

Schmahl, Hans-Jürgen

Article — Digitized Version

Voraussetzungen nationaler Konjunktursteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schmahl, Hans-Jürgen (1970) : Voraussetzungen nationaler Konjunktursteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 1, pp. 60-63

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134069>

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.

Voraussetzungen nationaler Konjunktursteuerung

Dr. Hans-Jürgen Schmahl, Hamburg

Die Interdependenz wirtschaftlich relevanter Vorgänge hört nicht an den Landesgrenzen auf. Das ist besonders einleuchtend für den Fall einer Volkswirtschaft, die – wie die Bundesrepublik Deutschland – mit anderen in institutioneller Integration (EWG) verbunden ist. Dabei ist nicht nur an diese formalisierte Art des Zusammenhangs zu denken, sondern auch an die nicht weniger bedeutsame funktionelle Integration unserer Volkswirtschaft in die Weltwirtschaft. Immerhin werden auch jetzt noch weit mehr als die Hälfte der Außenhandelsumsätze (nach dem Stand von 1968, Spezialhandel: 60,8 %) mit Nicht-EWG-Ländern abgewickelt. In der Diskussion der letzten Jahre ist die aus einer engen weltwirtschaftlichen Verflechtung entstehende Problematik in der Bundesrepublik vor allem unter dem Aspekt der „importierten Inflation“ gesehen worden. Darin kam einmal zum Ausdruck, daß Stabilitätserwägungen meistens weit vor Beschäftigungssorgen rangierten. Zum anderen zeigte sich darin die Neigung, mehr die empfangenen als die ausgestrahlten Impulse zu registrieren. Für ein Land, das weltwirtschaftlich stark integriert ist und zur Spitzengruppe der Industrienationen in der westlichen Welt zählt¹⁾, sind jedoch beide Wirkungsrichtungen und beide Effekte – auf Stabilität und Beschäftigung – von Bedeutung. Daraus ergeben sich spezielle Probleme für die Konjunkturpolitik.

Wichtiger Außenhandel

Das wichtigste Bindeglied zwischen einer Volkswirtschaft und der übrigen Welt ist im allgemeinen

¹⁾ Mit einem Anteil an den Welthandelsumsätze von 10,3 % stand die Bundesrepublik 1968 an zweiter Stelle hinter den USA mit 16,0 %. Das Bruttonsozialprodukt in jeweiligen Preisen und zur jeweiligen Dollar-Parität umgerechnet lag 1967 mit 121,4 Mrd. DM an zweiter Stelle hinter den USA (803,9 Mrd.) und damals noch vor Japan mit 115,0 Mrd. Dollar. Quellen: International Monetary Fund, International Financial Statistics, Oktober 1969, S. 32 f.; OECD, National Accounts of OECD-Countries 1958–1967, Paris 1969, S. 10.

ihr Außenhandel. In bestimmten Zeiten können die grenzüberschreitenden Geld- und Kapitalströme allerdings ähnlich bedeutend für die wirtschaftliche Entwicklung sein, und in manchen Ländern spielen Dienstleistungen an das Ausland eine wichtige Rolle. Die Bundesrepublik Deutschland exportierte 1968 rd. 24 % ihres Bruttonsozialprodukts, wenn man die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde legt. Grob vereinfacht heißt das: Jeder vierte Arbeitsplatz hängt direkt von der Nachfrage des Auslands ab. Andererseits ist die Bundesrepublik aber auch als Nachfrager auf den Auslandsmärkten von großer Bedeutung. Dabei besagt es relativ wenig, daß ihr Anteil an der Welteinfuhr (Einfuhr aller Länder der westlichen Welt, Spezialhandel) 9,0 % beträgt²⁾. Die Bedeutung unserer Volkswirtschaft als Nachfrager ist nämlich für eine Reihe benachbarter Länder ungleich größer. Von der Ausfuhr (Spezialhandel) der Volkswirtschaften Kontinentaleuropas gingen 1966 im Durchschnitt 18,6 % in die Bundesrepublik Deutschland. Über dem Durchschnitt lagen die Niederlande und Österreich mit jeweils fast 27 %, Belgien, Luxemburg, Italien und Frankreich mit rd. 21, 20 und 19 %³⁾. Der Außenhandel dieser Länder wird also erheblich von der Nachfrage – und damit von der Konjunktur – der Bundesrepublik beeinflußt.

Vom jeweiligen Anteil der Ausfuhr am Bruttonsozialprodukt hängt es ab, in welchem Maße Ausfuhr schwankungen zu Produktions- und Beschäftigungsschwankungen führen. Nach einer im HWWA vorgenommenen Untersuchung hat der konjunk-

²⁾ Im Jahre 1968. Vgl. International Financial Statistics, Oktober 1969, S. 33.

³⁾ Vgl. G. Großer: Internationale Rückwirkungen von Konjunkturschwankungen in der Bundesrepublik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 14. Jahr (1969), S. 139.

turelle Rückgang der deutschen Einfuhr in der Rezession 1966/67 in fast allen westeuropäischen Ländern nennenswerte Kontraktionseffekte auf die Produktion gehabt. Sie machten direkt – also ohne Berücksichtigung der vermutlich ebenso großen Sekundärwirkungen – in einigen Fällen im Jahresdurchschnitt rd. ein Prozent des nominalen Bruttosozialprodukts aus⁴). Zweifellos würden bei Wahl eines kürzeren Zeitraums – und saisonbereinigter Daten – noch weit größere Kontraktionswirkungen auf die Produktion der am meisten betroffenen Länder festzustellen sein. Bei einer schärferen und länger anhaltenden Rezession in der Bundesrepublik wären erhebliche Produktionseinbußen der Partnerländer zu erwarten, die ihrerseits einen negativen Bumerangeffekt auf die deutsche Ausfuhr und damit auf die deutsche Konjunkturentwicklung haben würden. Die Bundesrepublik Deutschland spielt also eine sehr wichtige Rolle für das wirtschaftliche Gedeihen ihrer Umwelt. Je besser sie dieser Rolle gerecht wird, desto besser wird letztlich auch ihre eigene Konjunkturentwicklung sein.

Globalsteuerung möglich

Aus der Tatsache, daß recht enge wechselseitige Zusammenhänge zwischen der Konjunktur im Inland und im Ausland bestehen, ergibt sich allerdings nicht zwingend die Folgerung, daß eine globale Steuerung der nationalen Volkswirtschaften nicht mehr möglich sei, wie der Vizepräsident der EWG-Kommission, Hellwig, meint⁵). Träfe das zu, so hieße dies unter den heutigen Umständen, daß eine Steuerung des Wirtschaftsprozesses überhaupt unmöglich wäre. Die bisherige Erfahrung zeigt, daß selbst die EWG vom Stadium einer gemeinsamen Wirtschaftsablaufspolitik noch weit entfernt ist. In einem weiteren Rahmen fehlen sogar jegliche institutionelle Voraussetzungen für eine über nationale Wirtschaftsablaufspolitik. Eine nationale Konjunkturpolitik, die sich an den vier Hauptzielen Beschäftigung, Wachstum, innere und äußere Stabilität ausrichtet, ist jedoch durchaus innerhalb gewisser Toleranzen möglich, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind:

- Sie muß außenwirtschaftlich abgesichert sein im Sinne des stabilitätspolitischen Ziels (Wechselkursproblematik).
- Der „exogene Faktor“ Weltkonjunktur muß so beschaffen sein, daß eine genügend große Auslandsnachfrage die Vollbeschäftigung auch der stark exportorientierten Wirtschaftszweige sichert.

Im ersten Punkt geht es um die Lockerung des internationalen Preiszusammenhangs. Denn die-

ser führt jedenfalls mittelfristig zur internationalen Angleichung der Preisniveaus. Ob dabei die „weniger stabilen“ oder die „stabileren“ Volkswirtschaften das Tempo bestimmen, hängt von der Verteilung der Gewichte ab. Die Erfahrung spricht dafür, daß die „stabileren“ Länder über den Status einer qualifizierten Minderheit nicht leicht hinauskommen. Für ein Land mit dem strengen Stabilitätspostulat des § 1 Stabilitätsgesetz – der schlicht „Stabilität des Preisniveaus“ ohne jede Relativierung fordert – bedeutet das in der Tat die Notwendigkeit, eine Schleuse einzubauen, die ein Angleichen des eigenen Preispegels an den ständig steigenden des Auslands verhindert. Diese Schleuse heißt: Beweglichkeit des Wechselkurses, in welcher Form auch immer.

Sicherung weltweiter Expansion

Auch zur Sicherung der weltwirtschaftlichen Expansion und damit einer genügend großen Auslandsnachfrage können bewegliche Wechselkurse einen wichtigen Beitrag leisten, wenn sie allgemein eingeführt sind. Dann verhindern sie nämlich überall außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und damit zahlungsbilanzbedingte Restriktionen und Rückfälle in den Protektionismus, die in den letzten Jahren eine zunehmende Bedeutung gewonnen haben. Ein einzelnes Land dagegen kann sich nicht durch bewegliche Wechselkurse oder eine andere Art der „außenwirtschaftlichen Absicherung“ gegen die beschäftigungspolitischen Konsequenzen einer weltwirtschaftlichen Stagnation oder Rezession schützen. In der bisherigen Nachkriegszeit sind noch keine ernsthaften Probleme dieser Art für die Bundesrepublik aufgetreten. Allein der zeitweilige Exportrückgang im Jahre 1964, ausgelöst durch eine Rezession in Italien und Stagnationstendenzen in Frankreich und einigen kleineren Ländern, gab einen gewissen Vorgeschmack davon, was eine konjunkturbedingte Nachfrageflaute in wichtigen Partnerländern für unsere Wirtschaft bedeutet.

Für ein weltwirtschaftlich so stark verflochtenes Land wie die Bundesrepublik Deutschland gibt es eine absolute Grenze der konjunkturpolitischen Autonomie, nämlich die Weltkonjunktur. Sie entzieht sich, abgesehen von dem Stimulationseffekt einer expansiven deutschen Konjunktur, der Beeinflussung durch unsere Wirtschaftspolitik. Und sie ist wegen des hohen Anteils der Ausfuhr am Bruttosozialprodukt so bedeutend für die Wirtschaftsentwicklung im Inland, daß in einer weltweiten Rezession die Vollbeschäftigung nicht aufrechtzuerhalten wäre. Beruhigend ist allein, daß das Streben nach Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum im Ausland offensichtlich viel ausgeprägter ist als das Bemühen um Stabilität deutscher Vorstellung. Dieser in der Bundesre-

4) G. Großer: Internationale Rückwirkungen, a. a. O., S. 145 ff.

5) Auf der Suche nach einem Konzept. In: Handelsblatt vom 27./28. Juni 1969.

publik oft beklagte Sachverhalt hat also durchaus eine positive Kehrseite.

Nicht ausgenutztes Stabilitätsgesetz

Wenn beide Bedingungen — die stabilitätspolitische Absicherung nach außen und eine genügend große Auslandsnachfrage — erfüllt sind, ist eine autonome Konjunkturpolitik also auch heute möglich. Es wäre dann zu prüfen, ob auch die internen Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Konjunkturpolitik vorliegen. Die Bundesrepublik besitzt seit 1967 mit dem Stabilitätsgesetz⁶⁾ ein in der Welt einzigartiges „Grundgesetz der Wirtschaftsablaufspolitik“. Dieses Gesetz verpflichtet Bund und Länder zu einer Wirtschafts- und Finanzpolitik, die die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beachtet. Sein § 1 schreibt vor, daß die Ziele „Stabilität des Preisniveaus“, „hoher Beschäftigungsstand“, „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ sowie „stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“ gleichzeitig anzustreben sind. Eine ganze Reihe von Instrumenten sind im Gesetz verankert worden, die — wie z. B. die Konjunkturausgleichsrücklage und die Variation steuerlicher Abschreibungssätze — von großer Wirksamkeit sein können. An Instrumenten für eine erfolgversprechende Globalsteuerung, also für eine umfassende und prophylaktische Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Größen, fehlt es demnach nicht.

Dennoch sind die bisherigen Erfahrungen mit dieser Politik nicht ausschließlich positiv. Datiert man ihren Beginn auf die Übernahme des Wirtschaftsressorts durch Karl Schiller bei der Etablierung der Großen Koalition im Dezember 1966, dann sind folgende Phasen zu beobachten: Zu Beginn die Rezession als Erbe der Ära Erhard, ab Anfang 1967 Ankurbelungsmaßnahmen, etwa Mitte 1967 die „Talsole“ der Konjunktur, danach ein rascher Aufschwung, der Anfang 1969 in einen Boom einmündete und in der zweiten Jahreshälfte zum Verlust der inneren Stabilität bei Fortbestehen des Außenwirtschaftlichen Überschüttungleichgewichts führte. Damit ist das Grundziel jeder Konjunkturpolitik, nämlich die Glättung der zyklischen Schwankungen, nicht erreicht worden. Doch spricht dies nicht gegen die Funktionsfähigkeit der Globalsteuerung. Die krassesten Fehlentwicklungen waren vielmehr auf die Lähmung der Wirtschaftspolitik während des Wahljahres zurückzuführen.

Prognostische Fehlleistungen

Über den Verlauf, den die Entwicklung bei rechtzeitiger Aufwertung der DM — spätestens im März 1969 — genommen hätte, kann man zwar

⁶⁾ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967, Bundesgesetzblatt I, S. 582 ff.

nur Vermutungen anstellen. Doch spricht vieles dafür, daß die potentielle preispolitische Wirkung der Aufwertung — das Preis- und Kostengefälle zum Ausland dürfte durch sie beseitigt sein — wahrscheinlich in viel größerem Umfange realisiert worden wäre als in der Spätphase des Booms.

Ist die „Schuldbzurechnung“ für den letzten Teil der bisherigen Entwicklung unter dem Regime der Globalsteuerung auch unschwer vorzunehmen, so ist doch auch manche Schwäche in der Handhabung dieser Politik festzustellen, die auf andere Ursachen hindeutet. So hat sich gezeigt, daß eine der wichtigsten Voraussetzungen der Konjunkturpolitik, nämlich hinreichend zutreffende Prognosen, in den beiden letzten Jahren nicht erfüllt war. Gleich zweimal nacheinander, sowohl 1968 wie 1969, ist die Stärke der Auftriebskräfte ganz erheblich unterschätzt worden⁷⁾. Nun ist es problematisch, Prognosewerte mit Realisationen zu vergleichen. Denn im Zweifel stimmen die Annahmen der Prognose mit den tatsächlichen Bedingungen der Realisation schon deshalb nicht überein, weil die Prognose Verhaltensänderungen auslöst, die sie nicht berücksichtigen kann. Doch in den beiden genannten Jahren war die Diskrepanz so groß, daß sie nur durch die Wahl falscher Hypothesen erklärt werden kann. Hier hat besonders die Überschätzung der Dämpfungswirkungen eine wichtige Rolle gespielt, die von der Abwertung des englischen Pfundes (Herbst 1967), den zahlungsbilanzpolitischen Maßnahmen der USA (Ende 1967) und der „Ersatzaufwertung“ der DM (November 1968) auf die Ausfuhr der Bundesrepublik erwartet wurden. Hinzu kam eine Unterschätzung der Auftriebskräfte im Ausland, die wiederum teilweise die Fehleinschätzung bei den genannten Außenwirtschaftlichen Maßnahmen erklärt.

Diese Prognosefehlleistungen — die übrigens durchaus nicht typisch für die bisherige Arbeit auf diesem Gebiete sind⁸⁾ — sprechen jedoch nicht etwa gegen die Benutzung von Prognosen überhaupt. Jedes zukunftsgerichtete Disponieren setzt Prognosen voraus. Unterschiede bestehen nur darin, ob die Einschätzung der künftigen Lage rein intuitiv oder mit Hilfe der heute zu Gebote stehenden wissenschaftlich fundierten Methoden (die ohne Frage verbessерungsbedürf-

⁷⁾ So hatte z. B. die Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsforschungsinstitute im Herbst 1967 für 1968 einen Anstieg des nominalen Bruttonsozialprodukts um 6,8 % prognostiziert, während er tatsächlich 9,4 % betrug. Im Herbst 1968 lautete die Prognose dieses Aggregates für 1969 6,5 %, während sie tatsächlich rd. 11 % betragen haben dürfte. Quelle: Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V., Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1967, ... im Herbst 1968 und ... im Herbst 1969, jeweils Anhang „Die wichtigsten Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung“.

⁸⁾ Vgl. dazu W. L a m b e r t s und L. S c h ü s s l e r: Zur Treffsicherheit von Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, 1967, Heft 4.

tig sind) vorgenommen wird. Je häufiger und je stärker die Einschätzung der künftigen Lage korrigiert werden muß, desto größer sind allerdings die Schwierigkeiten für die Konjunkturpolitik, deren Instrumente ohnehin fast ausnahmslos relativ schwerfällig sind.

Neues Instrument: formula flexibility

Zur Schwerfälligkeit der Instrumente kommt diejenige der Entscheidungsträger. Sie geht im Extremfall, wie sich gezeigt hat, sogar bis zur Lähmung. Solche Erfahrungen sowie die Tatsache, daß die wenigsten Politiker sachlich überhaupt in der Lage sind, die Konsequenzen bestimmter wirtschaftspolitischer Handlungen oder Unterlassungen zu beurteilen, geben den Forderungen Auftrieb, die einen Teil der wirtschaftspolitischen Entscheidungen durch Regelmechanismen oder -halbmechanismen (*formula flexibility*) ersetzen wollen. Beispiel eines Regelmechanismus wäre der flexible Wechselkurs, Beispiel eines Halbmechanismus das Modell des crawling peg. Im ersten Fall führen „die Marktkräfte“ unverzüglich und ohne Begrenzung zu Veränderungen des Wechselkurses. Im zweiten dagegen folgt einer bestimmten Veränderung einer Referenzgröße – hier: des Kassa-Devisenkurses – zwingend die Neufestsetzung der Währungsparität. Sie orientiert sich jedoch an einem längerfristigen Durchschnitt der Kassakursbewegung, um nicht jede Zufallschwankung nachzuvollziehen. Regler dieses Typs sind auch auf vielen anderen Gebieten denkbar. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 1969 angeregt zu prüfen, ob nicht auch die Finanzpolitik und die Geld- und Kreditpolitik einem „regelgebundenen Verhalten“ unterworfen werden sollten⁹⁾.

⁹⁾ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1969, Ziffer 271 f.

Die internen Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Konjunktursteuerung sind vorhanden, wenn sie auch noch verbessерungsbedürftig und verbessерungsfähig sind. Die stabilitätspolitische außenwirtschaftliche Absicherung ist dagegen nur fürs erste durch die Aufwertung der DM gegeben. Dieses Problem wird wiederkehren, wenn die Unterschiede zwischen der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik und derjenigen vieler anderer Länder erhalten bleiben. Eine Lösung in Form erhöhter Wechselkursflexibilität scheint sich jedoch auf internationaler Ebene anzubahnen¹⁰⁾.

Internationale Beschäftigungspriorität

Es bleibt das Problem einer Sicherung der weltwirtschaftlichen Expansion. Die Einsicht, daß Vollbeschäftigung eine unerlässliche Voraussetzung für soziale und politische Stabilität ist, hat sich in allen Ländern durchgesetzt. Die Fähigkeit, eine solche Politik auch zu praktizieren, ist immer wieder unter Beweis gestellt worden. Ohne zwingenden Grund wird die Wirtschaftspolitik dieses Ziel wohl in keinem Lande hinter anderen zurückstellen. Der wichtigste Grund für einen Verzicht auf Vollbeschäftigungspolitik ist in jüngerer Zeit in den meisten Fällen die Rücksicht auf ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht gewesen. Gelingt es, solche Ungleichgewichte künftig durch flexiblere Wechselkurse zu vermeiden, dann entfällt damit eine große potentielle Gefahr für eine einigermaßen stetige weltwirtschaftliche Expansion. Denn unter solchen Bedingungen können alle Länder ihren Beitrag dazu leisten und gewiß sein, die Gegenleistung in Form genügender Auslandsnachfrage jederzeit zu erhalten.

¹⁰⁾ Vgl. H.-J. Schmahl: Durchbruch zur Flexibilität. In: WIRTSCHAFTSDIENST (1969), Nr. 10, S. 539 f. Eine voll verwirklichte Wirtschaftsgemeinschaft könnte als Währungsblock mit starken Paritäten im Innenverhältnis ausgestattet werden.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

Jahresbezugspreis DM 90,— für das erste,
DM 25,— für jedes weitere Exemplar

VERLAG WELTARCHIV GMBH · 2 HAMBURG 20 · EPPENDORFER LANDSTRASSE 106