

Das „magische“ Viereck

Deutsche Sparkassenzeitung, Nr. 37, 14.05.1974, Seite 4

Rund 600 000 Arbeitslose, Zuwachsraten beim Preisindex für die Lebenshaltung von 7 bis 8 Prozent, drohende wirtschaftliche Stagnation bei hohen Exportraten weisen wieder einmal deutlich auf Konflikte hin, die zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen bestehen (können), die ihre Kodifizierung im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (kurz Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannt) erfahren haben. Gemeint sind die Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

Diese Ziele haben aber nicht nur ihren Niederschlag im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gefunden, sondern entsprechen auch den Untersuchungszielen des „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“. Eine ähnliche Zielformulierung findet sich ferner im Artikel 104 des EWG-Vertrags; allerdings ist von Wachstumsziel dort noch keine Rede. Explizit nicht genannt sind diese Ziele im Bundesbankgesetz, dort heißt das Ziel „die Währung zu sichern“. Immerhin ist die Bundesbank verpflichtet, „unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen“, was man so interpretieren kann, daß sie damit auch den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes verpflichtet ist.

Definitions-und Meßprobleme

Scheinen somit die genannten vier Ziele allgemein anerkannt zu sein, so tauchen trotzdem sofort Probleme auf. Man kann nämlich durchaus für z. B. „Preisniveaustabilität“ einen allgemeinen Konsensus herstellen, ohne daß die einzelnen Gruppen mit diesem Begriff den gleichen Vorstellungsinhalt verbinden. Man muß also erst einmal sagen, was man eigentlich mit den einzelnen Zielen meint (Explikation der Ziele). Diese Konkretisierung und Präzisierung der Begriffe genügt aber nicht. Hinzutreten müssen Anweisungen, Vorschläge, die es erlauben, die Zielerreichung bzw. Abweichungen von den Zielen statistisch zu messen (Operationalisierung der Ziele).

Es gibt also schon die ersten Meinungsverschiedenheiten (Konflikte) über die Explikation und Operationalisierung der einzelnen wirtschaftspolitischen Ziele, wobei zu berücksichtigen ist, daß es eine immer und überall „richtige“ Explikation und Operationalisierung nicht gibt und nicht geben kann, da Definitionsfragen Zweckmäßigkeitsfragen sind.

Beim Ziel der Preisniveaustabilität sagen die einen, nur bei Konstanz des Preisniveaus ist das Ziel erreicht, während andere dieses Ziel soweit relativieren, daß unter Preisniveaustabilität eine Steigerung des Preisniveaus verstanden wird, die gerade noch unter der der wichtigsten Partnerländer liegt.

Auch bei der Messung stehen unterschiedliche Maßstäbe zur Verfügung: u. a. der Preisindex des gesamten Bruttosozialprodukts (der sogenannte Deflator), der Preisindex für den privaten Verbrauch (errechnet aus der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), der Preisindex für die Lebenshaltung. Von diesen genannten Preisindizes wird in der Öffentlichkeit am meisten der Preisindex für die Lebenshaltung als Maßstab genannt, und zwar davon noch ein „Unterin-dex“, nämlich der „Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte“.

Das Ziel eines „hohen Beschäftigungsstandes“ ist theoretisch auf die Beschäftigung der Gesamtheit aller Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital) hin interpretierbar. Allein schon wegen bestimmter Meßschwierigkeiten bei den Faktoren Kapital und Boden wird in der Regel der Beschäftigungsstand des Faktors Arbeit stellvertretend für den Beschäftigungsstand der gesamten Volkswirtschaft genommen. Für die notwendige Messung wird der hohe Beschäftigungsstand normalerweise negativ definiert. Er gilt als erreicht, wenn die Arbeitslosenquote als Verhältnis von Zahl der Arbeitslosen und der Zahl der abhängigen Erwerbspersonen niedrig ist. Darüber aber, was nun unter „hoch“ bzw. „niedrig“ zu verstehen ist, gehen die Meinungen auseinander. Zum Beispiel gilt in den USA eine Arbeitslosenquote von 3,5 Prozent durchaus schon als Vollbeschäftigung, während in der BRD bei einer solchen Arbeitslosenquote bereits erhebliche Arbeitslosigkeit diagnostiziert würde.

Allgemein spricht man von „außenwirtschaftlichem Gleichgewicht“, wenn ein Gleichgewicht der Zahlungsbilanz vorliegt. Da die Zahlungsbilanz ex definitione immer ausgeglichen ist, können sich Zielexplication und Zieloperationalisierung nur auf bestimmte Teilbilanzen der Zahlungsbilanz beziehen, so z.B. auf den Ausgleich der Leistungsbilanz, der Bilanz der laufenden Posten, der Grundbilanz oder auch der Gold- und Devisenbilanz. Auch hier kann man — abhängig vom Zweck der Betrachtung — unterschiedliche Teilbilanzen als Indikator für ein „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ heranziehen.

Auch der Wachstumsbegriff ist für vielfältige Interpretationen offen. Meint man unter Wachstum ganz allgemein eine Steigerung der Gütermenge, so kann diese sowohl: durch eine bessere Ausnutzung des vorhandenen Potentials als auch durch eine Ausdehnung des Potentials selbst (Wachstum im engeren Sinne) herbeigeführt werden. Da diese Trennung in der statistischen Praxis nur sehr schwer durchführbar ist, geht man allgemein von der Zuwachsrate des realen Bruttosozialprodukts als Indikator für Wirtschaftswachstum aus. Andere Indikatoren sind z. B. Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts pro Kopf oder auch Konsum pro Kopf der Bevölkerung. Zusätzliche Schwierigkeiten gibt es wegen der Begriffe „stetig“ und „angemessen“. Man kann durchaus sagen, daß der Gesetzgeber hier Leerformeln verwendet, die keine Aussagekraft besitzen; es sei denn die, daß jederzeit Wachstum und keine Stagnation als erstrebenswert gilt.

Zielkonflikte

Kann es schon wegen unterschiedlicher Definitionen Konflikte bei jedem einzelnen Ziel geben, so werden diese Konfliktmöglichkeiten noch größer dadurch, daß es ja auch Beziehungen zwischen den einzelnen Zielen gibt, die unterschiedlich gesehen werden können.

Möglich sind folgende Arten von Beziehungen zwischen den Zielen: logische, empirische Beziehungen und die Frage der Rangfolge der Ziele.

Logisch identisch sind z. B. die Ziele „Erringung der Preisniveaustabilität“, „Wahrung der Geldwertstabilität“ oder auch „Vermeidung der Inflation“, da hier drei verschiedene Begriffe den gleichen Vorstellungsinhalt haben. Gleiches gilt für die Begriffe „Vermeidung von Arbeitslosigkeit“ und „Erhaltung der Vollbeschäftigung“. Versteht man unter Wirtschaftswachstum nur den Teil des realen Güterzuwachses, der von einer Vergrößerung des Produktionspotentials ausgeht, so sind die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes logisch unabhängig voneinander.

Bei den empirischen Beziehungen zwischen Zielen geht es um die Frage, ob Ziele faktisch miteinander kompatibel (vereinbar) oder inkompatibel (unvereinbar) sind, oder ob überhaupt keine empirischen Beziehungen bestehen.

Da im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges, angemessenes Wirtschaftswachstum verlangt wird, muß hier die Frage erörtert werden, ob alle diese Ziele tatsächlich gleichzeitig erreicht werden können und damit miteinander kompatibel sind.

Die größten Zweifel in Theorie und Empirie gibt es darüber, ob die Ziele Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand miteinander vereinbar sind. Empirische Untersuchungen zeigen für die Vergangenheit die Unvereinbarkeit dieser beiden Ziele an. Preisniveaustabilität ist vereinbar mit dem Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“. Ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht ist nämlich nach Meinung fast aller in Theorie und Praxis eine notwendige Bedingung für die Erreichung der Geldwertstabilität. Undurchsichtiger sind die empirischen Beziehungen zwischen Preisniveaustabilität und wirtschaftlichem Wachstum. Langfristig trägt wirtschaftliches Wachstum als Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials sicherlich zur Stabilisierung des Preisniveaus bei. Kurzfristig allerdings haben wachstumspolitische Maßnahmen (z. B. Ausbau der Infrastruktur) zuerst einen Einkommenseffekt, der die Nachfrage erhöht und damit tendenziell inflationsförderlich wirkt. Mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung folgt dann erst der inflationsdämpfende Kapazitätseffekt. Hier ist also zumindest kurzfristig eine Inkompatibilität (ein Zielkonflikt) gegeben. Empirische Untersuchungen für die Vergangenheit machen keine eindeutige Aussage darüber, ob Wachstum und Preisniveaustabilität miteinander vereinbar sind oder nicht.

Eine gewisse Unvereinbarkeit besteht zwischen den Zielen hoher Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. In der Vergangenheit hat häufig die Entstehung eines außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts dazu beigetragen, daß konjunkturelle Arbeitslosigkeit relativ schnell wieder behoben werden konnte.

Vereinbarkeit wird allgemein zwischen den Zielen hoher Beschäftigungsgrad und Wirtschaftswachstum angenommen. So würde eine dauernde Unterbeschäftigung einen permanenten Verlust am potentiellen Sozialprodukt und damit am Wachstum bedeuten.

Auch bei den Zielen Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht kann man davon ausgehen, daß sie miteinander kompatibel sind. Exportiert ein Land längerfristig zum Beispiel mehr, als es an Gütern importiert, herrscht also ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht, dann sind die Investitions- und Konsummöglichkeiten — und damit das Wachstum — tendenziell niedriger als bei einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht.

In der Vergangenheit waren also die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz genannten Ziele nicht immer miteinander kompatibel, wie die empirische Analyse zeigt. Dies gilt auch für die Bundesrepublik. Eine Schlußfolgerung daraus ist die, daß der Gesetzgeber mit seiner Forderung nach „Gleichzeitigkeit“ Unmögliches verlangt. Deshalb der Spruch vom „magischen“ Viereck. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, daß diese „Konflikthypothese“ nur unter den bestimmten historisch gegebenen Bedingungen Gültigkeit hat. Wäre es möglich, durch gezielte politische Eingriffe diese Bedingungen zu ändern, könnte durchaus die Situation eintreten, daß diese Zielkonflikte an Bedeutung verlieren.

Rangfolge der Ziele

Damit kommt man zur dritten Art der Beziehungen zwischen den angesprochenen Zielen des „magischen Vierecks“, nämlich zur Rangfolge. Diese Rangfolge der Ziele ist nun keine empirische Gesetzmäßigkeit, sondern das Ergebnis politischer Wertungen. Man muß deutlich die unterschiedliche politische Relevanz, zum Beispiel des Ziels hoher Beschäftigungsgrad auf der einen und des Ziels Preisniveaustabilität auf der anderen Seite, sehen. Während sich nämlich für Erhaltung der Vollbeschäftigung neben politischen Kräften und Teilen der öffentlichen Meinung die starken Gewerkschaften gezielt politisch einsetzen, wird das Ziel der Preisniveaustabilität zwar von den meisten politischen und sozialen Gruppen in der Öffentlichkeit lautstark vertreten, organisierte Interessengruppen zur politischen Durchsetzung dieses Ziels fehlen jedoch weitgehend.

Hier — auf der politischen Ebene — muß deshalb weitgehend die Ursache dafür gesehen werden, daß sich empirisch in der Vergangenheit ein Zielkonflikt zwischen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung ergeben hat. Solange in einem solchen Konfliktfall immer wieder zugunsten der Vollbeschäftigung Maßnahmen ergriffen werden, wird es das „magische“ Viereck geben. Unter solchen politischen Prioritätsentscheidungen ist es dann in der Tat richtig, von einer Unmöglichkeit der „Gleichzeitigkeit“ bei der Erreichung der Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zu sprechen.