

Rothschild, Kurt W.

Article — Digitized Version

Hat die Konjunkturpolitik eine Zukunft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rothschild, Kurt W. (1974) : Hat die Konjunkturpolitik eine Zukunft?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 4, pp. 181-184

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134666>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Hat die Konjunkturpolitik eine Zukunft?

Kurt W. Rothschild, Linz

K

Sozialwissenschaftler haben es schwerer als Naturwissenschaftler. Nicht nur ist der Zugang zu gesicherten Erkenntnissen über bestehende Zusammenhänge weit schwieriger; der Sozialwissenschaftler hat es obendrein mit dem Umstand der historischen Wandelbarkeit seiner Untersuchungsmaterie zu tun. Das bedeutet, daß „social engineering“ gegenüber der von Erfolg zu Erfolg schreitenden Technik in zweifacher Weise benachteiligt ist: Erstens ist der theoretische Boden, auf dem die Technik aufbauen kann, solider als die Basis für sozial- und wirtschaftspolitische Eingriffe. Und zweitens kann sich der Techniker auf die Wiederholbarkeit erfolgreicher Rezepte verlassen und stets zu *besseren* Rezepten fortschreiten, während der „Sozialingenieur“ auch von bewährten Rezepten im Stich gelassen werden kann und nach *anderen* (nicht notwendigerweise besseren) Ausschau halten muß.

Unvollkommene Erfolge

Solche melancholischen Gedanken drängen sich einem auf, wenn man Aufgaben und Möglichkeiten der Konjunkturpolitik in den kommenden Jahren zu umreißen versucht. Die konjunkturtheoretischen Erkenntnisse, die vor nahezu vierzig Jahren von Keynes' „General Theory“ ihren Ausgang nahmen, und die stabilitätspolitische Rezeptur, die auf dieser Basis errichtet wurde, zählen zweifellos zu den Glanzstücken neuerer ökonomischer Forschung. Ihre Erfolge haben sich in einer bemerkenswerten Prosperität der entwickelten Industriestaaten niedergeschlagen. Aber immer deutlicher wird erkennbar, daß keine vollkommenen Erfolge erzielt werden konnten und daß das Instrumentarium der Vergangenheit in der heutigen Situation möglicherweise nicht mehr ausreichend ist.

Die Unzulänglichkeiten, die der modernen Konjunkturpolitik schon seit Anbeginn anhaften, sollen kurz gestreift werden, damit die später zu erörtern-

den neueren Probleme klarer als solche zu erkennen sind. Die wichtigste Einsicht, die sich bald nach der durch die Nachkriegserfolge bewirkten Euphorie einstellte, war die Feststellung, daß zwar der befürchtete Rückfall in größere Depressionen vermieden werden konnte, daß dies aber noch keineswegs die Sicherstellung eines gleichmäßigen Wirtschaftswachstums bedeutete. Trotz des massiven Einsatzes konjunkturpolitischer Mittel und der weit größeren Rolle der staatlichen Wirtschaftspolitik konnte der der Marktwirtschaft innewohnende Schwankungsmechanismus nicht voll kompensiert werden. Auf die Frage „Is the Business Cycle Obsolete?“, die sich 1967 eine internationale Konferenz stellte¹⁾, gab es seitens der Teilnehmer aufgrund der zwanzigjährigen Nachkriegserfahrungen fast nur negative Antworten.

Veränderte Zyklen

Allerdings hat die massive wirtschaftspolitische Intervention den Zyklus wesentlich verändert. Wenn er heute vielfach nur aus Wachstumszyklen ohne größere Rückschläge besteht, so ist das ein ganz entscheidender Wandel. Aber die Vermeidung von tiefen Wellentälern wurde nur dadurch erreicht, daß die gesamte Wellenbewegung durch eine expansionistische Grundhaltung angehoben wurde. Diese expansionistische Ausrichtung hat jenen inflationistischen Trend begünstigt, der

¹⁾ M. Bronfenbrenner (Hrsg.): *Is the Business Cycle Obsolete?* New York 1969.

Prof. Dr. Kurt W. Rothschild, 59, ist Vorstand des Instituts für Volkswirtschaftslehre und -politik und Prorektor an der Hochschule für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in Linz.

heute mit der Konjunkturproblematik eng verknüpft ist. Die daraus entstehenden Konflikte erschweren eine wirkungsvolle Preisstabilisierungspolitik ebenso wie die Ergreifung zweckmäßiger konjunkturpolitischer Maßnahmen.

Warum es trotz der tieferen Kenntnis der Zusammenhänge und trotz des größeren wirtschaftspolitischen Engagements nicht gelang, den Zyklus besser in den Griff zu bekommen, ist eine noch nicht ausdiskutierte Frage. Sie soll hier nicht im Detail erörtert werden. Die wichtigsten Probleme sind bekannt. Neben grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über die relative Wirksamkeit fiskalischer und monetärer Instrumente stehen Fragen der Prognosemöglichkeiten, der Entscheidungs- und Wirkungslags öffentlicher Maßnahmen zur Diskussion und damit verbunden verschiedene Ansichten über die Zweckmäßigkeit diskretionärer Handlungen bzw. automatischer Regelmechanismen. Entscheidend für die heutige Situation scheint mir, daß diese schon früher erkannten und fühlbar gewordenen Probleme noch immer einer (zumindest teilweisen) Lösung harren, die auch durch das Auftreten neuer Probleme nicht überflüssig wird. Allerdings werden manche Lösungsvorschläge im Lichte neuerer Erfahrungen modifiziert werden müssen.

Neue Verhaltensweisen

Worin bestehen nun die neueren Entwicklungen, die sich bereits seit längerer Zeit angebahnt haben, aber nun verstärkt auftreten und zu einem Gefühl des Unbehagens und der Unsicherheit in der Theorie und Praxis der Konjunkturpolitik führen? Vier Problemkomplexe scheinen mir von besonderer Bedeutung zu sein. Sie alle stellen die Effizienz der traditionellen konjunkturpolitischen Instrumente — unabhängig von ihren bereits bestehenden Schwächen — in Frage.

Da ist zunächst einmal der Umstand, daß sich die Akteure des Wirtschaftslebens in der Mitte der siebziger Jahre in einem Punkt sehr wesentlich von ihren Vorgängern in den fünfziger und frühen sechziger Jahren unterscheiden: nämlich darin, daß sie ein Vierteljahrhundert Erfahrungen mit einer mehr oder weniger erfolgreichen und von ständiger Inflation begleiteten Anti-Depressionspolitik hinter sich haben. Diese Erfahrungen allein genügen, um Verhaltensweisen zu ändern, die Nützlichkeit mancher bewährter konjunkturpolitischer Instrumente einzuschränken und die Verlässlichkeit der aus der Vergangenheit bezogenen Parameter (Ausmaß der Wirkungen, Dauer von „lags“ etc.) zu verringern. Im wesentlichen haben die Erfahrungen dazu geführt, auch für die Zukunft nur mit kurz anhaltenden Rezessionen und weiteren Preisanstiegen zu rechnen. Das bedeutet,

daß man auf restriktive konjunkturpolitische Maßnahmen normalerweise nicht mehr so rasch und so einschneidend reagiert wie früher, als man noch damit rechnen mußte, sich für eine längere Zeit auf einen knapperen Rahmen umstellen zu müssen. Jetzt hält man in Erwartung eines baldigen neuen Aufschwungs und steigender Preise viele Kauf-, Investitions- und Beschäftigungsentscheidungen aufrecht. Die „klassische“ Konjunkturpolitik findet, daß Maßnahmen in gewohntem Ausmaß nur wenig wirken; massive Eingriffe, die wirken könnten, tragen die Gefahr eines nicht mehr zu kontrollierenden kumulativen Rezessionsprozesses in sich²⁾.

Verminderte Zwänge

Veränderte Verhaltensweisen können allerdings nur dann zum Zuge kommen, wenn die handelnden Personen ihre Verhaltenswünsche auch verwirklichen können. Damit kommen wir zum zweiten Faktor, dessen Gewicht im Laufe der Zeit gewachsen ist. Ein Vierteljahrhundert raschen Wirtschaftswachstums hat in den entwickelten Industriestaaten die Zahl der Unternehmungen und Haushalte, die nicht von der Hand in den Mund leben müssen, bedeutend erhöht. Mehr als in der Vergangenheit können neben den Einkommensströmen auch Vermögensbestände berücksichtigt werden. Der *Zwang*, auf eingetretene oder erwartete Ertrags- und Einkommensminderungen mit einer Revision der Produktions-, Preis- und Ausgabenentscheidungen zu reagieren, ist lockerer geworden. Damit ist die Exaktheit, die die ökonomische Theorie vor allen anderen Sozialwissenschaften auszeichnete, zum Teil verlorengegangen. Sie beruhte auf den — durch die Knappheit der Mittel bedingten — ökonomischen Zwängen, die eine rasche Anpassung an ein verändertes Milieu unausweichlich machten. Mit der Lockerung dieser Zwänge ist das Ausmaß und der Zeitpunkt der Reaktionen flexibler bzw. unbestimmter geworden. Die Reaktionen auf bestimmte konjunkturpolitische Eingriffe werden damit unsicherer und können je nach vorherrschenden Erwartungen von Periode zu Periode wechseln.

Öllgopöistisches Milieu

Zu dieser *Unsicherheit* der Reaktionen kommt verschärfend das *Gewicht* einzelner Reaktionen, das

²⁾ Mir scheint, daß es die aufgrund der Erfahrungen veränderten Verhaltensweisen sind, welche die Wirkung des Keynes'schen Instrumentariums in der Vollbeschäftigungswirtschaft unserer Tage einschränken, und nicht — wie vielfach behauptet wird — der Umstand, daß Keynes' Theorie nur für eine Depressionswirtschaft konzipiert war. Daß Keynes die Vollbeschäftigungsproblematik für seine Zeit voll erfaßte, zeigte seine berühmte kleine Schrift „How to Pay for the War“ aus dem Jahre 1940. Freilich wurde sie nicht immer beherzigt. Die inflatorische Finanzierung des Vietnamkrieges durch die amerikanische Regierung ab 1965 hat nicht unwesentlich zur Verstärkung des Weltinflationstrends und zur Abstumpfung traditioneller stabilitätspolitischer Maßnahmen beigetragen.

sich aus der wachsenden Bedeutung der Oligopole, der multinationalen Konzerne und der Verbände ergibt. Das ist der dritte Problembereich. Hier haben wir es mit einer Entwicklung zu tun, deren Wurzeln weit in die Vergangenheit reichen, die aber in jüngster Zeit besonders große Dimensionen angenommen hat. Konjunkturpolitisch bedeutet diese Entwicklung (die selbstverständlich auch Macht-, Allokations- und Verteilungsprobleme aufwirft) zweierlei:

Erstens führt das oligopolistische Milieu zu einer nach unten immer starrereren Preis- und Lohnstruktur, die – im Zusammenhang mit den anhaltenden Inflationserwartungen – die Konjunkturpolitik vollkommen ihrer Symmetrie beraubt hat. Expansionistische Maßnahmen schlagen sich relativ frühzeitig in Preis- und Lohnsteigerungen nieder, während restriktive Eingriffe eher im Produktions- und Beschäftigungsbereich wirksam werden.

Der zweite Punkt betrifft die Bedeutung der Entscheidungen großer Konzerne und Kartelle. Durch sie werden gelegentlich so breite Bereiche der Wirtschaft berührt, daß einigen Einzelentscheidungen ein Gewicht zukommen kann, das dem staatlichen Konjunkturmaßnahmen nicht viel nachsteht. Da kein Grund für die Annahme besteht, daß diese Entscheidungen stets konjunkturgerecht getroffen werden, bedeuten sie ein besonderes Unsicherheitsmoment für die Konjunkturpolitik. Konnte man sich früher bei aller Vielfalt der Reaktionen doch einigermaßen auf das Gesetz der großen Zahl verlassen, so ist das nun immer weniger der Fall. Einige wenige privatwirtschaftliche Großentscheidungen können wohlgezielte Maßnahmen zunichte machen, selbst wenn sie nicht schon von Anfang an mit dieser Zielsetzung getroffen wurden. Mit der Ausbreitung multinationaler Konzerne, die angesichts ihrer Größe und ihrer vielfältigen Dispositionsmöglichkeiten über noch mehr Handlungsspielraum verfügen als inländische Unternehmen und Verbände, kommt diesem Problem wachsende Bedeutung zu.

Gesellschaftspolitische Konflikte

Der vierte Problembereich schließlich, der einen wirkungsvollen Einsatz des traditionellen Konjunkturinstrumentariums erschwert, ergibt sich aus der engen Verknüpfung des inflationistischen Prozesses mit den grundlegenden ökonomischen Konflikten unserer Gesellschaft. Das rasche Wirtschaftswachstum der Nachkriegsjahre und die Betonung des Wachstumsaspekts erlaubten es lange Zeit, das Verteilungsproblem mehr oder weniger unter den Teppich zu kehren. Aber die bestehende Einkommensstruktur war deswegen noch keineswegs generell akzeptiert. Alte Konflikte schwellten weiter und neue kamen hinzu, weil durch die Ver-

nachlässigung des Verteilungsproblems Anpassungen an die geänderten Verhältnisse einer vollbeschäftigten und in rascher Wandlung befindlichen Wirtschaft versäumt wurden. Die versteinerten Einkommensstrukturen verschärfen die Unzufriedenheit mit angezweifelter Lohn- und Gehaltsdifferenzen, und der alte Konflikt zwischen Löhnen und Profiten verlor nichts von seiner Brisanz.

Dieser aufgespeicherte Konfliktstoff, der in den intensiven Streikbewegungen deutlich zum Ausdruck kommt, trägt entscheidend zu den inflationistischen Tendenzen bei. Der Versuch, die bestehenden Einkommensrelationen zu ändern, führt im anhaltenden Inflationsklima zu sich verselbständigenden Preis-Lohn-, Lohn-Preis- und Lohn-Lohn-Spiralen, die fast unabhängig von der jeweiligen Konjunkturphase weiterlaufen und den wirksamen Einsatz der üblichen stabilitätspolitischen Instrumente erschweren oder unmöglich machen.

Angesichts der hier angeführten längerfristigen Änderungen in den Bedingungen, unter denen die Konjunkturpolitik zu agieren hat, wird es notwendig sein, die Möglichkeiten und Mittel einer solchen Politik neu zu überdenken. Der Theaterdonner, mit dem seit Jahren der Streit zwischen „Fiskalisten“ und „Monetaristen“ über die Bühne geht, hat von diesen Problemen eher abgelenkt. In dieser vieldiskutierten Gegenüberstellung wird es wohl kein „entweder – oder“ geben können. Es geht darum, beide Modelle zu verbessern und den heutigen Umständen anzupassen. Vor allem wird man aber – mit analytischem Verstand und mit Phantasie – Diskussion und Praxis in neue Bahnen lenken müssen. Einige erste und unfertige Gedanken in diese Richtung sollen den Abschluß dieses Aufsatzes bilden.

Gezielte Maßnahmen

Eine Erkenntnis, die man aus den Erfahrungen der letzten Jahre ziehen sollte, dürfte wohl sein, daß eine *globale* Konjunkturpolitik nicht mehr die gleiche Rolle spielen kann wie früher. Der größere Handlungsspielraum, die Rolle der Erwartungen, die verselbständigten Zielsetzungen und Prozesse tragen alle dazu bei, daß die globale Lenkung schwieriger und in ihren Auswirkungen unsicherer geworden ist. Sicherlich könnte man durch eine langanhaltende und rigorose Deflationspolitik Erwartungen und Verhaltensmuster brechen: Von einer Konjunktur- und Stabilisierungspolitik könnte dann aber nicht mehr die Rede sein.

Die traditionelle globale Fiskal- und Geldpolitik wird daher in wachsendem Maß durch gezielte Maßnahmen ergänzt und ersetzt werden müssen.

Bei gezielten Maßnahmen, die von Empfehlungen über Steuern und Subventionen bis zu Geboten und Verboten reichen können, lassen sich relativ gut vorhersehbare Wirkungen in kritischen Bereichen erzielen, ohne daß die Gefahr kumulativer Prozesse zu groß wird. Auf diese Art können Auftriebsprozesse in Engpaßsektoren frühzeitig aufgefangen und strukturelle Umschichtungen erleichtert werden. Es geht darum, die Angebotsstruktur konjunktur- und strukturpolitisch in den entscheidenden Punkten anzupassen, statt sie über die Gesamtnachfrage zu steuern, was — in der Nähe des Vollbeschäftigungsniveaus — leicht zu Überausschlägen führen kann. Sicher können gezielte Maßnahmen zu Mißbräuchen führen. Aber das gilt für *jede* Maßnahme. Man sollte sich durch die ordnungspolitische Lobby nicht zu sehr verschrecken lassen.

Beeinflussung der Erwartungen

Ein weiterer notwendiger Schritt wird schon viel schwieriger sein und stellt große Anforderungen an die Politiker. Es ist die Frage, wie man Erwartungen beeinflussen kann, die nicht notwendigerweise durch heutige Handlungen bestimmt werden. Langjährige Beteuerungen, daß man Preisstabilität anstrebe, verlieren allmählich an Wirkung. Aber eine Politik, die dafür sorgt, daß die Inflationsraten *schwanken*, könnte viel dazu beitragen, das Entstehen einseitig ausgerichteter und schwer zu brechender Erwartungen zu verhindern. Konjunkturpolitik wird mit Hinsicht auf die Erwartungen längerfristig konzipiert werden müssen. Kurzfristige Erfolge können unter Umständen durch ihre Wirkung auf Erwartungs- und Verhaltensmuster spätere Lenkungsmöglichkeiten erschweren und umgekehrt.

Sowohl die Rolle der Erwartungen wie der verteilungspolitische Aspekt deuten ferner darauf hin,

daß erfolgreiche Konjunkturpolitik in Zukunft die Betonung immer stärker auf den zweiten Teil des Wortes legen sollte. „Politik“ im ursprünglichen Sinn wird notwendig sein, um — stets neue — Kompromisse hervorzubringen, die zwar die Verteilungskonflikte nicht aus der Welt schaffen, ihre Austragung aber in Kanäle lenkt, die ein Nebeneinanderbestehen von bewußter Umverteilungs- und Konjunkturpolitik ermöglichen. Die bisher praktizierte Einkommenspolitik ging durch ihre Orientierung am Status quo an dieser Problematik vorbei. „Politik“ wird sicher auch in höherem Maße notwendig sein, um die globalen Wirkungen der Entscheidungen großer Konzerne und Verbände unter Kontrolle zu bringen.

Internationale Abstimmung

Schon diese wenigen Andeutungen lassen erkennen, daß die Konjunkturpolitik vor wichtigen neuen Aufgaben steht und nicht mit leichten Erfolgen rechnen kann. Die Schwierigkeiten wachsen, wenn man den internationalen Zusammenhang einbezieht. Auch hier wird man mit traditionellen globalen Regeln, wie sie in Bretton Woods und beim GATT Pate standen, nicht auskommen können. Die Differenziertheit der Konjunktursteuerung auf nationaler Ebene wird nicht *Parallelität*, sondern *Abgestimmtheit* im internationalen Rahmen erfordern. Man wird Raum für konjunktur- und strukturbedingte Waren- und Regionalregelungen im Außenhandel und für kontrollierte Wechselkursflexibilität schaffen müssen; und man wird wahrscheinlich nicht ohne eine gewisse Kontrolle der Kapitalbewegungen auskommen. Für mehr als diese bloße Erwähnung des internationalen Aspekts reicht der Platz nicht. Sie sollte nur als Hinweis dienen, daß sich die Suche nach einer effizienten Konjunkturpolitik auf nationaler *und* internationaler Ebene abspielen muß.

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,—

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG