

Zum Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates

In einer wirtschaftlichen Situation, die geprägt ist durch einen sich nur zögernd belebenden Konjunkturaufschwung auf der einen Seite und den Fortgang hoher allgemeiner Preisniveausteigerungsraten auf der anderen Seite war man in der Öffentlichkeit besonders gespannt auf das Jahresgutachten 1972 des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, das nun vorliegt¹.

Die Gutachter sollen gemäß § 2 des „Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in ihrem Gutachten, das jetzt zum 9. Male erscheint, „die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei (sollen sie) untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung g l e i c h z e i t i g Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.... Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursache von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die ... genannten Ziele gefährden.... Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine E m p f e h l u n g e n für bestimmte Wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen aussprechen“.

Schon der letzte Satz macht eines der Probleme deutlich, vor denen sich die Gutachter Jahr für Jahr gestellt sehen: sie dürfen gemäß Gesetz keine Empfehlungen geben. Wie strikt sich die Gutachter daran zu halten versuchen, zeigt der Ausspruch: „(bestimmte Annahmen) sollten nicht als Empfehlungen mißverstanden werden“ (Ziffer 417²). Auch wenn das Gesetz und die Gutachter also Abstinenz an Empfehlungen verlangen bzw. akzeptieren, so heißt dies noch lange nicht, daß eine solche Abstinenz überhaupt möglich ist. Vielmehr kann man im Zweifel davon ausgehen, daß die Aussagen der Jahresgutachten faktisch einer Empfehlung gleichkommen, was nicht zuletzt darin seinen Ausdruck findet, daß die fünf Gutachter in der Öffentlichkeit die „fünf Weisen“ genannt werden. In dieser öffentlichen Meinung über die Jahresgutachten steckt eine gewisse Gefahr, die darin liegt, daß möglicherweise eine Kritik an den Gutachten der Kritik an der „Objektivität der Wissenschaft“ gleichgesetzt wird. Daß eine solche Meinung von falschen Voraussetzungen ausgeht, soll hier nicht näher erläutert werden³.

Noch größere Probleme für die Gutachter liegen aber in der Forderung des Gesetzes, die Bedingungen dafür aufzuzeigen, wie die genannten wirtschaftspolitischen Ziele g l e i c h z e i t i g erreicht werden können. Erkennt man nämlich die Konflikthypothese an, d. h. geht man von Konflikten zwischen den einzelnen Zielsetzungen aus, dann verlangt das Gesetz von den Gutachtern eigentlich Unmögliches. Der Sachverständigenrat hat sich in der Vergangenheit — und auch wieder im Gutachten 1972 — damit beholfen, daß das am meisten gefährdete Ziel — heute das Stabilitätsziel (Ziffer 321) — im Vordergrund der Betrachtung steht. „Erst nach vollbrachter Überwindung der Inflation kann ausgewogene Zielkombination wieder heißen, daß alle Ziele gleichzeitig erreicht werden sollen“ (Ziffer 370).

¹ Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundesratsdrucksache 612/72.

² Die genannten Ziffern beziehen sich immer auf das Jahresgutachten 1972, vgl. Fußnote 1.

³ Vgl. Hans A 1 b e r t, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied o. J., S. 69 und 220 sowie die dort angegebene Literatur.

Damit sieht der Sachverständigenrat zumindest mittelfristig eine Chance, alle Ziele gleichzeitig zu erreichen. Diese mittelfristig mögliche Zielharmonie ist aber im Augenblick eben wegen der Inflation nicht erreichbar, was auch nach Meinung der Sachverständigen zu Zielkonflikten führen muß, wenn man erfolgreich gegen die Inflation angehen will. So sind Konflikte zwischen den Zielen außenwirtschaftliches Gleichgewicht (Ziffer 332), vor allem aber Wachstum und hoher Beschäftigungsstand (Ziffern 346 und 416) auf der einen Seite und dem Ziel der Preisstabilität auf der anderen Seite in der Vergangenheit gegeben gewesen und auch in Zukunft wahrscheinlich.

In einer solchen Situation verlangt der Rat Priorität für die Preisstabilität, obwohl auf der anderen Seite die Kosten einer vorübergehenden größeren Arbeitslosigkeit als viel zu hoch eingeschätzt (Ziffer 347). An einer anderen Stelle des Gutachtens stellen die Sachverständigen im Gegensatz zu dieser Anerkennung der Konflikthypothese — zumindest auf kurze Sicht — wiederum fest, daß „nichts an der Vorstellung überzeugend (sei), man müsse etwa 1 vH Geldwertstabilität für 1 vH mehr Arbeitslosigkeit eintauschen“ (Ziffer 345).

Dies ist etwas verwirrend. Man weiß letzten Endes nie genau, ob der Sachverständigenrat Anhänger der Konflikt-Hypothese ist oder ob er nicht doch der Harmonie-Hypothese anhängt, die diese Ziele für vereinbar hält⁴. „Zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit (§ 1 Ziffer 2 des Sachverständigengesetzes) hat der Sachverständigenrat durch diese Unsicherheit sicherlich nicht beigetragen. Die augenblickliche Lage ist leider die, daß sowohl die Anhänger der Konflikt- wie auch der Harmoniehypothese das Jahresgutachten als Bestätigung heranziehen können. Hier sollte der Sachverständigenrat einmal klar Stellung beziehen.

Ebenfalls unbefriedigend sind die Aussagen des Sachverständigenrats in den Passagen, in denen er die Begründung dafür liefert, warum der Preisstabilität überhaupt soviel Wert beigemessen wird. „Nur um zu erreichen, daß die Preiskurve in unseren Statistiken schon horizontal verläuft, lohnt es gewiß keine besonderen Anstrengungen⁵.“ Plausibel und deshalb weithin anerkannt aber empirisch sehr schwer zu überprüfen⁶ sind die schädlichen Wirkungen einer Inflation auf die Einkommens- und Vermögensverteilung (Ziffer 463 ff.) Aber der Satz, „Daß der Geldwertschwund auch auf Art und Menge der produzierten Güter und damit auf den Wohlstand im ganzen zurückwirkt und dies in einer Weise, die das Problem verschärft, ...“ (Ziffer 342) ist eine Aussage, für die der Leser gern die Beweise gesehen hätte.

Da der Sachverständigenrat sich die Aufgabe stellt, die Bedingungen für eine Stabilisierungsstrategie in seinem Gutachten aufzuzeigen (Ziffer 367), so sind dafür Theorien Voraussetzung, die die Ursachen der heutigen Inflation aufzeigen. Denn eine stabilisierungspolitische Strategie heißt nichts anderes als die technologische Umformulierung von Theorien⁷. Schaut man daraufhin das Gutachten durch, so wird man feststellen können, daß sich die „Fünf Weisen“ nicht für eine bestimmte Inflationstheorie entscheiden konnten, sondern daß praktisch alle heute in Wissenschaft und Öffentlichkeit vertretenen Theorien irgendwo im Gutachten auftauchen: „die Löhne treiben die Preise“ (Ziffer 320), „die Unternehmer wollen bestimmte Gewinnraten realisieren“ (Ziffer 320), „die Inflation ist importiert“ (Ziffer 326), „Inflation

⁴ Vgl. zu dieser Diskussion Artur W o l l , Inflationstheoretische Begründung der konzertierten Einkommenspolitik, in: E. H o p p m a n n (Hrsg.), Konzertierte Aktion — Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt a. M. 1971, S. 119 f.

⁵ G. B o m b a c h , Wirtschaftswachstum und Stabilität, in: Wachstum und Konjunktur, Verruf. d. Dtsch. Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Darmstadt 1960, S. 72.

⁶ Albert J e c k , Wer gewinnt, wer verliert bei einer Inflation? in: Enteignung durch Inflation? Serie Piper, München 1972, S. 90 ff.

⁷ Vgl. Hans A l b e r t , Das Werturteilsproblem in den Sozialwissenschaften, in: Logik der Sozialwissenschaften, Köln-Berlin 1965, S. 192 f.

entsteht dann, wenn die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage bzw. die Summe ihrer Komponenten das Angebot übersteigt“ (u.a. Ziffer 327, 329, 330), „das Ausmaß der konjunkturellen Schwankungen (und damit der Schwankungen der Nachfrage) erklärt nicht mehr die Veränderungen des Preisniveaus“ (Ziffer 325), „die Löhne sind nicht für die Inflation verantwortlich, da sie den Marktbedingungen folgen“ (Ziffer 339), „das Auseinander klaffen der Nominal- und Realentwicklung läßt sich nicht voll mit einem Kostendruck aus der jeweiligen Vergangenheit erklären“ (Ziffer 346), „Kernproblem der Stabilität ist der mit Marktmacht ausgetragene Verteilungskampf“ (Ziffer 471), „Die Geldentwertung ist ein internationales Phänomen“ (Ziffer 353), „Die Inflation wird dadurch ermöglicht, daß zuviel Geld geschaffen wird“ (Ziffer 395).

Alles in allem also eine „Theorie“, die sich aus Elementen der Nachfragesogtheorie, der Neoquantitäts-Theorie, der Kostendruck-Theorie und der Macht-Theorie der Inflation zusammensetzt⁸.

Während man aus den diagnostischen Äußerungen durchaus herauslesen kann, daß der Sachverständigenrat die Macht-Theorie der Inflation favorisiert, kommen dem Leser daran wieder Zweifel, wenn er die stabilitätspolitischen Äußerungen des Gutachtens analysiert. Denn dort fällt die Hauptrolle der Inflationsbekämpfung der Finanzpolitik sowie der Geld- und Kreditpolitik zu, die „gemeinsam die gesamtwirtschaftliche Ausgaben Expansion wirksam zu begrenzen (hatten)“. „Die Einkommenspolitik und die Wettbewerbspolitik hatten eine flankierende Funktion“ (Ziffer 377). Damit nimmt der Sachverständigenrat aber eindeutig Partei für die Nachfragesog-Hypothese der Inflation, während die starke Herausstellung der Macht-Theorie der Inflation in den diagnostischen Äußerungen kaum noch in den Therapie-Alternativen ihren Niederschlag findet.

Dies hat u. a. auch die Konsequenz, daß die Idee der „konzertierten Aktion“ eines „neuen contrat Social“⁹, die der Sachverständigenrat bis zu seinem Jahresgutachten 1969 nicht müde wurde, als Heilmittel für alle wirtschaftspolitischen Probleme in den Vordergrund seiner Therapievorschlüge zu stellen, nur noch am Rande als institutionalisiertes Instrument der gegenseitigen Information ein karges Leben fristet. Und in der Tat gibt es mittlerweile genügend Argumente, die eine „konzertierte Aktion“ der großen gesellschaftlichen Gruppen unter bestimmten Gesichtspunkten als effektives wirtschaftspolitisches Instrument weder als wünschenswert noch als durchführbar erscheinen lassen¹⁰.

Auch hat manchen Leser des Sachverständigengutachtens wohl verwundert, daß eine außenwirtschaftliche Absicherung durch mehr Flexibilität bei dem Wechselkurs der D-Mark nicht mehr explizit bei den Maßnahmen zur Herbeiführung einer „gedämpften Expansion“ genannt ist. Die Gutachter erklären ihre Zurückhaltung in diesem Punkte damit, „Daß internationale Verabredungen im Hinblick auf die Schaffung einer Europäischen Währungsunion diese Möglichkeit offensichtlich ausschließen sollen“ (Ziffer 356), obwohl es nach ihrer Meinung eine ökonomische Begründung für diesen Entschluß nicht gibt. Allerdings halten sie ihn „als politische Entscheidung“ für gegeben. Damit akzeptieren die Gutachter aber eine „politische Entscheidung“, die zumindest mittelfristig, wie der Sachverständigenrat an mehreren Stellen des Jahresgutachtens (u. a. Ziffer 355) selbst feststellt, die Chancen auf Wieder Gewinnung der Preisstabilität als nicht sehr groß erscheinen läßt.

⁸ Zu den Inflationstheorien siehe Artur W o l l , a.a.O., S. 123 ff.

⁹ Vgl. Jahresgutachten 1965, Vorwort, Ziffer 8 c.

¹⁰ Vgl. die Beiträge in: Erich H o p p m a n n (Hrsg.), Konzertierte Aktion, a.a.O.

Zu loben ist der Sachverständigenrat dafür, daß er in seinem neuen Gutachten endlich nach § 2 Sachverständigenratsgesetz seiner Aufgabe nachgekommen ist, in die Untersuchung auch „die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen (einzubeziehen)“ (Ziffern 437 ff.). Allerdings kann man ihm nicht ganz folgen, wenn er auf der einen Seite die Einkommensverteilung als selbständiges Ziel anerkennt (Ziffer 440), auf der anderen Seite aber konstatiert, daß „Verteilungskämpfe, die unter Ausnutzung von Marktmacht ausgetragen werden, funktionslos (bleiben)“ (Ziffer 438). Sein Ausweg aus diesem Dilemma, schwergewichtig über die Vermögenspolitik auch die Einkommensverteilung zu ändern, muß mit mehreren Fragezeichen versehen werden¹¹.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Jahresgutachten 1972 ganz deutlich einen Wandel in der theoretischen Konzeption zum Ausdruck bringt, der sowohl in Diagnose wie in Therapie seinen Niederschlag gefunden hat. Dieser Wandel, der nicht zufällig mit dem Ausscheiden von Prof. G i e r s c h aus dem Kreis der Sachverständigen im Jahresgutachten 1970 begann, läßt sich vereinfachend dahingehend beschreiben, daß der Sachverständigenrat nicht mehr von einem Harmoniemodell, sondern von einem Konfliktmodell der Gesellschaft als Grundlage für die ökonomische Analyse ausgeht. Das hat u.a. die Konsequenz, daß die Konzertierte Aktion mit ihrer Hoffnung auf die kollektive Vernunft der Beteiligten aus dem Mittelpunkt des wirtschaftspolitischen Instrumentariums verschwunden ist.

An ihre Stelle ist wohl die Auffassung getreten, daß man den Versuch machen sollte, „die Daten so zu setzen, daß die Geldwertstabilität das gewollte „Nebenprodukt“ der rationalen Verfolgung p a r t i k u l ä r e r Z i e l e (bei allen Beteiligten) ist“¹².

Allerdings stößt gerade dadurch das Jahresgutachten 1972 viele in Verwirrung, die nichts von diesen Änderungen gemerkt haben, zumal der Sachverständigenrat hierauf nirgendwo explizit hingewiesen hat.

¹¹ Vgl. Karl-Heinz D i g n a s , Vermögenspolitik als Wirtschaftspolitik, in: Sparkasse, Heft 10/1972, S. 298 f.

¹² Christian W a t r i n , Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen. in: Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 228.