
FORUM

Kurt Nemitz: Gewerkschaft und Bundesbank*

Dr. Kurt Nemitz ist seit 1976 Präsident der Landeszentralbank in Bremen und Mitglied des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank.

In der wirtschaftspolitischen Diskussion wird seit einiger Zeit mit Nachdruck auf die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns der verantwortlichen Entscheidungsträger hingewiesen. In Zeiten eines weltweit anwachsenden wirtschaftspolitischen Problemdrucks kommt es in der Tat darauf an, alle Kräfte zusammenzufassen und auf das Wesentliche zu konzentrieren.

Besonders bedenklich ist die zunehmende Arbeitslosigkeit. Nicht nur Ausmaß und Struktur der Beschäftigungsproblematik geben Anlaß zur Sorge, sondern vor

* Dieser Beitrag ist die stark gekürzte Fassung eines vor kurzem an der Sozialakademie Dortmund gehaltenen Vortrags.

allem auch die weltweit gelegentlich festzustellenden Anzeichen von Resignation. Bundeskanzler Helmut Schmidt sprach vor kurzem von der „strategischen Bedeutung“, die „die Zurückdrängung der Arbeitslosigkeit für die politische und soziale Stabilität der Industrieländer des Westens hat“. Es ist erstaunlich, daß diejenigen, die offenbar schlicht auf die Heilungserfolge einer handfesten Stabilisierungskrise warten, die Brisanz der Situation nicht erkennen.

Dies gilt besonders auch angesichts der durch die Veröffentlichung der Päpstlichen Enzyklika „Laborem Exercens“ neu aktivierten ordnungspolitischen Debatte. In dieser Enzyklika wird mit unüberhörbarer Deutlichkeit das Prinzip des Vorrangs der Arbeit gegenüber dem Kapital postuliert und die „Plage der Arbeitslosigkeit“ angeprangert. Dabei wird davon gesprochen, daß „hinsichtlich der Organisation der Arbeit und der Beschäftigung irgend etwas nicht funktioniert und zwar gerade in den entscheidenden und sozial wichtigsten Punkten“.

Daß diese Wertung manchem Vertreter der herrschenden Lehrmeinung nicht ins Konzept paßt, liegt auf der Hand. Aufschlußreich für das Klima der Debatte ist der nörgelnde und belehrende Grundton, mit dem die Enzyklika aus dieser Sicht kommentiert wird. Es entsteht der Eindruck, so liest man z. B. in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, „der Papst strebe eine Lösung im Nebelfeld zwischen Sozialismus und Kapitalismus“ an“. Von Nell-Breuning hat also recht, wenn er als guter Kenner der Stimmungslage meint, daß die Enzyklika von ihren Kritikern wahrscheinlich mit leichter Hand als „weltfremd“ und „unzeitgemäß“ abgetan werde.

Neben der Beschäftigungsfrage bleibt weltweit aber auch das Inflationsproblem akut. Niemand, der sich mit der Zukunft unserer Wirtschaftspolitik beschäftigt, kann sich dieser doppelten Herausforderung entziehen. Betrachtet man aus dieser Sicht die Berührungspunkte und Abhängigkeiten zwischen Notenbank und Gewerkschaften, so ergibt sich ein Zugang zu dieser Problemstellung am besten dadurch, daß man nach den Zielen und Mitteln der beiden Bereiche fragt und insbesondere untersucht, in welchen Beziehungen sie zueinander stehen. Die Antwort auf diese Frage hängt naturgemäß auch vom Stand der jeweiligen konjunkturellen Situation ab. Ganz allgemein gesehen wird man davon ausgehen können, daß ein breiter Konsens über die Ziele des Stabilitätsgesetzes besteht. Die möglichen Zielkonflikte treten erst dann auf, wenn in einer ganz bestimmten konjunkturellen Situation Geld- und Lohnpolitik jeweils andere Prioritäten in der Verfolgung des einen oder anderen Zieles setzen.

Aus der Aufgabenstellung der Notenbank ergibt sich für die Zielpräferenzen ein eindeutiges Bild. Das Stabilitätsziel hat in der Geldpolitik einen hohen Rang. Gleichzeitig spielt das Preisniveau für die Entwicklung der Reallöhne eine wichtige Rolle. Eine niedrige Inflationsrate entspricht somit den Zielvorstellungen beider

Bereiche. Bei dieser Betrachtungsweise kann man von einer Interessenidentität von Notenbank und Gewerkschaften ausgehen.

Diese Interessenidentität schlägt jedoch dann in eine Zone des Konflikts um, wenn z. B. mit Hilfe einer besonders restriktiven Geldpolitik versucht würde, die Preisniveaustabilität „auf Biegen und Brechen“ zu realisieren und dabei gleichzeitig das Beschäftigungsziel in Mitleidenschaft gezogen würde. Andererseits ergibt sich aber bezüglich des Beschäftigungsziels eine Harmoniebeziehung, wenn z. B. bei unterausgelasteten Kapazitäten und bei ausreichender Preisniveaustabilität die Geldpolitik u. a. dazu beitragen kann, die Unterauslastung der Kapazitäten und damit die Arbeitslosigkeit zu verringern.

Der hohe Stellenwert, den ein stabiler Geldwert aus der Sicht der Gewerkschaften hat, ist immer wieder dokumentiert worden: „Eine am Gesamtwohl orientierte Wirtschaftspolitik muß neben Vollbeschäftigung und stetigem Wirtschaftswachstum auch die Stabilität des allgemeinen Preisniveaus anstreben...“. Mit dieser Forderung des Grundsatzprogramms des DGB von 1963 wird auf die Sicherung der Realeinkommen abgestellt. Auch im neuen Grundsatzprogramm von 1981 spielen „Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus“ in bezug auf die Sicherung der Verteilungsgerechtigkeit eine Rolle.

Damit wird eine Kontinuität gewerkschaftlichen Stabilitätsbewußtseins dokumentiert, die in dieser Ausprägung — auch im internationalen Vergleich — an Deutlichkeit nicht zu wünschen übrig läßt. Gleichzeitig wird auf die gesamtwirtschaftliche Verantwortungsbereitschaft der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen. Schon 1949 hat Hans Böckler auf dem Gründungskongreß des DGB warnend die sozialen Aspekte inflationärer Entwicklungen unterstrichen.

Entscheidend für die aktuelle wirtschaftspolitische Debatte ist die Frage, wie rigoros eine Politik der Preisniveaustabilisierung betrieben werden kann, wenn sie gleichzeitig, wie es im Grundsatzprogramm des DGB von 1981 heißt, „nicht zu Lasten der Vollbeschäftigung gehen soll.“

Der Konflikt zwischen Preisniveaustabilität und Beschäftigung - dargestellt in Form der Phillips-Kurve - hat die wissenschaftliche und wirtschaftspolitische Diskussion für eine geraume Zeit mehr oder weniger beherrscht. Dies in der Tradition von Keynes entwickelte Konzept postuliert ein negatives Austauschverhältnis zwischen Beschäftigung und Preisniveaustabilität: eine auf Preisniveaustabilität gerichtete Geldpolitik führt in diesem Modell zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote und berührt damit auch unmittelbar die Verhandlungsposition der Gewerkschaften in der Lohnpolitik.

Da es die gedankliche Konstruktion der Phillips-Kurve zuläßt, daß Gewerkschaften und Notenbank unterschiedliche Vorstellungen über die Höhe einer noch hinnehmbaren Arbeitslosigkeit bzw. Inflationsrate haben, wird damit den tatsächlichen Gegebenheiten, wie wir sie in der Wirklichkeit vorfinden, Rechnung getragen. Dies aber muß als Vorteil angesehen werden, denn gerade die Anerkennung eines Konfliktpotentials eröffnet gleichzeitig auch die Möglichkeit der Konfliktregelung.

Der wirtschaftspolitische Stellenwert der auf Keynes aufbauenden wirtschaftspolitischen Konzepte ist bis in die Mitte der 70er Jahre hinein nicht unbeträchtlich gewesen. Heutzutage gehört es demgegenüber geradezu zum guten Ton und gilt als Qualitätsmerkmal für den seriösen Ökonomen, den Keynesianismus als überholt und im Grundansatz als fehlerhaft darzustellen. Immer wieder wird der Anlauf unternommen, unter Hinweis auf globale staatliche Nachfrageprogramme, die angeblich zu nichts anderem als zu hohen Defiziten geführt hätten, Keynes zum wiederholten Mal definitiv für tot zu erklären. Diese Extrepositionen sind m.E. in keiner Weise haltbar.

Gerade jetzt sind neuere Untersuchungen vorgelegt worden, die die These von der Wirkungslosigkeit nachfrageorientierter Programme widerlegen. Und wenn der Nobelpreisträger 1981 für Wirtschaftswissenschaften, James Tobin, in seinem Festvortrag über „Geld und Finanzen im Makro-Ökonomischen Prozeß“ sich um eine Weiterentwicklung Keynes'scher Gedankengänge bemüht, dann erscheint dieser Ansatz aus meiner Sicht realistischer als eine kritiklose Glorifizierung monetaristischer oder angebotsorientierter Modelle.

Neue Erkenntnisse für diese Debatte sind aus der Tatsache zu erwarten, daß sowohl in Großbritannien wie auch in den USA „neue“ Konzeptionen entwickelt und spektakulär in die Praxis eingeführt wurden. Sie befinden sich nun in einer Art Erprobungs- und Bewährungsphase. Dabei dominieren in Großbritannien eher die monetaristischen Elemente, während in den USA die Supply-Side-Economics im Vordergrund stehen. Damit bietet sich die Möglichkeit, diese mit viel Vorschußlorbeeren versehenen wirtschaftspolitischen Konzeptionen quasi einem Test zu unterziehen.

Ein Phänomen besonderer Art ist die enthusiastische publizistische Begleitung der Supply-Side-Economics in den USA. Das Bemühen, diese Richtung geradezu in den Rang einer religionsphilosophisch begründeten Heilslehre zu erheben, ist unverkennbar. Der Bestseller-Autor Georg Gilder spricht z. B. in seinem Buch „Reichtum und Armut“ emphatisch davon, daß „Wirtschaftsexperten, die nicht auf die Zukunft des Kapitalismus vertrauen, die Dynamik des Glaubens und des glücklichen Zufalls“ ignorieren, „die eben diese Zukunft sichern.“ Man muß sehen, daß solche Strömungen sich mit im Grunde ähnlichen Tendenzen in Europa treffen.

Die Frage, die in diesem Zusammenhang gestellt werden muß, lautet: Kann diese Glorifizierung der einseitigen Angebotsorientierung einschließlich ihrer monetaristischen Elemente zu der dringend erforderlichen wirtschaftspolitischen Konsensbildung beitragen? Führt sie nicht im Gegenteil zu erhöhten wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Risiken? Besonders auch im Hinblick auf das Erfordernis einer Konsensbildung zwischen Notenbank und Gewerkschaften kommt man an einer Beantwortung dieser Frage nicht vorbei.

Die bisherigen Erfahrungen in den USA und Großbritannien geben ernstzunehmende Hinweise auf die Gefahren eines Ökonomismus, der auf die Einbeziehung vermeintlich nicht-ökonomischer Faktoren - zum Beispiel der Frage der sozialen Kosten und gesellschaftlicher Akzeptanz erhöhter Arbeitslosigkeit - verzichtet. Und gerade dadurch zeichnet sich die herrschende Lehre in mancher Hinsicht aus.

Muß nun - bei diesem mehr auf Ausgrenzung gerichteten Strömungen des wirtschaftspolitischen „Zeitgeistes“ - das Konsenspotential zwischen Gewerkschaften und Notenbank als gering eingeschätzt werden? Keineswegs: Gerade bei einer nüchternen Einschätzung, die mögliche Konfliktpunkte nicht übersieht, dürfte sich herausstellen, daß die Summe gleichgerichteter Zielvorstellungen größer ist, als gemeinhin vermutet wird.

Auf den ersten Blick könnte es den Anschein haben, als würde die Bundesbank mit der Vorgabe von Geldmengenzielen sich eine primitive monetaristische Betrachtungsweise zu eigen machen. Das Gegenteil ist der Fall: Die Ableitung des Wachstums der monetären Zielgröße Zentralbankgeldmenge orientiert sich an den angemessenen wirtschaftlichen Wachstumsmöglichkeiten einschließlich der als unvermeidlich anzusehenden Preissteigerungsrate.

Die Formulierung des Geldmengenziels in Form einer Bandbreite stellt darüber hinaus sicher, daß sich die Bundesbank einen erforderlichen Ermessens- und Handlungsspielraum konzeptionell bewahrt. Dieser Handlungsspielraum ist notwendig, um ein vernünftiges - und aus meiner Sicht nach § 12 des Bundesbankgesetzes auch gebotenes - Selbstverständnis zum Tragen kommen zu lassen, das neben der Zielsetzung eines möglichst stabilen Geldwertes auch die Beschäftigungswirkung der Geldpolitik in die Überlegung einbezieht. Diese Bemühungen um eine „aufgeklärte Geldpolitik“ werden, soweit ich sehe, von den für Fragen der Wirtschaftspolitik Verantwortlichen in den Gewerkschaften auch durchaus gewürdigt. Dem steht gar nicht entgegen, daß zum Teil deutliche Meinungsverschiedenheiten über die konkrete Fixierung des anzustrebenden Wachstumskorridors der Zentralbankgeldmenge oder der Zinspolitik bestehen. Die regelmäßigen Informationsgespräche zwischen den Gewerkschaften und der Bundesbank, wie sie auch vor kur-

zem wieder stattgefunden haben, führen jedenfalls zu einem besseren Verständnis der beiderseitigen Argumentationslinien. Die Bereitschaft zu diesen Gesprächen wird von der Bundesbank ausdrücklich begrüßt. Dies gilt vor allem auch für die jüngste Diskussionsrunde, die auf Initiative des DGB zustande kam.

Nun kann nicht übersehen werden, daß der Beitrag der Gewerkschaften zur wirtschaftspolitischen Konsensbildung im Bereich einer gesamtwirtschaftlich verantwortungsbewußten Lohnpolitik ein besonderes Gewicht hat. Würde man das Konzept der Zielmarke in der Geldpolitik auf die Lohnpolitik anwenden, so bewegt sich der Entscheidungsspielraum der Tarifpartner zwischen einem Zuwenig an Lohnsteigerungen unter Verteilungs- und Nachfrageaspekten und einem Zuviel an Lohnsteigerungen unter Kosten- und Beschäftigungsgesichtspunkten. So weisen Werner Glastetter, Jürgen Kromphardt, Hans-Jürgen Krupp, Rüdiger Pohl und weitere 38 Professoren in ihrem vor kurzem erschienenen „Aufruf zu einer beschäftigungspolitischen Initiative“ auf diese Doppelfunktion der Löhne hin: „Eine zu starke Erhöhung würde die ohnehin schwierige Ertragssituation der Unternehmer weiter verschlechtern. Zu niedrige Abschlüsse würden bei der ohnehin vorhandenen Nachfrageschwäche zu einem Rückgang der realen privaten Nachfrage nach Konsumgütern und zu niedrigerer Kapazitätsauslastung führen und somit die Gewinne und die Investitionsanreize für die Unternehmen ebenfalls vermindern.“

Für eine Reihe institutionalisierter Lohnbildungsprozesse wird man, wie es z.B. Meidner in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“ für die solidarische Lohnpolitik in Schweden dargestellt hat, allerdings davon ausgehen müssen, daß sie „zugegebenermaßen ein inflationistisches Element“ in sich birgt. Die Betonung dieses Aspektes stand lange Zeit im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Diskussion. In den 70er Jahren gewann die These von den zu hohen Löhnen als Angebotsproblem zunehmend an Bedeutung. Die Lohnhöhe wurde - in Anlehnung an altliberale Vorstellungen - zum Kernproblem der Beschäftigungspolitik. Die beschäftigungspolitische Verantwortung des Staates, die in einer auch die Gesamtnachfrage berücksichtigenden Fiskal- und Geldpolitik zum Ausdruck kommt, trat demgegenüber zunächst zunehmend in den Hintergrund.

In der Bundesrepublik kann der Sachverständigenrat bis in die jüngste Vergangenheit hinein als der prominenteste Vertreter dieser Argumentationskette angesehen werden. Mit dieser Position hat der Sachverständigenrat einige Jahre lang darauf verzichtet, eine vermittelnde Rolle im Prozeß der Konsensbildung zu übernehmen. In seinem jüngsten Jahresgutachten 1981/82 scheint sich nun beim Sachverständigenrat eine gewisse Auflockerung dieser Position anzudeuten. Zwar bleibt er seinen Thesen treu, jedoch werden sie nicht mehr mit dem früher festzustellenden Ausschließlichkeitsanspruch vorgetragen. Der Rat stellt vielmehr klar,

daß der Staat keineswegs aus seiner beschäftigungspolitischen Verantwortung entlassen sei. Dadurch, daß der Rat die monokausale Betrachtungsweise der Beziehungen zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung relativiert, eröffnet er im Prinzip den Zugang zu einem konsensfähigen Spektrum möglicher wirtschaftspolitischer Handlungsalternativen. Er trägt damit wohl auch der Tatsache Rechnung, daß die Gewerkschaften im Jahr 1981 unter Hinnahme realer Einkommenseinbußen ihren Beitrag zur Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen geleistet haben.

Die Bemühungen um eine Lösung der akuten wirtschaftspolitischen Probleme darf aber nicht den Blick dafür verstellen, daß es darüber hinaus darauf ankommt, Konzeptionen zu entwickeln, die auch mittelfristig und länger tragen. Im Hinblick auf das Verteilungsproblem brauchen wir, so fordert Samuelson, „eine Einkommenspolitik“, die „dem ökonomischen Mischsystem zu einer besseren Phillips-Kurve bzw. natürlichen Arbeitslosenquote“ verhilft. Wie ist dieses Ziel zu verwirklichen? Zunächst: Viel wäre schon gewonnen, wenn - wie die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel es seinerzeit gefordert hat - „ein besseres Verständnis des Verteilungskampfes“ erreicht werden könnte. Ein Konsens ist nicht zu erwarten, wenn zuvor der verteilungspolitische Status quo auf Dauer festgeschrieben wird. Dieses Problem könnte man auf mittlere Sicht wohl vor allem dadurch lösen, daß die Diskussion über Konzepte der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand durch die Bildung von Sozialkapital wiederbelebt wird.

Die bekannten Schwierigkeiten bei der Erörterung der Frage, ob die Vermögensbildung betrieblich oder überbetrieblich ausgestaltet werden könne, sollten kein prinzipielles Hindernis sein, erneut in diese Debatte einzusteigen. Was die Gewerkschaften anbetrifft, so fordert das Grundsatzprogramm von 1963, „alle Volksschichten an der volkswirtschaftlichen Vermögensbildung zu beteiligen“. Und auch das Grundsatzprogramm von 1981 unterstreicht „die Beteiligung aller Arbeitnehmer am Produktionsvermögen.“ Der Vorsitzende der Gewerkschaft Textil/Bekleidung, Berthold Keller, hat vor kurzem auf die zentrale Bedeutung des Zusammenhangs zwischen der Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktionsvermögen und der Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen hingewiesen und dazu betont: „Wahrscheinlich kann man sich nur dann zu grundlegenden Änderungen aufraffen, wenn die Lage dazu zwingt.“ Wenn man sich überlegt, mit welcher Intensität in früheren Jahren besonders auf Initiative der Gewerkschaften und unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen und wissenschaftlicher Richtungen Fragen der Vermögenspolitik diskutiert wurden, dann mutet die heute oft anzutreffende Enthaltensamkeit auf diesem Gebiet tatsächlich recht eigenartig an.

Die großen Probleme der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung werden jedenfalls nur dann zufriedenstellend gemeistert werden können, wenn es gelingt, zwischen den für das Wirtschaftsgeschehen Verantwortlichen zu verstärkter koope-

rativer Zusammenarbeit zu kommen. Wenn Professor Krelle für Zeiten der Depression einen allgemein akzeptierten Verhaltens-Kodex empfiehlt, der Regierung und Notenbank einen expansiven Kurs der Fiskal- und Geldpolitik ermöglichen würde, ohne daß es zu verstärkten inflationären Prozessen kommt, dann wird hier ein Diskussionspotential angesprochen, das bisher in keiner Weise ausgeschöpft wurde. Alles spricht dafür, jenseits von Dogmenstreit und Ausschließlichkeitsansprüchen den wirtschaftspolitischen Konsens durch größere Gesprächsbereitschaft aller Beteiligten zu fördern. Ein neuer gesellschaftlicher Pakt auf breiter Basis, so wie er von Vertretern der Bundesregierung angeregt worden ist, könnte „neue Leistungskräfte wecken“, „das Vertrauen in die Zukunft unserer Währung stärken“ und dazu beitragen, wieder einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen. Daran mitzuwirken, ist eine lohnende Aufgabe.