

Probleme der Konjunkturpolitik

Deutsche Sparkassenzeitung, Nr. 17, 02.03.1979, Seite 4

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten zehn Jahre bietet genügend Beispiele dafür, daß es den politischen Instanzen offenbar nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße gelingt, den schon häufig totgesagten Konjunkturzyklus in den Griff zu bekommen. Dieser Tatbestand fordert natürlich dazu heraus, nach den Ursachen für diese Mißerfolge zu suchen. In den folgenden Ausführungen wird der Versuch gemacht, einen Überblick über die recht unterschiedlichen, häufig sich widersprechenden Erklärungsansätze für die konstatierte Krise der Konjunkturpolitik zu geben, um damit die Probleme der Konjunkturpolitik sichtbar zu machen.

Zielsetzung der Konjunkturpolitik

Zunächst geht es um all die Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Konjunkturpolitik ergeben. Welche Zielsetzung hat die Konjunkturpolitik? Ist diese Zielsetzung aus sich heraus akzeptabel oder ist sie nur vor dem Hintergrund anderer Ziele wünschenswert? Welche Zielkonflikte sind möglich, unvermeidbar?

Versteht man unter Konjunkturschwankungen (= Konjunkturzyklen) „wellenartige Bewegungen, die das Wirtschaftssystem als Ganzes umfassen“, so bietet es sich an, die Aufgabe der Konjunkturpolitik darin zu sehen, „die Wellen zu glätten“, die wirtschaftliche Entwicklung zu verstetigen, konjunkturelle Schwankungen also möglichst zu vermeiden. Damit stellt sich sofort die Frage, warum es eigentlich wünschenswert ist, dies zu tun. Konjunkturglättung an sich läßt sich offensichtlich nicht rechtfertigen, sondern ist nur wünschenswert als Zwischenziel im Hinblick auf andere „höherwertige“ Ziele. Als solche Ziele bieten sich die bekannten Ziele des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes an. Ist nun eine Konjunkturstabilisierung ein geeignetes Mittel zur Erreichung dieser Ziele?

Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt einen „normalen“ Konjunkturzyklus (vgl. den Beitrag „Gibt es eine befriedigende Konjunkturtheorie?“ in dieser Zeitung, Nr. 63 v. 25. 8. 1978), so kann offensichtlich ein konjunktureller Boom das Ziel Preisniveaustabilität gefährden, und ein konjunktureller Abschwung (Rezession) kann zu vermehrter Arbeitslosigkeit führen. Daraus kann man den folgenden Schluß ziehen: Will man ein stabileres Preisniveau im Aufschwung und weniger Arbeitslosigkeit im Abschwung, dann darf man den konjunkturellen Aufschwung nicht zum Boom ausarten lassen und muß den konjunkturellen Abschwung frühzeitig stoppen. Eine solche „traditionelle“ Konjunkturpolitik sieht sich aber folgenden Problemen gegenüber:

- (1) Es ist nicht sicher, daß eine restriktive Politik im Aufschwung nur die negativ bewertete Preiskomponente und nicht die positiv bewertete Mengenkomponekte der konjunkturellen Entwicklung trifft.
- (2) Es ist nicht sicher, daß eine expansive Politik im Abschwung nur die Mengenkomponekte (und damit auch die Beschäftigung) positiv beeinflußt und nicht die Preiskomponente und damit die Inflation anheizt.
- (3) Es ist nicht sicher, daß eine kurzfristig im Aufschwung erfolgreiche Antiinflationpolitik auch langfristig eine dämpfende Wirkung auf den Preistrend ausübt.
- (4) Es ist nicht sicher, daß eine kurzfristig in Abschwung im Hinblick auf den Beschäftigungsgrad erfolgreiche Expansionspolitik auch langfristig den Beschäftigungsgrad erhöht.
- (5) Weil es aber (noch) keine eindeutige Antworten auf die in den vier Punkten aufgeworfenen Fragen gibt, hat jede konjunkturpolitische Entscheidung notwendigerweise Experimentiercharakter und birgt immer das Risiko des Scheiterns in sich. Darüber hinaus wird

die politische Entscheidungssituation noch dadurch verkompliziert, weil es ja neben der konjunkturpolitischen Zielsetzung für den Politiker noch genügend andere Zielsetzungen gibt.

Das konjunkturpolitische Instrumentarium

Der zweite Problembereich jeder Politik, so auch der Konjunkturpolitik, beschäftigt sich mit den Fragen: Was können wir tun? Wie muß das Instrumentarium einer erfolgreichen Konjunkturpolitik aussehen? Eine rationale Antwort auf diese Fragen kann nur eine „richtige“, im Sinne von empirisch bestätigte, Theorie geben. Diese Theorie müßte uns Auskunft geben können darüber, wodurch konjunkturelle Schwankungen hervorgerufen werden und wie Konjunkturzyklen ablaufen. Das würde nämlich gleichzeitig bedeuten, daß wir damit die politischen Eingriffsmöglichkeiten kennen. Haben wir eine solche Theorie? Mein schon oben erwähnter Beitrag in dieser Zeitung zeigt, daß wir „im Prinzip“ wissen, wie ein idealtypischer Konjunkturzyklus abläuft, was selbstverständlich bedeutet, daß jeder tatsächliche Zyklus seine individuellen Eigenarten aufweist und daß jede Diagnose und Prognose der Konjunktur auf der Basis des idealtypischen Konjunkturmodells mit starken Unsicherheiten behaftet ist. Diese Unsicherheit ist besonders groß – das hat sich in der Vergangenheit immer wieder gezeigt –, wenn man die konjunkturellen Umschwünge diagnostizieren bzw. prognostizieren will. Hinzu kommt, daß zwischen dem Zeitpunkt des Erkennens der Notwendigkeit eines konjunkturpolitischen Eingriffs und dem Zeitpunkt der vollen Auswirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen eine mehr oder weniger lange Zeit verstreichen kann. Zu den Alpträumen eines Konjunkturpolitikers gehört deshalb z. B. der Einsatz eines expansiven Instruments, das zum Zwecke der Rezessionsbekämpfung eingesetzt wird, aber erst – prozyklisch – im nächsten Boom seine volle Wirkung entfaltet. In der wissenschaftlichen Literatur gibt es mittlerweile schon eine Theorie der Wirkungsverzögerungen, auch Wirkungslags genannt: man unterscheidet zwischen Informations-lag, Planungs-lag, Entscheidungs-lag, Durchführungs-lag, Wirkungs-lag.

Aus den genannten Tatbeständen der Diagnose- und Prognoseunsicherheit einerseits und der Wirkungsverzögerungen andererseits werden allerdings unterschiedliche Schlußfolgerungen gezogen:

1. Die einen erwarten zumindest für die Zukunft von dann verbesserten Diagnose- und Prognosemethoden auch bessere Möglichkeiten für die konjunkturpolitische „Feinsteuerung“.
2. Die anderen sind der Meinung, daß wir wegen der prinzipiell unauflösbaren Ungewißheit niemals in der Lage sein werden, die Konjunkturentwicklung „feinzusteuern“. Beide Parteien stimmen aber für heute und die nahe Zukunft insoweit überein, daß Konjunkturpolitik nicht eine hektische Stop-and-Go-Politik sein dürfe, sondern daß es im Normalfall darauf ankomme, auch die konjunkturpolitischen Eingriffe zu „verstetigen“.

Dieser Konsens macht aber sofort sich widersprechenden Aussagen Platz, wenn es um die Frage geht, wo die „richtigen“ Ansatzpunkte für eine Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung zu suchen sind:

1. Wer – wie heute z. B. die Monetaristen – Anhänger der klassischen Hypothese ist, daß das marktwirtschaftliche System von sich aus – zumindest längerfristig – zu einem Gleichgewicht hintendiert, wird die Ursache für starke Konjunkturschwankungen in den zunehmenden staatlichen Eingriffen in das marktwirtschaftliche System sehen. Seine Therapie wird darin bestehen, die staatlichen Eingriffe möglichst auf eine Setzung von für das marktwirtschaftliche System optimalen Rahmenbedingungen zu beschränken.
2. Wer – in der Nachfolge u.a. von Marx und Keynes – die auftretenden konjunkturellen Instabilitäten als dem marktwirtschaftlichen System immanent ansieht, muß logischerweise

die Therapie darin sehen, mit zwar besseren, aber vielleicht sogar noch stärkeren Eingriffen des Staates in das marktwirtschaftliche System die wirtschaftliche Entwicklung von den konjunkturellen Schwankungen mit ihren negativen Folgen zu befreien.

Neben diesem Grundsatzstreit verblaßt etwas seine andere Frontlinie, die zwischen einerseits denen verläuft, die geldpolitischen Impulsen eine stärkere Wirkung auf die wirtschaftliche und damit auch konjunkturelle Entwicklung zutrauen als den fiskalpolitischen Impulsen, und andererseits denen, die umgekehrt die fiskalpolitischen Instrumente für wirksamer halten als die geldpolitischen.

Es würde über das Ziel eines solchen Überblicks hinausgehen, die eben skizzierten alternativen Vorstellungen vergleichend zu bewerten. So viel kann man aber mit Sicherheit sagen: Wenn ein Mitglied der jeweils streitenden Parteien behauptete, daß doch die Wahrheit seiner Aussagen „evident“ wäre, so entspräche das sicherlich nicht der noch anhaltenden kontroversen wissenschaftlichen und politischen Diskussion.

Die politische Durchsetzbarkeit

Neben die Probleme einer konfliktfreien Zielfindung und eines zieladäquaten Instrumentariums tritt aber noch der Problembereich der „politischen“ Durchsetzbarkeit. Sowohl Ziele wie Maßnahmen müssen in der konjunkturpolitischen Praxis im Normalfall gegen den Widerstand von Einzelpersonen, sozialen und wirtschaftlichen Gruppen, politischen Parteien und anderen politischen, wirtschaftlichen, kulturellen usw. Institutionen durchgesetzt werden. Es ist ein in der öffentlichen Diskussion immer wieder auftauchender Irrtum, daß es so etwas wie ein konjunkturpolitisches „Gemeinwohl“ gebe, dem man nur aus Unwissenheit und/oder Böswilligkeit widersprechen könnte.

Wenn bei den oben erwähnten Zielkonflikten die konjunkturpolitische Entscheidung so oder so fällt, werden selbstverständlich die Interessen vieler in unterschiedlichem Ausmaß positiv oder negativ tangiert. Ob konjunkturpolitische Maßnahmen auf monetaristischen oder keynesianischen Gedankengängen aufbauen, ist nicht nur – wie manche meinen könnten – ein Problem der Theoretiker, sondern hat ganz praktische Folgen: es gibt die einen, die, je nachdem welche Theorie zugrunde gelegt wird, Vorteile haben, und andere, die sich Nachteilen gegenübersehen. Deshalb ist es gar nicht verwunderlich, daß so viele Einfluß auf die Konjunkturpolitik nehmen wollen. Da aber in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auch für viele die Möglichkeit besteht, politischen Einfluß zu nehmen, und darüber hinaus für die Wirtschaftssubjekte soviel Handlungsspielraum gegeben ist, daß die konjunkturpolitischen Maßnahmen konterkariert werden können, stellt sich die Frage, ob unter diesen Bedingungen eine rationale Konjunkturpolitik überhaupt politisch durchsetzbar ist. Wer das Ideal einer rationalen Konjunkturpolitik dahingehend interpretiert, daß es eine „Politik aus einem Guß“ sein soll, der wird mit Unwillen auf die heute bestehende Vielfalt von staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik (u. a. verschiedene Ministerien, Bundesbank, Bund, Länder, Gemeinden) einerseits und auf die Existenz der verschiedenen organisierten und nichtorganisierten Interessen andererseits schauen, die alle die angestrebte „Politik aus einem Guß“ verhindern. Er wird alles versuchen, diesen Pluralismus in den Griff zu bekommen. Die extreme Methode dazu liegt in der Einführung der Zentralen Wirtschaftsplanung. Wenn man soweit nicht gehen will und die Handlungsspielräume formal nicht einschränken kann und will, versucht man es materiell über eine „Koordinierung“. Wer sich einmal daraufhin in der konjunkturpolitischen Landschaft umschaute, wird solche Koordinierungsgremien überall finden: von den Dienstbesprechungen der Bundesminister über den Konjunkturrat, Finanzplanungsrat der öffentlichen Hände bis zu der im Augenblick nicht existenten konzertierten Aktion. Vor diesem Hintergrund wird auch die immer wieder erhobene Forderung nach der Beseitigung der Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank verständlich.

Zentralismus versus Dezentralismus

Wer aber gerade in dem Pluralismus der Interessen, im Dezentralismus und Föderalismus der staatlichen Instanzen den besonderen Vorteil unseres bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems sieht, der muß selbstverständlich das Ziel einer „Politik aus einem Guß“ als unter diesen – gewollten – Bedingungen nicht realisierbar ansehen. Was bedeutet das aber für die Konjunkturpolitik? Wie sieht aber dann eine rationale Konjunkturpolitik aus? Führt man sich vor Augen, daß es hier um das Problem der politischen Durchsetzbarkeit konjunkturpolitischer Ziele und Maßnahmen geht, so sehen Vertreter der eben skizzierten Auffassung die Problemlösung darin, dieses Problem erst gar nicht aufkommen zu lassen: sie fordern, daß sich der Staat möglichst gar nicht mit fallweiser Konjunkturpolitik beschäftigt und damit für die Interessenten als Adressat von Forderungen uninteressant wird, sondern nur noch gemäß allgemeiner Regeln Rahmendaten für die Privaten setzt, wie es ja ansatzweise in der Bundesrepublik seit mehreren Jahren in der Geldpolitik schon der Fall ist. Zusammenfassend ist festzustellen: die Konjunkturpolitik sieht sich einer Menge von Problemen gegenüber. Der Widerstreit der Auffassungen zeigt, daß eine Patentlösung nicht in Sicht ist. Das kann aber nur diejenigen verwundern, die ihre Reißbrettkonstruktionen mit der eben nicht so einfachen konjunkturpolitischen Praxis verwechseln. Es gilt, die wissenschaftliche Diskussion um die „besten“ Problemlösungen fortzusetzen, um dadurch die Entscheidungsfindung für den Konjunkturpolitiker zu erleichtern. Die konjunkturpolitische Entscheidung selbst wird immer unter Unsicherheit getroffen werden müssen und dem Risiko des Scheiterns ausgesetzt sein.