

Ingo Schmidt

## **Der „Fall Horn“ und die Krise wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung**

Politische Interessen lassen sich ohne wissenschaftliche Expertise kaum rechtfertigen und durchsetzen. Jede Entscheidung wird von unzähligen Gutachten, Expertengesprächen und Kommissionen begleitet. Dieser Vielfalt an Papieren und Verlautbarungen steht, sofern es sich um wirtschaftspolitische Entscheidungen handelt, eine extrem einseitige inhaltliche Ausrichtung gegenüber: Während der Abbau zumeist von Lohn- und Sozialstandards als unausweichlicher Sachzwang dargestellt wird, gelten gewerkschaftliche Positionen als Ausdruck ideologischer Kontroversen, die historisch längst überholt seien. In diesem Klima gibt es nur wenige Wissenschaftler, die ihre Forschung aus einer gewerkschaftlichen Perspektive betreiben. Insofern wird es zunehmend schwieriger, wissenschaftliche Politikberatung für die Gewerkschaften zu organisieren.

Vor Problemen ganz anderer Art steht der Mainstream der Politikberatung. Nicht nur wird dessen wissenschaftliche Unabhängigkeit immer öfter in Frage gestellt. Immer mehr Menschen fragen sich auch, welchen Nutzen eine Wissenschaft hat, die zur Lösung jedes wirtschaftlichen Problems die gleiche Rezeptur empfiehlt. Da Sozialabbau und Lohnzurückhaltung in den vergangenen Jahren nicht zu den immer wieder beschworenen Wachstums- und Beschäftigungseffekten geführt haben, wird auch immer öfter nach wirtschaftspolitischen Alternativen gefragt. Hieraus könnten sich Ansatzpunkte einer gewerkschaftliche orientierten Politikberatung ergeben.

### **1. Was bedeutet der „Fall Horn“ für die Gewerkschaften?**

Kürzlich wurde bekannt, dass Gustav A. Horn die Konjunkturabteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) künftig nicht mehr leiten soll. Nachdem in den Medien zunächst über persönliche Differenzen zwischen Horn und DIW-Direktor Klaus Zimmermann spekuliert wurde, rückten bald inhaltliche Streitigkeiten in den Mittelpunkt des Interesses.

Diese waren nicht unbedingt zu erwarten gewesen: Mehrheitlich sieht die Ökonomenzunft in Deutschland Haushaltssanierung und Inflationsbekämpfung als Hauptziel der Wirtschaftspolitik sowie als Voraussetzung von Wachstum und Beschäftigung an. Überbordende Staatsausgaben, öffentliche Verschuldung und hiervon ausgehende Inflationsgefahren würden die Investitionsneigung – und damit den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozess – beeinträchtigen. Dieser gebetsmühlenhaft vorgetragenen Argumentation haben sowohl Zimmermann als auch Horn in der Vergangenheit mehrfach widersprochen. Dagegen haben beide wiederholt betont, dass die Kürzung öffentlicher Ausgaben unter Bedingungen unzureichender privater Nachfrage zu einer Verfestigung gesamtwirtschaftlicher Nachfrageschwäche führen könne. Allerdings gab es zwischen beiden einen für Gewerkschaften zentralen Unterschied.

Horn hat die Bedeutung geld- und fiskalpolitischen Gegensteuerns im Falle einer schwachen Konjunkturentwicklung nicht nur lauter als Zimmermann betont. Darüber hinaus hat er den

Wechsel von einer Politik des knappen Geldes und der Ausgabenkürzungen zu expansiver Geld- und Fiskalpolitik als eine Alternative zu Sozialabbau und dem damit verbundenen Druck auf Arbeitslose angesehen. Im Unterschied dazu hält Zimmermann den Abbau sozialer Sicherungen und gewerkschaftlicher Schutzrechte für eine Voraussetzung expansiver Wirtschaftspolitik.

Mit dieser Sichtweise ist Zimmermann eher auf der Höhe der Zeit als die meisten seiner Kollegen: Immer neue Sparrunden haben schließlich nicht nur zur Verfestigung der Wachstumsschwäche sondern auch zu sinkenden Steuereinnahmen beigetragen. Dies hat – im Zusammenspiel mit der zunehmenden steuerlichen Begünstigung einkommensstarker Haushalte und großer Unternehmen – dazu geführt, dass die regelmäßig verkündeten Sparziele mit ebensolcher Regelmäßigkeit nicht erreicht wurden.

Dieser empirisch zu beobachtende Sachverhalt ist in manchen Lehrbücher der Volkswirtschaftslehre unter dem Stichwort „Sparparadoxon“ zu finden: Der Staat spart und muss am Ende feststellen, dass er mehr Schulden hat als vorher. Die hieraus zu ziehende Schlussfolgerung: Abkehr von der restriktiven gesamtwirtschaftlichen Politik. Dennoch können oder sollen individuelle Arbeits- und Sozialstandards weiter abgesenkt werden. Diese Mischung aus Keynesianismus und Sozialabbau wird in den USA schon seit Jahren konsequent verfolgt und wurde auch EU-Staaten von internationalen Organisationen wie IWF und OECD immer wieder empfohlen.

Gegenüber dem wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream in Deutschland empfiehlt sich Zimmermann als eine moderne Alternative: Ersterer hält stur an den Zielen Haushaltsausgleich und Sozialabbau fest. Dagegen erkennt Zimmermann einerseits die Notwendigkeit an, konjunkturelle Nachfrageschwankungen mit dem Instrument kreditfinanzierter Staatsausgaben auszugleichen. Auch er fordert jedoch eine Verringerung von Arbeitskosten und Sozialleistungen, um langfristiges Wachstum anzuregen.

Ganz gleich, ob gesamtwirtschaftlich das Prinzip des ausgeglichenen Haushaltes hochgehalten, oder eine keynesianische Nachfragesteuerung gefordert wird: Der vereinigten Front der „Sozialabbauer“ gilt Horn als „Mega-Out“: Die Notwendigkeit von Agenda 2010, Hartz I – IV und anderen „Reformen“ zu bestreiten gilt Zimmermann in schöner Eintracht mit den meisten Ökonomen und Politikern als ein Ausdruck unverbesserlicher Rückständigkeit. Dieses Schicksal teilt Horn mit einer kleinen Zahl kritischer Wissenschaftler, politischen Aktivistinnen und insbesondere den Gewerkschaften.

Für letztere bedeutet die Entlassung Horns den Verlust eines der wenigen Zugänge zur institutionalisierten Politikberatung. Zwar gibt es – ein Erbe des „Konsensmodells Deutschland“ im Sachverständigenrat mit Peter Bofinger einen den Gewerkschaften nah stehenden Ökonomen. Dieser ist aber – wie andere, welche diese Rolle vor ihm hatten – mit der Schattenseite dieses Konsensmodells konfrontiert. Er hat zwar die Möglichkeit in den Gutachten, welche der Sachverständigenrat mit gesetzlichem Auftrag jährlich erstellt, von der Ratsmehrheit abweichende Meinungen zu äußern. Solche „Minderheitenvoten“ gelten aber vielfach als „konsensgefährdend“. Damit gerät derjenige, der seine Ablehnung sozialer Rückschritte kundtut, in den Ruf des Miesmachers.

Der anti-gewerkschaftliche und anti-sozialstaatliche Mainstream werde bald vollständig über gewerkschaftsnahe Forschung obsiegen, könnte man nun meinen. Andererseits gibt es deutliche Anzeichen, dass sich der Mainstream selbst in einer schweren Krise befindet: Das Kieker Institut für Weltwirtschaft (IfW), das gewerkschaftliche-sozialdemokratische Orientierungen schon Ende der 1970er Jahre aufgegeben hat, hat von drei Ökonomen, die als Institutsleiter berufen werden sollten, Absagen erhalten. Erst im vierten Anlauf ist es gelungen, diesen Posten endlich neu zu besetzen. Das Hamburger Weltwirtschaftliche Archiv (HWWA), das von seinem amtierenden Chef Thomas Straubhaar gerade erst auf liberale „Linie“ gebracht wurde, verliert mit Ablauf dieses Jahres seine öffentliche Finanzierung. Hans-Werner Sinn tritt mit seinen anti-sozialen Ratschlägen in Funk und Fernsehen mehr als propagandistische Ein-Mann-Show, denn als Direktor des Münchener Instituts für Wirtschaftsforschung (ifo) auf.

Die Krise der in staatlichem Auftrag forschenden Institute, die in diesen Personalien zum Ausdruck kommt, ist zum Teil Folge der eigenen Empfehlungen. Ausgabenkürzungen haben dazu geführt, dass in manchen Bereichen die Finanzmittel für eine theoretisch angeleitete und empirisch abgesicherte Forschung fehlen – mit entsprechend negativen Folgen für die Qualität der Forschung. Eine weitere Krisenursache dürfte der bereits angedeutete Provinzialismus sein, mit dem sich die Mehrzahl der Ökonomen in Deutschland – trotz dauernden Geredes von Globalisierung – von der Entwicklung des internationalen Mainstreams abgekoppelt hat.

Allerdings gibt es selbst in den USA, die noch immer den jeweiligen Mainstream vorgeben, Anzeichen dafür, dass Wirtschaftswissenschaften und hierauf aufbauende Politikberatung an Einfluss und Glaubwürdigkeit verlieren. Lediglich als Schlaglicht sei auf jene Harvard-Studenten hingewiesen, die über den angebotenen liberalen Einheitsbrei hinaus nach schärferer, marxistischer Kost verlangt haben. Insgesamt ist die Zahl der Ökonomie-Studenten in Amerika seit Jahren rückläufig. Von Frankreich ist sogar eine Bewegung ausgegangen, die mittlerweile unter dem mehrdeutigen Titel „post-autistische Ökonomie“ in mehreren Ländern eine Neuorientierung von Forschung und Lehre fordert. Gleichzeitig erfreuen sich Bildungs- und Diskussionsveranstaltungen, die im Umfeld der globalisierungskritischen Bewegung zu ökonomischen Themen organisiert werden, regen Interesses. Diese Entwicklungen deuten nicht nur auf eine Krise der institutionalisierten Forschung und Politikberatung hin, sondern zugleich auch auf die bereits stattfindende Suche nach neuen Forschungsperspektiven. An diesem Suchprozess kann auch eine gewerkschaftlich orientierte Forschung, die im etablierten Wissenschaftsbetrieb weitestgehend marginalisiert ist, teilnehmen und damit zur Weiterentwicklung gewerkschaftspolitischer Konzepte beitragen.

## **2. Wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung in der Krise**

Kritische, Gewerkschaften nahestehende Forschungsansätze, die im Gefolge der Studentenbewegung der späten 1960er Jahre einen kurzen Aufschwung erlebt haben, werden vom wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream seit Jahren schrittweise marginalisiert und möglicherweise bald ganz aus Hochschulen und Instituten verdrängt. Doch gerade die Universalisi-

sierung einer einzigen Forschungsrichtung, die Ablösung um Unabhängigkeit und Methodenvielfalt bemühter Forschung durch endgültige Wahrheiten könnte zur Krise und Umwälzung der Wirtschaftswissenschaften insgesamt führen. Einige mögliche Ursachen und Erscheinungsformen dieser Krise seien im folgenden kurz angesprochen.

## **2.1 Unterschiedliche Anforderungen an die Wissenschaft: Erkenntnis und Legitimation**

Sachverhalte zu verstehen, Erkenntnisse über bislang unverstandene Phänomene zu produzieren, ist das Grundanliegen der Wissenschaft. Auf dieser Grundlage können dann auch Wege gesucht werden, technische oder gesellschaftliche – darunter eben auch wirtschaftliche – Probleme zu lösen. Dabei stellen die verfügbaren Erkenntnisse eine Grenze der *Problemlösungskapazitäten* dar. Offen bleibt aber zunächst die *Identifizierung* von Problemen. Welche gesellschaftlichen und technischen Sachverhalte als problematisch gelten, hängt sicher auch von verfügbaren Erkenntnissen – in Form von Diagnosefähigkeiten – ab. Entscheidender für die Definition als problematisch geltender Sachverhalte sind aber soziale Interessen. Deshalb hängt der Einsatz wissenschaftlicher Ressourcen auch von Formulierung und Durchsetzung solcher Interessen ab. Sofern es konkurrierende und sogar gegensätzliche Interessen gibt, wird wissenschaftliche Erkenntnis auch zu deren Legitimation verwendet.

Das Problem dabei: Interessen selbst sind nicht wissenschaftlich begründet, sondern dem Prozess der Wissensproduktion vorausgesetzt. Dennoch werden spezielle Interessen immer wieder als Ausdruck „objektiver Sachzwänge“ oder „eherner Gesetze“ ausgegeben, welche die Wissenschaft entdeckt hätte. Sofern dies überzeugend gelingt, sind diese Interessen gegenüber konkurrierenden abgeschirmt und können schließlich als allgemeines Interesse dargestellt werden. Eine Voraussetzung hierfür ist ein verbreitetes Vertrauen in Qualität und Unabhängigkeit der Wissenschaft. Hier scheint es aber zunehmend Probleme zu geben: So unterschiedlich wirtschaftliche Probleme auch sein mögen, Diagnosen und Therapievorschlüsse des wissenschaftlichen Mainstreams laufen stets auf die Behauptung überhöhter Lohnkosten und Staatsausgaben sowie die Privatwirtschaft erdrosselnder Regulierungen hinaus. Dagegen helfen Lohnsenkung, Sparpakete und Deregulierung. Da dieses Rezept auch in den gängigen „Medienformaten“ Platz findet, stellt sich die Frage welchen „Zusatznutzen“ aufwändige theoretische Begründungen und empirische Unterfütterung überhaupt noch haben können.

In Anlehnung an die Theorie des Produktzyklus könnte man sagen: Das neoliberale Konzept der Wirtschaftspolitik hat nach seiner Einführungs- und Reifephase, die mit hohem Forschungsaufwand verbunden war, seine Standardisierungsphase erreicht, in der es von den Medien als Massenprodukt verbreitet werden kann. Dabei hat der ökonomische Mainstream allerdings sein Vertrauenskapital verspielt: Weder ist die Qualität wissenschaftlichen Bemühens zu erkennen, wenn sich dessen Resultate kaum von den Produkten der Medienbranche unterscheiden, noch lässt sich Unabhängigkeit glaubhaft machen, wenn Politikempfehlungen regelmäßig mit den Forderungen bestimmter Interessenverbände übereinstimmen.

## **2.2 Eine unerfüllbare Voraussetzung wissenschaftlicher Arbeit: Unabhängigkeit**

Dass sich Wissenschaft grundsätzlich im Spannungsfeld von unabhängiger Erkenntnisproduktion und den Legitimationsanforderungen sozialer Interessen befindet, wurde bereits festgestellt. Auch dass Wissenschaft ihre Glaubwürdigkeit verliert, wenn sie diesen Gegensatz einseitig zu Gunsten der Bereitstellung ideologischer Rechtfertigungslehren auflöst. Um dieses zu verhindern, muss es Räume für unabhängige Forschung geben.

So beruht die Idee der Universitäten in Deutschland beispielsweise darauf, einerseits staatliche Finanzierung bereitzustellen, andererseits die Unabhängigkeit von Forschung und Lehre zu garantieren. Es gibt aber auch Fälle, in denen private Gelder zur Verfügung gestellt werden, um Wissensproduktion jenseits staatlicher Einflussnahme zu ermöglichen.

Hier ist nicht nur das Mäzenatentum reicher Privatpersonen zu nennen, sondern auch die kollektiv finanzierten und genutzten Bildungs- und Forschungseinrichtungen, welche die Arbeiterbewegung im Laufe ihrer Geschichte hervorgebracht hat. Dies ist zugleich ein Beispiel für die Beziehungen zwischen sozialen Interessen und Perspektive, aus denen Forschung betrieben wird. Sofern die Anliegen der Arbeiterbewegung lange Zeit nicht als soziale Probleme anerkannt wurden, fanden sie im damaligen Wissenschaftsbetrieb kaum Berücksichtigung. Ihre Erforschung fand deshalb vielfach im Rahmen neuer, von der Bewegung geschaffener Institutionen statt.

Mit dem Erstarken der Arbeiterbewegung war schließlich auch deren demokratische Integration in die kapitalistische Produktionsweise verbunden. Der damit verbundene Übergang vom Obrigkeits- zum Sozialstaat war nicht nur mit der Anerkennung gewerkschaftlicher Rechte und dem Aufbau staatlicher Umverteilungsmechanismen verbunden, sondern auch mit einem Wandel von Ausbildung und Wissenschaft. Beide wurden für breite Bevölkerungsgruppen geöffnet und erfuhren zudem eine Ausweitung ihrer Lehr- und Forschungsgegenstände. Dieser soziale Fortschritt ist allerdings keineswegs gesichert. Gerade in staatlichen bzw. staatlich finanzierten Institutionen wird seit Jahrzehnten an Entwicklung und Verbreitung der neoliberalen Einheitsrezeptur von Lohnsenkung, Ausgabenkürzungen und Deregulierung gearbeitet. Dazu hat sicherlich auch beigetragen, dass mit der Integration gewerkschaftlicher Anliegen in den Sozialstaat der Druck von außen nachgelassen hat, diese Anliegen weiterhin energisch zu verfolgen. Dadurch konnten sich Forschungsschwerpunkte zunehmend von einer sozialstaatlichen Orientierung in Richtung der Rechtfertigung des neoliberalen Rückbaus sozialer Standards verschieben.

## **2.3 Eine erfüllbare Voraussetzung wissenschaftlicher Arbeit: Pluralismus**

Die immer einseitigere Ausrichtung der Wirtschaftswissenschaften hat zu einer paradoxen Situation geführt. Einerseits wird Konkurrenz als Voraussetzung von Innovation und hierdurch angetriebener gesellschaftlicher Entwicklung betont und entsprechend die Aufhebung wettbewerbsbeschränkender Regulierungen gefordert. Was für die Gesellschaft insgesamt als förderlich gilt, wird innerhalb der Wirtschaftswissenschaft jedoch als unnötig angesehen. Wissenschaftspluralismus, so könnte man das Forschungsgebaren in den meisten Instituten

interpretieren, wird nicht mehr gebraucht, seit die ehernen Gesetze der Ökonomie entdeckt und auf ihrer Grundlage politische Konzepte entwickelt worden sind.

Allerdings fällt die Ablehnung, auf die methodischer und inhaltlicher Pluralismus im Mainstream stoßen, auf diesen zurück. Wenn die Rätsel der Ökonomie tatsächlich aufgedeckt sind und weitere, aus unterschiedlichen Richtungen betriebene Forschungen deshalb nicht nötig sind, ist nämlich auch nicht einzusehen, weshalb es einer Vielzahl von Hochschul- und privaten Instituten bedarf, um weiterhin ökonomische Untersuchungen vorzunehmen. Die Aufbereitung empirischer Daten im Rahmen der endlich enträtselten ökonomischen Gesetze lässt sich unter Einsatz moderner Computertechnik weitgehend rationalisieren. Deren Interpretation könnte schließlich unter Verwendung von Textbausteinen und geeigneter Grafik-Software erfolgen.

### **3. Die Folgen: Verlust an Glaubwürdigkeit und Erkenntnis**

Ginge es nur um die Wirtschaftswissenschaft, könnte man sich damit begnügen, die zunehmende Abschottung des Mainstream gegenüber theoretischer Kritik, empirischen Zweifeln und politischen Gegenentwürfen zynisch zu kommentieren. Es spricht allerdings einiges für die Annahme, dass es sich hierbei nur um eine Facette einer weiterreichenden gesellschaftlichen Entwicklung handelt.

Diese ist durch den Widerspruch gekennzeichnet, dass die neoliberale Rezeptur seit knapp drei Jahrzehnten nicht nur als Voraussetzung von Wachstum und Beschäftigung propagiert, sondern – in sehr unterschiedlicher Dosierung – auch verabreicht wird. Die versprochenen Wachstums- und Beschäftigungseffekte haben sich jedoch zu keiner Zeit eingestellt. Anstatt Diagnose und Therapie einer kritischen Überprüfung zu unterziehen, ruft das Verfehlen der selbstgesetzten Ziele stets die Empfehlung „Mehr von der gleichen Medizin“ hervor. Jeweils mit dem Hinweis versehen, dass es Alternative nicht gäbe. Diese Sturheit hat nicht nur zu dem beschriebenen Ansehensverlust der Wirtschaftswissenschaften geführt, sondern – was wichtiger ist – zu einer allenthalben beklagten Politikverdrossenheit beigetragen.

Diese ist aber nichts als ein Hinweis darauf, dass das gesamte politische System – samt seiner wissenschaftlichen Beratungsinstitutionen – in einer Legitimationskrise steckt. Diese kann nur überwunden werden, wenn hinter den vermeintlichen Sachzwängen wieder unterschiedliche Interessen deutlich gemacht und zur Grundlage konkurrierender politischer Konzepte gemacht werden. Demokratie kann in einer Gesellschaft mit unterschiedlichen Interessen nicht ohne Meinungs- und Wissenschaftspluralismus leben. Diese sind Voraussetzung und Ausgangspunkt politischen Interessenausgleichs. Wo dieser nicht mehr stattfindet, gerät auch die Demokratie in die Gefahr, als ein einzusparendes „Kostenfaktor“ betrachtet zu werden. So gesehen stellt die Suche nach gewerkschaftlichen Forschungsperspektiven auch einen Beitrag zur Demokratisierung dar. Der „Fall Horn“ könnte auch als Aufforderung verstanden werden, größere Anstrengungen in diese Richtung zu unternehmen.