

Ulrich Steger

## Regelgebundene Konjunkturpolitik

*Ulrich Steger, geboren in Berlin im Jahre 1943, studierte nach Wehrdienst und kaufmännischer Lehre Wirtschaftswissenschaften in Münster und Bochum, wo er zur Zeit Examen macht. Er war in der gewerkschaftlichen Jugendbildungsarbeit tätig und ist Mitglied des Hans-Böckler-Kreises.*

In jüngster Zeit führt der Mißerfolg der *Schillerschen* Globalsteuerung wieder verstärkt zu einer wissenschaftlichen und politischen Diskussion über die Möglichkeiten einer „regelgebundenen Konjunkturpolitik“. Die dabei entwickelte Konzeption kann in folgenden vier Thesen zusammengefaßt werden:

1. Die antizyklische Globalsteuerung hat nur korrigierenden Charakter. Sie wird erst tätig, nachdem erhebliche Konjunkturausschläge die Eingriffsnotwendigkeit signalisiert haben.

2. Die institutionelle Regelbindung ist vorbeugender Natur. Sie begegnet konjunkturellen Ausschlägen bereits in der Entstehung.

3. Durch die beiden Regelbindungen — gesetzliche Verankerung der gleitenden Paritätsanpassung und potentialorientierte mittelfristige Finanzplanung — ist ein richtiges *timing* der konjunkturpolitischen Maßnahmen gewährleistet, die durch eine kosten-niveauneutrale Lohnpolitik abgesichert werden.

4. Die Geldmenge soll mit Hilfe der Offen-Markt-Politik kontinuierlich und unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage jährlich um einen bestimmten Prozentsatz erhöht werden. Der Satz hängt ab vom Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und der Liquiditätspräferenz (nach *Friedman* und auch *Giersch* ist diese Maßnahme sowohl notwendige als auch hinreichende Bedingung).

Diese auf den ersten Blick überzeugende Konzeption hat in der theoretischen Diskussion viel von ihrem Glanz verloren, was im folgenden kurz ausgeführt und um einige methodologische und politische Aspekte erweitert werden soll.

*Die zugrunde liegende Konjunkturtheorie ist umstritten*

Daß der Gesichtspunkt des rechtzeitigen „Gegensteuerns“ stärker beim konjunkturpolitischen Handeln beachtet werden soll, ist — solange nicht präziser gesagt werden kann, *wie* das geschehen soll — nicht viel mehr als die Binsenwahrheit „vorbeugen ist besser als heilen“. Prophylaxe wird nicht dadurch erreicht, daß der *inside-lag* (also die Periode vom Erkennen bis zur Entscheidung über die wirtschaftspolitischen Maßnahmen) durch regelgebundenes Verhalten verkürzt oder gar aufgehoben wird, der *outside-lag* (von der Entscheidung bis zur vollen Wirksamkeit) aber so lang ist, bzw. nach den vorliegenden empirischen Untersuchungen so stark streut, daß eine prozyklische Wirkung wiederum nicht ausgeschlossen werden kann.

Dies gilt für die *built-in-flexibility* (automatische Konjunkturdämpfung durch progressive Einkommensteuern), die ferner dadurch eine starke Einschränkung erfahren hat, daß die implizit zugrunde gelegte Annahme einer Ausgabenkonstanz nur sehr schwer aufrechterhalten werden kann, ebenso wie für die *formula flexibility* (Bindung des konjunkturpolitischen Handelns an die Entwicklung bestimmter Indices).

Zentrales Problem der Regelsteuerung ist aber die erforderliche Schätzung der mittelfristigen Wachstumsgröße. Betrachtet man die hier erfolgten Fehlprognosen bereits auf kurze Frist und die Streuungsbreiten, mit denen unser Wachstum auf mittlere Sicht geschätzt wird, so gehört schon viel Optimismus dazu, an diese Prognosegröße so entscheidende Folgerungen zu knüpfen. Denn jede Fehlschätzung des Wachstums muß bei den „automatischen“ Anpassungsreaktionen zu sich verstärkenden Ungleichgewichten führen. Insbesondere die „perfekte“ außenwirtschaftliche Absicherung durch bewegliche Wechselkurse verhindert dabei die Kompensation durch entsprechende Außenhandelsveränderungen — sofern das „Floaten“ tatsächlich so funktioniert wie im Modell unterstellt, was nach den jüngsten Entwicklungen sicher nicht unbestritten sein dürfte. Würde aber die Wachstumsgröße jährlich neu geschätzt, d. h. korrigiert, so dürfte die Konzeption der Regelsteuerung sich in praxi nur noch graduell von der „diskretionären Steuerung“ herkömmlicher Art unterscheiden.

Problematisch wäre auch im außenwirtschaftlich durch flexible Wechselkurse abgesicherten System eine wirksame Kontrolle über die Geldmenge, auf jeden Fall müßte jede Geldschöpfung des Bankensektors unterbunden werden. Schließlich ist ja auch die produktivitätsorientierte Lohnpolitik vor allem wegen ihrer einseitigen Kostenorientierung nicht ohne theoretische Kritik geblieben, und solange nicht dafür garantiert werden kann, daß auf den Märkten auch eine Preisflexibilität nach unten erreicht wird, bleibt ihr preisstabilisierender Effekt fraglich.

Diese hier nur sehr verkürzt wiedergegebene Kritik soll nun nicht sagen, daß das Konzept der Regelsteuerung eindeutig widerlegt sei. Vielmehr sollte nur gezeigt werden, daß die zugrunde gelegte Konjunkturtheorie nicht unumstritten ist und in Konkurrenz zu anderen Hypothesen steht. Schwerwiegendere Einwände gegen die Konzeption der Regelsteuerung ergeben sich aber aus wissenschaftstheoretischen und politischen Argumenten.

*Methodologische Einwände*

Der erste Einwand ergibt sich gegen die von den Verfechtern der Regelmechanismen angewandten Argumentationsweise. Sie beruht auf folgendem „Trick“: Ein in der Realität mehr oder weniger praktiziertes Modell (hier die diskretionäre Globalsteuerung) wird mit dem reinen Modell verglichen. Was Wunder, daß die Realität schlecht, das Modell gut abschneidet. Nur hilft diese Argumentation nicht weiter: unterstellt man nämlich für das Modell der Globalsteuerung die gleichen nicht immer offen dargelegten Voraussetzungen, wie sie im Konzept der Regelsteuerung enthalten sind — Rationalität der Wirtschaftssubjekte, Sicherheit der Erwartungen und hinreichend schnelle Anpassungsgeschwindigkeit —, so funktioniert auch die Globalsteuerung „optimal“. Dies gilt aufgrund seiner Prämissen für jedes logisch widerspruchsfreie konstruierte Modell. Ein Urteil über die Vorzugswürdigkeit konkurrierender Systeme kann auf dieser Basis nicht gefällt werden. Verglichen werden — letztlich auch nur über ein Werturteil — können nur praktizierte Systeme, es sei denn, daß das zur Diskussion stehende Modell nicht befriedigend funktioniere. Dieser „Beweis“ kann für das Modell der Globalsteuerung wohl erst nach mindestens drei Konjunkturzyklen angetreten werden — schließlich wird sie erst seit 1967 in der BRD praktiziert —, vorher dürfte die empirische Basis doch zu schmal sein. Und eine generelle Systemkritik, wie wohl notwendig, dürfte wohl von den Verfechtern der Regelmechanismen, die mehrheitlich aus dem konservativen Lager stammten, nicht beabsichtigt sein.

Der zweite methodologische Einwand richtet sich gegen die vorgeschlagene „Entpolitisierung“ des Mitteleinsatzes. Die hier zugrunde liegende „technologische Argumentation“ geht implizit davon aus, daß die von der Exekutive eingesetzten Mittel zur Erreichung der legislativ-formulierten Ziele keinerlei Eigenwert haben und in ihren Handlungsabläufen zu qualitativ gleichen Zielrealisierungsformen (einschließlich der immer vorhandenen Nebenwirkungen) führen. Diese Annahmen hat *Gunnar Myrdal* schon 1933 in seinem Aufsatz über das „Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie“ so vernichtend kritisiert, daß die immer noch unreflektierte Verwendung derartiger Denkschablonen am Methodenbewußtsein der Wirtschaftswissenschaftler zweifeln läßt. Das Werturteil — die „politische Entscheidung“ — kann sich eben nicht auf die Zwecksetzung beschränken, sondern muß auch die unterschiedlichen Mittel, denen Eigenwert nicht abzusprechen ist, und die dadurch bedingten Zielerreichungsabläufe mit einbeziehen. Auch bei gegebener Zwecksetzung sind ökonomische Probleme *nicht* „eindeutig“ lösbar. Zielerreichungsgrad (Quantität) und Zielrealisierungsform (Qualität) sind bei unterschiedlichen Mitteln und deren Kombinationen eben nicht identisch. Der Einsatz von unterschiedlichen Instrumenten führt zu spezifischen Handlungsabläufen, Anpassungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte und Nebenwirkungen — die relative Position der einzelnen im Wirtschaftsprozess (ihre ökonomischen und sozialen Interessen) werden bei unterschiedlichen Mitteln auch unterschiedlich berührt. Einfacher ausgedrückt: Es ist nicht das gleiche, ob eine überschäumende Konjunktur mit Haushaltskürzungen oder Steuererhöhungen zu bremsen versucht wird. Man kann die gesellschaftlichen Folgen wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes allenfalls verschleiern — aufheben kann man sie nicht.

*Ein konservatives Modell*

Bleibt die Klärung der dem Modell der Regelmechanismen zugrunde liegenden politischen Zielvorstellungen. Ich möchte hier die These vertreten, daß dem Regelkonzept eine harmonistische, konservativ-technokratische Grundanschauung zugrunde liegt, die mit demokratischen Vorstellungen, d. h. doch eine möglichst große Teilhabe aller Betroffenen an den Entscheidungen, nur schwer vereinbar ist.

Ursprung der Konzeption ist doch das Bemühen, den — um es überspitzt zu formulieren — angeblich der Tagespolitik und partikularen Interessen verhafteten, auf Wählerstimmen schielenden Politiker aus dem wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß zu eliminieren, um so durch Entpolitisierung den Prozeß auf eine „rationalere“ Stufe zu heben. Diesem Bemühen liegt ein gutes Stück des bildungsbürgerlichen Vorurteils von der Politik als „schmutzigem Geschäft“ zugrunde (ich glaube, man kann darüber ganz offen diskutieren, vor allem seit sich im Zuge der Hochschulreform gezeigt hat, daß auch die Universität nicht eine Hochburg „rein sachbezogener“ und rationaler Entscheidungs- und Konfliktlösungsmechanismen ist). Nur so läßt sich das außerordentliche Selbstbewußtsein rechtfertigen, mit dem sich offenbar manche Wissenschaftler zutrauen, „objektiv“ Richtgrößen von entscheidender politischer Relevanz (Wachstumsraten, Lohngrößen) festzulegen. Hier hat sich Piatons Königtum der Philosophen nur leicht modifiziert erhalten. Die stets offengelassenen Fragen z. B. nach der Zusammensetzung des Gremiums, das die Prognosen, und damit simultan die politischen Entscheidungen, ausarbeitet, nach der Transparenz des Entscheidungsprozesses, der Kontrolle und Nachprüfbarkeit können — wie sicher die weitere Diskussion noch zeigen wird — nicht hinreichend beantwortet werden, weil der Ansatz bereits falsch ist. (Denn nach „politischen“ Gesichtspunkten darf das Gremium ja nicht besetzt werden, weil dann mit der möglichen Kompromißentscheidung die Rationalität wiederum gefährdet ist und das gesamte Problem nur auf eine andere Ebene verlagert wurde.) Dies scheint mir die technokratische Komponente zu sein.

Harmonistisch können die Vorstellungen deswegen genannt werden, weil sie davon ausgehen, daß die unterschiedlichen Interessen — zumindest mittelfristig — auf einen gemeinsamen Nenner: die reibungslose Maximierung des Bruttosozialproduktes, zu bringen sind. Interessengruppen, insbesondere Gewerkschaften, sind überflüssig, weil die Verteilung ja „automatisch“ erfolgt und Verteilungskämpfe schädlich sind, da sie ja die determinierte Wachstumsrate gefährden können. Ob sich die Befürworter der Regelmechanismen über die möglichen ordnungspolitischen Konsequenzen klar sind, die sich daraus ergeben, daß z. B. durch die kostenniveauneutrale Lohnpolitik der gleichgewichtslose Markt der Preisbildung für den Faktor „Arbeit“ für die höhere Rationalität des Systems aufgehoben wird? Wenn dieser gleichgewichtslose Markt — warum nicht dann auch die anderen? Sind sich die Befürworter des Regelkonzeptes ferner nicht bewußt, daß der Versuch, die Verteilung des Sozialproduktes zu einer Restgröße des durch Unternehmerentscheidungen determinierten Wachstums zu machen, Ausdruck einer bestimmten Interessenlage ist?

Es sei schließlich noch angenommen, daß das System mit den oben angegebenen Regelmechanismen eingeführt sei und funktioniere wie unterstellt, Es wird dabei deutlich, daß neue theoretische Erkenntnisse, ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen unerwünscht sind, denn dadurch kann nur die Optimalität des Systems gefährdet werden. Der gesellschaftliche Fortschritt muß *ex definitione* ausgeschlossen werden. Dies ist die konservative Komponente; das „zukunftssträchtige“ Konzept der Regelsteuerung erweist sich zum Schluß als Ideologie des Status quo.

Wer, wie die konservativen Verfechter der Regelbindung, konjunkturelle Probleme der kapitalistischen Wirtschaft glaubt erklären und „heilen“ zu können, ohne die zugrunde liegenden Ursachen im ökonomischen Steuerungsmechanismus zu analysieren, der führt die Wirtschaftswissenschaften wieder auf jenen Weg des realitätsfernen „Modellplatonismus“ zurück, den sie sich eben anschicken zu verlassen. Er setzt sich ferner dem Verdacht aus, in einer Zeit zunehmender Systemkritik durch Propagierung eines abstrakten Modells eines widerspruchsfrei funktionierenden Kapitalismus nicht zur Realitätserkenntnis beizutragen, sondern die Verschleierung der bestehenden Zustände zu betreiben.