

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hermann Adam  
Zur Problematik der  
Konzertierten Aktion

Dieter Fichtner  
Bildungsplanung  
und Bildungspolitik  
des Bundes

Unter besonderer Berück-  
sichtigung der Bund-Länder-  
Kommission

B 39/73

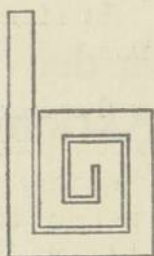
29. September 1973

**Hermann Adam**, Dipl.-Volkswirt sozialwissenschaftlicher Richtung; geb. 1948 in Berchtesgaden; Studium der Volkswirtschaft, Politischen Wissenschaft und Soziologie in Köln und Kiel; seit 1970 Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf; Dozententätigkeit in der Erwachsenenbildung der Gewerkschaften, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Volkshochschulen.

Veröffentlichungen: Institutionelle Ursachen konjunkturpolitischer Fehlentscheidungen in der Bundesrepublik, in: WWI-Mitteilungen, H. 5/1970, S. 159 ff.; Grundprobleme und Grenzen jeder Vermögenspolitik im Gesellschaftssystem der Bundesrepublik, in: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 2—3/1971, S. 43 ff.; Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, WSI-Studie Nr. 21, Köln 1972; Bausteine der Volkswirtschaftslehre, Köln 1973.

**Dieter Fichtner**, Dr. jur., geb. 1934 in Leipzig; Regierungsdirektor im Bundeskanzleramt (Referent für Bildung und Wissenschaft).

Veröffentlichungen zu juristischen und bildungspolitischen Themen in Monographien und Fachzeitschriften.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:  
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unter-  
richtung und Urteilsbildung.

# Zur Problematik der Konzertierten Aktion

## I. Begriff und Vorgeschichte der Konzertierten Aktion

In allen westlichen Industriegesellschaften mit marktwirtschaftlicher Ordnung bei gleichzeitiger Anerkennung der Tarifautonomie<sup>1)</sup> ist das Verhältnis zwischen den großen Verbänden und der staatlichen Wirtschaftspolitik von besonderer Bedeutung. Die wirtschaftspolitischen Ziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht (magisches Viereck), die zu verfolgen die Regierung nach § 1 des Stabilitätsgesetzes verpflichtet ist, können nämlich nur mit Unterstützung der autonomen Gruppen, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften, realisiert werden. Folglich kommt eine Regierung, wenn sie eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik betreiben will, nicht umhin, ihr Verhalten mit dem der autonomen Gruppen zu koordinieren.

In der Bundesrepublik ist diese Verhaltensabstimmung im Rahmen der sogenannten „Konzertierten Aktion“ versucht worden. In der Literatur und in der öffentlichen Diskussion wird der Ausdruck Konzertierte Aktion in doppelter Bedeutung verwandt. Zum einen wird damit ein *gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Verhalten* aller für den Wirtschaftsablauf verantwortlichen Instanzen, also vor allem von Bundesregierung, Bundesbank und Tarifparteien, bezeichnet. Zum anderen wird auch das bloße *Zusammentreffen der Regierung mit Vertretern der Bundesbank, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände* zu gemeinsamen Beratungen Konzertierte Aktion genannt. Im vorliegenden Aufsatz wird der Ausdruck Konzertierte Aktion, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt, im Sinne einer Gesprächsrunde gebraucht.

Die Notwendigkeit, die Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik und diejenigen der Sozialpartner ex ante zu koordinieren, hätte

der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium bereits 1956 in einem seiner Gutachten erkannt<sup>2)</sup>. Anfang der sechziger Jahre trafen Vertreter der Tarifparteien mit Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums zusammen, um über Möglichkeiten einer besseren Einbeziehung der Verbände in die Wirtschaftspolitik zu beraten. Der von allen Teilnehmern befürwortete Vorschlag, regelmäßige Aussprachen zwischen den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen und den autonomen Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu vereinbaren, konnte indes nicht realisiert werden, weil Ludwig Erhard sowohl als Wirtschaftsminister und später auch als Kanzler sein Veto einlegte.

Erst als die CDU/FDP-Regierung unter Erhard Ende 1966 von der Großen Koalition mit ei-

**Dieter Fichtner:**  
**Bildungsplanung und Bildungspolitik**  
**des Bundes ..... S. 17**

nem anderen Kanzler abgelöst wurde, war der Weg für die Bildung einer Konzertierten Aktion frei. Ihr Anfang fiel mit drei für die Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik wichtigen Ereignissen zusammen:

1. Das Jahr 1966 brachte der Bundesrepublik die erste schwerere *Rezession* nach dem Zweiten Weltkrieg. Wirtschaftliche Stagnation, steigende Arbeitslosenziffern und Milliardendefizite bei den öffentlichen Haushalten ließen bei vielen wieder die Sorge um den Arbeitsplatz und um eine gesicherte wirtschaftliche Zukunft akut werden.
2. Der Rücktritt der FDP-Minister aus dem Kabinett Erhard löste eine *Regierungskrise* aus, die in aller Deutlichkeit institutionelle

<sup>1)</sup> Unter Tarifautonomie wird hier der mit der Koalitionsfreiheit gewährleistete staatsfreie Raum zur eigenverantwortlichen Regelung von Einzelheiten des Arbeits- und Wirtschaftslebens durch die Sozialkontrahenten mit Hilfe von Tarifverträgen verstanden.

<sup>2)</sup> Vgl. Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, Gutachten vom 3. 6. 1956, abgedr. in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 4, Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, Göttingen 1957, S. 54.

Schwächen des westdeutschen Regierungssystems (personalisiertes Verhältniswahlrecht, konstruktives Mißtrauensvotum) aufzeigte<sup>3)</sup>. Auf dem Höhepunkt der Wirtschaftskrise blieb nämlich mehrere Wochen lang ein gelähmtes, nicht entscheidungsfähiges Minderheitskabinett im Amt, eine Situation, die in mancher Hinsicht der Lage zu Anfang der dreißiger Jahre ähnelte.

3. *Der Eintritt der SPD in die Große Koalition* bedeutete nicht nur das vorläufige Ende einer siebzehnjährigen Oppositionsperiode für die Sozialdemokraten, sondern auch das *Ende der neoliberalen Wirtschaftspolitik*. Unter dem neuen Wirtschaftsminister Schiller wurde nun eine staatsinterventionistische Wirtschaftspolitik eingeleitet, als deren Teilelement die Konzertierte Aktion betrachtet werden muß.

Der politisch-ökonomische Hintergrund bei der Etablierung der Konzertierten Aktion war also eine Krisensituation. Man sprach damals auch gelegentlich davon, daß nicht nur die beiden großen Parteien CDU und SPD, sondern auch die beiden großen autonomen Gruppen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sich zu einer Art „Großen Koali-

tion“ zusammengefunden hätten, um gemeinsam die Krise zu überwinden.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft im Sommer 1967 fand die Konzertierte Aktion schließlich im § 3 ihren Niederschlag. Es heißt dort:

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

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern.“

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Gesetz kein Gremium institutionalisiert, sondern lediglich den Bundeswirtschaftsminister verpflichtet, Orientierungsdaten vorzulegen. § 3 des Stabilitätsgesetzes erfaßt somit nur ein Minimum des tatsächlichen Erscheinungsbildes der Konzertierten Aktion<sup>4)</sup>.

## II. Konzeptionen und gesellschaftstheoretische Grundlagen der Konzertierten Aktion

Im Verlauf der nun schon über sechs Jahre bestehenden Konzertierten Aktion hat sich deren Beurteilung in der Wirtschaft und bei den Beteiligten gewandelt. Der zweite Abschnitt will die verschiedenen Konzeptionen von der Konzertierten Aktion, wie sie zu Anfang vertreten wurden, behandeln. Im dritten Abschnitt wird dann auf die Praxis der Konzertierten Aktion und die daraus entstandenen Konzeptionsänderungen eingegangen werden.

### 1. Die Konzeption des Sachverständigenrates

Seit 1964 existiert in der Bundesrepublik ein fünfköpfiges Gremium aus Wirtschaftssachverständigen, die die Aufgabe haben darzulegen, wie ihrer Ansicht nach die vier Ziele Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

und außenwirtschaftliches Gleichgewicht im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig verwirklicht werden können<sup>5)</sup>.

Die in der Vergangenheit unzulängliche Realisierung der vier Ziele führte der Sachverständigenrat entweder auf zu spät getroffene konjunkturpolitische Entscheidungen der Regierung oder auf das ungeduldige Drängen vieler Gruppen und Körperschaften in Gesellschaft und Staat und auf funktionslose Verteilungskämpfe zurück, die wegen ungenügender Sicherungen im Ordnungssystem von Gesellschaft und Staat immer wieder ausbrechen können<sup>6)</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. A. Möller (Hrsg.), Kommentar zum Stabilitätsgesetz, Hannover 1969, S. 110.

<sup>5)</sup> Vgl. Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. 8. 1963.

<sup>6)</sup> Vgl. Sachverständigengutachten 1965/66, Tz. 185. — Sachverständigengutachten 1967/68, Tz. 373.

<sup>3)</sup> Vgl. F. A. Hermens, Verfassungslehre, Köln und Opladen 1968, S. 408 ff.

Um diesen Fehlentwicklungen zu begegnen, schlug der Rat schon in seinem zweiten Jahresgutachten 1965/66 eine „Konzertierte Stabilisierungsaktion“ vor<sup>7)</sup>. Bund, Länder und Gemeinden sowie Bundesbank und Tarifparteien sollten versuchen, durch ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Verhalten die Expansionsrate in allen Bereichen der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage zurückzuschrauben, um so den Geldwertschwund in 2 Jahresetappen von damals 3 v. H. auf 1 v. H. zu verringern.

Auch in späteren Jahresgutachten, als es wegen der inzwischen veränderten konjunkturellen Lage darum ging, einen „Wirtschaftsaufschwung nach Maß“ herbeizuführen, hielt der Sachverständigenrat an diesem Grundgedanken fest<sup>8)</sup>. Es fehlten allerdings in seinen ersten Gutachten genaue Angaben, wie eine Verhaltenskoordination mit den autonomen Gruppen politisch durchgesetzt werden könnte. Der Rat forderte lediglich ein beispielhaftes Vorgehen des Staates und eine Lohnleitlinie, die marktkonform ist, d. h. genau „jene Lohnentwicklung vorausschätzt, die sich beim Eintreten der angenommenen Bedingungen ohnedies ergeben würde“<sup>9)</sup>. Nachdem jedoch Schiller die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften mehrmals zu Gesprächen im Bundeswirtschaftsministerium eingeladen hatte, begrüßten auch die „fünf Weisen“ diese Konzertierte Aktion als eine geeignete Form für eine Verhaltensabstimmung.

Volkswirtschaftlich beruhen diese Empfehlungen des Sachverständigenrates auf einer Verteilungstheorie, soziologisch auf einer Konflikttheorie. Für die „fünf Weisen“ ist die Einkommensverteilung mittelfristig durch Marktkräfte determiniert und durch die gewerkschaftliche Lohnpolitik oder durch unternehmerische Preisüberwälzungen allenfalls vorübergehend zu verändern<sup>10)</sup>. Bemühungen, den eigenen Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen, sind daher für ihn sinnlos. Die mangelnde Einsicht in diese wirtschaftlichen Sachzwänge ist nach Ansicht des Sachverständigenrates dafür verantwortlich, daß es immer wieder zu Verteilungskämpfen kommt, die

das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stören<sup>11)</sup>.

Für Verteilungskämpfe werden also nicht Interessengegensätze, sondern Unwissenheit bei den Tarifparteien verantwortlich gemacht. Der Sachverständigenrat vertritt damit eine semantische Konflikttheorie: nicht inkongruente Werte, Interessen und Zielvorstellungen sind für ihn die Ursache sozialer Konflikte, sondern bloße Mißverständnisse zwischen den sozialen Kontrahenten<sup>12)</sup>.

Auf der Basis dieses Gesellschaftsbildes liegt die Schlußfolgerung des Sachverständigenrates nahe: Es bedarf einer Einrichtung, die das

<b>Inhalt</b>	
<b>I.</b>	<b>Begriff und Vorgeschichte der Konzertierten Aktion</b>
<b>II.</b>	<b>Konzeptionen und gesellschaftstheoretische Grundlagen der Konzertierten Aktion</b>
1.	Die Konzeption des Sachverständigenrates
2.	Das Schiller-Konzept
3.	Die Vorstellungen der Tarif-Kontrahenten
<b>III.</b>	<b>Die Praxis der Konzertierten Aktion und ihre Rückwirkung auf die Konzeptionen</b>
<b>IV.</b>	<b>Grenzen der Zusammenarbeit von Staat und Verbänden in der Wirtschaftspolitik</b>
<b>V.</b>	<b>Alternativen zur Konzertierten Aktion?</b>

Informationsniveau aller Gruppen und Körperschaften in glaubwürdiger Weise hebt, damit niemand mehr das Gesamtproblem nur unter partiellen Aspekten sieht und jedem klar wird, welche Vorteile die Zurückstellung kurzfristiger Interessengegensätze zugunsten eines mittelfristigen Interessenausgleichs für alle bringen kann<sup>13)</sup>. Die Funktion der Konzertierten Aktion soll also darin bestehen, so-

<sup>11)</sup> Sachverständigengutachten 1969/70, Tz. 234 ff.

<sup>12)</sup> Zur semantischen Konflikttheorie, die von der Annahme ausgeht, Konflikte seien Äußerungen von Mißverständnis, vgl. J. Bernard, *The Sociological Study of Conflict*, in: *The Nature of Conflict*, Paris 1957, S. 40. — Zum neuesten Stand der Konflikttheorie vgl. D. Senghaas, *Konflikt und Konfliktforschung*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 21. Jhrg. (1969), S. 31 ff.

<sup>13)</sup> Vgl. Sachverständigengutachten 1967/68, Tz. 246. — Sachverständigengutachten 1969/70, Tz. 242.

<sup>7)</sup> Sachverständigengutachten 1965/66, Tz. 188, 192.

<sup>8)</sup> Vgl. Sachverständigengutachten 1966/67, Tz. 242. — Sachverständigengutachten 1969/70, Tz. 215 ff.

<sup>9)</sup> Sachverständigengutachten 1966/67, Tz. 248.

<sup>10)</sup> Sachverständigengutachten 1964/65, Tz. 248; 1965/66, Tz. 194; 1967/68, Tz. 373; 1969/70, Tz. 70.

ziale Konflikte zu eliminieren, indem sie „einen Friedensschluß vor einem möglichen Verteilungskampf“<sup>14)</sup> herbeiführt.

## 2. Das Schiller-Konzept

Neben den Sachverständigengutachten prägen vor allem die Äußerungen des früheren Wirtschafts- und Finanzministers Schiller die Diskussion über die Konzertierte Aktion. Ausgangspunkt der Schillerschen Überlegungen ist die bereits im ersten Abschnitt erwähnte Konfliktsituation, in der sich die Regierung unter den Bedingungen von Tarifautonomie und unternehmerischer Dispositionsfreiheit befindet: Einerseits trägt sie für den Bereich der Wirtschaftspolitik die Verantwortung, andererseits kann sie ohne Unterstützung der großen sozialen Gruppen, die autonom über Löhne, Preise und Investitionen entscheiden, die Ziele des magischen Vierecks nicht verwirklichen.

Schiller hielt es deshalb für erforderlich, gesellschaftlich mit den organisierten Gruppen „zu einer Kooperation zu gelangen und gleichzeitig diese autonomen Gruppen zu einer Kooperation miteinander hinzuführen“<sup>15)</sup>. Diesem Ziel sollte die Konzertierte Aktion dienen, bei der durch den „Austausch von Informationen zwischen allen für den Wirtschaftsprozess verantwortlichen Instanzen“<sup>16)</sup> eine stärkere Transparenz der Interessen und die stärkere Einsehbarkeit der ökonomischen und politischen Zusammenhänge erreicht werden sollte<sup>17)</sup>. Als Ergebnis dieses Informationsaustausches wird dann ein anderes, „rationaleres“ Verhalten erwartet, als ob die Gespräche nicht stattgefunden hätten. Wenn gleich jeder „frei nach der Sitzung aus dem Hause gehen und seine eigenen Entschlüsse ... treffen kann“<sup>18)</sup>, so soll doch das, was in der Konzertierten Aktion diskutiert wird, im Gedächtnis der Teilnehmer haftenbleiben und in den Datenkranz der das Verhalten bestimmenden Faktoren mit eingehen.

<sup>14)</sup> Sachverständigengutachten 1969/70, Tz. 215.

<sup>15)</sup> K. Schiller, Zukunftsorientierte deutsche Wirtschaftspolitik, abgedr. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 80 vom 26. 6. 1968, S. 703.

<sup>16)</sup> K. Schiller, Stabilität und Wachstum als wirtschaftspolitische Aufgabe, abgedr. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 15 vom 14. 2. 1967, S. 120.

<sup>17)</sup> K. Schiller, Zukunftsorientierte deutsche Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 703.

<sup>18)</sup> K. Schiller, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 7, S. 83.

Mit dieser Konzeption schloß sich Schiller zumindest teilweise den Überlegungen des Sachverständigenrates an. Denn wie die „fünf Weisen“ verfolgte auch er mit den Gesprächen in der Konzertierten Aktion die Absicht, die Tarifparteien von den (negativen) Folgen etwaiger Verteilungskämpfe zu überzeugen. Im Unterschied zum Rat betonte er allerdings, daß die Konzertierte Aktion Konflikte, die für ihn ein notwendiges und unabänderliches Element jeder freiheitlichen Gesellschaftsordnung sind, weder vollends beseitigen *kann* noch beseitigen *will*. Vielmehr ging es ihm darum, Konfliktfelder einzugrenzen und allen transparent zu machen<sup>19)</sup>.

Seine Hoffnungen, ungeachtet aller sozialer Spannungen in der Gesellschaft zu einem gemeinsamen, aufeinander abgestimmten Verhalten zu kommen, gründen sich auf den Glauben an die Mobilisierbarkeit eines Konsensus zwischen den politischen und den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Führungsgruppen (Elitenkonsensus). Gesellschaftstheoretisch geht Schiller also von der Annahme aus, daß ein solcher Konsensus latent vorhanden ist. Er teilt damit die im Rahmen der Pluralismustheorie vertretene Auffassung, daß die Gesellschaft durch einen Kern nichtkontroverser Maßstäbe und eine alle sozialen Gruppen umfassende Wertegemeinschaft über ein Feld von Zwischenzielen wie etwa Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Wirtschaftswachstum zusammengehalten wird<sup>20)</sup>.

## 3. Die Vorstellungen der Tarifkontrahenten

Völlig anders als der Sachverständigenrat und Schiller beurteilten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Konzertierte Aktion. Die *Arbeitgeberverbände* sahen die Gesprächsrunde als ein Abwehrinstrument gegen gewerkschaftliche Lohnansprüche an. Infolgedessen drängten sie darauf, über die Entwicklung der Einkommen, von denen die Lohneinkommen ohne Zweifel die volkswirt-

<sup>19)</sup> K. Schiller, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 5, S. 69.

<sup>20)</sup> Vgl. hierzu E. Fraenkel, Demokratie und öffentliche Meinung, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964, S. 152 ff.; G. Colm, Zum Begriff des Allgemeinwohls, in: Soziale Verantwortung, Festschrift für Götz Briefs zum 80. Geburtstag, Berlin 1968, S. 27 ff.; F. A. Hermens, Staat, Interessen, Ideologien und politische Willensbildung, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1968, Teil 2, Köln und Opladen 1968, S. 164.

schäftlich bedeutsamste Gruppe sind, in der Konzertierte Aktion mit zu diskutieren<sup>21)</sup>.

Hinter diesem Verlangen der Arbeitgeber steht das Interesse an einer stärkeren Regulation des Lohnanstiegs, die die Kalkulierbarkeit der Kosten für die Unternehmer erhöhen und damit die Planung innerbetrieblicher Investitions- und Entwicklungsvorhaben spürbar erleichtern würde<sup>22)</sup>.

Darüber hinaus erhofften sie sich, daß der in der Konzertierte Aktion erzielbare „Konsensus omnium“ ein Abgleiten der Wirtschaftspolitik in den staatlichen Einzelelitarismus verhindert<sup>23)</sup>. Mit anderen Worten: Sie befürchteten, daß der Staat, wenn es ihm nicht gelingt, die wirtschaftspolitischen Ziele zu realisieren, zu Einzelelitarismen greifen könnte, die die unternehmerische Dispositionsfreiheit und ihre damit verknüpfte innerbetriebliche und gesellschaftliche Machtposition antasten würde. Insofern sollte die Konzertierte Aktion der Eindämmung von Bestrebungen dienen, die auf eine für die gesellschaftliche Stellung der Unternehmer ungünstige Weiterentwicklung der gegenwärtigen Wirtschafts-

und Gesellschaftsordnung hinauslaufen könnten.

Von gänzlich anderen Vorstellungen gingen die *Gewerkschaften* aus, als sie sich 1967 bereit erklärten, an der Konzertierte Aktion mitzuwirken. In ihrem Grundsatzprogramm von 1963 fordern sie ein Nationalbudget, an dessen Vorbereitung sie jeweils beteiligt werden sollten<sup>24)</sup>.

Die Konzertierte Aktion in Verbindung mit der „Neuen Wirtschaftspolitik“, zu deren wesentlichem Bestandteil die alljährliche Vorlage eines Jahreswirtschaftsberichts mit einer wirtschaftspolitischen Zielprojektion gehört, schien den Gewerkschaften nun die Erfüllung dieser langjährigen Forderung zu sein. Sie glaubten, in der Konzertierte Aktion eine Plattform gefunden zu haben, von der aus sie nicht nur die Konjunkturpolitik der Regierung beeinflussen, sondern auch über langfristige gesellschaftliche Reformvorhaben und Planungen mitbestimmen könnten<sup>25)</sup>. Die Konzertierte Aktion sollte also nicht ein Instrument zur Bewahrung, sondern zur schrittweisen Veränderung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo sein.

### III. Die Praxis der Konzertierte Aktion und ihre Rückwirkung auf die Konzeptionen

Die Wirklichkeit der Konzertierte Aktion wich indessen von dem, was sich alle von ihr versprochen hatten, wesentlich ab. Zu Anfang setzten auch noch breite Teile der Öffentlichkeit auf die Effizienz der Konzertierte Aktion große Hoffnungen, die vor allem durch den Ablauf der ersten Gespräche 1967 mit geweckt wurden.

Es stellte sich jedoch bald heraus, daß die Übereinstimmung der Beteiligten, wie sie in den im Anschluß an die Sitzungen veröffentlichten Kommuniqués zum Ausdruck kam, in Wirklichkeit nur formal war. Man einigte sich nämlich auf nichtssagende Leerformeln, die von allen Teilnehmern in ihrem Sinne interpretiert werden konnten. Dazu gehörten

beispielsweise nicht näher erläuterte Ausdrücke wie „negative Lohnpolitik“, „die Massenkaufkraft stärkende Lohnpolitik“, „nachhaltige Kräftigung der privaten Investitionen“, „soziale Symmetrie“ usw.

<sup>21)</sup> Vgl. Jahresbericht der BDA 1967, S. 12.

<sup>22)</sup> Vgl. W. Eichler, Von der Leitlinie zur Orientierungshilfe, in: Unternehmerbrief des Deutschen Industrieinstituts, Nr. 9 vom 2. 3. 1967, S. 1 f. — Vgl. auch J. Hirsch, Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt/Main 1970, S. 61.

<sup>23)</sup> Vgl. hierzu die entsprechenden Stellen im Jahresbericht der BDA 1967, S. 12.

<sup>24)</sup> Der entsprechende Passus im DGB-Grundsatzprogramm von 1963 lautet: „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.“

<sup>25)</sup> Vgl. R. Henschel, Konzertierte Aktion — Autonomie und Planung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 4/1967, S. 204; G. Neemann, Die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften und der Bundesregierung in unserer Zeit, Referat, gehalten am 15. 5. 1968 auf dem 9. Ordentlichen Gewerkschaftstag der Gewerkschaft Leder, als Manuskript vervielfältigt, S. 14; H. Kluncker, Konzertierte Aktion — eine ungenützte Chance, in: OTV-Magazin, Nr. 4/1969, S. 5.

Mit diesen Leerformeln gelang Schiller zumindest teilweise die Integration der konfligierenden Gruppen auf der Basis eines formalen Minimalkonsensus. Während des Jahres 1967 wirkte sich die lediglich formale Übereinstimmung aber noch nicht störend für den Erfolg der Konzertierte Aktion aus. Denn die deutsche Volkswirtschaft hatte sich 1967 von der Rezession noch nicht erholt, so daß weder die Unternehmer große Preiserhöhungsspielräume hatten noch die Gewerkschaften hohe Lohnsteigerungen durchsetzen konnten.

Zu einer ersten ernsthaften Belastungsprobe kam es für die Konzertierte Aktion indessen bereits Ende 1967, als die Gewerkschaften darauf bestanden, die versprochene „soziale Symmetrie“ herzustellen und bei den Gesprächen nicht nur konjunkturpolitische Fragen, sondern auch sozial- und gesellschaftspolitische Probleme zu diskutieren. Die Arbeitgeber weigerten sich mit der Begründung, daß die Konzertierte Aktion eine ausschließlich konjunkturpolitische Zielsetzung verfolge.

Um den auftauchenden Konfliktstoff von den Hauptgesprächen fernzuhalten, schlug Schiller vor, zwei Arbeitsgruppen zu bilden. Eine befaßte sich mit Fragen der Automation und ist inzwischen in der von der Konzertierte Aktion unabhängigen Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel aufgegangen<sup>26)</sup>. Eine zweite sollte sich mit der mittelfristigen Einkommensentwicklung, Einkommensverteilung und Vermögensbildung beschäftigen. Wegen der politischen Brisanz des Beratungsgegenstandes dieser Arbeitsgruppe ist es nicht überraschend, daß bisher zwischen den Mitgliedern dieser Untergruppe keine Übereinkunft erzielt werden konnte und konkrete Ergebnisse noch ausstehen.

Mit der Zeit wurde die Zahl der Teilnehmer an den Beratungen immer größer, weil Verbände, die ursprünglich nicht zum Kreis gehörten, den Wirtschaftsminister bedrängten, auch „dabeisein zu dürfen“. Darunter litten nicht zuletzt Übersichtlichkeit und Arbeitsfähigkeit der Runde. Zur Zeit nehmen mehr als 50 Vertreter der einzelnen Organisationen und Gremien teil<sup>27)</sup>. Dazu kommen noch die

<sup>26)</sup> Zu Aufgaben und Tätigkeit dieser Kommission vgl. die Informationsbroschüre „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“.

<sup>27)</sup> Zu den Teilnehmern gehören: Deutsche Bundesbank, Sachverständigenrat, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutsche Angestelltengewerkschaft, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesverband der Deutschen Industrie, Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesver-

jeweiligen Experten bzw. persönlichen Referenten der Eingeladenen, so daß die Gesprächsrunde inzwischen mehr als 100 Personen umfaßt. Es ist einleuchtend, daß schon allein aus diesen Gründen ein fruchtbarer Dialog schwerfällt.

Am heftigsten umstritten waren von Anfang an die Orientierungsdaten für die Lohnentwicklung. Vertreter der Tarifparteien<sup>28)</sup>, aber auch linkssozialistisch orientierte Sozialwissenschaftler<sup>29)</sup>, sahen in ihnen einen Angriff auf die Tarifautonomie und kritisierten die Daten deshalb sehr stark.

Die Taktik, mit der Schiller die Orientierungsdaten handhabte, deutete zweifellos darauf hin, daß er sich von ihnen eine Wirkung im Sinne seiner Ziele versprach. Im Anschluß an die zweite Sitzung am 1./2. März 1967 versuchte er nämlich, gegen den Willen der Tarifparteien Quasi-Lohnleitlinien in die Öffentlichkeit zu lancieren. Auf der Pressekonferenz, auf der er die Jahresprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums erläuterte, gab er bekannt, daß die Tariflöhne auf Stundenbasis um rund 3,5 v. H. steigen dürften. Im Zusammenhang mit dem offiziellen Kommuniqué, in dem von der Berücksichtigung der Orientierungsdaten bei den preis- und lohnpolitischen Entscheidungen die Rede war, mußte so in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, als ob sich die Tarifkontrahenten mit der Regierung auf diese Lohnleitlinie geeinigt hätten.

---

band des Deutschen Groß- und Außenhandels, Zentralverband des Deutschen Handwerks, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Deutscher Bauernverband, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Deutscher Beamtenbund, Bundesverband Deutscher Banken sowie Vertreter des Wirtschafts-, Finanz-, Arbeits-, Innen- und Landwirtschaftsministeriums und des Bundeskanzleramtes.

<sup>28)</sup> Vgl. A. Christmann, Tarifautonomie und neue Wirtschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Umschau, 9/10—1969, S. 206 ff.; R. Henschel, Gewerkschaften am Scheideweg, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 4/1969, S. 215 ff.; „Konzertierte Aktion schränkt Tarifautonomie ein“, Interview mit Dr. Wolfgang Eichler, in: Wirtschaftsdienst IV/1967, S. 174 ff.

<sup>29)</sup> Vgl. hierzu J. Huffschild, Die Politik des Kapitals. Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1969; ders. Karl Schillers Konzertierte Aktion. Zur ökonomischen Formierung der Gesellschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1967, S. 442 ff.; E. Hennig, Zur Kritik der Konzertierte Aktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5/1970, S. 508 ff.; J. Huffschild u. a., Die Widersprüche des westdeutschen Kapitalismus und die Wirtschaftspolitik der SPD, in: Kursbuch 21, hrsg. von H. M. Enzensberger, S. 37 ff.; E. Schmidt, Ordnungsfaktor oder Gegenmacht. Die politische Rolle der Gewerkschaften, Frankfurt/Main 1971.



Auf ähnliche Weise versuchte er, die Tarifparteien vor vollendete Tatsachen zu stellen und der Öffentlichkeit einen Konsensus vorzutäuschen, als er im Kommuniqué der Sitzung vom 17. März 1970 behauptete, daß alle Beteiligten die wirtschafts- und einkommenspolitischen Ziele des Jahreswirtschaftsberichts 1970 mit den ihnen autonom zur Verfügung stehenden Mitteln weiterverfolgen wollten. Beide Male distanzieren sich die Tarifparteien im nachhinein von den Erklärungen Schillers.

In der Praxis hatten die Orientierungsdaten jedoch eine geringere Wirkung, als ihre Kritiker befürchtet hatten. Lediglich 1968 blieb die Lohnsteigerungsrate innerhalb der von Schiller gesetzten Marge, in den folgenden Jahren übertrafen die Lohnerhöhungen die Orientierungsdaten erheblich<sup>30)</sup>. Schiller mußte außerdem seit 1970 dem Druck der Gewerkschaften nachgeben und die Tariflohn-Orientierungsdaten aus den Jahreswirtschaftsberichten herausnehmen. Die statt dessen veröffentlichte Zahl „gesamtwirtschaftliche Effektivverdienstentwicklung je Arbeitnehmer“ ist weitaus unpräziser und erlaubt keinerlei Rückschlüsse auf die „stabilitätskonforme“ Tariflohnerhöhung im Einzelfall.

Allmählich ließ die anfängliche Euphorie über das neue Instrument der Wirtschaftspolitik nach. Die Harmonisierung der Zielvorstellungen und Strategien des Staates und der autonomen Gruppen blieb weitgehend aus. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unterstrichen dies, indem sie eigene Zielprojektionen veröffentlichten. Abschlußkommuniqués mußten auf Wunsch der Tarifparteien so abgefaßt werden, daß daraus auch die kontrovers beurteilten Probleme hervorgingen.

---

<sup>30)</sup> Vgl. ausführlicher H. Adam, Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, Köln 1972, S. 49 ff. — Nicht auszurotten scheint bei manchen die Vorstellung zu sein, daß die Lohnerhöhungen nur wegen der wilden Streiks im September 1969 die Orientierungsdaten überschritten hätten. (Vgl. z. B. O. Jacobi, Konzertierte Aktion — ein Hirngespinnst, in: *express international* vom 26. 9. 1972). Demgegenüber läßt sich empirisch nachweisen, daß die durchschnittlichen Tariflohn- und Gehaltserhöhungen von Januar bis August 1969 für Arbeiter und Angestellte beim Inkrafttreten der Verträge ca. 7 vH betrug, das Orientierungsdatum aber bei 5,5 bis 6,5 vH lag. — Vgl. A. Müller, Die Tarifbewegungen 1969, in: *WWI-Mitteilungen*, Heft 3/1970, S. 96.

Da die Ergebnisse der Konzertierten Aktion hinter den Erwartungen, die die Teilnehmer in sie gesetzt hatten, zurückgeblieben sind, änderten sich auch die von ihnen vertretenen Konzeptionen.

Der Sachverständigenrat rückte von seinem früheren harmonistischen Gesellschaftsbild ab. Die Einkommenspolitik soll seiner Ansicht nach nicht mehr Verteilungskämpfe eliminieren, sondern „durch Diskussion, die unter den Anspruch der Sachlichkeit gestellt ist, den Streit entgegengesetzter Interessen entkrampfen und auf diese Weise allseits die Bedingungen für ein Verhalten, das marktgerecht über den Tag hinaus ist, verbessern“<sup>31)</sup>.

Bei den Tarifparteien setzte sich die Erkenntnis durch, daß die Konzertierte Aktion nicht mehr ist als eine Veranstaltung zur allgemeinen Information und zu einem gegenseitigen Meinungsaustausch. Während die Arbeitgeberverbände enttäuscht waren, die Unterstützung der Regierung gegen gewerkschaftliche Lohnansprüche nicht gewonnen zu haben<sup>32)</sup>, mußten die Gewerkschaften einsehen, daß die Konzertierte Aktion ihnen eine „überbetriebliche Mitbestimmung“ nicht in dem erhofften Maße eingeräumt hatte<sup>33)</sup>.

Die Informationsfunktion der Konzertierten Aktion stellten auch Schiller und seine Nachfolger im Wirtschaftsministerium, Schmidt und Friderichs, in den Vordergrund. Es mag allerdings dahingestellt bleiben, ob sich das Informationsniveau bei allen Beteiligten durch die Gespräche im Vergleich zu früher tatsächlich wesentlich erhöht hat. Der eigentliche Effekt der Konzertierten Aktion dürfte, abgesehen von der Publicity-Wirkung für den jeweiligen Minister, inzwischen darin bestehen, durch die häufigeren persönlichen und informellen Kontakte zwischen den Spitzen der Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände und der Regierung eine etwas entkrampftere Atmosphäre geschaffen zu haben. Ob das allein zu einem anderen Verhalten der Tarifparteien beitragen kann, soll der folgende Abschnitt beantworten.

---

<sup>31)</sup> Sachverständigengutachten 1970/71, Tz. 231.

<sup>32)</sup> Vgl. Jahresbericht der BDA 1970, S. 58.

<sup>33)</sup> Vgl. P. Peschel, Konzertierte Aktion und Mitbestimmung, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Nr. 10/1971, S. 625 ff.

## IV. Grenzen der Zusammenarbeit von Staat und Verbänden in der Wirtschaftspolitik

Die geringe Effizienz der Konzertierten Aktion wirft die Frage nach den Ursachen ihres Versagens auf. Woran scheitert ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Verhalten aller für den Wirtschaftsablauf verantwortlichen Instanzen?

Zunächst einmal ist daran zu erinnern, daß die Konzertierte Aktion als drittes Instrument neben der Geld- und Finanzpolitik zur Inflationsbekämpfung eingesetzt werden sollte. Man ging somit davon aus, daß die von geld- und finanzpolitischen Maßnahmen gesetzten Marktdaten allein nicht in der Lage sind, den autonomen Gruppen die Spielräume für stabilitätswidriges Verhalten total zu beschneiden<sup>34)</sup>.

Im Grunde genommen enthält diese These das Eingeständnis, daß die marktwirtschaftliche Steuerung in einer oligopolisierten Wirtschaft nicht mehr hinreichend funktioniert. Denn das individuelle Streben nach dem maximalen eigenen Vorteil führt nicht mehr zu einem harmonischen Ausgleich der Interessen und dadurch zum Wohl aller, wie die Liberalen unterstellten, sondern im Gegenteil zu einer Überbeanspruchung des volkswirtschaftlichen Angebotspotentials, deren Folge inflatorische Prozesse sind. Gerade dieser Überbeanspruchung der Ressourcen soll aber mit der Konzertierten Aktion begegnet werden, indem in den Gesprächen an die Teilnehmer appelliert wird, die ihnen gegebenen Marktchancen nicht voll zu ihren Gunsten auszunutzen. Erhofft wird also nicht ein der Marktwirtschaft adäquates, sondern ein den marktwirtschaftlichen Prinzipien zuwiderlaufendes Verhalten.

Schon sehr frühzeitig hat Erich Schneider darauf aufmerksam gemacht, daß eine solche „Einkommenspolitik der leichten Hand“ in einer Marktwirtschaft illusorisch ist<sup>35)</sup>. Wie wenig wahrscheinlich ein Verzicht der Gruppen auf die Ausnutzung ihrer vollen Marktchancen ist, zeigen auch die Konsequenzen,

die eine Gruppe bei einseitigem stabilitätskonformen Verhalten zu tragen hätte.

Würden sich etwa die Gewerkschaften mit ganz geringfügigen Lohnerhöhungen zufriedengeben, die Unternehmer aber nicht bereit sein, auf Preiserhöhungen, die der Markt zuläßt, zu verzichten, so ergäbe sich eine für die Arbeitnehmer ungünstigere Einkommensverteilung. Umgekehrt würden die Gewinne der Unternehmer schrumpfen und sich die Einkommensverteilung zu ihren Lasten verschieben, wenn sie auf Preiserhöhungen verzichteten, die Gewerkschaften aber eine aggressive Lohnpolitik betrieben. Mit anderen Worten: Ein Verzicht auf volles Ausnutzen der Marktchancen wirkt sich zum Nachteil einer Gruppe aus, wenn die anderen nicht diesem guten Beispiel folgen.

Dieses Dilemma ist auch die Ursache für die geringen Erfolgsaussichten des neuerdings wieder vorgeschlagenen Stabilitätspaktes. Wird der Stabilitätsbeitrag einer Gruppe nicht durch eine entsprechende Zurückhaltung der anderen Gruppe honoriert, meldet die benachteiligte Gruppe einen Nachholbedarf an, dessen Durchsetzung wieder Abwehrreaktionen und erneute Forderungen der Gegenseite auslöst.

Dem Sachverständigenrat ist also insofern zuzustimmen, als die Ursache für den schleichenden Preisanstieg tatsächlich in dem Bemühen aller Unternehmen, Gruppen und Körperschaften zu sehen ist, durch Ausnutzen der vollen Marktchancen ihren jeweiligen Anteil am Bruttosozialprodukt zu erhöhen. Nicht geteilt werden kann jedoch die Auffassung des Rates, daß dieser Verteilungskampf auf Unwissenheit der Beteiligten über volkswirtschaftliche Zusammenhänge zurückzuführen ist.

Der Verteilungskampf muß vielmehr als Ausfluß des in einer Gesellschaft vorhandenen Dissenses über eine gerechte Verteilung des Sozialproduktes betrachtet werden. Jede Gruppe, sogar jeder einzelne hat eine andere Vorstellung darüber, wie eine gerechte Verteilung der Güter auszusehen hätte. Der Hinweis, „jeder soll soviel bekommen, wie er zum Bruttosozialprodukt beigetragen hat“, bringt keinen Schritt weiter, weil der Beitrag des einzelnen (und auch seine Leistung) nicht

<sup>34)</sup> Daß die Globalsteuerung den Tarifparteien Aktionspielräume offen läßt, betont J. Klaus, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 51, Berlin 1969, S. 99 ff.

<sup>35)</sup> Vgl. E. Schneider, Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, in: FAZ Nr. 218 vom 20. 9. 1966.

ermittelt werden kann<sup>36)</sup>. Da objektive und unumstrittene Maßstäbe für eine gerechte Verteilung fehlen, ist jede Gruppe bestrebt, ihre Auffassungen von Gerechtigkeit durchzusetzen. Die sich aus diesem Kampf ergebende Einkommens- und Vermögensverteilung ist dann ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Machtverhältnisse.

Wäre ein gesamtgesellschaftlicher Konsensus über eine gerechte Verteilung zu erzielen, so ließe sich auch ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Verhalten aller auf freiwilliger Basis erreichen. Denn derjenige, dem der Markt ein zusätzliches Einkommen zuspielt, wäre dann vermutlich bereit, darauf zu verzichten und es einem anderen zuzuführen, weil es seinen eigenen Gerechtigkeitsvorstellungen entspräche.

Die Übereinstimmung über den Inhalt des Verteilungszieles fehlt indessen gerade zwischen den Gruppen, auf die es bei der Stabilitätspolitik vor allem ankommt: zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Die inkongruenten wirtschaftspolitischen Zielprojektionen des DGB und des Gemeinschaftsausschusses der deutschen gewerblichen Wirtschaft lassen die Interessengegensätze ganz klar hervortreten. Dem Ziel der Gewerkschaften, die Einkommens- und Vermögensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer zu verändern und deren sozialen Status zu verbessern, steht das Bestreben der Arbeitgeberverbände gegenüber, die gewerkschaftlichen Ansprüche abzuwehren und die Verteilung von Einkommen, Macht und sozialem Status eventuell sogar noch zu ihren Gunsten zu verschieben.

Bei den Meinungsverschiedenheiten zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden handelt es sich folglich nicht um Führungskonflikte<sup>37)</sup>, bei denen es um reine Methoden und Zweckmäßigkeitsfragen geht; vielmehr manifestieren sie Herrschaftskonflikte, weil gegensätzliche Interessen, Werte und Zielvorstellungen der sozialen Klassen berührt werden.

<sup>36)</sup> Vgl. H. Albert, Macht und Zurechnung. Von der funktionellen zur institutionellen Verteilungstheorie, in: Schmollers Jahrbuch, 75. Jg., 1955, S. 57 ff.; R. Skiba, Die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die Entwicklung der Reallöhne, Köln 1968, S. 132.

<sup>37)</sup> Zum Begriffspaar Führungskonflikte — Herrschaftskonflikte vgl. u. a. H. Kohl, Pluralismuskritik in der Bundesrepublik. Zur Pluralismuskritik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/70 vom 21. 3. 1970.

Neuere empirische politologische Untersuchungen stützen diese Behauptungen vom mangelnden Konsensus in komplexen Industriegesellschaften<sup>38)</sup>. Zwar finden allgemein formulierte politische und soziale Grundsätze in der Bevölkerung ein großes Maß an Zustimmung. Dieser hohe Konsensus bricht indessen sofort in sich zusammen, sobald die Grundsätze genauer interpretiert und spezifische Folgerungen für die Verhaltensweisen aus diesen Sätzen gezogen werden.

Auch innerhalb der Eliten<sup>39)</sup>, zwischen denen Schiller glaubte einen Konsensus mobilisieren zu können, existiert allenfalls ein minimaler Fundamentalkonsensus, soweit er sich auf die Spielregeln und Verhaltensmaßstäbe der parlamentarischen Demokratie bezieht<sup>40)</sup>. Sobald man jedoch diesen engen Bereich politisch-institutioneller Regeln verläßt, fehlt auch hier eine Übereinstimmung. Zwar bekennen sich beide Sozialkontrahenten zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat und zu einem freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem, doch hinter diesen interpretierungsbedürftigen Formeln verbergen sich verschiedene und z. T. gegensätzliche Vorstellungen in bezug auf die wünschenswerte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung<sup>41)</sup>.

Gegen die hier vertretene These von einem antagonistischen Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ließe sich vielleicht einwenden, daß die geringe Anzahl von Streikbewegungen in der Bundesrepublik auf das Gegenteil, nämlich ein entspanntes soziales Klima, hindeute. Wenn fest-

<sup>38)</sup> Vgl. G. Lehbruch, Strukturen ideologischer Konflikte bei Parteienwettbewerb, in: PVS 2/3—1969, S. 285 ff., und die dort zitierte Literatur; M. Kaase, Demokratische Einstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 2, München 1972, S. 119 ff.

<sup>39)</sup> Eine Analyse der westdeutschen Elite liefern W. Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919 bis 1961, München 1965; R. Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1965; E. K. Scheuch, Führungsgruppen und Demokratie in Deutschland, in: Die Neue Gesellschaft, XIII (1966), S. 356 ff.; K. von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik, München 1971.

<sup>40)</sup> Daß Eliten in der Regel „liberaler“ und weniger dogmatisch eingestellt sind, hat für Deutschland auch Wildenmann festgestellt. Vgl. R. Wildenmann, Germany 1930/1970 — The Empirical Findings, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 2, München 1971, S. 56 f.

<sup>41)</sup> Vgl. hierzu K. O. Hondrich, Die Ideologie von Interessenverbänden. Eine strukturell-funktionale Analyse öffentlicher Äußerungen des BDI, der BDA und des DGB, Berlin 1963.

zustellen ist, daß sich die Tarifparteien meistens auf dem Verhandlungswege einigten, so dürften doch eigentlich die Interessengegensätze zwischen beiden nicht allzu groß sein.

Dieser Einwand verkennt die wesentlichen Strukturunterschiede zwischen einem Tarifkampf und der Konzertierten Aktion. Bei einer Tarifauseinandersetzung ist nämlich der Verhandlungsgegenstand in der Regel negoziabel, weil zwischen (quantitativer) Forderung der einen und (ebenso quantitativem) Angebot der anderen Seite ein Kompromiß gefunden werden kann, der keine der Parteien in die Rolle des Verlierers versetzt. Außerdem haben sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände Interesse an einer Einigung. Denn beide wollen einen Eingriff des Staates in die Tarifautonomie verhindern und bemühen sich deshalb um schnelle Abschlüsse, um der Regierung keinen Anlaß zu einem staatlichen Lohndiktat zu geben. Ein „Friedensschluß auf Zeit“ kommt daher ohne weiteres bei Tarifverhandlungen zustande.

In der Konzertierten Aktion versuchte demgegenüber jeder Teilnehmer, seine Machtposition zu festigen und auszubauen und Einfluß auf die Aktionsparameter der anderen zu gewinnen. Die Regierung möchte, wenn auch ohne hoheitlichen Zwang, die Politik der Tarifparteien beeinflussen, ohne ihnen aber, quasi als „Gegenleistung“, wirksame Mitbestimmungsrechte bei den Regierungsentscheidungen einzuräumen. Die Arbeitgeberverbände wollten ihre gesellschaftliche Machtstellung sichern, indem sie die Konzertierte Aktion als Abwehrinstrument gegen alle Veränderungen einzusetzen versuchten, die ihren Interessen zuwiderlaufen. Die Gewerkschaften beabsichtigten ihrerseits, die Konzertierte Aktion als Instrument zu benutzen, um ihre gesellschaftspolitischen Vorstellungen einer Machtumverteilung zugunsten der Arbeitnehmer durchzusetzen.

Die Auseinandersetzungen über die adäquate Aufgabenstellung der Konzertierten Aktion und über den Kreis der in den Gesprächen zu diskutierenden Fragen sind also äußere Anzeichen des Ringens aller Teilnehmer um mehr politische und ökonomische Macht. In der Praxis ist es indessen keinem von ihnen gelungen, seine Konzeption der Konzertierten Aktion zu verwirklichen und damit seine eigene gesellschaftliche Machtposition zu vergrößern. Vielmehr ist das Streben aller nach mehr Macht unentschieden ausgegangen. Die Regierung hat nicht mehr Einfluß auf die Ta-

rifpolitik, die Tarifparteien nicht mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten über die Regierungspolitik als vorher<sup>42)</sup>.

Auf der Basis der geschilderten Interessenkonstellation und der divergierenden Konzeptionen von der Konzertierten Aktion kann in der Gesprächsrunde nur eine formale Übereinstimmung erzielt werden, es sei denn, eine außergewöhnliche Situation, wie z. B. eine Depression oder ein Krieg erzeugt übergeordnete gemeinsame Interessen und übt einen Zwang zur Einigung aus. Probleme der Verteilung von Einkommen und Macht in der Gesamtgesellschaft, die mit jeder Konjunkturpolitik untrennbar verknüpft sind<sup>43)</sup> und deshalb in einer Runde wie der Konzertierten Aktion immer wieder zur Sprache kommen, sind derart interessenbezogen und daher kontrovers, daß ohne ersichtlichen Einigungsdruck kein Konsensus erzielt werden kann und die Konzertierte Aktion im Rahmen der Unverbindlichkeit bleiben muß.

Akzeptiert man diese These von der strukturbedingten konsensualen Leistungsschwäche der Konzertierten Aktion, so scheidet das „autonome Verbandsinteresse“, auf das gelegentlich noch verwiesen wird<sup>44)</sup>, als Erklärung für das Scheitern der Verhaltensabstimmung aus. Mit dem Ausdruck „autonomes Verbandsinteresse“ will man andeuten, daß die Funktionäre der Verbände mehr für die Aufrechterhaltung des Verbandes als für die Durchsetzung der von den Mitgliedern artikulierten Interessen arbeiten. Dieses Verhalten könne dazu führen, daß von den Verbandsspitzen Forderungen allein deshalb gestellt würden, um die Existenznotwendigkeit des Verbandes zu beweisen und nicht, um Wünsche der Mitglieder zu vertreten.

Ohne generell leugnen zu wollen, daß „autonomes Verbandsinteresse“ in der Verbands-

<sup>42)</sup> Vgl. ausführlicher H. Adam, Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik, Köln 1972, S. 40 ff.

<sup>43)</sup> Vgl. H. Hinz, Konjunktur und Herrschaft. Zur politisch-ökonomischen Analyse des Stabilitätsgesetzes, in: Konjunkturpolitik, 13. Jhrg. (1967), S. 288 ff.; ders., Konjunkturpolitik als Kampf um Einkommen, Vermögen und Macht, in: Frankfurter Hefte, 3/1971, S. 161 ff.

<sup>44)</sup> Der Ausdruck stammt von Goetz Briefs. Vgl. hierzu G. Briefs, Staat und Wirtschaft . . . , a. a. O., S. 132 f. Das „autonome Verbandsinteresse“ wird immer wieder aufgegriffen von F. A. Hermens, Staat, Interessen, Ideologien und politische Willensbildung in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1968, Teil 2, Köln und Opladen 1968, S. 163 f.

politik gelegentlich eine Rolle spielt<sup>45)</sup>, sei an dieser Stelle kritisch auf das in diesem Konzept enthaltene Konfliktverständnis aufmerksam gemacht. Konflikt wird danach als von Verbandsfunktionären aus berufsegoistischen Motiven produzierte Auseinandersetzung begriffen. Man geht also davon aus, daß die einzelnen Bürger im Grunde genommen mit der Gesellschaft, so wie sie ist, zufrieden sind und Konflikte nur entstehen, weil die verschiedenen Verbandsspitzen miteinander inkompatible Forderungen stellen. Der These vom „autonomen Verbandsinteresse“ ist daher ebenso wie dem Sachverständigenratskonzept ein harmonistisches Gesellschaftsbild vorzuwerfen.

Von größerer Relevanz für eine Konsensusbildung als das Verhalten der Verbandsspitzen sind demgegenüber die Reaktionen der Verbandsmitglieder. Sowohl neoliberale Autoren<sup>46)</sup> als auch Vertreter der sogenannten „Neuen Linken“<sup>47)</sup> geben zu bedenken, daß eine Verhaltensabstimmung, käme sie in der Konzertierten Aktion zustande, innerverbandliche Konflikte auslösen würde, weil die Mitglieder von ihren Organisationen eine kompromißlose Vertretung ihrer materiellen Interessen verlangen. Im Gegensatz zur These vom „autonomen Verbandsinteresse“ wird also hier der Konfliktherd nicht bei den Verbandsspitzen, sondern an der „Basis“ gesehen.

Im Grundsatz kann die Möglichkeit verbandsinterner Widerstände als Antwort auf einen Kompromiß bei der gesamtwirtschaftlichen Verhaltensabstimmung nicht ausgeschlossen werden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang vor allzu eilfertigen Schlüssen aus empirischen Tatbeständen, wie etwa den spontanen Arbeitsniederlegungen im September 1969, zu warnen.

---

<sup>45)</sup> Autonomes Verbandsinteresse dürfte mehr für Verbände zutreffen, die ein zeitlich begrenztes Interesse verfolgen und nach Beseitigung des Mißstandes, der Anlaß für ihre Gründung war, häufig nach einem Vorwand suchen, um noch eine Weile als Faktor des politischen Lebens anerkannt zu werden.

<sup>46)</sup> Vgl. z. B. J. Werner, Funktionswandel der Wirtschaftsverbände durch die Konzertierte Aktion?, in: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt/Main 1971, S. 119 ff.

<sup>47)</sup> Vgl. z. B. E. Hennig, Zur Kritik der Konzertierten Aktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 15. Jhrg. (1970), S. 508 ff.

Untersuchungen dieser Streiks<sup>48)</sup> kamen nämlich zu dem Resultat, daß die Aktionen weder gegen das Verhalten der Gewerkschaften in der Konzertierten Aktion noch gegen das bestehende Wirtschaftssystem gerichtet waren. Vielmehr waren spezifisch-betriebliche Besonderheiten, vor allem Unterschiede bei der Entlohnung in den Betrieben desselben Konzerns, der auslösende Faktor für die Kampfmaßnahmen<sup>49)</sup>.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Konzertierte Aktion im Sommer 1969 mehrere Monate nicht zusammengetreten war. Es läßt sich deshalb zumindest fragen, ob die wilden Streiks nicht zu vermeiden gewesen wären, wenn die Gewerkschaften kurz vorher in dieser Runde Gelegenheit gehabt hätten, Regierung und Arbeitgeberverbände auf die Unruhe in den Betrieben aufmerksam zu machen. Da keinem der Beteiligten an wilden Streiks gelegen sein konnte, hätte in diesem Falle ein Konsensus über vorbeugende Maßnahmen, etwa vorzeitige Tarifverhandlungen, wahrscheinlich leicht erzielt werden können.

Ob und wann überhaupt die Mitglieder ihre Gewerkschaften zu einer aggressiven Politik zwingen, die mit einer gesamtwirtschaftlichen Verhaltensabstimmung kollidiert, kann nicht generell gesagt werden. Da die Arbeitnehmerschaft nicht in sich geschlossen ist, sondern in konfliktbereite, konfliktscheue und indifferente Gruppen zerfällt, hängt ihre jeweilige Reaktion von einer Reihe von Faktoren ab. Betriebliche Besonderheiten und Ereignisse, Einschätzungen der Sicherheit des eigenen Arbeitsplatzes, gewerkschaftlicher Organisationsgrad und individuelle familiäre und wirtschaftliche Verhältnisse dürften unter diesen Faktoren vermutlich die wichtigsten sein.

Größerer Kritik sahen sich die Verbandsspitzen von seiten der unteren und mittleren Funktionärsschicht und der Aktivisten ausgesetzt. Vor allem auf verschiedenen Gewerkschaftstagen gab es eine starke Minderheit, die die Konzertierte Aktion scharf angriff und

---

<sup>48)</sup> Vgl. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFJ), Am Beispiel der Septemberstreiks — Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse?, Frankfurt/Main 1971, insbes. S. 63 ff.

<sup>49)</sup> Es ist im Grunde genommen eine alt bekannte Tatsache, daß Einkommensdifferenzen zwischen Arbeitnehmern mit vergleichbarer Tätigkeit eher als Ungerechtigkeit empfunden werden und Aktionen auslösen als die jenseits des unmittelbaren Erfahrungsbereichs liegenden Unterschiede zwischen den Spitzenverdienern und der breiten Masse der Lohnempfänger.

sogar einen Austritt der Gewerkschaften forderte, ohne jedoch mit ihrem Anliegen jemals durchzudringen. Aber auch das BDI-Präsidium sprach sich dafür aus, notfalls die Konzertierte Aktion zu verlassen; man sah in der Veranstaltung keinen Sinn mehr, nachdem klar geworden war, daß die Lohnentwicklung damit nicht gebremst werden konnte.

Doch unabhängig davon, ob die Verbandsspitzen von der Basis oder von der unteren und mittleren Funktionärebene wegen ihres Verhaltens in der Konzertierten Aktion kritisiert

und zu einer aggressiven Politik angehalten werden, die Ursache dieses Aufbegehrens liegt letztlich in der Unzufriedenheit der Betroffenen mit gesellschaftlichen Zuständen. Folglich sind als Erklärung für das Versagen der Konzertierten Aktion die das Verhalten der Individuen und Gruppen bestimmenden unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen anzuführen, die jede Gruppe in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung versuchen darf zu realisieren, solange sie sich dabei im Rahmen der demokratischen Spielregeln bewegt.

## V. Alternativen zur Konzertierten Aktion?

Nachdem sich der Traum einer das Preisniveau stabilisierenden Konzertierten Aktion nicht erfüllt hat, liegt die Frage nach brauchbaren Alternativen nahe. Schon 1969 machte Joachim Klaus den Vorschlag, die unverbindliche Konzertierte Aktion durch einen volkswirtschaftlichen Koordinierungsrat zu ersetzen, der in kooperativer Weise verbindliche Entscheidungen fällen und mit Weisungsbefugnis ausgestattet sein sollte<sup>50</sup>). Vieles spricht allerdings dafür, daß diese „lohnpolitisch-wirtschaftspolitisch integrative Abstimmung“ noch weniger funktionsfähig wäre als die Konzertierte Aktion.

Abgesehen von der von Klaus selbst als klärungsbedürftig angesehenen verfassungspolitischen Problematik in bezug auf Tarifautonomie und Parlamentsouveränität lassen sich gegen die Konstruktion eines derartigen Koordinierungsgremiums mehrere Bedenken anmelden:

1. Nach den Vorstellungen von Klaus sollen die Entscheidungen in kooperativer Regelung getroffen werden, d. h. nicht die Mehrheit, sondern die Zustimmung aller relevanten Gruppen wäre für eine Entscheidung erforderlich. Zweifellos will Klaus mit seiner Forderung nach Einstimmigkeit Entscheidungen verhindern, die für eine Gruppe unannehmbar sind und deshalb von ihr nicht respektiert werden. Die politische Erfahrung lehrt aber, daß jedes Gremium, in dem man Einstimmigkeit verlangt, in seinen Entscheidungen blockiert wird. Konsensus läßt sich nicht durch Abstimmungs- und Entscheidungsmodalitäten erzwingen. Der UN-Sicherheitsrat liefert auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen ein abschreckendes Beispiel dafür.

<sup>50</sup>) Vgl. J. Klaus, a. a. O., S. 99 ff.

2. Mit der Teilnahme an einem Gremium, das verbindliche gesamtwirtschaftliche Entscheidungen treffen kann, wäre ein Funktionswandel der Verbände verknüpft. Großorganisationen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind im politischen Willensbildungsprozeß einerseits Transformatoren von unten nach oben, indem sie die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber politischen Instanzen artikulieren. Andererseits sind sie auch Transformatoren von oben nach unten und üben dadurch eine Ordnungsfunktion aus, daß sie „bei hinreichendem Entgegenkommen der Kontrahenten das störungsfreie Kooperieren ihrer Gefolgschaft“<sup>51</sup>) gewährleisten.

Die Zustimmung zu Kompromissen im volkswirtschaftlichen Koordinierungsrat würde die Verbandsspitzen verpflichten, die Entscheidungen gegenüber den Mitgliedern zu vertreten und durchzusetzen. Der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit verlagerte sich dann auf die Ordnungsfunktion. Sie würden mehr und mehr zu einem Transmissionsriemen staatlicher Politik degradiert.

Da schon bei unverbindlichen Gesprächen in der Konzertierten Aktion insbesondere in den Gewerkschaften erhebliche innerverbandliche Widerstände auftraten, ist kaum zu erwarten, daß eine verbindliche „Konzertierte Aktion à la Klaus“ von den zuständigen Gremien der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände sanktioniert würde.

3. Ein funktionsfähiger volkswirtschaftlicher Koordinierungsrat setzte eine andere inneror-

<sup>51</sup>) So die Beschreibung der Verbandsfunktion bei Th. von der Vring, Die Wahl und das Wahlsystem, in: L. Romain/G. Schwarz (Hrsg.), Abschied von der autoritären Demokratie. Die Bundesrepublik im Übergang, München 1970, S. 119.

organisatorische Struktur bei Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden voraus. Die Spitzenorganisationen DGB und BDA haben z. Zt. keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber ihren angeschlossenen Verbänden, in deren Zuständigkeit der Abschluß von Tarifverträgen fällt. Folglich müßten die Vertreter beider Seiten autorisiert werden, für das Verhalten ihrer angeschlossenen Verbände verbindliche Zusagen abzugeben. Das käme einer Kompetenz- und Machtverschiebung zu den Dachorganisationen gleich, die sich bei beiden Sozialkontrahenten politisch vermutlich nicht durchsetzen ließe.

Andere Vertreter der Wirtschaftswissenschaft plädieren im Kampf gegen den Preisauftrieb nach wie vor für eine effizientere Geld- und/oder Fiskalpolitik. Es braucht an dieser Stelle nicht näher auf den Streit zwischen „Fiskalisten“ und „Monetaristen“ eingegangen zu werden<sup>52)</sup>. Denn beide Stabilisierungskonzeptionen laufen trotz ihrer unterschiedlichen strategischen Ansatzpunkte schließlich darauf hinaus zu versuchen, durch eine starke restriktive Politik den Sozialkontrahenten jeden Spielraum für die Durchsetzung ihrer Verteilungsansprüche zu nehmen. Stabilitätswidriges Verhalten von einer der beiden Seiten mit dem Ziel, den eigenen Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen, löste unter diesen Bedingungen einen Beschäftigungsrückgang aus (Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos).

Wenngleich eine restriktivere Geld- und/oder Fiskalpolitik vielleicht einen das Preisniveau stabilisierenden Effekt hätte, so bleibt doch als negativ zu beurteilende Nebenwirkung solcher Maßnahmen entweder die Verletzung des Vollbeschäftigungszieles oder die Zementierung des Status quo der Einkommensverteilung. Es ist fraglich, ob mehr Preisniveaustabilität eine der beiden Nebenwirkungen mit ihren hohen sozialen Kosten lohnt und ob eine Regierung überhaupt den Mut aufbrächte, ein solches Programm gegen die sicherlich heftigen Widerstände der Tarifparteien durchzusetzen.

In anderen westlichen Ländern, in denen man schon früher als in der Bundesrepublik auf ähnliche Art eine Verhaltensabstimmung mit den Tarifparteien versucht hat, mußte ebenfalls nach einigen Jahren ein Scheitern der Einkommenspolitik konstatiert werden. Man

<sup>52)</sup> Vgl. hierzu den Überblicksartikel von D. B. Simmert, Stabilisierungspolitische Konzeptionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 46—47/72 vom 11. 11. 1972.

ging dann in den meisten Fällen zu dirigistischen Lohn- und Preiskontrollen oder zu befristeten Lohn- und Preisstopps über, ohne allerdings damit auf lange Sicht Erfolge erzielen zu können<sup>53)</sup>.

Es steht zu befürchten, daß auch die Bundesregierung trotz derzeit noch gegenteiliger Beteuerungen in Kürze nicht umhinkommen wird, zu ähnlichen Maßnahmen zu greifen, wenn sich der augenblickliche Preisanstieg noch beschleunigen sollte. Zwar lehnen die meisten Wirtschaftsexperten einen Lohn- und Preisstopp ab, weil er administrativ schwer zu kontrollieren ist und zu einer enormen Steigerung der Unternehmergewinne führt<sup>54)</sup>. Man erhofft sich aber von ihm eine psychologische Wirkung, die darin besteht, daß die Bevölkerung von der Ernsthaftigkeit der Regierungsbemühungen um Preisniveaustabilität überzeugt wird und eventuell in ihrem eigenen Verhalten keine hohe Inflationsrate mehr antizipiert.

Als Fazit dieser Überlegungen bleibt nur resignierend festzustellen, daß z. Zt. keine praktikable Alternative zur Konzertierten Aktion existiert. Die Politische Wissenschaft weiß auf das Problem, wie die Verbände bei Aufrechterhaltung ihrer Autonomie wirksam in die Wirtschaftspolitik des Staates integriert werden können, immer noch keine Antwort. Ebenso wenig hält die Wirtschaftswissenschaft eine marktwirtschaftliche Lösung parat, die das Preisniveau ohne Beschäftigungsrückgang und Wachstumseinbußen stabilisieren könnte. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaft, Paul A. Samuelson, faßte diese bittere Erkenntnis 1971 in den Worten zusammen: „Die schleichende Inflation ist die Malaria der modernen gemischten Volkswirtschaft. Mit ihr zu leben, ist genauso unangenehm, wie die Malaria zu ertragen, und beide Leiden verschwinden nicht einfach von selbst. Aber anders als bei der Malaria kennen wir für die schleichende Inflation bislang kein Heilmittel, dessen Auswirkungen zumindest nicht genauso schlimm wären wie die Krankheit selbst.“

<sup>53)</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Preis- und Lohnkontrollen in Westeuropa und den USA, Bonn 1972; Lohndirigismen in Europa — wirksames Mittel zur Inflationsbekämpfung?, in: *Ifo-Schnelldienst* Nr. 46 vom 15. 11. 1972, S. 7 ff.

<sup>54)</sup> Ausführlicher hierzu H. Adam, Bausteine der Volkswirtschaftslehre, Köln 1973, S. 61 ff.; K. Neumann, Konjunktur und Konjunkturpolitik. Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, Frankfurt/Main 1972, S. 147.

# Bildungsplanung und Bildungspolitik des Bundes

## Unter besonderer Berücksichtigung der Bund-Länder-Kommission

### I. Einleitung

Nach der ursprünglichen Konzeption des Grundgesetzes lag die Kulturhoheit ausschließlich bei den Ländern. Deswegen ist es auch verständlich, daß in den ersten 20 Jahren des Bestehens der Bundesrepublik der Bund auf dem Gebiet von Bildung und Wissenschaft keine nennenswerten Aktivitäten entfalten konnte. Es gab in dieser Zeit kein Bildungsministerium. Die geringfügigen Kompetenzen, die der Bund hatte, wurden durch den Bundesminister des Innern mit wahrgenommen. Das heutige Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft ist erst im Jahre 1969 entstanden, und zwar aus dem ehemaligen Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung, das seinerseits auf das 1956 geschaffene Bundesministerium für Atomenergie zurückgeht und sich bis 1969 hauptsächlich mit Fragen der Forschungsförderung, insbesondere auf den Gebieten Kernforschung, Weltraumforschung und Datenverarbeitung, befaßt hat.

Durch eine Ergänzung des Grundgesetzes im Jahre 1969 im Rahmen der Finanzreform wurden für den Bund die heute bestehenden Einflußmöglichkeiten geschaffen. Die wichtigsten Änderungen waren die Schaffung der konkurrierenden Gesetzgebung für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen in Artikel 74 Nr. 13 GG, die Schaffung einer Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 a GG, die Einführung des Rechtsinstituts der Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen einschl. der Hochschulkliniken, in Art. 91 a Abs. 1 Nr. 1 GG sowie die umfassende Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung in Art. 91 b GG. Die einzige wesentliche Kompetenz, die der Bund schon 1969 besaß, war — neben der konkurrierenden Gesetzgebung für die Förderung der wissenschaftlichen For-

schung — die konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiet des Rechts der Wirtschaft und der Arbeit (Art. 74 Nr. 11 und 12 GG), auf die sich das Berufsbildungsgesetz gründet. Es war also nicht verwunderlich, daß der Bund nach 1969 eine vorher nicht gekannte Aktivität auf dem Gebiet von Bildung und Wissenschaft entfaltete.

#### 1. Artikel 74 Nr. 13 GG — Bundesausbildungsförderungsgesetz

Bis zum Jahre 1969 gab es keine bundesgesetzliche Regelung der Ausbildungsförderung. Bund und Länder gewährten aufgrund eines entsprechenden Abkommens Ausbildungsförderung für Studenten nach dem sogenannten Honnefer Modell; die Aufwendungen trugen Bund und Länder je zur Hälfte. Im Schulbereich gab es unterschiedliche Länderregelungen, die aber nur sehr lückenhaft eine Stipendiengewährung vorsahen.

Der Bund erließ im Jahre 1969 das sogenannte Erste Ausbildungsförderungsgesetz<sup>1)</sup>, nach dem Schüler ab Klasse 11 ein Stipendium erhalten konnten. Voraussetzung war, daß das Einkommen der Eltern eine bestimmte Höhe nicht überschritt.

Im Jahre 1971 wurde die Ausbildungsförderung für den Sekundar- und den tertiären Bereich im Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)<sup>2)</sup> vereinheitlicht. Wesentliche Neuerungen waren die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Ausbildungsförderung, der Wegfall des Pflichtdarlehens des Honnefer Modells und der Verzicht auf Leistungsnachweise (die sogenannten Fleißprüfungen des Honnefer Modells). Das Bundesausbildungsförderungsgesetz ist heute noch geltendes Recht; durch eine Gesetzesnovelle sollen ab 1. 8. 1974 die Berufsfachschüler der Klasse 11 ohne Realschulabschluß und die Ausländerkinder in die Förderung einbezogen werden;

<sup>1)</sup> BGBl. 1969 Teil I S. 1719.

<sup>2)</sup> BGBl. 1971 Teil I S. 1409.



diese Gruppen konnten bisher aus finanziellen Gründen noch nicht gefördert werden. Die Kosten der Ausbildungsförderung, die vom Bund mit 65 v. H. und von den Ländern mit 35 v. H. getragen werden, sind erheblich höher als ursprünglich angenommen. Der Bund wendet hierfür z. Z. rund 1,25 Milliarden DM jährlich auf, das sind mehr als ein Drittel der Ausgaben des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft. Die Stipendien betragen im tertiären Bereich 420,— DM und für den Sekundarbereich 160,— DM monatlich. Zur Zeit werden etwa 320 000 Schüler und 320 000 Studenten zum Teil bzw. voll gefördert.

## 2. Graduiertenförderungsgesetz

Eine Ergänzung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes stellt das Graduiertenförderungsgesetz<sup>3)</sup> dar, durch das die sogenannten Graduierten, d. h. Studenten mit einem ersten Abschluß, für die Promotion oder ein Aufbaustudium ein Graduiertenstipendium erhalten, das z. Zt. monatlich 800,— DM (zuzüglich 200,— DM Verheiratenzuschlag) beträgt. Diese Graduiertenstipendien sind geschaffen worden, um die Assistentenstellen, die bisher in der Regel von Doktoranden blockiert wurden, wieder ihrem eigentlichen Zweck zuzuführen. Nach den gegenwärtigen Planungen sollen jährlich etwa 10 000 Stipendien auf jeweils zwei Jahre vergeben werden. Die entstehenden Aufwendungen werden von Bund und Ländern im Verhältnis 75 : 25 aufgebracht.

## 3. Hochschulrahmengesetz

Eine der wichtigsten Kompetenzen hat der Bund mit der Rahmenkompetenz des Art. 75 Nr. 1 a GG für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens erhalten. In der vergangenen Legislaturperiode konnte der Entwurf des Hochschulrahmengesetzes wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages nicht mehr abschließend beraten werden. Das Bundeskabinett hat am 29. August 1973 dem Regierungsentwurf eines Hochschulrahmengesetzes zugestimmt<sup>4)</sup>, der bis zum nächsten Sommer im Bundestag verabschiedet werden soll. Dieser Entwurf unterscheidet sich in einigen wichtigen Punkten nicht unerheblich von dem bisherigen Entwurf. Er verwertet nicht nur die Erfahrungen, die die Länder mit ihren Hochschulgesetzen in den letzten zwei bis drei Jah-

ren gemacht haben, und die Entwicklung an den Hochschulen, er berücksichtigt vor allem auch zwei wichtige Urteile des Bundesverfassungsgerichtes.

Das erste ist das bekannte Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 1972 zum Numerus clausus (siehe hierzu weiter unten). Das zweite ist das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 29. Mai 1973 über die von mehreren hundert Hochschullehrern gegen verschiedene Hochschulgesetze der Länder erhobene Verfassungsbeschwerde; in diesem Urteil hat sich das Bundesverfassungsgericht mit dem Grundrecht des Art. 5 Abs. 3 GG, der Freiheit von Forschung und Lehre, insbesondere mit der Frage befaßt, inwieweit der Gesetzgeber die Mitwirkungsmöglichkeiten der Hochschullehrer einschränken bzw. inwieweit er die übrigen Gruppen (wissenschaftliche Mitarbeiter, sonstige Mitarbeiter und Studenten) an der Selbstverwaltung der Hochschulen beteiligen kann.

Es liegt auf der Hand, daß die Bundesregierung den neuen Entwurf des Hochschulrahmengesetzes nicht vorlegen konnte, ohne diese beiden wichtigen Urteile zu berücksichtigen. Außerdem befaßt sich der Entwurf stärker als bisher mit Fragen der Studienreform und des Hochschulzugangs und führt Regelstudienzeiten ein, um die überlangen Studienzeiten zu verkürzen.

## 4. Berufsbildungsgesetz

Das Berufsbildungsgesetz<sup>5)</sup>, das schon auf einer vor 1969 bestehenden Zuständigkeit beruht, allerdings auch erst im Jahre 1969 erlassen wurde, hat neue rechtliche und sachliche Voraussetzungen für Reformen und eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung des vorher zersplitterten Rechts geschaffen. Es ist von der Idee getragen, das Niveau der Ausbildung zu heben.

Da das Instrumentarium des Berufsbildungsgesetzes nicht ausreicht, die erhöhten Anforderungen an die Betriebe und die Ausbilder durchzusetzen, hat der Bundeskanzler in der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 eine Neufassung des Berufsbildungsgesetzes angekündigt. Umfangreiche Untersuchungen in einzelnen Bundesländern haben deutlich gemacht, daß es dringend notwendig ist, die berufliche Ausbildung in der Schule und vor allem im Betrieb zu verbessern. Z. B. erhalten nicht nur ein Großteil der Berufsschüler weni-

<sup>3)</sup> BGBl. 1971 Teil I S. 1468.

<sup>4)</sup> BR-Drucksache 553/73.

<sup>5)</sup> BGBl. 1969 Teil I S. 1112.

ger als die vorgeschriebenen 8 Wochenstunden Berufsschulunterricht, sondern es werden mehr als die Hälfte mit ausbildungsfremden Tätigkeiten und nur ein Drittel nach Ausbildungsplänen ausgebildet.

Der Gesetzentwurf für die Neufassung des Berufsbildungsgesetzes wird allerdings erst im nächsten Jahr von der Bundesregierung vorgelegt werden. Der Grund hierfür liegt u. a. darin, daß die Bundesregierung zunächst das Gutachten der sogenannten Edding-Kommission abwarten will, die den Auftrag hat, die Kosten der außerschulischen beruflichen Bildung zu untersuchen und Vorschläge für Finanzierungsregelungen zu erarbeiten, durch die eine gleichrangige Mindestqualität der beruflichen Bildung in den Einzelbetrieben ermöglicht werden kann. Die Edding-Kommission hat im März d. J. einen Zwischenbericht über ihre bisherigen Arbeiten vorgelegt; der Schlußbericht ist für das Jahresende angekündigt.

Schon jetzt steht fest, daß an der bisherigen Zweiteilung der Ausbildung, d. h. an der Ausbildung sowohl im Betrieb als auch in der Schule, grundsätzlich festgehalten wird, auch wenn der Anteil der schulischen Ausbildung verstärkt werden soll.

## 5. Hochschulbauförderungsgesetz

Die in Artikel 91 a GG verankerte Gemeinschaftsaufgabe Ausbau und Neubau von Hochschulen stellt einen wesentlichen Bereich der gesamten Bildungsplanung dar. Ich werde daher hierauf etwas ausführlicher eingehen.

Bereits vor Schaffung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau hatten Bund und Länder auf der Grundlage von Jahresempfehlungen des Wissenschaftsrats den Ausbau der bestehenden wissenschaftlichen Hochschulen gemeinsam finanziert. Die Einführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau führte demgegenüber zu folgenden Verbesserungen:

— Festlegung der langfristigen Ziele und der einzelnen Vorhaben des Hochschulbaus in einem bundesweiten, von Bund und Ländern gemeinsam aufzustellenden und jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan und damit verbunden eine gemeinsame politische Verantwortung von Bund und Ländern für die Hochschulplanung, und zwar nicht nur der wissenschaftlichen, sondern auch der pädagogischen und der Fachhochschulen

— Einbeziehung von neu errichteten Hochschulen in die Gemeinschaftsaufgabe

— Verankerung eines Rechtsanspruchs der Länder auf Erstattung der Hälfte der ihnen nach Maßgabe des Rahmenplans entstandenen Ausgaben.

Rechtsgrundlage für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe ist das Hochschulbauförderungsgesetz vom 1. 9. 1969<sup>6)</sup>. Nach dessen § 2 haben Bund und Länder vor allem darauf hinzuwirken, daß die Hochschulen nach Aufgabenstellung, Fachrichtungen, Zahl, Größe und Standort ein zusammenhängendes System bilden, durch das ein ausreichendes und ausgeglichenes Angebot an Ausbildungs- und Forschungsplätzen gewährleistet wird. Das gemeinsame Gremium von Bund und Ländern für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau ist der sogenannte Planungsausschuß für den Hochschulbau, dem der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft als Vorsitzender, der Bundesminister der Finanzen sowie ein Minister jedes Bundeslandes angehören. Der Bund hat in diesem Planungsausschuß elf Stimmen, die Länder haben je eine Stimme. Beschlüsse bedürfen einer Dreiviertelmehrheit der Stimmen. Bund und Länder legen die gemeinsame Planung in einem Rahmenplan fest, der jeweils für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung läuft.

Der Planungsausschuß hat bisher drei Rahmenpläne mit Laufzeiten von 1972 bis 1975, 1973 bis 1976 und 1974 bis 1977 verabschiedet. Der Planungsausschuß entscheidet in einem komplizierten Verfahren anhand der Anmeldungen der Länder, die vom Wissenschaftsrat begutachtet werden, und unter Berücksichtigung von Kosten- und Flächenrichtwerten über die Ausbauplanung für die jeweils nächsten vier Jahre.

Um einen Eindruck von der Größenordnung zu geben, um die es hier geht, sollen einige Zahlen genannt werden: Die Gesamtkosten des 3. Rahmenplans betragen ca. 17,5 Milliarden DM, von denen Bund und Länder jeweils die Hälfte tragen. Das sind fast 4 Milliarden DM jährlich, die allein für die Investitionen im Hochschulbereich aufgewendet werden.

Trotz dieser enormen finanziellen Anstrengungen wird es nicht möglich sein, in absehbarer Zeit jedem studierwilligen Abiturienten

<sup>6)</sup> BGBl. 1969 Teil I S. 1556.

den Studienplatz seiner Wahl zu garantieren. Bei den Vorarbeiten für den 3. Rahmenplan ist deutlich geworden, daß die bisherigen Vorausschätzungen der Studienanfänger und Studenten für 1977 — ebenso wie für die vorausgehenden Jahre — erheblich überschritten werden. Der Grund hierfür liegt einmal in einem weiteren Anwachsen der Abiturientenzahlen, vor allem aber in einer Verlängerung der Verweildauer an den Hochschulen. Bund und Länder stehen hier vor einem sehr schwierigen Problem, das kurzfristig nicht lösbar ist. Es gilt in erster Linie, die schon lange überfällige Studienreform durch ein sinnvoll geordnetes Studium und durch neue Studienordnungen durchzuführen und damit zu einer Verkürzung der Studienzeiten zu kommen — das Hochschulrahmengesetz des Bundes wird hierzu die entsprechenden Voraussetzungen schaffen —, es gilt aber auch, den Absolventen der Sekundarstufe II durch die Reform der Oberstufe eine Ausbildung anzubieten, die eine Berufsausübung unmittelbar nach dem Abitur erlaubt.

Im Augenblick strömen mehr als 90 % der Abiturienten in den Hochschulbereich. Dieser Prozentsatz muß erheblich gesenkt werden, wenn, wie beabsichtigt ist, im Jahre 1985 nicht mehr als 22 bis 24 % eines Altersjahrganges eine Ausbildung an der Hochschule erhalten sollen. Maßgebend für eine solche Begrenzung sind nicht allein finanzielle Gründe, sondern diese Zahlen ergeben sich aus internationalen Vergleichen. Von großer Bedeutung ist hierbei auch der Bedarfsgesichtspunkt. Wir wissen aus den Erfahrungen anderer Länder (z. B. Schweden und USA), daß es keinen Sinn hat, die Ausbildungskapazitäten ohne Rücksicht auf den Bedarf auszubauen.

In welcher Weise die vorhandenen Studienplätze verteilt werden sollen, ist ein weiteres Problem, das die Bildungspolitiker seit geraumer Zeit beschäftigt. Bis vor kurzem wurden die vorhandenen Studienplätze entsprechend einer Vereinbarung der Kultusministerkonferenz zu 60 % nach Leistung und zu 40 % nach Wartezeit verteilt, vorab eine gewisse Zahl der Studienplätze für Ausländer, für Härtefälle sowie für Bewerber im öffentlichen Gesundheitsdienst und für Sanitätsoffiziersanwärter. Diese Regelung hat im wesentlichen auch der von den Ministerpräsidenten der Länder im

Oktober letzten Jahres abgeschlossene Staatsvertrag zum Numerus clausus übernommen, um dessen Ratifizierung im Frühjahr in den Landtagen erbittert gerungen worden ist. Besonders die SPD- und die FDP-Fraktionen hatten die Regelung des Staatsvertrages mit der Begründung angegriffen, die Kriterien für die Zulassung seien ungenügend, insbesondere würden soziale Gesichtspunkte zu wenig berücksichtigt. Der Staatsvertrag ist jetzt allerdings in allen Bundesländern ratifiziert und wirksam geworden. Bereits für das Wintersemester 1973/74 wird entsprechend dem Staatsvertrag die Zulassung in Numerus-clausus-Fächern über die Zentrale Vergabestelle in Dortmund erfolgen.

Der Bund wird die Frage des Hochschulzuzugs bundeseinheitlich im Hochschulrahmengesetz regeln. Hierbei sollen vor allem die Kriterien für die Zulassung verbessert werden. Insbesondere soll nicht mehr allein die Abitur-Durchschnittsnote maßgebend sein, sondern die fächerspezifische Eignung in den Vordergrund treten. Auch die Wartezeit soll nicht mehr als solche belohnt, sondern ebenfalls nach einem differenzierten Bewertungsschema berücksichtigt werden; z. B. sollen berufspraktische Tätigkeiten und abgeschlossene Berufsausbildungen höher bewertet werden.

An diesem Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wird deutlich, wie vielfältig die Probleme der Bildungsplanung sind. Auch der Planungsausschuß für den Hochschulbau hat nicht nur in den Rahmenplänen den quantitativen Ausbau und das dazugehörige Finanzierungsvolumen festzulegen, sondern eine Reihe andere Aufgaben, so muß er sich z. B. auch mit der Rationalisierung im Hochschulbau befassen. Er muß sich über intensivere Nutzung von vorhandenen Kapazitäten Gedanken machen, die entweder durch eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Räume und des Personals, aber auch z. B. durch die Einführung des Studienjahres erfolgen kann. Der Planungsausschuß befaßt sich weiter mit der Erarbeitung von geeigneten Flächen- und Kostenrichtwerten, die ihrerseits wieder Grundlage für die Aufnahme der Bauvorhaben in den Rahmenplan sind; er muß versuchen, einen regionalen Ausgleich zwischen den einzelnen Bundesländern herbeizuführen.

## II. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Aufgrund der neuen Zuständigkeit des Bundes nach Artikel 91 b GG (Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung) haben die Regierungschefs von Bund und Ländern im Jahre 1970 in einem Verwaltungsabkommen die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung gegründet, die u. a. einen gemeinsamen langfristigen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens und mittelfristige Stufenpläne für die Verwirklichung der bildungspolitischen Ziele des Rahmenplans vorbereiten, Empfehlungen zur Koordinierung vollzugsreifer Teilpläne aussprechen sowie den voraussichtlichen Finanzbedarf für die Verwirklichung ermitteln und Vorschläge für die Finanzierung und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Bund und Länder ausarbeiten soll. Die Bundesregierung und die Landesregierungen zusammen sind in der Kommission mit gleicher Stimmenzahl vertreten (je elf Stimmen). Die Empfehlungen der Kommission, die einer Dreiviertelmehrheit bedürfen, werden den Regierungschefs des Bundes und der Länder zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt, wobei ein Beschluß die Zustimmung von mindestens neun Regierungschefs voraussetzt und nur diejenigen bindet, die ihm zugestimmt haben.

Diese Bund-Länder-Kommission, in der Bund und Länder auf Ministerebene vertreten sind, hat mit ihrem komplizierten Unterbau von Ausschüssen und Arbeitsgruppen in einem wohl einmaligen Kraftakt in den letzten drei Jahren den Bildungsgesamtplan und das Bildungsbudget erarbeitet, die am 15. Juni 1973 verabschiedet worden sind<sup>7)</sup>. Die Bund-Länder-Kommission hat hierbei eine Reihe von erheblichen technischen und politischen Schwierigkeiten überwinden müssen. Es mußten nicht nur die elf Länder und der Bund ihre Auffassungen zu den unzähligen Punkten des Bildungsgesamtplanes jeweils in den Landesregierungen bzw. in der Bundesregierung abstimmen, sondern es traten vor allem mit dieser für Bund und Länder völlig neuen Art der Planung auch eine Anzahl von methodischen Problemen auf. Materieller Ausgangspunkt für den Bildungsgesamtplan waren vor allem der Bildungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahre 1970, die Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Hochschulen

und der Strukturplan des Deutschen Bildungsrates für das Bildungswesen.

Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung hatte bereits im Oktober 1971 den sogenannten Zwischenbericht vorgelegt. Die Regierungschefs von Bund und Ländern haben am 28. Januar und 26. Mai 1972 hierzu erklärt, daß dieser Zwischenbericht eine geeignete Grundlage für die weitere gemeinsame Arbeit von Bund und Ländern darstellt. Daß im Oktober 1971 nur ein Zwischenbericht vorgelegt werden konnte, hatte seinen Grund vor allem darin, daß einzelne in der Bund-Länder-Kommission vertretene Länder über den Inhalt des nach dem Abkommen erforderlichen Bildungsbudgets eine andere Auffassung vertraten als die Mehrheit (s. hierzu unten S. 28 f).

Die Bund-Länder-Kommission hat nach der Vorlage des Zwischenberichts im Juli 1972 einen Katalog von vordringlichen Maßnahmen beschlossen, dem die Regierungschefs von Bund und Ländern noch im Juli 1972 zugestimmt haben. Diese vordringlichen Maßnahmen beziehen sich auf den Ausbau des Elementarbereichs, die Verbesserung der beruflichen Bildung, die allgemeine Einführung der Orientierungsstufe, den Ausgleich des Lehrbedarfs und den Ausbau der Hochschulen.

Nachdem die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung am 15. Juni 1973 den Bildungsgesamtplan und das Bildungsbudget verabschiedet hat, müssen sich nunmehr die Regierungschefs von Bund und Ländern mit diesen umfangreichen Vorschlägen befassen. Nach den gegenwärtig bestehenden Terminvorstellungen wird die Beratung und Beschlußfassung der Regierungschefs wahrscheinlich noch im September abgeschlossen werden.

### 1. Der Bildungsgesamtplan

Der Bildungsgesamtplan umfaßt alle Bereiche des Bildungswesens, angefangen von der Erziehung im Elementarbereich über den Schulbereich, die berufliche Bildung bis zum tertiären Bereich und zur Weiterbildung.

Er besteht aus den folgenden sechs Teilen:

- Teil I Einleitung,
- Teil II Reformmaßnahmen,
- Teil III Kosten des Bildungswesens,
- Teil IV Der Bildungsbereich im gesamtwirtschaftlichen Rahmen,

<sup>7)</sup> Bildungsgesamtplan Band I und II, Stuttgart 1973.

Teil V Finanzierung,

Teil VI Anlagen.

Der wichtigste Teil II „Reformmaßnahmen“ gliedert sich in die folgenden neun Kapitel:

- A. Elementar-, Primar-, Sekundarbereich,
- B. Tertiärer Bereich,
- C. Weiterbildung,
- D. Bildungsförderung,
- E. Außerschulische Jugendbildung,
- F. Innovationen im Bildungswesen,
- G. Beratung im Bildungswesen,
- H. Allgemeine Forschungsförderung,
- J. Bibliotheken.

Die Meinungsverschiedenheiten im Bildungsgesamtplan zwischen den Koalitionsparteien und der CDU/CSU-Opposition konnten im Laufe der Beratungen auf nur drei Punkte reduziert werden. Diese drei sogenannten Sondervoten — Sondervoten deshalb, weil in diesen drei Fragen die CDU/CSU-Länder ihre abweichende Auffassung im Bildungsgesamtplan wiedergeben — kreisen alle um die integrierte Gesamtschule; sie betreffen ihre Einführung, die Orientierungsstufe und die Lehrerbildung (näheres hierzu unter A c und A e).

#### A. Elementar- Primar- und Sekundarbereich

##### a) Elementarbereich

Im Elementarbereich wird zwischen den Drei- und Vierjährigen einerseits und den Fünfjährigen andererseits unterschieden. Die Unterscheidung wird deswegen getroffen, weil derzeit noch ungeklärt ist, ob die Fünfjährigen im Elementarbereich verbleiben oder in einer Eingangsstufe mit den Sechsjährigen zusammengefaßt werden. Der Bildungsgesamtplan läßt ausdrücklich offen, ob der Besuch der Einrichtungen für Fünfjährige zur Pflicht gemacht werden soll und ob das Ende der Grundschule ein Jahr früher erreicht wird. Einigkeit besteht nur darüber, daß die Lernhalte und Arbeitsformen der heutigen ersten Klasse der Grundschule auf keinen Fall verlegt werden dürfen.

Der Elementarbereich ist eine der von der Bund-Länder-Kommission und den Regierungschefs im letzten Jahr beschlossenen vorrangigen Maßnahmen. Wichtig ist, daß im Jahre 1975 für rund 50 % der Drei- bis Vierjährigen Kindergartenplätze bereitstehen werden gegenüber nur 25 % im Jahre 1970, und

daß das Angebot für die Fünfjährigen sogar 60 % betragen soll. Bis zum Jahre 1985 sollen 70 % der Drei- bis Vierjährigen und 100 % der Fünfjährigen einen Kindergartenplatz erhalten. Die Kinder-Erzieher-Relation wird im Planungszeitraum von 20 : 1 auf 17 : 1 verbessert.

##### b) Primarbereich

In diesem Bereich ist entscheidend die erhebliche Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation von 37 : 1 im Jahre 1970 auf 23 — 19 : 1 im Jahre 1985.

##### c) Sekundarbereich I

Im Sekundarbereich I finden sich zwei der drei Sondervoten.

Während die Bundesregierung und die SPD-geführten Länder die Einführung der integrierten Gesamtschule anstreben, wollen die CDU/CSU-geführten Länder die Entscheidung für die kooperative oder integrierte Gesamtschule noch offenhalten und erst die Ergebnisse der laufenden Schulversuche abwarten. In der Praxis besteht hier allerdings keine tiefgreifende Diskrepanz. Die Einführung der integrierten Gesamtschule ist ohnehin ein langer Prozeß, der auch nach Auffassung der Koalitionsparteien von Schulversuchen begleitet wird und viele Jahre in Anspruch nimmt. Außerdem besteht Einvernehmen darüber, daß grundsätzlich in Schulzentren zu planen ist.

Das zweite Sondervotum betrifft die Orientierungsstufe. Beide Seiten wollen die beiden ersten Schuljahre der Sekundarstufe I in der Orientierungsstufe zusammenfassen. Die SPD/FDP will die Orientierungsstufe schulformunabhängig organisieren und ein einheitliches Curriculum anbieten. Die CDU/CSU dagegen will die Orientierungsstufe den einzelnen Schulformen (Hauptschule, Realschule, Gymnasium) zuordnen. Dieser Auffassungsunterschied folgt zwangsläufig aus der Entscheidung für bzw. gegen die integrierte Gesamtschule. Übereinstimmung besteht insoweit, als bei der Einführung der Orientierungsstufe der Schwerpunkt in der inhaltlichen Ausgestaltung liegen soll.

Einigkeit besteht auch darüber, bis zum Jahre 1985 für alle (1970 nur ca. 40 %) ein zehntes Schuljahr einzuführen und die Schüler-Lehrer-Relationen weiter zu verbessern. Das bedeutet, daß 1985 alle Schüler einen Sekundarabschluß I erhalten.

#### d) Sekundarbereich II

Der sogenannte Sekundarbereich II umfaßt alle Bildungsgänge, die auf dem Sekundarabschluß I aufbauen, und zwar sowohl die berufsqualifizierenden als auch die studienbezogenen sowie die sogenannten doppeltprofilierten Bildungsgänge, die beide Wege offenlassen.

Im Sekundarbereich II ist das Bildungsangebot naturgemäß differenzierter als im Sekundarbereich I. Hauptziele des Bildungsgesamtplans sind hier:

- eine starke curriculare Differenzierung sowie die Möglichkeit der individuellen Schwerpunktbildung in allen Bildungsgängen
- Herstellung der Gleichrangigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung
- curriculare Abstimmung und Verzahnung von Bildungsgängen im allgemeinen und beruflichen Bildungswesen
- Verstärkung und Differenzierung der theoretischen Elemente in den berufsqualifizierenden Bildungsgängen, wobei grundsätzlich am dualen System festgehalten, allerdings der schulische Anteil verstärkt werden soll.

Im Sekundarbereich II stellt die berufliche Bildung einen der fünf bereits von der Bundesländer-Kommission beschlossenen Prioritätsbereiche dar. Hauptziele sind die Entwicklung und Einführung der beruflichen Grundbildung, Verbesserungen der Unterrichtsbedingungen sowie der betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildung und Ausbau der beruflichen Vollzeitschulen.

#### e) Lehrerbildung

Die Lehrerbildung ist Gegenstand des 3. Sondervotums. Einigkeit besteht darüber, daß es in Zukunft Lehrämter für den Primarbereich, den Sekundarbereich I und den Sekundarbereich II geben soll, d. h., daß die Ausbildung in Zukunft schulstufenbezogen erfolgt (und nicht mehr wie bisher schulartenspezifisch). Während die Koalitionsparteien für alle Stufen eine sechssemestrige Ausbildung für ausreichend hält, fordert die CDU/CSU für den Sekundarstufenlehrer eine Mindeststudien-dauer von acht Semestern.

#### B. Tertiärer Bereich

Der tertiäre Bereich umfaßt vor allem den Hochschulbereich, und zwar sowohl die wissenschaftlichen als auch die pädagogischen und Fachhochschulen.

Wichtigste Ziele sind neben dem Ausbau der Hochschulen die Durchführung der Studienreform und die Neuordnung der Hochschulstruktur. Die Zahl der Studienanfänger soll von 14 % eines Altersjahrgangs im Jahre 1970 auf 22 bis 24 % eines Altersjahrgangs im Jahre 1985 ansteigen. Hierbei sollen vor allem die dreijährigen Studiengänge stärker ausgebaut werden. Die Gesamtstudentenzahl steigt von ca. 500 000 im Jahre 1970 auf etwa das Doppelte im Jahre 1985. Die bisherige Entwicklung läßt vermuten, daß diese Zielzahlen bereits früher erreicht werden.

Strukturell wird angestrebt, ein durchlässiges System von abgestuften, aufeinander bezogenen Studiengängen und Studienabschlüssen zu schaffen. Dies soll erreicht werden durch die Zusammenfassung der bisherigen wissenschaftlichen, pädagogischen und Fachhochschulen in einem Gesamthochschulsystem. Die Frage, ob dies in Form von integrierten oder kooperativen Gesamthochschulen geschehen soll, bleibt im Bildungsgesamtplan wegen der insoweit bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen SPD/FDP und CDU/CSU offen.

Jede erste berufsqualifizierende Hochschulprüfung soll in Zukunft mit einem Diplom abschließen.

Begleitende Maßnahmen des Hochschulausbau sind z. B. die Einführung der Graduiertenförderung und die Schaffung von ausreichenden Wohnmöglichkeiten für Studenten.

#### C. Weiterbildung

Hauptziel der Weiterbildung ist die Förderung des Auf- und Ausbaues eines Weiterbildungssystems als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Vergrößerung des Angebots an Weiterbildungsplätzen.

#### D. Bildungsförderung

(Siehe hierzu die Ausführungen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz oben.)

#### E. Außerschulische Jugendbildung

Hauptziel ist die Fortentwicklung der außerschulischen Jugendbildung, insbesondere der Ausbau der politischen Bildung und der internationalen Jugendbegegnung.

#### F. Innovationen im Bildungswesen

Wichtigstes Ziel ist die Berücksichtigung der Möglichkeiten des Einsatzes technischer Un-

terrichtsmedien sowie die Entwicklung von Lehr- und Lernmitteln als Voraussetzung für den Einsatz technischer Unterrichtsmedien.

### G. Beratung im Bildungswesen

Bei der zunehmenden Differenzierung der Ausbildungsgänge in Schule, Betrieb, Hochschule und Weiterbildung kommt einem leistungsfähigen Beratungssystem wachsende Bedeutung zu. Notwendig ist daher eine individuell orientierte Förderung, um in Zusammenarbeit mit den Bildungsinstitutionen dem einzelnen bei der Bildungs- und Berufswahl zu helfen.

### H. Allgemeine Forschungsförderung

Die allgemeine Forschungsförderung hat ihr Schwergewicht in der Grundlagenforschung in den Hochschulen, in den Instituten der Max-Planck-Gesellschaft und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen. Hauptträger sind die drei großen Forschungsorganisationen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft), die Sonderforschungsbereiche, die wissenschaftlichen Bibliotheken, Archive und wissenschaftlichen Museen sowie die Akademien der Wissenschaften und bestimmte Forschungsinstitute außerhalb der Hochschulen.

Hauptziele sind die Festlegung des Standorts der allgemeinen Forschungsförderung im Rahmen einer alle Bereiche umfassenden Forschungsplanung sowie die Verstärkung der Maßnahmen der allgemeinen Forschungsförderung.

### J. Bibliotheken

Der Bildungsgesamtplan strebt den Ausbau eines leistungsfähigen Bibliotheksnetzes im Verbund aller Bibliotheken an. Es soll erreicht werden, daß gewünschte Bücher, Zeitschriften und andere Informationsmittel binnen kürzester Frist an jedem Ort des Bundesgebietes verfügbar sind. Hierzu nur einige Zahlen:

Der Buchbestand soll von 34 Mio. Bänden im Jahre 1970 auf 60 Mio. Bände im Jahre 1985 ansteigen, das Personal von 5 000 im Jahre 1970 auf 14 000 im Jahre 1985 erhöht werden. Der Bestand von 80 Fahrbibliotheken soll bis 1985 auf 800 gesteigert werden. Als Ziel des Ausbaues im Planungszeitraum wird eine Relation von durchschnittlich einem Band pro Einwohner angestrebt.

## 2. Schüler-Lehrer-Relationen und Lehrerbedarf

Eine besondere Bedeutung kommt in der öffentlichen Diskussion den sogenannten Schüler-Lehrer-Relationen sowie dem Lehrerbedarf bzw. neuerdings dem zu erwartenden Lehrerüberschuß zu. Die Frage, wie viele Schüler, Studenten, Auszubildende oder Kinder auf einen Lehrer, Hochschullehrer oder Erzieher entfallen, ist einer der wichtigsten Parameter der Bildungsplanung. Dies wird an folgenden Beispielen deutlich:

Wenn z. B. im Primarbereich die Schüler-Lehrer-Relation von 37:1 im Jahre 1970 auf 19:1 im Jahre 1985 verbessert wird, so bedeutet dies eine Verdoppelung des Lehrerbstandes. Wenn die Schüler-Lehrer-Relation im Sekundarbereich I im Jahre 1980 nur um zwei Punkte verbessert wird, erfordert dies einen Mehrbedarf von 25 000 Lehrern. Das sind schon von der finanziellen Seite her gewaltige Proportionen — 25 000 Lehrer kosten im Jahr rund eine Milliarde DM. Neben dieser rein finanziellen Frage ist jedoch außerdem von erheblicher Bedeutung, ob ein entsprechendes Angebot an Lehrkräften seitens der Hochschulen zur Verfügung gestellt werden kann.

Die sogenannte Schüler-Lehrer-Relation bedeutet im übrigen nicht Schüler je Klasse, sondern stellt einen Richtwert dar, der pädagogisch sinnvoll bemessen ist und in dem die Relation Schüler je Klasse und Lehrer je Klasse in Form einer gewissen Bandbreite enthalten ist. (Beispiel: Eine Schüler-Lehrer-Relation von 20:1 umfaßt eine Bandbreite von 24 bis 30 für die Relation Schüler je Klasse und eine Bandbreite von 1,2 bis 1,5 für die Relation Klasse je Lehrer.)

Für die Berechnung des Lehrerbedarfs sind nicht allein die Schüler-Lehrer-Relationen, sondern auch die zu erwartenden Schülerzahlen von Bedeutung. Wer annimmt, daß diese aufgrund entsprechender Vorausschätzungen leicht festzustellen seien, irrt. Zu Beginn der Arbeiten am Bildungsgesamtplan ging man davon aus, daß entsprechend der bisherigen Erfahrung jeder Geburtsjahrgang mit rund einer Million Lebendgeborenen gerechnet werden kann. Das war tatsächlich bis vor drei bis vier Jahren die durchschnittliche Zahl. Schon die dritte, aber noch mehr die vierte koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden machte jedoch deutlich, daß diese Zahlen nicht mehr zutreffen, sondern daß für den Planungszeitraum

mit weitaus geringeren Geburtenzahlen zu rechnen ist. So sinkt z. B. die Zahl der 3-jährigen, die im Jahre 1970 noch rund eine Million betrug, auf unter 700 000 in den Jahren 1976 bis 1982 ab, steigt dann allerdings wieder langsam an. Der durch diesen Geburtenrückgang entstehende sogenannte Schülerberg schiebt sich vom Kindergarten bis zur Hochschule durch die einzelnen Bildungsbereiche mit der Folge, daß in bestimmten Jahren mehr Kinder, Schüler bzw. Studenten die Kindergärten, Schulen und Hochschulen besuchen als zu einem späteren Zeitpunkt. Dies bringt natürlich besondere Probleme mit sich. So muß z. B. vermieden werden, daß räumliche und personelle Überkapazitäten geschaffen werden.

Daß die verschiedenen Entwürfe des Bildungsgesamtplanes durch die in relativ kurzer Zeit wechselnden Vorausschätzungen erheblich geändert werden mußten, liegt auf der Hand. In diesem Zusammenhang sind auch die zahlreichen Zeitungsmeldungen der letzten Monate erklärlich, daß der gegenwärtig bestehende Lehrermangel in absehbarer Zeit in einen Lehrerüberschuß umschlagen wird. Allerdings sind alle bisherigen Voraussagen mit großer Vorsicht zu beurteilen, da es verlässliche statistische Erhebungen nicht gibt. Eine Bundesstatistik existiert auf diesem Gebiet bisher nicht, es liegen lediglich länderweise Erhebungen im Rahmen der Kultusministerkonferenz vor. Weitere Unsicherheitsfaktoren bestehen darin, daß es eine große Anzahl von Teilzeitlehrern gibt, daß die Vollzeitlehrer zahlreiche Überstunden geben, daß erteilte Unterrichtsstunden häufig nicht mit der vorhandenen Lehrbefähigung übereinstimmen und daß natürlich zwischen den einzelnen Schulbereichen differenziert werden muß.

Verschiedene Länder haben in der letzten Zeit versucht, den voraussichtlichen Lehrbestand und -bedarf der nächsten fünf bis zehn Jahre zu ermitteln, nicht zuletzt um anhand dieser Untersuchungen für die studierwilligen Abiturienten eine einigermaßen zuverlässige Voraussage für die Berufsaussichten zu machen. Aufgrund dieser Untersuchungen zeichnet sich — in Übereinstimmung mit den Aussagen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung — ab, daß — global gesehen — in den Jahren nach 1975 ein Ausgleich des Lehrbedarfs und des Lehrerangebots erwartet werden kann, wenn man die Schüler-Lehrer-Relationen der Bund-Länder-Kommission zugrunde legt. Gegenwärtig besteht noch in

allen Schularten ein besonderer Mangel an Lehrern für das Fach Mathematik und — vor allem in der Hauptschule — für die Fächer Physik, Chemie und Arbeitslehre. Besonders gravierend ist z. Z. der Lehrermangel an den beruflichen Schulen. Am ehesten wird der Lehrermangel an den Grundschulen behoben sein.

Der Grund für den abnehmenden Lehrermangel liegt nicht nur in den sinkenden Geburtenzahlen, sondern vor allem auch in der starken Zunahme der Hochschulabsolventen, insbesondere des Lehramtsstudiums. Gegenwärtig ergreifen etwa 40 % eines Abiturjahrganges ein Lehramtsstudium. Wenn man bedenkt, daß sich im Zeitraum von 1970 bis 1985 die Zahl der Studierenden etwa verdoppelt, wird deutlich, daß unter Berücksichtigung der zurückgehenden Schülerzahlen die Warnung vor einem zukünftigen Überangebot an Lehrern nicht aus der Luft gegriffen ist. Man muß diese Problematik natürlich auch mit einem deutlichen Seitenblick auf die finanzielle Machbarkeit sehen. Natürlich kann jeder Lehrerüberschuß dadurch aufgefangen werden, daß die Schüler-Lehrer-Relationen entsprechend verbessert werden. Das aber setzt finanzielle Aufwendungen voraus, die weder im Verhältnis zu anderen öffentlichen Aufgaben vertretbar noch pädagogisch notwendig sind.

Wenn die Schüler-Lehrer-Relationen im Elementar- und Primarbereich im Planungszeitraum um beinahe 100 % verbessert werden, dann ist es einfach unverständlich, wenn von einigen Seiten die Überlegungen der Bildungspolitiker, die auf eine Begrenzung des Ausbau der Kapazitäten gerichtet sind, von vornherein mit dem Hinweis auf überfüllte Klassen und ausfallende Stunden abgetan werden. Die Bildungspolitiker in Bund und Ländern stehen, was die Steuerung des zu erwartenden Akademikerangebots angeht, nicht nur bezüglich der Lehrer, sondern generell vor einer sehr schwierigen Aufgabe. Auf der einen Seite hat die Bildungswerbung der letzten Jahre — und zwar nicht nur der sozial-liberalen Koalition — dazu geführt, daß immer mehr Schüler — und zwar mehr als erwartet — weiterbildende Schulen besuchen, das Abitur ablegen und in die Hochschulen drängen. Diese sind trotz ganz erheblicher finanzieller Anstrengungen von Bund und Ländern nicht in der Lage, dieses Ansturms Herr zu werden. Auf der anderen Seite aber gibt es außer über ein Hochschulstudium noch keine attraktiven Berufsangebote für Abiturienten, so daß der



Wunsch nach einer akademischen Ausbildung, nicht zuletzt wegen der besseren Einkommenschancen und des höheren Sozialprestiges, verständlich ist.

Allerdings muß auch hier einmal ganz deutlich gesagt werden, daß es kein nationales Unglück ist, wenn nicht alle, die ein Abitur machen, studieren können. Bei uns beträgt der Anteil derjenigen, die nach dem Abitur studieren, über 90 %. In allen anderen west- und osteuropäischen Ländern ist es weitaus schwieriger als bei uns, einen Studienplatz zu erlangen. Der von der Studentenschaft so scharf angegriffene Numerus clausus ist in anderen Ländern ein ganz normaler Vorgang, über den sich dort niemand aufregt. Auch wir müssen uns darüber klarwerden, daß der Numerus clausus in absehbarer Zeit nicht beseitigt werden kann, sondern daß durch Schaffung geeigneter Berufsmöglichkeiten außerhalb des tertiären Bereichs und durch geeignete Zugangsregelungen nur etwa so viele Abiturienten zum Studium zugelassen werden, wie einerseits finanziell vertretbar, andererseits aber auch vom gesellschaftlichen Bedarf her gesehen notwendig sind. Allerdings ist der Bedarf an Hochschulabsolventen niemals exakt vorausberechenbar. Die verschiedenen Prognosen, die hierzu in letzter Zeit erstellt worden sind, kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Es gibt aber für einige Bereiche, z. B. für Lehrer, Mediziner und Juristen, die Möglichkeit ziemlich genauer Vorausschätzungen.

### III. Bildungsfinanzierung

Die Frage der Bildungsfinanzierung beherrscht in den letzten Monaten die politische Bühne. Hierüber ist im Grunde genommen mehr diskutiert worden als über den Inhalt des Bildungsgesamtplanes. In der Frage der Bildungsfinanzierung gab es sowohl Auffassungsunterschiede zwischen Bund und Ländern als auch zwischen den Koalitionsparteien und der CDU/CSU. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang nur die einschlägigen Empfehlungen des Finanzplanungsrates vom September 1972 und März 1973, die Diskussion im Kreise der Regierungschefs und im Bundestagsausschuß für Bildung und Wissenschaft. Der Grund für die Auseinandersetzungen ist nicht allein die Frage, wieviel insge-

Wichtig wird für die Zukunft auch sein, die Abiturienten nicht erst mit den Schwierigkeiten zu konfrontieren, wenn sie das Abitur bereits in der Tasche haben, sondern sie schon während der Schulzeit rechtzeitig umfassend zu beraten und durch ein größeres differenzierteres Ausbildungsangebot in der Sekundarstufe II für diejenigen, die nicht studieren können, den Sekundarabschluß II zu einem echten berufsqualifizierenden Abschluß zu machen, der nicht unbedingt ein nachfolgendes Studium verlangt.

### 3. Modellversuche

Im Mai 1971 haben Bund und Länder im Rahmen der Bund-Länder-Kommission eine Vereinbarung über die Durchführung von Modellversuchen im Schul- und Hochschulbereich abgeschlossen. Aufgrund dieser Vereinbarung finanzieren Bund und Länder gemeinsam eine Vielzahl von Modellversuchen in allen Bildungsbereichen, z. B. kooperative und integrierte Gesamtschulen, Ganztagschulen, neue Unterrichtstechnologien, die verschiedenen Formen der Orientierungsstufe, Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung etc. Diese Versuche sind von großer Wichtigkeit, da von ihren Ergebnissen in vielen Fällen abhängt, in welcher Richtung sich in Zukunft der weitere Ausbau des Bildungswesens entwickelt, zumal im Bildungsgesamtplan in zahlreichen Fällen wegen seines Rahmencharakters Modellversuche ausdrücklich eingeplant sind, um die noch offenen Probleme zu lösen.

samt für die Bildung ausgegeben werden soll, sondern vor allem die Tatsache, daß Länder und Gemeinden rund 90 % der Bildungsausgaben tragen, während der Bund sich entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung nur mit rund 10 % an den Kosten beteiligt. Das macht verständlich, warum von seiten der Länder nicht nur bei der Diskussion über die Bildungsfinanzierung, sondern auch im Rahmen der Beratungen zwischen Bund und Ländern über die Umsatzsteuerverteilung hart gerungen wird.

In der Regierungserklärung vom 18. Januar 1973 hat der Bundeskanzler die bereits in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 postulierte Priorität von Bildung und Ausbil-

derung sowie Wissenschaft und Forschung bestätigt. Daß es der Bundesregierung mit dieser doppelten Ankündigung ernst ist, zeigt die Ausgabenentwicklung seit 1969. Der Anteil der Bildungsausgaben am Bruttosozialprodukt ist von rund 4 % im Jahre 1970 auf über 5 % im Jahre 1973 angestiegen; er erreicht nach den Planungen der Bund-Länder-Kommission im Jahre 1985 8 % — eine Zahl, die nicht nur in den Parteiprogrammen, sondern auch in internationalen Vergleichen eine Rolle spielt.

Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Wissenschaft sind von 3,2 Milliarden DM im Jahre 1970 auf fast 7 Milliarden DM gestiegen.

### 1. Bildungsbudget

Nach dem Verwaltungsabkommen über die Errichtung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung hat diese nicht nur einen langfristigen Rahmenplan für die Reform des Bildungswesens aufzustellen, sondern unter Berücksichtigung der Bedarfsfeststellungen des Bundes und der Länder den Finanzbedarf für die Verwirklichung der Pläne und Programme zu ermitteln sowie Vorschläge für die Finanzierung und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel durch Bund und Länder auszuarbeiten. Die Verpflichtung zur Erarbeitung dieses sogenannten gemeinsamen Bildungsbudgets hat die Bund-Länder-Kommission und ihre Gremien vor eine schwierige Aufgabe gestellt. Hieran lag es auch, daß im Oktober 1971 nur der sogenannte Zwischenbericht vorgelegt wurde und es fast drei Jahre gedauert hat, bis die Bund-Länder-Kommission ihrer Verpflichtung zur Vorlage des Bildungsgesamtplanes und des Bildungsbudgets nachkommen konnte.

Während einzelne Mitglieder der Bund-Länder-Kommission zu Beginn ihrer Tätigkeit den Auftrag im Abkommen dahin gehend interpretierten, nicht nur für den mittelfristigen Zeitraum bis 1975, sondern auch für die langfristige Entwicklung bis 1985 nicht nur die Kosten des Bildungsgesamtplanes darzustellen, sondern auch Deckungsvorschläge unterbreiten zu können, mußte man bald einsehen, daß dieses Ziel jedenfalls für den langfristigen Zeitraum nicht zu verwirklichen ist. Dies hat seinen Grund darin, daß langfristige Bedarfsermittlungen für andere öffentliche Aufgabenbereiche weitgehend noch nicht vorliegen und daher keine Möglichkeit bestand, die Anteile am öffentlichen Gesamthaushalt für die verschiedenen gesamtstaatlichen Aufgabenbe-

reiche festzulegen. Auch der Finanzplanungsrat, der sich verschiedentlich mit der Bildungsfinanzierung befaßt hat, sah sich außerstande, entsprechende Eckdaten festzulegen. Es leuchtet im übrigen auch ein, daß die Politiker nicht bereit sein konnten, für einen einzelnen Bereich, für den langfristige detaillierte Planungen vorliegen, eine Ausnahme zu machen und zu Lasten der übrigen öffentlichen Aufgabenbereiche einen bestimmten Anteil der zu erwartenden öffentlichen Mittel oder am Bruttosozialprodukt bis 1985 festzulegen. Auf dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten ist auch verständlich, warum der Bildungsgesamtplan in seiner Aussage zur Finanzierung zwischen dem mittelfristigen Zeitraum bis 1975 und dem langfristigen Zeitraum bis 1985 unterscheidet.

Für den mittelfristigen Zeitraum, für den anhand der mittelfristigen Finanzplanungen von Bund und Ländern schon konkrete Deckungsaussagen möglich sind, werden den Kostenberechnungen die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel gegenübergestellt. Hierbei hat sich allerdings gezeigt, daß zwischen den Kosten des Plans und den nach den Finanzplanungen verfügbaren Finanzierungsmitteln eine Lücke besteht.

Der Finanzplanungsrat und die Regierungschefs haben sich aufgrund der bisherigen Finanzplanungen daher zunächst nur in der Lage gesehen, für 1975 einen Finanzierungssockel von 53,6 Milliarden DM zu garantieren, während nach den Zielvorstellungen des Bildungsgesamtplanes Kosten von etwa 57 Milliarden DM entstehen. Die Bund-Länder-Kommission hat daraufhin ein „Sparprogramm“ aufgestellt, das sich im Rahmen der 53,6 Milliarden DM bewegt; sie hat allerdings grundsätzlich an ihrem ursprünglichen Programm festgehalten, das auch die Regierungschefs für bildungspolitisch notwendig angesehen haben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Finanzplanung bei der jährlichen Fortschreibung an dieses volle Sachprogramm der Bund-Länder-Kommission angepaßt werden kann. Eine neuere Umfrage hat ergeben, daß die für Bildung und Wissenschaft im Jahre 1975 zur Verfügung stehenden Mittel fast 57 Milliarden DM erreichen. Allerdings muß hier auch berücksichtigt werden, daß aufgrund der gestiegenen Preise das Sachprogramm von 57 Milliarden DM im Jahre 1975 ebenfalls teurer wird als ursprünglich angenommen (unter der Preisannahme von 1973 entspricht es bereits einem Betrag von etwa 58,5 Milliarden DM). Im Hinblick auf das gestiegene Preis-

niveau einerseits und die steigenden Steuereinnahmen von Bund und Ländern andererseits wird jedenfalls der Betrag von 53,6 Milliarden DM im Jahre 1975 mit Sicherheit überschritten werden.

Nach den Zielvorstellungen der Bund-Länder-Kommission steigen die Bildungsausgaben von ca. 29 Milliarden DM im Jahre 1970 auf ca. 90,5 Milliarden DM im Jahre 1985 (in relativen Preisen). Das bedeutet eine Verdreifung in 15 Jahren. Legt man die jeweiligen Preise zugrunde, was für den langfristigen Zeitraum mangels exakter Prognosen für den durchschnittlichen Anstieg des inländischen Preisniveaus nicht möglich ist, kommt man auf eine noch größere Steigerung. (Zum Vergleich: Die Kosten des Bildungswesens in jeweiligen Preisen verdoppeln sich etwa von 1970 mit 29,5 Milliarden DM bis 1975 auf ca. 58 Milliarden DM.)

Da, wie oben ausgeführt, keine Aussage möglich ist, ob und in welcher Weise die Kosten bis 1985 aufgebracht werden können, konnte die Bund-Länder-Kommission für die längerfristige Finanzierung nur Entscheidungshilfen aufzeigen. Der Finanzplanungsrat hatte es am 14. September 1972 ausdrücklich abgelehnt, sein Plazet zu dem für 1985 errechneten Anteil von 8 % am Bruttosozialprodukt zu geben. Er hat vielmehr ausgeführt, daß gegenwärtig nur die Finanzpläne einen realistischen finanziellen Rahmen für die Absicherung der Bildungsplanung darstellen, und empfohlen, die langfristige Bildungsplanung stufenweise im Rahmen der Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanungen der Gebietskörperschaften zu verwirklichen. Nachdem die Regierungschefs in ihrem Beschluß vom 23. Februar 1973 diese Auffassung bekräftigt hatten, ist die Bund-Länder-Kommission wie folgt verfahren:

Sie stellte zunächst für die Planungszeitjahre 1980 und 1985 fest, welche Kosten durch die bildungspolitischen Entscheidungen bis 1975 gebunden sind. Aufgrund dieses sogenannten Stufenverfahrens kam die Bund-Länder-Kommission zu dem Ergebnis, daß der Anteil der Vorbelastungen des Jahres 1975 an den Gesamtkosten des Jahres 1980 nur rund 75 % und des Jahres 1985 nur rund 65 % beträgt. Wenn die Regierungschefs von Bund und Ländern über den Bildungsgesamtplan beraten, dann können sie diesem Bildungsgesamtplan bis zum Jahre 1985 zustimmen, ohne für 1980 und 1985 diejenigen finanziellen und sachlichen Bindungen festzulegen, die über die genannten Prozentzahlen hinausgehen. Mit anderen Worten: Es bleibt der Fortschrei-

bung des Bildungsgesamtplanes und der mittelfristigen Finanzplanungen sowie der Aufstellung von mittelfristigen Stufenplänen vorbehalten, in welcher Weise der Bildungsgesamtplan realisiert wird.

## 2. Bildungsbudget und Gesamtwirtschaft

Zum Schluß soll noch kurz auf die gesamtwirtschaftlichen Aspekte eingegangen werden, die die Bund-Länder-Kommission bei der Erarbeitung des Bildungsgesamtplanes und vor allem des Bildungsbudgets zu berücksichtigen hatte und denen sie ein besonderes Kapitel gewidmet hat. Hierbei sind vor allem wichtig die Auswirkungen der Bildungsreform auf den Arbeitsmarkt und das Bildungsbudget im Rahmen der Gesamtwirtschaft.

Die vorgesehene längere Verweildauer der Schüler in der Ausbildung und der steigende Anteil von Studierenden an den einzelnen Altersjahrgängen führt zu einem Entzug von Erwerbspersonen aus dem Produktionsbereich. Berechnungen des Bundesministers für Wirtschaft haben ergeben, daß diese Entzugswirkung bis zum Jahre 1985 eine Größenordnung von 1,3 bis 1,6 Mio. Erwerbspersonen erreicht. In dieser Zahl sind allerdings auch die Lehrlinge (ca. 0,5 Mio.) enthalten, weil die Statistik die Lehrlinge in praktischer Ausbildung als Erwerbstätige zählt. Diese statistische Zuordnung entspricht weder der bildungspolitischen Zielsetzung noch der Wirklichkeit. Im Zusammenhang mit dieser Feststellung sind eine ganze Reihe von anderen Fragen zu klären, z. B. inwieweit diese Entzugswirkung durch eine verstärkte Hereinnahme ausländischer Arbeitnehmer oder durch eine verstärkte Frauenerwerbstätigkeit kompensiert werden kann. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, daß sich die zusätzlichen Bildungsinvestitionen langfristig positiv auf die Entwicklung der Produktivität auswirken.

Neben der Entzugswirkung bringt das bildungspolitische Konzept auch eine Umschichtung der Beschäftigtenstruktur mit sich. Die Zahl der im Bildungswesen Beschäftigten wird sich von 1970 bis 1985 entscheidend verändern. Der Anteil der im Bildungswesen Beschäftigten an der Zahl der Erwerbstätigen im Sektor Staat steigt von 20 % im Jahre 1970 auf 25 % im Jahre 1985. Inwieweit in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine solche Umschichtung der Beschäftigtenstruktur ohne Wachstumsverluste hingenommen werden kann, muß ebenfalls noch untersucht werden.

Um die Bildungsausgaben in den Rahmen der Gesamtwirtschaft zu stellen, waren Überlegungen notwendig, wie sich das Bruttosozialprodukt und der staatliche Sektor als Teil der Gesamtwirtschaft sowie schließlich der Anteil der Bildungsausgaben am öffentlichen Gesamthaushalt entwickeln. Die insoweit auf Expertenebene ermittelten Zahlen machen deutlich, warum sich die Politiker gegenwärtig scheuen, eine finanzielle Deckungszusage für das Jahr 1985 zu machen. Der Anteil der Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung am staatlichen Gesamthaushalt soll nämlich nach den Berechnungen der Bund-Länder-Kommission von ca. 17 % im Jahre 1970 auf ca. 23 % im Jahre 1985 steigen. Damit würde sich der Anteil, der zur Befriedigung aller anderen öffentlichen Aufgaben zur Verfügung steht, von gegenwärtig 83 % auf ca. 77 % verringern.

Grundsätzlich gibt es drei Wege, um diese überproportional ansteigenden Bildungsausgaben im öffentlichen Haushalt finanzieren zu können: Die Verschiebung der Schwerpunkte in den Haushalten zugunsten des Bildungswesens und zu Lasten anderer Aufgabenbereiche, die Kreditaufnahme und Steuererhöhungen.

Eine Umverteilung von Ausgaben innerhalb des Staatssektors sowie eine Inanspruchnahme des Kapitalmarktes zur Finanzierung der Bildungsausgaben sind nur begrenzt möglich. Um die gesetzlich nicht gebundene Finanzmasse von ca. nur 20 % streiten sich neben der Bildung vor allem die Bereiche Soziales, Verkehr, Umwelt etc. Eine Kapitalmarktfinan-

zierung scheidet für den überwiegenden Teil der Bildungsausgaben aus, da es sich hierbei um laufende Kosten handelt, die auch aus laufenden Einnahmen sichergestellt werden müssen. Im übrigen wäre es bedenklich, den gegenwärtig anfallenden Reformaufwand auf die nächste Generation abzuwälzen. Im Bildungsgesamtplan findet sich daher als Konsequenz dieser Erkenntnis die folgende Aussage:

„Die dargestellte Ausweitung des öffentlichen Gesamthaushaltes wird selbst bei gesamtwirtschaftlich optimalen Rahmenbedingungen eine Anhebung der Steuerlastquote und eine Ausdehnung der staatlichen Verschuldung erfordern. Die Frage der Finanzierung der Kosten des Bildungswesens kann jeweils nur im Zusammenhang mit der Ausgabenentwicklung der anderen öffentlichen Aufgabenbereiche politisch entschieden werden.“

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, mit welchen politischen, rechtlichen und finanziellen Schwierigkeiten der Bund bei der Bildungsplanung fertig werden muß. Gerade auf dem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wird deutlich, welcher Geduld und Ausdauer es bedarf, um die im Rahmen der Bildungsplanung notwendigen Entscheidungen zu treffen und durchzuführen. Daß es möglich ist, im Geiste des kooperativen Föderalismus zu gemeinsamen Lösungen zu kommen, haben Bund und Länder mit der Verabschiedung des Bildungsgesamtplanes und des Bildungsbudgets durch die Bund-Länder-Kommission am 15. Juni 1973 bewiesen.

## **Hermann Adam: Zur Problematik der Konzertierten Aktion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/73, S. 3—5

Die Konzertierte Aktion, unter der man das Zusammentreffen der Regierung mit Vertretern der Bundesbank, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände versteht, entstand in der Wirtschaftskrise 1966/67 und wurde im Sommer 1967 im § 3 des Stabilitätsgesetzes verankert, aber nicht als Gremium institutionalisiert.

Der Sachverständigenrat ging davon aus, daß die Einkommensverteilung durch gewerkschaftliche Lohnpolitik oder durch unternehmerische Preisüberwälzungen auf Dauer nicht zu verändern ist. In der Konzertierten Aktion sollte den Tarifparteien dieser „Sachzwang“ durch Gespräche einsichtig gemacht werden, um Verteilungskämpfe, die nach Auffassung des Sachverständigenrates funktionslos waren und nur zu inflationären Entwicklungen führten, zu verhindern. Minister Schiller schloß sich teilweise den Vorstellungen des Sachverständigenrates an, glaubte aber nicht, Verteilungskonflikte in einer freiheitlichen Gesellschaft völlig eliminieren zu können. Er hoffte aber, mit der Konzertierten Aktion Konfliktfelder eingrenzen und einen Elitenkonsensus herbeiführen zu können. Die Arbeitgeberverbände sahen die Gesprächsrunde als Abwehrinstrument gegen gewerkschaftliche Lohnansprüche an, die Gewerkschaften glaubten, eine Art überbetriebliche Mitbestimmung mit der Konzertierten Aktion erreichen zu können.

Die Praxis der Konzertierten Aktion blieb hinter allen Erwartungen weit zurück. Da niemand seiner ursprünglichen Auffassung von der Aufgabe der Konzertierten Aktion zum Durchbruch verhelfen konnte, wurde die Konzertierte Aktion zu einem unverbindlichen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Teilnehmern. Eine praktikable Alternative zur Konzertierten Aktion existiert aber z. Z. leider nicht.

## **Dieter Fichtner: Bildungsplanung und Bildungspolitik des Bundes**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/73, S. 17—29

Zweck des Beitrages ist es, die Grenzen der dem Bund nach dem Grundgesetz zustehenden Möglichkeiten in der Bildungspolitik aufzuzeigen und dabei gleichzeitig einen Überblick über die aktuellen bildungspolitischen Vorhaben der Bundesregierung zu geben.

In Teil I werden insbesondere die Aktivitäten des Bundes auf den Gebieten der Ausbildungsförderung (Bundesausbildungsförderungsgesetz), der Graduiertenförderung (Graduiertenförderungsgesetz), des Hochschulwesens (Hochschulrahmengesetz und Hochschulbauförderungsgesetz) und der beruflichen Bildung (Berufsbildungsgesetz) sowie die damit zusammenhängenden Probleme dargestellt. In Teil II werden der Inhalt des von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung am 15. Juni 1973 verabschiedeten Bildungsgesamtplans und die im Zusammenhang mit seiner Erarbeitung aufgetretenen Probleme und Schwierigkeiten erläutert. Der Teil III schließlich befaßt sich mit der Bildungsfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Implikationen des Bildungsbudgets im Bildungsgesamtplan.