

## **Immer für Geldwertstabilität: Zehn Jahre Sachverständigenrat**

Die Prognosen über die konjunkturelle Entwicklung des Jahres 1974 malen für die Bundesrepublik nicht gerade ein rosiges Bild: Vollbeschäftigung und wirtschaftliches Wachstum sind gefährdet, das Preisniveau wird weiter steigen. Eine solche Situation bietet Anlaß genug, auf ein „Jubiläum“ einer Institution hinzuweisen, die seit Anfang ihres Bestehens immer wieder vor den Gefahren einer Inflation warnt und Möglichkeiten zu deren Vermeidung aufgezeigt hat.

Diese Institution ist der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, der am 22. November 1973 sein zehntes Jahresgutachten<sup>1</sup> vorgelegt und am 17. Dezember 1973 ein Sondergutachten nachgeschoben hat. Auch in diesem zehnten Jahresgutachten fordert der Sachverständigenrat, wie in den anderen Gutachten zuvor, „Mut zur Stabilisierung“ (JG 73, S. 105).

Wie kommt es nun, daß der Sachverständigenrat praktisch in allen seinen Gutachten der Preisniveaustabilität den Vorrang vor den anderen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen gegeben hat? Dies ist nicht selbstverständlich, denn in § 2 des „Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963“ heißt es: Der Sachverständigenrat soll „untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.“

Hier wird also die „gleichzeitige“ Erreichung der gesamten Ziele gefordert und nicht die Priorität der Stabilität des Preisniveaus. Die Priorität eines Zieles begründet der Sachverständigenrat schon in seinem ersten Jahresgutachten 64. Dort heißt es nämlich im Vorwort Ziffer 3: „Da das Gesetz vorsieht, daß die Ziele gleichzeitig erreicht werden sollen, sind sie für den Sachverständigenrat grundsätzlich gleichrangig. Daraus folgt, daß der Sachverständigenrat immer jenen Zielen die größte Aufmerksamkeit widmen muß, die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigstens verwirklicht sind.“ Da in den letzten Jahren die Preisstabilität immer am meisten gefährdet war, haben sich die „Fünf Weisen“, wie der Sachverständigenrat auch tituliert wird, vor allem mit der Wiedergewinnung der Stabilität beschäftigt.

Andererseits sieht der Sachverständigenrat ganz deutlich die Konflikte, die zwischen der Preisniveaustabilität und anderen Zielsetzungen bestehen können. So schreibt er im Gutachten 64 Ziffer 144: „Offensichtlich ist Geldwertstabilität unter den politischen, soziologischen und institutionellen Bedingungen, die in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Wirtschaftsverkehr herrschen, – wenn überhaupt – nur mit unkonventionellen Mitteln erreichbar und nur unter Preisgabe anderer Werte, Ziele oder Interessen.“

Allerdings ist er offenkundig davon überzeugt, daß die Nachteile einer Inflation bestimmte mögliche Vorteile überwiegen. Im zehnten Gutachten 73 Ziffer 310 heißt es. „Die Größe der Nachteile (einer Dauerinflation) für alle stünde gewiß in gar keinem Verhältnis zu dem möglichen Vorteil, den sich irgendeine Gruppe, welche auch immer, vom Fortgang des inflatori-

---

<sup>1</sup> Jahresgutachten 1973 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 1/1273, Bonn, den 22.11.1973.

schen Tuns versprechen könnte.“ Und in der Tat genügt es ja nicht für die „Fünf Weisen“, die Priorität der Geldwertstabilität mit dem Gesetzesauftrag zu rechtfertigen. Zu diesem formalen Rechtfertigungsgrund müssen materiell-sachliche Gründe hinzutreten. „Nur um zu erreichen, daß die Preiskurve in unseren Statistiken schön horizontal verläuft, lohnt es gewiß keiner besonderen Anstrengungen.“<sup>2</sup>

Ein solcher möglicher Grund kann in den negativen Auswirkungen der Inflation auf die Einkommens- und Vermögensverteilung gesehen werden. Darauf hat der Sachverständigenrat deutlich hingewiesen. Er schreibt, daß der Verteilungskampf teilweise, nämlich soweit er die Geldentwertung geschürt habe, „auf dem Rücken der schwächsten Schichten der Gesellschaft (nämlich der Rentenbezieher) . . . ausgetragen worden ist“ (JG 71 Ziffer 248, JG 72 Ziffer 440). Zu den quantitativen Folgen führt der Sachverständigenrat (JG 72, Ziffer 466) aus: „Seit der Rentenreform, von 1957 bis 1971, stiegen die Löhne je beschäftigten Arbeitnehmer jährlich im Durchschnitt um 5,5 % real; dagegen erhöhten sich die Renten... real nur um 3,5 %, jährlich. Sie blieben auch hinter dem Anstieg der Nettolöhne zurück, die real um 4,5 % zunahmen.“

Neben diesen Auswirkungen der Inflation auf die Verteilung zuungunsten der Rentenbezieher treten die negativen Folgen auf für diejenigen, die in den vergangenen Jahren Geldvermögen gebildet haben. Denn in dem Maße, in dem die Inflationsraten gestiegen sind, ist umgekehrt die Realverzinsung der Geldvermögen zurückgegangen und inzwischen zum Teil sogar negativ geworden. Davon sind nach Meinung des Sachverständigenrats gerade die Arbeitnehmer besonders betroffen, denn ihr Anteil am gesamten Geldvermögen dürfte aus naheliegenden Gründen ungleich größer sein als ihre Teilhabe am Sachvermögen (JG 71 Ziffer 248).

Die Sachverständigen weisen in diesem Zusammenhang ebenfalls darauf hin (JG 68 Ziffer 316), daß „ein Bekenntnis zur Vermögensbildung in Form von Geldforderungen... gleichzeitig eine Verpflichtung zur Preisniveaustabilität (ist)“.

### **Gefährdung der Marktwirtschaft**

Über die negativen Folgen der Inflation auf die personelle und funktionelle Einkommensverteilung hinaus hat sich der Sachverständigenrat in seinen Gutachten auch mit der These auseinandergesetzt, daß der Staat an der Inflation gewinne, während die Privaten die Verlierer seien. Der Sachverständigenrat hat dabei den Nachweis erbracht, „daß der Geldwertschwund den Staat stärker noch als die Privaten getroffen hat“ (JG 71 Ziffer 191). „Versäumt der Staat, die Geldwertstabilität zu sichern, so trifft der Geldwertschwund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben stärker als die Befriedigung privater Bedürfnisse“ (JG 71 Ziffer 188). Damit hat die Inflation viele der gewünschten Reformvorhaben zunichte gemacht.

Ein weiterer Nachteil liegt für den Sachverständigenrat darin, daß durch die Inflation die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland gefährdet ist: „Das Bewußtsein wächst, daß eine solche Dauerinflation Zeichen der Niederlage unseres Wirtschaftssystems wäre. Deswegen Funktionsfähigkeit litte Schaden“ (JG 73 Ziffer 310). Leider sind diese Bemerkungen zu knapp, um befriedigen zu können. Auch für den 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 . . .“, (JG 72 Ziffer 342) ist eine Aussage, für die der Leser gern die Beweise gesehen hätte.

---

<sup>2</sup> Bombach, G., Wirtschaftswachstum und Stabilität, in: Wachstum und Konjunktur, Veröff. d. Dtsch. Volkswirtschaftlichen Gesellschaft, Darmstadt 1960, S. 72.

Abschließend kann man sagen, wenn man die Begründung der „Weisen“ für die Priorität der Geldwertstabilität aus allen Gutachten (mühsam) zusammensucht, daß diese insgesamt nicht ganz überzeugen können. Sie sind in den einzelnen Gutachten räumlich zu sehr verstreut und – bis auf die genannten verteilungspolitischen Argumente – zu wenig fundiert. Es würde sich anbieten, daß die Sachverständigen, die ja – zum Beispiel zum Thema außenwirtschaftliche Absicherung – in den vergangenen Gutachten Sonderkapitel gebracht hatten, sich auch einmal ausführlich mit der Frage auseinandersetzen, warum eigentlich der Geldwertstabilität gegenüber den anderen Zielsetzungen und Interessen die Priorität gegeben werden sollte. Hypothesen und Glaubenssätze zu diesem Problem geben es genug, nur deren theoretische und vor allem empirische Prüfung ist bis jetzt noch nicht in ausreichendem Maße durchgeführt worden.

### **Ursachen der Inflation**

Wenn nun der Sachverständigenrat praktisch in allen Gutachten dem Ziel der Preisniveaustabilität Priorität zuschreibt, so muß er aber, um seinen gesetzlichen Aufgaben nachzukommen, sagen, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Die Voraussetzung dafür sind Theorien, die die Ursachen der heutigen Inflation aufzeigen. Denn eine stabilisierungspolitische Strategie heißt nichts anderes als die technologische Umformulierung von Theorien<sup>3</sup>.

Zur Frage der wahren Inflationstheorie hat der Sachverständigenrat im Gutachten 66 ausgeführt: „Der Sachverständigenrat hält es nach wie vor für verfehlt, die Ursachen der schleichenden Geldentwertung in Teilbereichen der Volkswirtschaft oder bei einzelnen Gruppen zu suchen... Die landläufigen Vorstellungen über die Ursachen der Inflation versagen, wenn sich die Gesellschaft daran gewöhnt hat, daß das Preisniveau um 3 % im Jahre steigt.“ Daran anschließend in Ziffer 204 bemängelt er „eine Reihe von vereinfachenden Zurechnungsversuchen, die sich früher einmal als plausibel erwiesen haben mögen, aber heute den Blick für die Zusammenhänge verstellen“.

Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die Sachverständigen der Meinung sind, daß alle genannten Theorien einen gewissen Wahrheitsgehalt in sich tragen, keine aber „die“ wahre Inflationstheorie ist. Eine Analyse beispielsweise des Jahresgutachtens 72 unter diesem Aspekt<sup>4</sup> bestätigt diese Schlußfolgerung, denn dort findet man praktisch heute in Wissenschaft und Öffentlichkeit vertretenen Theorien: „Die Löhne treiben die Preise (Ziffer 320), die Unternehmer wollen bestimmte Gewinnraten realisieren (Ziffer 320), die Inflation ist importiert (Ziffer 326), Inflation 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 Veränderung des Preisniveaus (Ziffer 325), die Löhne sind nicht für die Inflation verantwortlich, da sie den Marktbedingungen folgen (Ziffer 339), das Auseinanderklaffen 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).“

Im zehnten Jahresgutachten 73 scheint der Sachverständigenrat nun eine Theorie für etwas „wahrer“ als die anderen zu halten. Dort heißt es in Ziffer 4: „Die wohl wichtigste Determi-

<sup>3</sup> Vgl. A l b e r t , H., Das Werturteilsproblem in den Sozialwissenschaften, in: Topitsch, E. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln-Berlin 1965, S. 192 f.

<sup>4</sup> Vgl. D i g n a s , K.-H., Zum Jahresgutachten 1972 des Sachverständigenrates in: Sozialer Fortschritt, Heft 2/1973, S. 31.

nante für den anhaltenden und sich trendmäßig beschleunigenden Geldwertschwund ist in der übermäßigen monetären Expansion zu sehen.“

### **Stabilitätspolitische Konzeption**

Daß der Sachverständigenrat keiner dieser Theorien allein traut, zeigt auch die stabilitätspolitische Konzeption, die im Laufe der Jahre entwickelt wurde. Diese stabilitätspolitische Konzeption setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

- einer außenwirtschaftlichen Absicherung über mehr oder weniger flexible Wechselkurse<sup>5</sup>,
- einer Konzertierte Aktion<sup>6</sup>,
- einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik<sup>7</sup>,
- einer potentialorientierten Kreditpolitik<sup>8</sup>,
- einer konjunkturneutralen Haushaltsführung des Staates<sup>9</sup>.

Allerdings sind die „Weisen“ zumindest von einem Element dieser Konzeption mittlerweile deutlich abgerückt. Während die Konzertierte Aktion im Gutachten 65 Vorwort-Ziffer 8 als „neuer contrat social“ für den Sachverständigenrat den einzigen Weg darstellte, die im Gesetz festgelegten Zielsetzungen zu erreichen, wird dieser Institution im Gutachten 72 Ziffer 473 ff. nur noch die Funktion eines Kommunikationsgremiums zugewiesen: Sie erleichtert durch die Diskussion zwischen den verschiedenen Gruppen dem Staat seine stabilitätspolitische Aufgabe. Ähnlich heißt es im Gutachten 73: „Durch Aufklärung allein, so bedeutsam sie ist, wird man den anstehenden Problemen nicht gerecht werden können. Das marktwirtschaftliche System, ja das freiheitliche Gesellschaftssystem überhaupt, beruht darauf, daß Interessenkonflikte — in organisierter Form — ausgetragen, nicht aber durch Ex-ante-Harmonisierung beseitigt werden.“

### **Ratsmehrheit für Monetarismus**

Die Diskussion um das Element „Geld und Kreditpolitik“ ist innerhalb des Sachverständigenrates noch nicht abgeschlossen. Die Mehrheit ist immer mehr in das Fahrwasser des Monetarismus geraten, nur Prof. K ö h l e r vertritt in seinen Minderheitsvoten eine antimonetaristische Position. Ähnlich wie bei der Frage nach den Begründungen für die Priorität des Zieles der Geldwertstabilität wäre es auch hier für den Leser der Gutachten hilfreich, wenn der Sachverständigenrat sich einmal ausführlich in einem Sonderkapitel mit den unterschiedlichen Inflationstheorien beschäftigen würde. Dies läge durchaus im Sinne von § 1 Sachverständigenratsgesetz, wo es u. a. heißt, daß der Rat „zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit“ beitragen soll.

Das Problem der „richtigen“ Inflationstheorie führt auch zu einem weiteren Fragenkomplex über, der hier angesprochen werden muß. Es ist die Frage, warum wir noch keine Preisstabilität sondern vielmehr steigende Preissteigerungsraten haben, obwohl es den Sachverständigenrat gibt. Man sollte doch meinen, daß seine Analysen ein Mehr an Stabilität nach sich ziehen müßten.

Die Beantwortung dieser Frage umschließt zwei Möglichkeiten: Einmal könnten die vom Rat vorgeschlagenen Alternativen zwar in die Tat umgesetzt worden sein, aber nicht zum Erfolg

<sup>5</sup> Insbesondere JG 64/65 Ziff. 240 ff.; JG 66/67 Ziff. 259 ff.; JG 67/68 Ziff. 410 ff.; JG 69/70 Ziff. 243 ff.; JG 71/72 Ziff. 249 ff.; JG 73/74 Ziff. 413 ff.

<sup>6</sup> JG 65/66 Vorwort — Ziff. 8; JG 65/66 Ziff. 188 ff.

<sup>7</sup> JG 64/65 Ziff. 248; JG 66/67 Ziff. 303; JG 71/72 Ziff. 338; JG 72/73 Ziff. 448; JG 73/74 Ziff. 123, 337.

<sup>8</sup> JG 70/71 Ziff. 359 ff.

<sup>9</sup> JG 69/70 Ziff. 112 ff.; JG 70/71 Ziff. 91 ff., 322 ff.; JG 72/73 Ziff. 266 ff., 380 ff.; JG 73/74 Ziff. 346 ff.

geführt haben. In diesem Falle wären die Theorien widerlegt. Zum anderen wären die von den Sachverständigen vorgeschlagenen Alternativen nicht in die Tat umgesetzt worden. Dann ist zu fragen, warum dies nicht geschehen ist.

Betrachtet man die stabilitätspolitische Konzeption der „Weisen“ unter dem Gesichtspunkt, welche ihrer Elemente in institutionelle Maßnahmen umgesetzt worden sind, so ist als erstes die Konzertierte Aktion zu nennen. Dank der Vorarbeiten des Rates ist sie Bestandteil des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 geworden, wo es in § 3 (1) heißt:

„Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges auseinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung.“

Betrachtet man rückblickend die Arbeit der Konzertierte Aktion, so wird man bei allen Beteiligten Einstimmigkeit darüber erzielen können, daß diese Einrichtung die hohen Erwartungen, die ursprünglich in sie gesetzt worden waren, nicht erfüllt hat. Die Ursache für diesen Mißerfolg liegt, auf einen kurzen Nenner gebracht, darin, daß die für den Erfolg der Konzertierte Aktion notwendigen Bedingungen nur ganz selten gegeben sind. Die Bedingung dafür, daß ein „gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten“ der angesprochenen Gruppen erwartet werden kann, ist nur dann gegeben, wenn die Interessen aller Beteiligten gleichgerichtet sind. Dies ist aber nur in Ausnahmesituationen (z. B. im konjunkturellen Aufschwung 1968) der Fall.

Erfolg oder Mißerfolg läßt sich bei einem anderen Element der stabilitätspolitischen Konzeption des Sachverständigenrates nicht so deutlich feststellen: nämlich bei der außenwirtschaftlichen Absicherung. Die Forderung nach einer effektiven außenwirtschaftlichen Absicherung über mehr oder weniger flexible Wechselkurse zieht sich durch alle Gutachten. Man kann sie, etwas überspitzt, als „das“ Anliegen der Sachverständigen ansehen. Im Jahre 1973 hatte die Bundesrepublik nun – mit Abstrichen – eine außenwirtschaftliche Absicherung. Um mit den Worten des Rates zu sprechen: „Begleitet und abgesichert wurde die neue monetäre Politik von einer Währungspolitik, die die offene außenwirtschaftliche Flanke zwar nicht durch eine nahtlose eiserne Rüstung vollständig, aber durch einen knappen Brustpanzer immerhin weitgehend abzuschirmen vermochte“ (JG 73 Ziffer 299).

Die Preise stiegen aber im Jahre 1973 um rd. 7 %. Mit einer Rate also, die in Vorjahren ohne außenwirtschaftliche Absicherung nicht erreicht wurde. Die Schlußfolgerung daraus kann nur lauten, daß die außenwirtschaftliche Absicherung sicherlich eine notwendige aber offensichtlich keine hinreichende Bedingung für Preisniveaustabilität darstellt.

Während also zwei Elemente der stabilitätspolitischen Konzeption in die Tat umgesetzt wurden und den empirischen Test hinter sich haben, bzw. sich noch im Test befinden, kann man das von den übrigen Elementen nicht behaupten. Sowohl die kostenniveauneutrale Lohnpolitik, wie auch die potentialorientierte Kreditpolitik und die konjunkturneutrale Haushaltsführung des Staates gemäß der Konzeption des Sachverständigenrates sind noch nicht offiziell in die wirtschaftspolitische Praxis umgesetzt worden.

Läßt man einmal die potentialorientierte Kreditpolitik, weil im Rat selbst umstritten, beiseite, so muß man sich fragen, warum die beiden anderen genannten Elemente noch nicht institutionalisiert sind.

Als extreme Erklärungsmöglichkeiten werden ernsthaft angeboten: Erstens die Unwilligkeit und Unfähigkeit der Politiker, zweitens die politische Naivität der Wissenschaftler. Vertreter der ersten Erklärungshypothese finden sich unter den Wissenschaftlern, Vertreter der zweiten unter den Politikern. Obwohl beide Hypothesen nicht als allgemein gültig angesehen werden können, tragen sie doch ein Körnchen Wahrheit in sich. Sie zeigen nämlich deutlich die Schwierigkeiten und Probleme auf, die beim Zusammenwirken von Theorie und Praxis, von Wissenschaft und Politik vorhanden sind. Während für den Politiker die „Güte“ eines Vorschlags häufig in seiner politischen Durchsetzbarkeit liegt, ist für den traditionellen Wissenschaftler die politische Durchsetzbarkeit zwar eine für das (Gelingen notwendige Randbedingung, die er durchaus sieht, die herzustellen aber Aufgabe des Politikers ist, wenn sein Ziel erreicht werden will.

### **Stärkere Einbeziehung politischer Komponenten notwendig**

Es gibt nur einen Weg, um aus diesem Dilemma herauszukommen: Die für den Erfolg einer Stabilitätspolitik notwendigen Randbedingungen – wie zum Beispiel der Grad der technischen und politischen Durchsetzbarkeit – dürfen nicht länger von der Wirtschaftswissenschaft als „außerökonomisch“ ungeprüft bleiben. Daß dadurch noch mehr „Wenn“ und „Aber“ in die Analyse hineingeraten, muß dann hingenommen werden. Die Alternative ist hier: Naivität und Einfachheit auf der einen Seite, Einbeziehung der politischen Faktoren und größere Komplexität auf der anderen Seite.

Der Sachverständigenrat hat diesen Weg in den letzten Jahren verstärkt beschritten. Das mag die Vertreter der reinen ökonomischen Theorie verschreckt haben, ist aber der einzig erfolgversprechende Weg für eine realistische Stabilitätspolitik. Das muß nicht zu einer lascheren Stabilitätspolitik führen. Ganz im Gegenteil: Gerade durch eine mehr polit-ökonomische Analyse würden einige Ausreden der Politiker, die ja der traditionellen Ökonomie mit Recht die mangelnde Beachtung des politisch Möglichen vorwerfen konnten, wegfallen.