kann die Konzertierte Aktion auch in Zukunft keine besseren Ergebnisse zeitigen.

Gefährliche Prioritätsverlagerung

Darüber hinaus aber muß die Konzertierte Aktion in ein ausgewogenes Zielbündel und eine konjunkturgerechte Mittelkombination eingebunden werden, wenn sie in Zukunft erfolgreich sein soll. An der konjunkturgerechten Mittelkombination fehlte es, wie schon dargelegt, in der Vergangenheit und fehlt es nach Meinung vieler auch in der Gegenwart. Dies läßt sich in der Zukunft sicherlich besser machen. Was jedoch bedenklich wäre und einen Erfolg der Konzertierte Aktion für die Zukunft

mit Sicherheit ausschließen würde, wäre eine weitere Prioritätsverlagerung zugunsten des Zielles Vollbeschäftigung. Eine Reihe von Äußerungen führender Politiker der jetzigen Bundesregierung weist in diese Richtung. Staatssekretär Arndt vom Bundeswirtschaftsministerium hat kürzlich vor dem Bundestag sogar eine formelle Vollbeschäftigungsgarantie der Bundesregierung ausgesprochen. Sollte dies als absolute Präferenzierung der Vollbeschäftigung gemeint sein, was dem Stabilitätsgesetz widerspräche, oder als solche in der Öffentlichkeit aufgefaßt werden, würde der Konzertierte Aktion die Erfolgchance genommen. Die Gewerkschaften würden dann in die Lage versetzt, sich in der Lohnpolitik ihren organisationspolitischen Interessen gemäß zu verhalten, ohne mit dem Risiko

eines niedrigeren Beschäftigungsgrades rechnen zu müssen. Die Bundesregierung müßte ihre globalsteuernde Politik rechtzeitig den lohnpolitischen Gegebenheiten und Konsequenzen anpassen. Die Gewichtsverteilung zwischen den Partnern der Konzertierte Aktion wäre nicht ausgewogen genug, um die Institution der Konzertierte Aktion in eine gleichgewichtig an allen Zielen des Stabilitätsgesetzes orientierte Globalsteuerung zu integrieren.

Trotz mancher Enttäuschung in der Vergangenheit und mancher Skepsis auch bezüglich ihrer zukünftigen Möglichkeiten gilt jedoch der Satz: Ob die Konzertierte Aktion als Institution versagt oder nicht, läßt sich erst dann endgültig beantworten, wenn sie in einer funktionierenden Globalsteuerung ihre echte Bewährungschance bekommt.

Krise der Konjunkturdiskussion

Rudolf Henschel, Düsseldorf

Die Konjunkturentwicklung erscheint heute im Frühsommer 1970 weit weniger problematisch als die Konjunkturdiskussion. Das Problem der Konjunkturdiskussion beruht vor allem darin, daß ein einzelner, zweifellos unschöner Tatbestand wie der sehr starke Preisanstieg aus dem Zusammenhang von Ursache und Wirkung gerissen, für sich allein diskutiert wird und isoliert vom gesamtwirtschaftlichen Ablauf korrigiert werden soll.

Kein Anlaß zur Besorgnis

Daß im 3. Aufschwungsjahr dieses Konjunkturzyklus' das reale Wachstum unseres Sozialprodukts wiederum größer sein

wird, als es noch vor 6 Monaten vorausgeschätzt wurde, mag für die Prognostiker, die sich damit zum dritten Male geirrt haben, ärgerlich sein. Einen Anlaß zu konjunktureller Besorgnis kann dies zweifellos nicht geben.

Für das reale Wachstum des Sozialprodukts erwarteten wir 1970 ebenso wie schon 1969 und 1968 bedeutend optimistischere Zuwachsraten, als sie vom Sachverständigenrat und den Forschungsinstituten genannt und von der Bundesregierung in ihren Wirtschaftsberichten schließlich eingesetzt wurden. Zur Jahresmitte 1970 müssen wir aber annehmen, daß auch wir die Wachstumsmöglichkeiten erneut unterschätzt hatten. Wir gehen heute

davon aus, daß die von uns vor neun Monaten noch für realistisch gehaltene Zuwachsraten von 5% nochmals um etwa 1% überschritten wird. Die im Übergang zu einer längerfristigen Normalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung erwartete Abschwächung dürfte sich aller Voraussicht nach ebenfalls um einige Monate verzögern.

Daß der Preisanstieg in der Bundesrepublik, nachdem er 3 Jahre lang hinter der international üblichen Zuwachsraten zurückgeblieben war, nach einer Aufwertung der DM, die die eingetretene Geldentwertung nur unvollkommen korrigierte, sich jetzt im Gleichschritt mit der internationalen Entwicklung befin-

det, ist zu bedauern. Dieser Preisanpassungsprozeß war aber bereits Ende vorigen Jahres vorzusehen.

Die bisher erkennbar gewordene Preisentwicklung entspricht mit einer Ausnahme unseren Erwartungen. Wir hatten allerdings in der Zielprojektion des DGB, die noch vor der Aufwertung der D-Mark abgeschlossen wurde, unterstellt, daß die Aufwertung in Verbindung mit einer zusätzlichen Verbesserung des Preiswettbewerbs, unterstützt durch preisstabilisierende Maßnahmen bei den administrativ beeinflussten Agrar-, Verkehr- und Energiepreisen, in Verbindung mit einer steuerlichen Beschränkung der Selbstfinanzierung den Preisanstieg im Bereich der privaten Lebenshaltung auf 2–2,5% begrenzen könnte. Wir hatten dabei vorausgesetzt, daß eine derartige Preisstabilisierungspolitik – durch eine Senkung der innerdeutschen Zinssätze unterstützt – mit einer Senkung der Kapitalkosten auch den Preisanstieg im Wohnungsbau eindämmen und die Preisentwicklung im Investitionssektor normalisieren würde. Wir waren jedoch überzeugt, daß sich ohne diese Maßnahmen die Lebenshaltung um nahezu 3,5% verteuern würde. Nicht vorausgesehen hatten wir, daß die Aufwertung der D-Mark an der Entwicklung der Nahrungsmittelpreise fast spurlos vorübergeht. Wir sind heute um die Erfahrung reicher, daß die errechnete Preissenkung im Agrarsektor mit Hilfe der europäischen Marktordnungsmechanik praktisch verhindert werden konnte. Von dieser Ausnahme abgesehen, kann die in diesem Jahr erwartete Preisniveauerhöhung um 4% nicht überraschen.

Wir können in dieser Preisentwicklung auch nicht den Beginn einer neuen Inflationsphase erkennen. Die derzeitige Preisentwicklung erscheint uns vielmehr als Ausdruck der schon 1968 und vor allem 1969 entstandenen und

zu diesem Zeitpunkt nicht korrigierten konjunkturellen Spannungen.

Verzerrung der Nachfrageproportionen

Im letzten Konjunkturaufschwung hat sich die für alle Boomphasen typische Einkommensverzerrung noch stärker ausgebildet, als dies in den vorausgegangenen Konjunkturzyklen der Fall war. Unerwartet hohe Produktivitätsfortschritte hatten in Verbindung mit dem raschen Anstieg der Kapazitätsauslastung zu Kostenentlastungen geführt, die nicht zu Preissenkungen, sondern unterstützt durch einseitige Steuerentlastungen zu einer überproportionalen Erhöhung der verfügbaren Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen genutzt wurden. Damit haben sich die Nachfrageproportionen unserer Wirtschaft in einer Weise verzerrt, daß sie den gegebenen Angebotsstrukturen nicht mehr entsprechen konnten.

Derartige Diskrepanzen müssen nach unserer Überzeugung, und sie wird durch die Erfahrung aus früheren Konjunkturzyklen bestätigt, zu längerfristigen Entwicklungsstörungen führen, die sowohl Preissteigerungen als auch außenwirtschaftliche Disproportionalitäten oder Arbeitslosigkeit zur Folge haben. Die eine oder andere Entwicklung ist allein davon abhängig, wie dem Symptom dieses Ungleichgewichts nachfolgend begegnet wird. Das Bemühen der Bundesbank, allein die globalen Nachfrageströme zum Zeitpunkt der statistisch erkennbar gewordenen Preisbewegungen durch eine Erhöhung des Zinsniveaus einzudämmen, stellt nach meiner Überzeugung ein derartiges Kurieren an den Symptomen dar, das längerfristig überhaupt keine Preisstabilität gewährleisten kann. Selbst eine vorübergehende kurzfristige Preisdämpfung ist mit dieser Politik nur bei Aufgabe der Vollbeschäfti-

gung denkbar. Die These, daß Arbeitslosigkeit nicht beabsichtigt sei, die Furcht vor einer möglichen Arbeitslosigkeit aber als Verhaltensstimulanz notwendig wäre, gehört in das Kapitel politischer Pädagogik, über das nicht Geldtheoretiker, sondern ausgebildete Pädagogen einmal nachdenken sollten.

Falsche Bundesbankpolitik

Die im Aufschwung unbehinderten Nachfrageverzerrungen haben bisher regelmäßig erst in der nachfolgenden Hochkonjunkturphase stärkere Preiswellen ausgelöst. Diese Preiswellen erklären sich aus der Tatsache, daß die gegebenen Wettbewerbsbedingungen bereits in der Aufschwungsphase nicht ausreichten, um die eintretenden Kostensenkungen in Preissenkungen umzusetzen. Die im Interesse eines längerfristigen Ausgleichs der Nachfrage- und Angebotsstruktur notwendige Korrektur der Einkommensverteilung ist daher zwangsläufig mit einer Wiedererhöhung der Produktionskosten bei gleichzeitiger Senkung der Gewinnmargen verbunden. Diese Korrektur wird aber von den Unternehmen so lange verzögert, wie Kostenerhöhungen in Preiserhöhungen überwälzt werden können, ohne daß Umsatzverluste eintreten, die eine noch drastischere Gewinnschmälerung befürchten lassen. Das Ausmaß der Preiserhöhungen, in der dem Aufschwung folgenden Periode ist damit abhängig:

vom Grad der Einkommensverzerrung im Aufschwung und der damit notwendig gewordenen Entzerrung,

von der Begrenzung der Kostenüberwälzung durch die bestehenden nationalen und internationalen Wettbewerbsverhältnisse.

Die von der Bundesbank verfolgte Politik erscheint unter diesem Aspekt ebenso falsch

wie 1966. Infolge der derzeitigen andersartigen internationalen Konstellation droht diese Politik allerdings nicht in gleicher Weise gefährlich zu werden. Die anhaltend hohen Exportüberschüsse und der sich abflachende Zinstrend im Ausland dürften unabhängig von der Bundesbankpolitik eine gerade noch ausreichende Liquiditätsversorgung zulassen. Gerade unter diesen Umständen könnte jedoch die Hochzinspolitik der Bundesbank mit ihrer Verteuerung der Kapitalkosten zu einer längerfristigen Zementierung des phasenbedingten Preisanstiegs beitragen.

Auslaufende Preiswelle

Es erscheint mir andererseits plausibel, daß mit einer allmählichen Konjunkturabflachung, mit der Entzerrung der Einkommensverteilung bei einer gleichzeitigen Verschärfung des internationalen Preiswettbewerbs sich die derzeitige Preiswelle in der zweiten Jahreshälfte abschwächen wird. Die derzeitige Preiswelle dürfte von ihren nationalen Ursachen her 1971 auslaufen. Eine erneute Unterschreitung des internationalen Preisanstiegs hätte dann allerdings eine erneute Wechselkurskorrektur zur Voraussetzung.

Die Einkommensverteilung wird in der Bundesrepublik nach einer zweimaligen überproportionalen Gewinnexplosion im Jahre 1970 erstmals eine Entzerrung erfahren. Die sich gegenwärtig vollziehende Einkommensentzerrung entspricht in ihren Proportionen sowohl der Zielprojektion des DGB als auch dem Wirtschaftsbericht der Bundesregierung. Abweichungen betreffen infolge der höheren Preissteigerungen allein die nominalen Größen. Die Kaufkraft der Masseneinkommen wird aller Voraussicht nach zwei- bis dreimal stärker zunehmen als die Kaufkraft der Unternehmer.

Die damit verbundene Verlagerung der Nachfrageströme wird daher zu der erhofften Verstärkung des künftigen Wachstums beitragen. Die konjunkturelle Entwicklung erscheint im Rahmen dieser Normalisierung sehr viel besser als ihr Ruf.

Fehler der Vergangenheit

Die gegenwärtige Unsicherheit in der Konjunkturbeurteilung kann allerdings zu einer Gefährdung der künftigen Entwicklung beitragen, wenn sie Bundesregierung und Bundesbank veranlaßt, die bisherigen Bremsaktionen noch zu verstärken, und wenn diese Verstärkung zeitlich mit einer weltweiten internationalen Konjunkturabschwächung zusammenfällt. Diese vor allem für 1971 drohende Gefahr ist bisher nicht gebannt. Zu bedauern, aber nicht mehr zu verhindern ist allein die Tatsache, daß sich die gegenwärtige Einkommensentzerrung bei sehr viel stärkeren Preiserhöhungen vollzieht, als dies notwendig gewesen wäre. Diese Reibungsverluste sind — das soll mit allem Nachdruck gesagt werden — die Folge der geduldeten Gewinnexplosion, die der Verspätung und der zu schwachen Dosisierung der Aufwertung und den im Aufschwung unterlassenen Wettbewerbs- und Abschreibungskorrekturen zuzuschreiben ist.

Wir können die Aufwertung des Vorjahres nicht mehr vorverlegen. Es erscheint im jetzigen Zeitpunkt einer auslaufenden Konjunktur auch nicht mehr sinnvoll, die Aufwertung nochmals aufzustocken. Wir können die um 2 Jahre verzögerte Normalisierung der Selbstfinanzierung auch nicht stärker beschleunigen, als es jetzt geschieht. Die Fehler der Vergangenheit sind nicht mehr reparabel.

Um so wichtiger ist es, neue Fehler zu vermeiden, die die

künftige Entwicklung beeinträchtigen. Aus diesem Grunde haben die Gewerkschaften steuerpolitische Vorschläge abgelehnt, die darauf abzielten, die Wachstumsrate der ausgabefähigen Masseneinkommen herabzudrücken. In dem Maße, wie diese Vorschläge die notwendige Entzerrung der Einkommensverteilung blockieren, würden sie zu einer langfristigen Instabilität beitragen und damit die Zielsetzungen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes in Frage stellen.

Meinungsklärung durch Konzertierte Aktion

Diese Auffassung steht im Gegensatz zu anderen Vorstellungen, die der Preisstabilisierung auch um den Preis der Konservierung bestehender Einkommens- und Nachfragedisproportionen und damit unter Preisgabe der Vollbeschäftigung absolute Priorität einräumen. Die Tatsache aber, daß beide Auffassungen sich gleichzeitig auf das Stabilitätsgesetz berufen, läßt einen Widerspruch sichtbar werden, der ohne eine theoretische Abklärung durch keine Gesetzesformulierung überwunden werden kann. Die Tatsache, daß diese gegensätzlichen Auffassungen im wissenschaftlichen Bereich bisher keine Klärung gefunden haben, kann weder dem Stabilitätsgesetz noch der Konzertierten Aktion zum Vorwurf gemacht werden. Gerade die Konzertierte Aktion kann die in sie gesetzten Erwartungen nur erfüllen, wenn man davon ausgeht, daß bei allen Beteiligten über Zielsetzung und Maßnahmen völlige Übereinstimmung besteht. Aufgrund der gegebenen Meinungsgegensätze kann die Konzertierte Aktion zur Zeit nicht mehr leisten, als durch Aufklärung und Information zur Meinungsklärung beizutragen; das ist sicherlich weniger, als viele erhoffen, aber mehr, als in den letzten Jahrzehnten geleistet wurde.