

Arndt, Erich

Article — Digitized Version

Konjunkturpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Arndt, Erich (1956) : Konjunkturpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 36, Iss. 3, pp. 133-138

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132247>

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.

ABHANDLUNGEN

Konjunkturpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft

Dr. Erich Arndt, Hamburg

Theoretiker und Politiker haben viel darüber gestritten, ob die Vollbeschäftigung als Dauerzustand mit dem System der Marktwirtschaft zu vereinbaren sei. Dabei dürfte es nicht zu bezweifeln sein, daß gerade im System der Marktwirtschaft die stärksten Antriebskräfte zu einer vollen Ausnutzung der vorhandenen Produktionskapazität liegen. Ihr immanentes Ziel muß also die Vollbeschäftigung sein. Die Entwicklung der Industriegesellschaft hat uns ein Wohlstandsniveau gebracht, dessen Erhaltung die Dauervollbeschäftigung verlangt. Die Verfeinerung der Wirtschaftsbeobachtung und der konjunkturpolitischen Mittel sollte den rechtzeitigen Ausgleich der Konjunkturschwankungen und das Wachhalten der wirtschaftlichen Antriebskräfte gestatten. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, die Stärke der konjunkturpolitischen Mittel abzutasten und eine zweckentsprechende Koordinierung durchzuführen. In großen Zügen arbeitet der Verfasser die Ansatzpunkte für die wirtschaftspolitischen Werkzeuge, ihre konjunkturelle Wirksamkeit und ihre Einsatzmöglichkeiten heraus und versucht, Richtlinien für ihre Koordinierung aufzustellen.

Mit Arbeitsteilung und Massenproduktion hat das Industriezeitalter zu einer Förderung des allgemeinen Wohlstands geführt, die in der Geschichte der wirtschaftenden Menschheit wohl ohne Beispiel ist. Sie wurde erkaufte durch mancherlei Bedrohungen der menschlichen Existenz und der Stabilität der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, unter denen die konjunkturelle Depression und Krise mit ihrer Massenarbeitslosigkeit an hervorragender Stelle steht.

Fehlt es auch nicht an Stimmen, die ein gewisses Maß konjunktureller Schwankungen als Preis für höhere Produktivität und wirtschaftlichen Fortschritt in Kauf zu nehmen geneigt sind, so ist doch festzustellen, daß gerade die durch die industriellen Lebens- und Arbeitsformen und die Wirtschaftsschwankungen bewirkte außerordentliche Aktualisierung des Bedürfnisses nach sozialer Sicherheit es den westlichen Demokratien immer schwerer macht, eine längerfristige Massenarbeitslosigkeit zuzulassen. Der Ausgleich der Konjunkturschwankungen und das Bestreben, ein Wachstum des Sozialprodukts bei stabilem Geldwert und größtmöglicher Beschäftigung zu erreichen, sind damit nicht mehr allein ein ökonomisches Ziel der Wohlförderung, sondern darüber hinaus ein politisches Ziel ersten Ranges und eine Lebensfrage der westlichen Welt geworden.

Es sind drei jeweils grundverschiedene Situationen in der Volkswirtschaft denkbar, auf die die Konjunkturpolitik stößt und die ihr die Aufgaben stellen. In einer bereits eingetretenen Depression gilt es für die Konjunkturpolitik, den Abstieg zu bremsen und eine Erholung einzuleiten. In einer Volkswirtschaft, die sich auf dem Wege von der Unterbeschäftigung zur Vollbeschäftigung befindet, muß die Konjunkturpolitik vor allem verhüten, daß der Expansionsprozeß vorzeitig gebremst wird. Schon hier wird deutlich, daß Hand in Hand mit der Konjunkturpolitik eine Strukturpolitik betrieben werden muß, die Disproportionali-

täten im Wachstum der einzelnen Produktionsfaktoren und Wirtschaftsbereiche verhindert. Hat schließlich eine Volkswirtschaft den Zustand der Vollbeschäftigung erreicht, so ist es Aufgabe der Konjunkturpolitik, Übersteigerungstendenzen, die die Gefahr eines Rückschlages in sich tragen, zu verhindern und ein Wachstum des Sozialprodukts bei stabilem Geldwert sicherzustellen. In allen drei Situationen treten andere Mittel der Konjunkturpolitik in den Vordergrund und erlangen jeweils ein anderes Gewicht.

Ohne Zweifel stellt die Situation der Vollbeschäftigung oder — genauer gesagt — die Sicherung der Wirtschaftsexpansion bei stabilem Geldwert die größten und zugleich am schwersten erfüllbaren Anforderungen an die Konjunkturpolitik. Dieser Situation kommt gegenwärtig besondere Aktualität zu. Spätestens im vergangenen Jahr hat die westdeutsche Wirtschaft diesen kritischen Zustand der Vollbeschäftigung erreicht. Bereits im Spätsommer und Herbst machten sich gewisse Übersteigerungstendenzen mit Preissteigerungen im Investitionsgütersektor, vor allem in der Bauwirtschaft und im Bereich der Grundstoffe, bemerkbar. Sie sind gegenwärtig durch saisonale Einflüsse überdeckt, werden aber im Frühjahr mit großer Wahrscheinlichkeit wieder sichtbar werden. In dieser Situation ist für die Konjunkturpolitik in Westdeutschland die Frage besonders wichtig, welche wirtschaftspolitischen Mittel eingesetzt werden können, um Übersteigerungstendenzen sowohl im Investitions- als auch im Verbrauchsgütersektor zu verhindern und ein Wachstum des Sozialprodukts bei stabilem Geldwert zu gewährleisten. Damit ist bereits gesagt, daß eine wirksame Konjunkturpolitik auf das gesamte Arsenal wirtschaftspolitischer Mittel zurückgreifen muß. Die wichtigsten dieser Werkzeuge sollen hier nach Ansatzpunkt, konjunktureller Wirksamkeit, Einsatzmöglichkeit, Durchsetzbarkeit und Koordinierungsmöglichkeit beurteilt werden.

DAS KONKRETE ZIEL

Wir gehen zu diesem Zweck von einem stark vereinfachten, für unsere Zwecke jedoch noch hinreichend präzisen Modell aus. Zunächst sei an die einfache Tatsache erinnert, daß — gesamtwirtschaftlich gesehen — neues Einkommen nur durch Ausgaben entsteht, daß also für die Reproduktion des Sozialprodukts Ausgaben in gleicher Höhe in der betreffenden Periode erforderlich sind. Das in Höhe des Sozialprodukts entstehende Volkseinkommen einer Periode wird entweder für Konsumzwecke ausgegeben oder gespart. Sind die von dem Personenkreis der Investoren getätigten Investitionsausgaben — dieser Kreis deckt sich nur zum geringen Teil mit dem Personenkreis der Sparer — ebenso groß wie die Sparsumme, so besteht ein Kreislaufgleichgewicht, das heißt: das Sozialprodukt wird in gleicher Höhe — nominal und real — reproduziert. Beziehen wir jetzt das reale Wachstum des Sozialprodukts in die Betrachtung ein, so kann die Aussage wie folgt erweitert werden: Bleibt das Wachstum der Ausgabengruppen — Investitions- und Verbrauchsausgaben — im Rahmen des Wachstums des Sozialprodukts zu bisherigen Preisen, so haben wir es mit einer expandierenden Wirtschaft bei stabilem Geldwert zu tun. Überschreiten die Ausgabengruppen jenes Wachstum des Sozialprodukts bei Vollbeschäftigung, so tritt eine Inflationslücke auf, die die unangenehme Eigenschaft hat, kumulativ zu wachsen, wenn nicht von außen her eingegriffen wird. Das konkrete Ziel der Konjunkturpolitik bei Vollbeschäftigung wird also unter allen Umständen darin bestehen müssen, das Wachstum der Ausgabengruppen so unter Druck zu halten, daß es über die durch das reale Wachstum des Sozialprodukts gezogene Grenze nicht hinausstoßen kann, und damit also eine Inflationslücke zu verhindern.

KONJUNKTURELLE WIRTSCHAFTSPROPAGANDA

Eine erste Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen, besteht ohne Zweifel in einer auf konjunkturpolitische Ziele ausgerichteten Wirtschaftspropaganda. Von diesem Mittel ist auch in letzter Zeit in der westdeutschen Konjunkturpolitik reger Gebrauch gemacht worden, wahrscheinlich sogar in einem ökonomisch kaum mehr zu rechtfertigenden Ausmaß. Der unvoreingenommen Urteilende kann sich des Verdachts nicht erwehren, daß hier aus der Not eine Tugend gemacht wird, daß also — mit anderen Worten gesagt — die mangelnde Anwendbarkeit und zeitgerechte Durchsetzbarkeit anderer und stärkerer Mittel den Wirtschaftspolitiker in die Rolle des Propagandisten gedrängt haben.⁶ Das soll nicht heißen, daß eine konjunkturelle Wirtschaftspropaganda nutzlos oder gar schädlich sei — ganz im Gegenteil. Nur darf man die sehr bescheidenen Grenzen ihrer Wirksamkeit nicht übersehen. Welche Wirkungen hat nun diese konjunkturelle Wirtschaftspropaganda, und wo liegen ihre Grenzen? Daß den psychologischen Faktoren eine wesentliche Rolle im Konjunkturprozeß zukommt, ist nicht erst eine Erkenntnis der neuesten Konjunkturforschung. Berücksichtigt man, daß der Ablauf der Wirtschaftsprozesse

von den Entscheidungen der einzelnen Haushalte und Unternehmen gesteuert wird, daß ferner diese Entscheidungen weitgehend von den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte abhängen, so wird die Bedeutung des psychologischen Faktors offenkundig. Die Verbrauchsausgaben der Haushalte hängen ab von der Höhe des Einkommens und von der Verbrauchseignung, und diese wiederum von den Erwartungen über die künftige Tendenz der Güterpreise. Besteht also die Gefahr, daß die Verbrauchsausgaben jene kritische Grenze überschreiten und eine Inflationslücke aufreißen, so kann mit geeigneter wirtschaftspolitischer Propaganda die Verbrauchseignung verringert, die Sparneigung also erhöht und damit eine Schließung der drohenden Inflationslücke angebahnt werden. Diese Maßnahme wird jedoch in der Regel nur als Prophylaxe wirksam sein. Ist ein inflationistischer Prozeß erst einmal im Gange, so dürfte sich die Verbrauchseignung in jedem Fall erhöhen, ja unter Umständen gar — bei starker und andauernder Inflationstendenz — in ein Sekundärstadium der Entspaltung einmünden, das sich propagandistischer Beeinflussung weitgehend entzieht. Ebenso sind nun auch die Investitionsausgaben durch die Investitionseignung bestimmt, die wiederum von der Höhe des Zinssatzes und den erwarteten Gewinnen abhängt. Auch hier ist eine Beeinflussung der Erwartungen unter Umständen möglich und wirksam; aber auch hier halten sich die Beeinflussungsmöglichkeiten in bescheidenen Grenzen.

Diese Grenzen sind bereits durch den Ansatzpunkt dieses Mittels der Konjunkturpolitik gekennzeichnet: durch die Erwartungen. Das heißt aber auch, daß jeder Versuch, diese Grenzen zu überschreiten — etwa mit einer Aufforderung an die Verbände, Preisdisziplin zu halten u. ä. —, nicht nur wenig Erfolg bringen dürfte, sondern darüber hinaus für die Aufrechterhaltung eines strukturell richtigen Wachstums der Wirtschaft sogar eine Gefahr bedeuten kann. Stabiles Preisniveau (Geldwert) heißt ja nicht Preisstarre. Im Gegenteil: die einzelnen Preise können und müssen sich sogar in einer Marktwirtschaft verändern, wenn die Strukturpolitik nicht unnötig strapaziert werden soll. Überdies wird mit einer Verhinderung partikulärer Preissteigerungen, die unter Umständen ja durch Preissenkungen in anderen Bereichen kompensiert werden, die außenwirtschaftliche Expansionsbremse ausgeschaltet. Preissteigerungen auf einzelnen Märkten bedeuten nämlich Ausfuhrückgang und Einfuhrsteigerung bei den betreffenden Gütern und damit einen kontraktiven Impuls. Aber noch aus einem weiteren Grunde dürfte die Heranziehung der Verbandsdisziplin zur Verhinderung von Preissteigerungen nicht ungefährlich sein. Sie könnte sich leicht als Bumerang erweisen, insofern sie den Kartellfreunden ein nur schwer widerlegbares Kartellargument in die Hand spielt. Ganz ohne Zweifel dürfte eine Übertragung von Ordnungsfunktionen an Verbände in Wettbewerbsbereichen ein Kartellverbot in diesen Sektoren nicht mehr rechtfertigen. Aus alledem ist der Schluß zu ziehen, daß eine auf wirt-

schaftliche Stabilität ausgerichtete konjunkturelle Wirtschaftspraganda bei Vollbeschäftigung sich auf den Ansatzpunkt der Erwartungen zu beschränken hat. Sie ist deshalb trotzdem sinnvoll und auch wichtig, wenn man sie in ihren begrenzten Möglichkeiten nicht überfordert.

LOHNPOLITIK

Wir haben das Einkommen als eine wesentliche Determinante der Verbrauchsausgaben kennengelernt. Die Einkommenspolitik und im engeren Sinne die Lohnpolitik gewinnt deshalb gerade in einer vollbeschäftigten Wirtschaft ein besonderes konjunkturpolitisches Interesse. Werden die Einkommen in einem Ausmaß erhöht, daß die Verbrauchsausgaben über die reale Zuwachsrate des Sozialprodukts hinausstoßen, so wird damit eine Inflationslücke aufgerissen, die ein Wachstum der Wirtschaft bei stabilem Geldwert unmöglich macht. Die noch größere Gefahr liegt nun aber darin, daß von einem bestimmten kritischen Punkt an — wenn sich das Inflationsbewußtsein allgemein durchsetzt — die Verbrauchsneigung steigt, ja unter Umständen ein Entsparen eintritt, was wiederum — zusammen mit einer steigenden Investitionsneigung — in einer sekundären Phase zu einer kumulativen Vergrößerung der Inflationslücke führt. Berücksichtigt man, daß die gesamte Sparsumme in Westdeutschland annähernd 20 Mrd. DM beträgt (davon rund $\frac{2}{3}$ bei Sparkassen), so werden die großen Gefahren inflationistischer Preissteigerungen für die Volkswirtschaft deutlich. Nun weist allerdings die Konsumneigung ein beträchtliches Beharrungsvermögen auf, das jedoch mit der Inflationsempfindlichkeit der Bevölkerung schwankt. Die beträchtliche Inflationsempfindlichkeit gerade der westdeutschen Bevölkerung dürfte es aber nicht ratsam erscheinen lassen, ein längerdauerndes und stärkeres Ansteigen des Preisniveaus zuzulassen.

Diese Überlegungen ziehen vor allem auch der Lohnpolitik in einer vollbeschäftigten Wirtschaft Grenzen, die nicht ohne Gefahr für die Stabilität der Gesamtwirtschaft überschritten werden dürfen. Fatalerweise ist jedoch gerade bei Vollbeschäftigung die Gefahr einer solchen Grenzüberschreitung besonders akut. Die Bildung der Lohnhöhe ist bei einem organisierten Arbeitsmarkt das Ergebnis der Verhandlungsmacht der Organisationen, also von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Diese Verhandlungsmacht aber ist abhängig von der Anzahl der Träger der Organisation, von der Interessenstärke und Solidarität des Verbandes und von der ökonomischen Situation auf dem Arbeits- und Absatzmarkt. Es ist nun kein Geheimnis, daß in der vollbeschäftigten Wirtschaft eine gewisse Machtüberlegenheit der Gewerkschaften erkennbar wird. Dies liegt nicht nur daran, daß die Unternehmer bei der Konkurrenz um die Arbeitskräfte ohnehin geneigt sind, mit den Effektivlöhnen den Tariflöhnen voranzueilen. Auch die Möglichkeiten, bei Lohnkostensteigerungen infolge günstiger Überwälzungschancen auf den Absatzmarkt ausweichen zu können, wirken sich in einer Schwächung ihrer Verhandlungsmacht aus. Auf der anderen Seite aber wird

die fehlende oder sehr geringfügige Arbeitslosigkeit in Verbindung mit dem lohnstrategischen Gesichtspunkt einer in dieser Situation leichten Durchsetzbarkeit von Lohnerhöhungen die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften erheblich stärken und damit die Gefahr jener Grenzüberschreitung aktualisieren.

Aus diesem Tatbestand sind von den Ökonomen die unterschiedlichsten Schlußfolgerungen gezogen worden. Der Amerikaner Galbraith hat in seinem „Concept of Countervailing Power“ die Frage erwogen, ob es nicht Aufgabe des Staates sei, mit der Aufrechterhaltung einer leichten Unterbeschäftigung für ein Machtgleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen und damit die Gefahr jener Grenzüberschreitung zu bannen. Andere namhafte Ökonomen haben auf Grund der Erfahrungen mit vollbeschäftigten Wirtschaften resignierend festgestellt, daß offenbar eine Alternative zwischen Vollbeschäftigung verbunden mit Inflation und stabiler Währung verbunden mit Unterbeschäftigung bestünde, wenn man die Lohnbildung den Arbeitsmarktparteien überläßt. Wir glauben, daß es hier noch einen dritten Weg gibt, der allerdings besonders hohe Anforderungen an die gesamtwirtschaftlichen Einsichten der Beteiligten stellt. Gelingt es, die Arbeitsmarktverbände davon zu überzeugen, daß Wirtschaftswissenschaften und Statistik in zunehmendem Maße in der Lage sind, ihnen die Daten für eine nicht-inflationistische Lohnpolitik zu liefern, und gelingt es ferner, sie an der extremen Ausnutzung temporärer Machtpositionen zu hindern und zum Maßhalten zu bewegen, so dürfte damit für eine gesamtwirtschaftlich richtige Lohnpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft viel gewonnen sein. Die weitere Voraussetzung dafür ist allerdings, daß es zu einer Koordinierung der Lohnpolitik auf beiden Seiten kommt.

ZOLLPOLITIK

Auch die Außenhandelspolitik wird bei vollbeschäftigter Wirtschaft in den Dienst eines Expansionsprozesses bei stabiler Währung gestellt werden müssen. Hier stoßen wir bereits auf einen ersten konjunkturellen Ausgleichsmechanismus. Steigen die Preise im Inland, so wird damit bei gleichen Wechselkursen bereits die Ausfuhr verringert und die Einfuhr verstärkt. Damit wird aber eine Bremse für den weiteren Preisanstieg wirksam (vorausgesetzt, daß in den Partnerländern nicht gleichfalls inflationistische Entwicklungen bestehen). Besteht Ablieferungspflicht für Devisen, so kommt ferner eine geldpolitische Bremse hinzu, denn die Verringerung eines Ausfuhrüberschusses oder die Vergrößerung eines Einfuhrüberschusses wirkt dann wie eine kontraktive Offenmarktpolitik der Notenbank. Im Sinne der Zielsetzung einer Konjunkturpolitik bei Vollbeschäftigung, ein Wachstum der Wirtschaft bei stabiler Währung zu gewährleisten, gilt es diesen Ausgleichsmechanismus zu verstärken. Das Mittel dazu wird nicht in einer Schwächung der Ausfuhr zu suchen sein, sondern vor allem in einer Begünstigung der Einfuhr. Das läßt sich bei den noch kontingentierten Einfuhren nur durch eine Verstärkung der Liberalisierung erreichen und im übrigen durch

Herabsetzung der Zölle. Beide Maßnahmen aber dürfen auf die harten Widerstände der betroffenen Interessentengruppen stoßen. Es ist daher kein Wunder, daß der Forderung des Wirtschaftsministers nach einer zollpolitischen Ermächtigung mit dem offensichtlich sekundär rationalisierten Argument begegnet wurde, die Demokratie gerate in Gefahr, wenn das Parlament bei Zollherabsetzungen übergangen werde.

Hierzu ist festzustellen, daß es nicht Aufgabe des Gesetzgebers sein kann, Wirtschaftspolitik zu betreiben, dazu arbeitet er zu langsam. Das Parlament kann immer nur die Grenzen der Wirtschaftspolitik abstecken, und eine Zollermächtigung an den Wirtschaftsminister würde sich innerhalb dieser Grenzen bewegen. Die Demokratie dürfte durch eine Gefährdung der wirtschaftlichen Stabilität weit eher in Gefahr geraten als durch eine Zollermächtigung zur Aufrechterhaltung dieser Stabilität. Außerdem ist nicht zu übersehen, daß der sogenannte „Schutz Zoll“ von seiner ursprünglichen Funktion, unterentwickelte Bereiche der Volkswirtschaft gegenüber weiterentwickelten des Auslandes zu schützen, viel verloren hat und in weiten Bereichen zum Schutze sehr meßbarer ökonomischer Interessen einzelner Gruppen geworden ist.

FISKALPOLITIK

Zu einem besonders wichtigen Konjunkturfaktor ist die staatliche Finanzpolitik geworden, also die Einnahmen- und Ausgabenpolitik des Staates. Ohne Zweifel hat sie ihrer Begründung nach weder konjunktur- noch überhaupt wirtschaftspolitische Ambitionen. Sie dient zur Befriedigung von Gesamtheitsbedürfnissen, woraus sie die Berechtigung ableitet, Teile des Sozialprodukts für diese Zwecke in Anspruch zu nehmen. Sicherlich war die staatliche Finanzwirtschaft vor 50 Jahren konjunkturpolitisch wenig interessant. In einer Zeit aber, in der die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik und auch in vielen anderen westlichen Ländern mit rund einem Drittel am Sozialprodukt beteiligt sind, hat es keinen Sinn mehr, von einer konjunkturpolitischen Neutralität der staatlichen Finanzwirtschaft zu sprechen. In Wirklichkeit ist sie zu einem Konjunkturfaktor ersten Ranges geworden. Man kann es mit Rücksicht auf die hier bezogene Fragestellung der Konjunkturpolitik bei Vollbeschäftigung auch so formulieren: Es gibt keine Inflationslücke (oder auch Deflationslücke), die so groß ist, als daß sie nicht allein durch finanzpolitische Maßnahmen geschlossen werden könnte. Damit wird zwar die ursprüngliche Zielsetzung der Finanzpolitik durch eine andersartige überdeckt, die Kluft zwischen beiden ist aber keineswegs so groß, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Auch in der Finanzwirtschaft gibt es konjunkturelle Ausgleichsmechanismen, die automatisch auf eine Abschwächung der Schwankungen hinwirken. Auf der Ausgabenseite sind es vor allem Subventionen, Fürsorgeleistungen und Arbeitslosenunterstützungen, die in der ansteigenden Konjunktur fallen und in der Depression wachsen. Noch wichtiger aber ist wohl der steuerliche Ausgleichsmechanismus auf der Einnahmenseite. Bei unveränderten Steuersätzen und gleichblei-

benden Staatsausgaben wird sich in der ansteigenden Konjunktur ein Einnahmen-Uberschuß ergeben, der einer in der Hochkonjunktur immer vorhandenen Tendenz der Ausgabengruppen, über die Zuwachsraten hinauszustoßen, entgegenwirkt und damit eine bremsende Wirkung auslöst. Der Einnahmen-Uberschuß wird um so höher und damit die Bremswirkung um so stärker sein, je mehr die Progressionssteuern dominieren.

Von diesen Einnahmen-Uberschüssen sind die reinen Kassenüberschüsse im Haushalt scharf zu trennen. Bei jenen handelt es sich um Überschüsse, für die im Haushalt kein Verwendungszweck vorgesehen ist. Kassenüberschüsse entstehen dagegen dadurch, daß bestimmte Haushaltsausgaben zeitlich verschoben werden. Bei der Bildung solcher Kassenüberschüsse spielen konjunkturelle Gesichtspunkte nicht die geringste Rolle, was selbstverständlich nicht heißt, daß sie der Konjunktur gegenüber indifferent sind. Die Ansammlung solcher Fonds kann — wie gegenwärtig in Westdeutschland die nicht abgerufenen Besatzungskosten und die noch nicht verausgabten Mittel für die Wiederbewaffnung — dem Konjunkturpolitiker willkommen sein. Aber dieses Zusammentreffen ist rein zufällig, und darin liegen zugleich auch die großen konjunkturellen Gefahren der Fondswirtschaft. Da der Zeitpunkt der Fondsauflösung nicht durch die konjunkturelle Situation, sondern allein durch den Ansammlungszweck bestimmt wird, ist durchaus damit zu rechnen, daß die Auflösung in einem konjunktur-ungünstigen Zeitpunkt erfolgt. Die Gefahr für die wirtschaftliche Stabilität ist dadurch besonders erhöht, daß Milliarden in einem unter Umständen kurzen Zeitraum in den Einkommenskreislauf zurückfließen.

Die Fondsbildung hat also weder mit den immanenten Ausgleichsmechanismen noch überhaupt mit aktiver Konjunkturpolitik etwas zu tun. Eine konjunkturpolitische Koordinierung der Finanzpolitik kann nur darin gesehen werden, die Wirksamkeit jener Ausgleichsmechanismen zumindest zu erhalten (passiv), ja — wenn nötig — aktiv durch zusätzliche Maßnahmen zu verstärken. Diese Verstärkung wäre auf der Einnahmenseite etwa dadurch zu erzielen, daß die Steuersätze in der Hochkonjunktur erhöht und in der Depression gesenkt werden; die Staatsausgaben wiederum wären in der Hochkonjunktur zu reduzieren und in der Depression zu erhöhen. — Die traditionelle Finanzpolitik sieht leider anders aus. Es sei in diesem Zusammenhang nur an die Steuererhöhungen und Ausgabensenkungen in der großen Krise erinnert, die zweifellos zu ihrer Verschärfung beigetragen haben. Eine Reihe von Steuern (so etwa Umsatzsteuer, Biersteuer, Einkommensteuer u. a.) und auch die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wurden erhöht, die Staatsausgaben dagegen durch Abbau der Beamtengehälter, Einschränkung der Wohnungsbausubventionen usw. vermindert. Man sprach damals sogar von einer „finanzpolitischen Selbstdisziplin, von der Wohl und Wehe des Staates in hohem Maße abhängt“. Damit aber wurden die Ausgleichsmechanismen nicht verstärkt, sondern in ihrer Wirkung kompensiert.

Welche Folgerungen ergeben sich für eine konjunkturelle Finanzpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft? Auch in der gegenwärtigen Finanzpolitik wird die gefährliche Tendenz sichtbar, die konjunkturellen Ausgleichsmechanismen in ihrer Wirkung abzuschwächen oder gar auszuschalten. Berücksichtigt man die gewaltigen Kriegsfolgelasten, die immer noch große Lücke im Wohnungsbestand, den Nachholbedarf im Straßenbau und vieles andere, so wird man sich kaum darüber wundern dürfen, daß jeder Milliarde Einnahmen-Überschuß in der staatlichen Finanzwirtschaft ein Mehrfaches an bisher latenten Ausgabenwünschen gegenübertritt. Nimmt die staatliche Finanzpolitik aber den Einnahmen-Überschuß für neue Ausgaben im nächsten Haushaltsjahr in Anspruch — und allein der Bundeshaushalt ist um 2,5 Mrd. gewachsen —, so wird damit offensichtlich der steuerliche Ausgleichsmechanismus außer Kraft gesetzt. Eine staatliche Fondsbildung aus Kassenüberschüssen des Haushalts kann dabei — selbst wenn sie gegenwärtig unter konjunkturellem Gesichtspunkt willkommen wäre — die künftigen Gefahren für die wirtschaftliche Stabilität nur noch vergrößern, wenn die Fondsauflösung nicht konjunkturpolitisch koordiniert wird. In dieser Situation kann die Ablehnung von Steuerensenkungen durch den Finanzpolitiker mit konjunkturpolitischen Argumenten allenfalls dahingehend beurteilt werden, daß er mit einem Feigenblatt vom Baume konjunkturtheoretischer Erkenntnis seine fiskalischen Interessen zu verdecken sucht. Mit anderen Worten: das Argument, einen konjunkturell unerwünschten Ausgabenimpuls durch Ablehnung von Steuerensenkungen verhindern zu wollen, wäre doch nur dann stichhaltig, wenn die Maßnahmen des Finanzpolitikers wenigstens jenes Maß an passiver Konjunkturpolitik erkennen ließen, das in der Erhaltung der konjunkturellen Ausgleichsmechanismen besteht.

Ohne Zweifel müssen Steuerensenkungen, wenn die Steuerersparnis voll in die Ausgabengruppe eingeht, gleichfalls den konjunkturellen Ausgleichsmechanismus lahmlegen. Das braucht aber durchaus nicht ganz der Fall zu sein, und zwar aus zwei Gründen: Bei einer Senkung der direkten Steuern wird in den einzelnen Haushalten immer ein Teil des vergrößerten Nettoeinkommens gespart werden, und auch in den Unternehmen wird die Steuerersparnis nicht voll in die Investitionsfinanzierung fließen, sondern ein Teil wird mit großer Wahrscheinlichkeit zur Konsolidierung und Schuldentilgung verwandt werden. Diese Tendenzen können durch geeignete Mittel der Steuerpolitik verstärkt werden. Bei den Lohn- und Gehaltsempfängern wird eine Erweiterung des steuerbegünstigten Sparens die Sparneigung zweifellos vergrößern. Besondere Probleme ergeben sich in den Unternehmen. Steuerergünstigungen für Investitionsaufschub oder gar eine Investitionssteuer sind gerade in der vollbeschäftigten Wirtschaft ein zweischneidiges Schwert. Da der Zuwachs des Sozialprodukts aus Beschäftigungsvermehrung und Arbeitszeitverlängerung nicht mehr gespeist wird, bleibt als einzige Wachstumsquelle die

Rationalisierung. Mit den genannten Maßnahmen aber könnte jene Wachstumsquelle allzu leicht verstopft werden, will man nicht die Investitionskontrolle bis zu jenem fragwürdigen Grad vorantreiben, Erweiterungsinvestitionen und Schaffung neuer Arbeitsplätze zu erschweren und arbeitsparende Rationalisierungsinvestitionen zu begünstigen. Ein Ausweg wäre es allerdings, im Bereich der Unternehmen Steuervergünstigungen an den Tatbestand der Konsolidierung und Schuldentilgung — eventuell verbunden mit Sperrfristen — zu knüpfen. Unter bestimmten Umständen wäre der Stilllegung der Steuerersparnis mit kreditpolitischen Mitteln nachzuhelfen.

Abschließend hierzu kann also festgestellt werden, daß gegenüber der vollständigen Verausgabung von Einnahmen-Überschüssen durch die öffentliche Hand die Alternative der Steuerensenkungen, eventuell unterstützt durch steuerliche Begünstigungen des Sparens und der Schuldentilgung, unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten vorzuziehen ist. Eine konjunkturelle Fiskalpolitik, die den Konjunkturpolitiker befriedigen könnte, ist das freilich nicht. Sie wäre allein dann gegeben, wenn die öffentliche Hand ihre Einnahmen-Überschüsse, etwa durch Schuldentilgung beim Zentralbanksystem, stillgelegt und vielleicht sogar die Bildung und Auflösung von Kassenüberschüssen im Haushalt — etwa über einen variablen Etat und auch erforderlichenfalls mit einer Ableitung der aufzulösenden Fonds auf Auslandsmärkte — unter konjunkturpolitische Ziele stellt.

KONJUNKTURELLE GELD- UND KREDITPOLITIK

Ein letztes, keineswegs aber geringstes Mittel der Konjunkturpolitik in der vollbeschäftigten Wirtschaft ist die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank. Die Ausgabenströme der Verbrauchs- und Investitionsausgaben entspringen letztlich dem Reservoir des Geld- und Kreditvolumens, auf das die Notenbank einen entscheidenden, wenn auch nicht totalen (Sparsumme!) Einfluß hat. Mit Hilfe der Diskont-, Reservesatz- und Offenmarktpolitik und gegebenenfalls auch mit Kreditrestriktionen kann die Notenbank die Schleusentore dieses Staubeckens weiter öffnen oder schließen.

Nun ist die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank keineswegs die ultima ratio, als die sie meist angesehen wird; sie kann mit fein dosierten Maßnahmen — wie die Erhöhung der Diskont- und Reservesätze im August letzten Jahres gezeigt hat — konjunkturellen Übersteigerungstendenzen entgegenwirken. Es ist zwar ein Nachteil, daß die Maßnahmen der Notenbank, ihrer Eigenart entsprechend, wenig gezielt und daher immer etwas global wirken. Der große Vorteil aber ist der, daß die Notenbank in Erfüllung ihrer vornehmsten Aufgabe, die Währung stabil zu erhalten, autonom ist und damit als die einzige wirtschaftspolitische Instanz gelten kann, die in ihrer Politik unmittelbaren Interesseneinflüssen vollständig entzogen ist. Hat man die Bedeutung dieser Tatsache für die wirtschaftliche Stabilität einer Volkswirtschaft einmal erfaßt, so ist es nur ein kleiner Schritt zu der Forderung, diesen Status der Notenbank unter allen Um-

ständen zu erhalten. In diesem Punkt gibt das in Vorbereitung befindliche Notenbankgesetz zu gewissen Besorgnissen Anlaß. Weder die Einflußnahme der Regierung auf die Stellenbesetzung noch der vorgesehene Verwaltungsrat und Beirat sind geeignet, die notwendige Autonomie der Notenbank zu gewährleisten. Der vorgesehene Bundesbankrat dürfte bereits ein Gremium hervorragender Geld- und Kredittheoretiker sein, sonst wäre er falsch zusammengesetzt. Welchen anderen Sinn sollte ein Beirat, der wohl nur zum geringen Teil aus Fachleuten besteht, also haben als den, früher oder später von den Wirtschaftsgruppen her Einfluß auf die Notenbankpolitik zu nehmen.

Demgegenüber ist die Forderung nach einer unabhängigen Notenbankpolitik, die allein dem Ziel der Währungsstabilität verpflichtet ist, gerade von einer Konjunkturpolitik bei Vollbeschäftigung besonders in den Vordergrund zu rücken. Dabei ist vor allem folgender Zusammenhang von großer Bedeutung: Die Notenbank wird ihre Ziele mit um so leichteren Mitteln erreichen, als die Währungsstabilität bereits besteht und ihre Sicherung in der Zukunft durch Maßnahmen der Notenbankpolitik als unumstößlich angesehen wird. In einer solchen Situation gehen von geringfügigen Maßnahmen der Notenbank nicht nur sehr merkbare direkte geld- und kreditpolitische Wirkungen aus, sie haben daneben auch einen außergewöhnlichen psychologischen Effekt über die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte. Erwarten diese dagegen nicht, daß die Notenbank die Währungsstabilität erhalten kann — und hier sei auf das Beispiel skandinavischer Länder hingewiesen —, so wird sie allerdings unter Umständen zu Eingriffen gezwungen, die nur die Alternative offenlassen, die Vollbeschäftigung der Währungsstabilität zu opfern.

DURCHSETZBARKEIT UND KOORDINIERUNG

Wie ist nun die Brauchbarkeit und Anwendbarkeit der vorgelieferten Werkzeuge vom Standpunkt des Konjunkturpolitikers zu beurteilen? Stellen wir einmal die Frage, ob ein konjunktureller Niedergang in den Ausmaßen der großen Krise vor rund einem Vierteljahr-

hundert heute zu vermeiden wäre und ob es gelingen könnte, ein Wachstum der Wirtschaft bei stabilem Geldwert zu erreichen, so kann man wohl antworten: von der Wirtschaftswissenschaft her gesehen, ja; denn sie hat in den letzten Jahrzehnten die hierfür erforderlichen Werkzeuge zusammengetragen. Von der Durchsetzbarkeit, Zeitgerechtigkeit und Koordinierung des Einsatzes her gesehen, wären von diesem Optimismus allerdings erhebliche Abstriche zu machen. Von den dargestellten Werkzeugen sind dem Konjunkturpolitiker unmittelbar nur zwei zugänglich: die konjunkturelle Wirtschaftspropaganda und die Notenbankpolitik. Der ersteren sind enge Grenzen gezogen. Sie richtet sich an die Erwartungen der wirtschaftenden Menschen und ist in ihrer Wirksamkeit sehr weitgehend von dem erfolgreichen Einsatz der übrigen Mittel abhängig, die sie immer nur ergänzen, nie aber ersetzen kann. Gelingt es nicht, eine nicht-inflatorische Lohnpolitik zu erreichen, bleibt die Zollpolitik dem Konjunkturpolitiker verwehrt, dient die staatliche Finanzpolitik rein fiskalischen Zielen ohne jede konjunkturpolitische Orientierung, so wird die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank, konjunkturpolitisch gesehen, restlos überfordert und dürfte damit unter Umständen wirklich zur ultima ratio werden. Will sie ihrer Aufgabe — der Erhaltung der Währungsstabilität — trotzdem gerecht werden, so bedeutet das nichts anderes, als daß jene unpopuläre Alternative zwischen Vollbeschäftigung und Inflation auf der einen Seite und Währungsstabilität und Unterbeschäftigung auf der anderen Seite tatsächlich besteht. Ein Entweichen aus diesem Alternativzwang gibt es nur, wenn dem Konjunkturpolitiker alle Werkzeuge der Konjunkturpolitik nicht nur bereitgestellt, sondern auch zugänglich gemacht werden. Das aber heißt, daß wir ein im Gesamtinteresse liegendes Wachstum des Sozialprodukts bei stabiler Währung nur erreichen können, wenn es gelingt, zumindest Lohnpolitik, Außenhandelspolitik, staatliche Finanzpolitik und Notenbankpolitik — insbesondere aber die beiden letzteren — konjunkturpolitisch zu koordinieren.

Summary: Counter-cyclical Policy in an Economy with Full Employment. The topical interest acquired by the demand for social security in consequence of the prevailing patterns of living and working and of the fluctuations of trade, have made it increasingly difficult for the democracies of the west to permit of prolonged mass unemployment. It has become one of the most prominent political aims of our time to maintain balance in spite of fluctuations and to ensure the continued growth of the national product with a stable exchange rate and an optimum level of employment. Basing himself on the present state of trade in western Germany, the author investigates the tools of economic policy available to pursue these ends, and the most important of these tools are then analyzed as to their point of impact, counter-cyclical efficiency, applicability, practicability, and possibility of coordination.

Résumé: La politique de conjoncture dans l'économie du plein emploi. Les revendications de sécurité sociale provoquées par l'évolution industrielle et les fluctuations économiques ne permettent plus aux démocraties occidentales de tolérer un chômage en masse de long terme. Les démocraties poursuivent donc comme but primaire d'équilibrer les fluctuations de conjoncture et d'augmenter le produit du travail de la nation, tout en assurant un maximum de plein emploi et en gardant la stabilité de la valeur monétaire. Partant de la situation de conjoncture actuelle de l'Allemagne Occidentale, l'auteur examine les moyens de politique économique à employer dans ce but, surtout du point de vue de leur mode d'emploi, zone d'influence conjoncturelle, valeur pratique et possibilité de coordination.

Resumen: La política coyuntural en la economía de plena ocupación. La actualización del anhelo por seguridad social originada por las formas de vida y trabajo industriales pone a las democracias occidentales ante la difícil tarea de evitar una desocupación de las masas de larga duración. La igualación de las fluctuaciones coyunturales y los esfuerzos por conseguir el crecimiento del producto social con un estable valor de la moneda y un máximo de ocupación, hoy constituyen un objeto político de primer orden. Saliendo de la actual situación coyuntural de Alemania occidental, el autor investiga que medios político-económicos puedan ser empleados para estos fines y examina los más importantes medios en relación con el punto de partida, aplicación, eficacia coyuntural y posibilidad de coordinación.