

Gewerkschaft liche Monatshefte 1'78

Alois Pfeiffer

Der Sachverständigenrat hat seinen Gesetzesauftrag verletzt

Alois Pfeiffer, geb. 1924 in Bauerbach, Kreis Marburg/Lahn, arbeitete seit 1949 hauptamtlich für die Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft, ab 1969 als deren 1. Vorsitzender. Seit 1975 ist er im Geschäftsführenden Bundesvorstand des DGB für die Wirtschaftspolitik zuständig.

Nach dem Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. 8. 1963 soll ein Rat von unabhängigen Sachverständigen die gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen, ohne Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auszusprechen. Dieser Gesetzesauftrag kann nur als eine objektive, von jeder Interessenrichtung unabhängigen Darstellung von Fakten und empirisch belegten Entwicklungstendenzen verstanden werden. Der Sachverständigenrat hat in seinem Mehrheitsgutachten von 1977 diesen Auftrag verletzt. Die Verletzung des Auftrags sieht der DGB nicht darin, daß die Ratschlüsse der Ratsmehrheit seiner Auffassung nach falsch sind; Irrtum ist zulässig. Das Recht auf Irrtum, das der Sachverständigenrat für sich in den Ziff. 193 bis 195 ausdrücklich in Anspruch nimmt, wird ihm auch vom DGB nicht bestritten. Nicht zulässig aber ist die einseitig subjektive und suggestive Art, in der der Rat Empfehlungen ausspricht, ohne diese empirisch abstützen zu können oder das Spektrum anderer Möglichkeiten ernsthaft zu behandeln. Der Sachverständigenrat soll nicht seine private Glaubensmeinung

wiedergeben, sondern wissenschaftlich aufbereitete Informationen zur wirtschafts-politischen Meinungsbildung liefern. Er soll aufzeigen, welche Auffassungen beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Forschung und Statistik empirisch belegt werden können und was nach wie vor Spekulation bleiben muß. Diese Aufgabe erfüllt das neue Gutachten in keiner Weise.

Daß dies auch den Ratsmitgliedern bewußt wurde, könnte erklären, warum sich ein Mitglied zu einem Minderheitsvotum gezwungen sah. Auf der Grundlage dieser Minderheitsmeinung, die die Einseitigkeit des Mehrheitsgutachtens bewußt vermeidet, könnte ein politisches Konzept erarbeitet werden, das in der Kombination von mehr qualitativem Wachstum mit einer allmählichen Ausweitung des öffentlichen Leistungsangebots und einer kontinuierlichen Senkung der Arbeitszeit wieder Vollbeschäftigung ermöglicht.

Das Mehrheitsgutachten dagegen bezeichnet das gegenwärtige Mietrecht als „wohnungsbaufeindlich“ (Ziff. 116* und 458), ohne den Beweis seiner „Baufeindlichkeit“ anzutreten oder auch nur auf die den Bauboom von 1973 bewußt abwürgenden Maßnahmen einzugehen.

Das Mehrheitsgutachten spricht an gleicher Stelle von Fehlentwicklungen, die mit einer von ihm empfohlenen „Liberalisierung der Ladenschlußzeiten“ behoben werden sollen, ohne auch nur anzudeuten, ob und in welchem Umfang das seit Jahrzehnten bestehende Ladenschlußrecht an der jüngsten Arbeitslosigkeit Schuld trägt.

Das Mehrheitsgutachten kritisiert darüber hinaus in Ziffer 458 staatliche Auflagen und Kontrollvorschriften ganz allgemein als investitionshemmend, ohne die Bedeutung dieser Auflagen und Vorschriften in bezug auf Raumordnung, Umwelt- und Arbeitsschutz auch nur andeutungsweise zu analysieren.

Von dieser Kritik der sozialen Komponente unseres Staates, die als Strukturfehler interpretiert wird, abgesehen, erweckt das Mehrheitsgutachten den Eindruck, als ob die einzige steuerbare Größe in unserem Wirtschaftssystem der Lohn wäre und als ob - im Gegensatz zum gesetzlichen Auftrag - „die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen grundsätzlich unberücksichtigt bleiben müßte, um Vollbeschäftigung zu erreichen“. Die Tabelle 16, in der die Entwicklung der Haushaltseinkommen der Arbeitnehmer und Selbständigen in den letzten Jahren dargestellt und die überdurchschnittliche Einkommenssteigerung in den Haushalten der Selbständigen nachgewiesen wird, bleibt gerade in bezug auf diese Unterschiedlichkeit der Entwicklung unkommentiert.

Das Mehrheitsgutachten spricht von der Gefahr einer erneuten „aggressiven“ Lohnpolitik (Ziffer 86* und 387), obwohl an anderer Stelle zugegeben wird, daß die Lohnsteigerung dieses Jahres voll mit den Zuwachsraten übereinstimmt, die der Sachverständigenrat selbst in seinem Vorjahrgutachten „angeraten“ hatte. Daß diese Ratschläge auf einer unglaublichen Fehlprognose beruhten, kann doch wohl

nur dem „Rat“ angelastet werden. Die Folgen dieser Fehlprognose aber als Folgen einer aggressiven Lohnpolitik hinzustellen, ohne überhaupt nach dem Sinn einer derartigen von Prognosefehlern abhängigen Lohnorientierung zu fragen, ist unseriös.

Unseriös ist auch die Tatsache, daß zwar eine Tabelle wiedergegeben wird, die nachweist, daß der Lohnkostenanstieg in der Bundesrepublik seit 6 Jahren unter und meistens weit unter dem internationalen Durchschnitt lag (Tabelle 5), diesen Tatbestand im Text aber nicht zu erwähnen. Der Text (Ziffer 24) behauptet allein eine Annäherung der Zuwachsraten, wobei die für 1977 ausgewiesenen Lohnkostensteigerungen je Produkteinheit für die Bundesrepublik mit plus 4 Prozent, für das drittgünstigste Land, die USA, mit plus 6 Prozent, für Frankreich und Japan mit plus 7,5 und 7 Prozent, für Dänemark und Belgien mit plus 9 und plus 8,5 Prozent, für Großbritannien mit plus 10 Prozent und für Italien mit plus 20,5 Prozent angegeben werden.

flierher gehört auch die Tatsache, daß die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der unterdurchschnittlichen Lohnkostensteigerung in der Bundesrepublik von der anhaltenden Aufwertung der D-Mark überhaupt nicht ernsthaft gestellt, geschweige denn beantwortet wird. Die seit Jahren anhaltende Aufwertung wird allein mit Spekulationen gegen den Dollar in Zusammenhang gebracht, wobei von der Lohnpolitik verlangt wird (Ziffer 393), daß sie durch unterproportionale Steigerungsraten den Aufwertungseffekt zugunsten der deutschen Exporteure unterlaufe und damit ihren eigenen Schatten überspringe.

Die Reihe einseitiger, durch keine empirische Untersuchung belegten Empfehlungen ließe sich beliebig verlängern. Während der Zusammenhang zwischen Lohnkostenentwicklung und Aufwertung nicht behandelt wird, wird jedoch ein Zusammenhang zwischen Lohnkostenentwicklung und Rationalisierung unterstellt, obwohl gerade hier die autonome Bedeutung technischer Neuerungen mit neuen Rationalisierungsmöglichkeiten jedermann geläufig ist, der die betriebliche Rationalisierungspraxis kennt. Desgleichen wird im internationalen Lohnkostenvergleich (Tabelle 5) die Schweiz mit aufgeführt. Schließlich ist sie das einzige Land, dessen Lohnkostensteigerungen kurzfristig noch günstiger verliefen als die der Bundesrepublik. Ein internationaler Vergleich der Arbeitslosigkeit bzw. der Beschäftigungsrückgänge, bei dem auch die Schweiz berücksichtigt werden müßte, unterblieb aber, da man wohl sonst den Schluß ziehen könnte, daß die größeren Beschäftigungsrückgänge der Schweiz zu einer negativen Beurteilung führen könnten.

Einen Gipfel erreicht diese, unbewiesene Meinungen suggerierende Darstellungstechnik in den sogenannten „zwei Alternativen zum Status quo“. Hier wird als Alternative 1 behauptet, daß eine dreiprozentige Tariflohnsteigerung im nächsten Jahr eine Kaufkrafterhöhung bis zu 4 Prozent ermöglichen würde, während nach Alternative 2 eine siebenprozentige Tariflohnerhöhung nur eine Kaufkraftsteigerung von 2 Prozent (gemessen am Zuwachs des privaten Verbrauchs in Preisen von 1970)

zuläßt. Niemand wird bestreiten, daß zur theoretischen Darstellung bestimmter Zusammenhänge solche Entwicklungen unter bestimmten, allerdings unrealistischen Annahmen als Extremfälle theoretisch möglicher Unwahrscheinlichkeiten in Hochschulen vorgetragen werden können. Derartige „Alternativen“ aber als die wahrscheinlichsten Konsequenzen unterschiedlichen Lohnverhaltens darzustellen, ist wissenschaftlich nicht statthaft. Hier werden Gesetzmäßigkeiten suggeriert, die es unter den vielfältigen Wirkungszusammenhängen unserer weitgehend vermachteten und „modellfernen“ Wirtschaftswirklichkeit nicht gibt und bisher von niemandem empirisch nachgewiesen werden konnten.

Von besonderer politischer Bedeutung aber ist der eindeutige Bruch mit der dreizehnjährigen Tradition des Sachverständigenrates im Bereich der einkommenspolitischen Orientierung. Der Sachverständigenrat hatte sich von seinem ersten Gutachten an klar gegen die theoretische Einseitigkeit der von Unternehmerseite behaupteten Lohn-Preisspirale und für die Mitberücksichtigung der unvermeidlichen Preiserhöhungen bei allen einkommenspolitischen Überlegungen gewandt. Dies war vor vierzehn Jahren ein erster Schritt zu einer objektiveren Situationsbeurteilung, dem allerdings der zweite Schritt einer umfassenden Berücksichtigung aller verteilungspolitischen Bestimmungsgründe niemals folgte. Die Gewerkschaften lehnten daher diese nicht verteilungsgerechte Lohnorientierung des Sachverständigenrates ab; andererseits haben aber auch die Unternehmer diesen Ansatz zu einer objektiven verteilungspolitischen Diskussion ständig kritisiert. In dem jüngsten Gutachten des Sachverständigenrates bekennt sich die Mehrheit jetzt erstmals eindeutig zu der Forderung der Unternehmer, nur die Steigerungsraten der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität als Obergrenze für nominale Lohnerhöhungen gelten zu lassen, damit jede künftige Preissteigerung uneingeschränkt den Unternehmen zugute kommt. Damit ist die Mehrheit des Sachverständigenrates in der wirtschaftspolitischen Diskussion um 20 Jahre zurückgegangen. Sie hat damit zugleich den ersten Ansatz für eine Versachlichung der wirtschaftspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik aufgegeben.

Die Nichtberücksichtigung der unvermeidbaren Preissteigerungen bei der einkommenspolitischen Orientierung fordert die Ratsmehrheit, „solange Vollbeschäftigung nicht wieder erreicht ist“ (Ziff. 95*). Sie begründet dies mit der Behauptung, daß länger anhaltende Arbeitslosigkeit stets „mit einem zu hohen Lohn zu tun haben muß“ (Ziff. 34*). Diese Behauptung wird aus einem Glaubenssatz der neoklassischen Schule abgeleitet, nachdem einleitend zu dieser Ziffer ausdrücklich zugegeben wird, daß es durch keine kreislauftheoretischen Überlegungen zu veranschaulichen wäre, wie eine zurückhaltende Lohnpolitik den Beschäftigungsgrad erhöhen könnte.

Ein ähnlich schizophrener Zwiespalt zwischen sachlicher Einräumung und orthodoxem Glaubensbekenntnis enthält die Ziff. 32 der Kurzfassung, in der zugegeben wird, daß „niemand weiß . . . , wie die Lohnentwicklung hätte aussehen müs-

sen, die . . . eine ausreichende Reaktion des gesamtwirtschaftlichen Angebots sichergestellt hätte". Danach folgt der Satz: „Diese Einräumung ändert. . . nichts an der These, daß . . . weniger Lohn mehr Beschäftigung gebracht hätte." Dies kann man glauben, wie man auch das genaue Gegenteil glauben kann, aber man kann es nicht beweisen. Derartige Glaubensbekenntnisse sind für eine wissenschaftliche Diskussion ungeeignet. Es war auch nicht der Auftrag des Gesetzgebers von 1963, neue Glaubensbekenntnisse formulieren zu lassen.

In einer freien Gesellschaft hat zwar jedermann und auch jeder Professor der Volkswirtschaft das Recht, seinen Glauben zu formulieren; er kann die Löhne für zu hoch oder - wie andere meinen - für zu niedrig halten. Er kann die sozialen Regeln des Staates für zu umfassend oder für zu gering erachten; er kann alle Mängel der Zivilisation auf die zu geringe Stillzeit der Säuglinge oder auf sonstige Absonderlichkeiten unserer Industriegesellschaft zurückführen. Die Gewerkschaften werden sich im Interesse der Mehrheit unseres Volkes gegen Übertreibung der einen wie der anderen Seite zu wehren wissen. Es kann aber nicht Aufgabe einer vom Staat mit Steuergeldern der Allgemeinheit finanzierten Institution sein, derart einseitige Glaubenssätze unter dem Deckmantel der Unabhängigkeit dogmatisch zu vertreten oder durch skurrile Formulierungen glaubhafter zu machen.

Formulierungen wie diese: „Eine gute Wirtschaftspolitik zeichnet sich dadurch aus, daß sie auch dann richtig ist, wenn die kurzfristigen Prognosen falsch sind" (Ziff. 51*) oder „Wer Güter kaufen will und . . . zu arbeiten bereit ist, muß einen Arbeitsplatz haben" (Ziff. 34*) gibt es in Hülle und Fülle; sie kennzeichnen zugleich die Lehrformelhaftigkeit dieses Gutachtens.

Nach diesem Gutachten kann der Sachverständigenrat schreiben, was er will. Er kann Lohnsenkungen vorschlagen, wie er einen Lohnstillstand schon für 1978 für sinnvoll hält (Ziff. 393), wobei er für 1978 sinkende Preise unterstellt, und er kann zu einer Straßensammlung zugunsten notleidender Unternehmer aufrufen; er wird bei den betroffenen Arbeitern, Angestellten und Beamten höchstens noch Gelächter ernten. Mit diesem Gutachten hat ein großes Experiment zur Versachlichung der wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussion ein vorläufiges und trauriges Ende gefunden. Dies wird von seiten der Gewerkschaften ebenso wie von anderer Seite bedauert, denn es ist selbstverständlich, daß sachliche Informationen einen Lebensnerv für jede rational orientierte Gesellschaft darstellen.

Selbst wenn sich die Einkommensverteilung trotz möglicher Reaktionen auf die einseitigen Empfehlungen des Sachverständigenrates letztlich nicht anders entwickeln, als dies auch ohne das Gutachten der Fall gewesen wäre, so dürften die Nachwirkungen dieses Gutachtens für die deutsche Wirtschaft doch nicht ungefährlich sein. Wer dieses Gutachten unbefangen liest, muß den Eindruck gewinnen, daß hier jemand das bisher ausgeglichene soziale Klima der Bundesrepublik zerstören möchte, um über ein dann entstehendes Chaos eine politische Diktatur errichten zu kön-

nen. Niemand wird behaupten, daß der Sachverständigenrat dies beabsichtigte. Was er aber in Kenntnis psychologischer Gegenreaktionen wirklich beabsichtigt hat, ist diesem Gutachten nicht zu entnehmen.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, ein von vornherein parteilich zusammengesetztes Gremium zu installieren. Für eine objektive Meinungsbildung müßte dann nur sichtbar gemacht werden, wo trotz aller parteilichen Meinungsunterschiede Gemeinsamkeiten bei der Beurteilung der Lage oder künftiger Entwicklungsprobleme bestehen. Diese Gemeinsamkeiten wären dann eine politisch verwertbarere Grundlage, als es das Gutachten in der gegenwärtigen Form ist. Bei der gegenwärtigen Situation läßt die Dominanz der Mehrheit sowohl das sachlich sehr abgewogene Minderheitsvotum wie auch die trotz der Glaubensgegensätze bestehenden gemeinsamen Erkenntnisse ökonomischer Gesetzmäßigkeiten untergehen.

Der DGB bestreitet dem Sachverständigenrat nicht das Recht zum Irrtum und nicht zu anderer Meinung. In unserem Staat können Kapitalisten und Kommunisten ihre unterschiedlichen Glaubensbekenntnisse vortragen. Der DGB bestreitet aber einer öffentlichen Institution wie dem zu einer objektiven Meinungsklä rung verpflichteten Sachverständigenrat das Recht, solche Glaubenssätze ohne ihre empirische Absicherung und ohne Bezug auf die empirischen Belege gegensätzlicher Auffassungen als Ergebnis neutraler Wissenschaftlichkeit vorzutragen.