

Schachtschabel, Hans Georg

Article — Digitized Version

Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schachtschabel, Hans Georg (1972) : Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 7, pp. 354-357

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134420>

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.

Konjunkturpolitik

Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus

Hans G. Schachtschabel, Mannheim

Für die BRD lassen sich seit 1958 drei Konjunkturzyklen feststellen. Die Zykluslänge — von Tiefpunkt zu Tiefpunkt gemessen — betrug jeweils vier bis fünf Jahre, allerdings mit zeitlich verschieden ausgeprägten Auf- und Abschwungsphasen.

Der letzte Konjunkturzyklus beginnt mit dem Tiefpunkt im Frühjahr 1967. Die sich anschließende Aufschwungsphase nimmt etwa ab Spätherbst 1967 ihren Anfang und mündet im Sommer 1968 in eine Phase der Hochkonjunktur ein, deren Höhepunkt im Spätsommer 1969 liegt. Nach Überschreitung des konjunkturellen Höhepunktes folgt eine etwa zweijährige Abschwungsphase, die zur Jahreswende 1970/71 von einem kurzfristigen konjunkturellen Zwischenhoch unterbrochen wird. Der Kon-

¹⁾ Es erübrigt sich, den letzten Konjunkturzyklus eingehend nachzuzeichnen. Zu einer derartigen Beurteilung bietet sich der vom Sachverständigenrat (SVR) im Jahresgutachten 1970/71 entwickelte Gesamtindikator in Verbindung mit der Zeitreihe der Wachstumsraten des realen Bruttosozialproduktes (BSP) an. — Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 142 bis 145, sowie Jahresgutachten 1971/72, Ziff. 192 ff.

Prof. Dr. Hans G. Schachtschabel, 58, ist Leiter des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Seine Spezialgebiete sind Allgemeine Volkswirtschaftspolitik sowie Sozialpolitik und Genossenschaftswesen.

junkturzyklus schließt zur Jahreswende 1971/72 mit einem Tiefpunkt ab.¹⁾ Der sich gegenwärtig abzeichnende Aufschwung setzt früher ein als erwartet.

Konjunkturpolitische Versäumnisse

Nach Meinung des Sachverständigenrates reichen die wichtigsten konjunkturpolitischen Versäumnisse in die frühe und mittlere Phase des Aufschwungs, also in die Zeit vor 1970 zurück.²⁾ Die späteren konjunkturpolitischen Entscheidungen konnten allenfalls die Intensität, nicht aber die Tendenz der konjunkturellen Ausschläge beeinflussen.

Ohne die Fehlerquellen im einzelnen nachzuweisen³⁾, kann davon ausgegangen werden, daß über den genannten Zeitraum die beschäftigungs- und wachstumspolitischen Zielsetzungen der Regierung weitgehend erreicht wurden. Als gravierende konjunkturelle Erscheinung, und dies gilt für die Gesamtdauer des letzten Wachstumszyklus, muß die mangelnde Stabilität des Preisniveaus konstatiert werden.

Frage ist, ob die Lehren aus dem letzten Konjunkturzyklus dazu beitragen können, gerade das auf-

²⁾ Vgl. SVR, Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 203.

³⁾ Vgl. dazu im einzelnen: SVR, Jahresgutachten 1969/70, Ziff. 231 ff.; Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 188 ff.; Jahresgutachten 1971/72, Ziff. 233 ff.

gekommene Problem inflationärer Tendenzen zu lösen.

Forderung nach gemeinsamen Aktivitäten

Das konjunkturpolitische Handeln ist vor allem durch die immer weiter fortschreitende außenwirtschaftliche Verflechtung auf dem Güter- und Kapitalektor erschwert worden. Die bei den Handelspartnern aufgetretenen inflationären Tendenzen wurden zu einem maßgeblichen Teil in die BRD importiert.

Die durchaus begrüßenswerten wachsenden Integrationsbestrebungen mit dem sichtbaren Ergebnis zunehmender Abhängigkeit des binnenwirtschaftlichen vom ausländischen Preisniveau dürfen auf keinen Fall unterbrochen werden. Denn es würde zweifellos zu einem wohlfahrtsmindernden außenwirtschaftlichen Interventionismus oder gar Protektionismus kommen. Im Bereich des internationalen Währungswesens ist es aber auch nicht länger vertretbar, einseitig von Zeit zu Zeit Wechselkursparitäten festzusetzen, die im wesentlichen nur kurzfristig wirksam sind und im übrigen lediglich Symptome kurieren.

Die in der BRD im Oktober 1969 viel zu spät und keineswegs ausreichend vollzogene DM-Aufwertung sowie das im Mai 1971 durchgeführte Floaten haben zweifellos zur Sicherung der außenwirtschaftlichen Flanke beigetragen. Doch sind derartige Maßnahmen nicht mehrmals wiederholbar, vor allem wegen der damit verbundenen latenten Unsicherheit für die Exportwirtschaft. Auch die in letzter Zeit von Großbritannien vollzogene Freigabe des Wechselkurses des englischen Pfundes beweist, daß Alleingänge üblich werden können, wenn der Mut zum gemeinsamen Handeln nicht gefunden wird.

Aus den angedeuteten Verhältnissen ergibt sich das zwingende Erfordernis, auf der Grundlage der Vereinbarungen von Washington am 17./18. 12. 1971 so bald wie möglich eine funktionsfähige Neuordnung des Weltwährungssystems zu realisieren.

Auch die Integration innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bedarf weiterführender Impulse. Denn mit zunehmender Verwirklichung eines wirtschaftlich geeinten Europas wird es immer notwendiger, nicht nur den Gemeinsamen Markt auszubauen, sondern auch konkret die Europäische Währungsunion zu schaffen. Diese Feststellung schließt ein, daß es für die EWG schnell und zügig um eine für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik gehen muß, aus der konsequenterweise auch eine gemeinsame Konjunkturpolitik zu realisieren ist.

Der letzte Konjunkturzyklus liefert genügend Beispiele dafür, daß die von einzelnen Mitgliedstaaten, so auch von der BRD, isoliert getroffenen wirtschafts-, währungs- und konjunkturpolitischen Maßnahmen nicht mehr voll wirksam sind oder nicht genügend durchschlagen. Die erfreuliche sozialökonomische Integration verlangt wesensgemäß nach gemeinsamen oder zumindest koordinierten Aktivitäten.

Neue konjunkturpolitische Konzeption

In der BRD wird seit dem Beginn des letzten Konjunkturzyklus eine neue konjunkturpolitische Konzeption vertreten und praktiziert, die eine makroökonomische Steuerung darstellt und als „Globalsteuerung“ bezeichnet wird.⁴⁾ Insofern erscheint es aufschlußreich, den Einfluß dieser Makropolitik auf den binnenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf zu überprüfen und daraus entsprechende Lehren zu ziehen.

Vorausgeschickt sei, daß nach der neuen konjunkturpolitischen Konzeption neben der Mikropolitik, die als Ordnungs- bzw. Wettbewerbspolitik die Beziehungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte auf dem Markt (Markt- oder Selbststeuerung) reguliert, die Makropolitik nach indikativer Art eine planvolle Beeinflussung globaler Größen anstrebt.⁵⁾ Gemeint ist eine rationale Wirtschaftspolitik, die nach einem abgestimmten, mittelfristig orientierten Gesamtkonzept vorgeht.

Ausgangspunkt rationaler Wirtschaftspolitik sind die Steuerungsgrundlagen Diagnose und Prognose, Jahresprojektion und Maßnahmenprogramme, sämtlich niedergelegt im Jahreswirtschaftsbericht und dort verknüpft mit kritischen Auseinandersetzungen über die vom SVR im Jahresgutachten erarbeiteten Ergebnisse. Der letzte Konjunkturzyklus läßt erkennen, daß der Eignungsgrad dieser Steuerungsgrundlagen zur Konjunkturlenkung im wesentlichen von zwei Komponenten abhängig ist:

Einerseits davon, ob und in welchem Umfang die Entscheidungssubjekte auf politischer Ebene (Bundesregierung, Bundesbank, Länder, Gemeinden), im Bereich der autonomen Gruppen (Tarifpartner) sowie auf Mikroebene die prognostizierten Daten und projektierten Zielsetzungen zur Grundlage ihres Verhaltens machen.

Andererseits davon, wie sich der Verbindlichkeitscharakter der Steuerungsgrundlagen darstellt oder

⁴⁾ Die rechtliche Grundlage ist das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967“ (StWG; BGBl. I 1967, S. 582 ff.).

⁵⁾ Vgl. dazu insbes. K. Schiller: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen 1966, S. 21.

durchsetzen läßt. Die Durchsetzungsmöglichkeit der Lenkungsmaßnahmen wird prinzipiell durch die demokratische Struktur sowie den pluralistischen Aufbau von Gesellschaft und Wirtschaft limitiert.

Zuverlässigkeit der Prognosen

Im einzelnen sind folgende spezielle Probleme zu berücksichtigen:

Gravierend ist, daß die Wirkung der Prognose auf das Entscheidungsverhalten sowohl theoretisch als auch praktisch-empirisch bislang noch weitgehend ungeklärt ist. Es wird angestrebt, Prognosen als Mittel der informierenden Kommunikation mit dem Ziel einzusetzen, den Entscheidungssubjekten unverbindliche Orientierungshilfen zu liefern, um die Unsicherheit ihrer Zukunftserwartungen zu reduzieren.

Doch beweist gerade der letzte Konjunkturzyklus, daß die globale Steuerung entscheidend von der Zuverlässigkeit der Prognosen abhängt. Es ist keineswegs zureichend gelungen, im Rahmen der Erstellung von Prognosen die relevanten Daten in ihrer Komplexität und Interdependenz sicher zu verfassen. Die vorgelegten Daten sind infolge mangelhafter Verfahren nicht selten ungenau, so daß sie kein eindeutiges Bild der sozialökonomischen Wirklichkeit wiedergeben. Die Daten sind vornehmlich ex-post-Werte, die sich nicht ohne weiteres in ex-ante-Größen umwandeln lassen. Insofern werden im wesentlichen Trendanalysen und Extrapolationen herangezogen, die in ihrem Ausgabewert immer noch mehr Prophetien als Prognosen gleichzusetzen sind.

Definition der Zielsetzungen

Auf der Grundlage von Diagnose und Prognose sowie eingebettet in eine Projektion der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung definiert die Jahresprojektion die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen für den Planungszeitraum. Sie setzt für den staatlichen Bereich verbindliche Ziele, nicht aber für andere. Denn den autonomen Gruppen sowie den sonstigen Wirtschaftssubjekten dient sie lediglich als allgemeine Information, obwohl immer wieder Bestrebungen bemerkbar sind, sie zur Grundlage effizienter Koordination der wirtschaftspolitischen Trägerinstanzen zu machen.

In diesem Zusammenhang ist darauf zu verweisen, daß bei bestehender pluralistischer Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur neben dem Staat dem Verbandswesen eine maßgebliche Verantwortung für die konjunkturelle Entwicklung zukommt. Kernpunkt ist binnenwirtschaftlich zweifellos das Verhalten der auf dem Arbeitsmarkt agierenden autonomen Gruppen, also der Gewerk-

schaften und Arbeitgeberverbände. Im marktwirtschaftlichen System bedarf sowohl die mikroökonomische Selbststeuerung als auch gerade die makroökonomische Globalsteuerung der Ergänzung durch koordiniertes Verhalten der autonomen Gruppen im Rahmen einer Konzertierte Aktion zwecks „Absicherung der einkommenspolitischen Flanke“.

Es ist an anderer Stelle darauf hingewiesen worden, daß die bisher praktizierte Form der Konzertierte Aktion dieser Zielsetzung nicht gerecht geworden ist. Insofern ist die Lehre daraus zu ziehen, das System der Globalsteuerung durch jährliche, von den beteiligten Instanzen und Gruppen gemeinsam zu erstellende Zentralprojektionen zu ergänzen.⁶⁾ Sie sollten in kritischen konjunkturellen Zeiten von allen Beteiligten als grundlegende Orientierung für ihr Verhalten anerkannt werden, insbesondere auch von der Anbieterseite für ihre Preispolitik. Bei dem Vorschlag handelt es sich nicht um eine stillschweigende oder aufgezwungene und schon gar nicht um eine vertragliche Verpflichtung gegenüber der staatlichen Wirtschaftspolitik (Bundesregierung), auch nicht um einen Vertrag oder Pakt zwischen den autonomen Gruppen. Vielmehr geht es allein darum, bei gegebenem Anlaß außergewöhnlich hoher Inflationsraten im Rahmen freier Entscheidung auf der Grundlage gemeinsamer Verantwortung dem Stabilitätsziel durch projektionsgebundenes Verhalten zuzustreben.

Um Mißverständnisse auszuschließen, sei zu den Bemerkungen über die Steuerungsgrundlagen der Makropolitik abschließend erwähnt, daß nach dem Verlauf des letzten Konjunkturzyklus nur bedingt darüber befunden werden kann, ob und inwieweit die Globalsteuerung ihre Bewährungsprobe bestanden hat. Jedenfalls erscheint es völlig falsch, die Globalsteuerung deswegen zu verwerfen, weil an Hand unzulänglicher Prognosen konjunkturelle Entscheidungen der volle Erfolg versagt geblieben ist. Auch die Unverbindlichkeit der Projektionen ist prinzipiell kein stichhaltiges Argument. Denn die Prognosen können durchaus mit weiterentwickelten Verfahren wesentlich verbessert werden, und die Projektionen können stärker als bisher zur Grundlage gemeinsamer konjunktureller Aktivitäten gemacht werden.

Problem des Timing

Bei der Beurteilung des letzten Konjunkturzyklus ist noch das lag-Problem zu erwähnen, auf das der SVR nachdrücklich eingegangen ist.⁷⁾ Denn

⁶⁾ Vgl. dazu H. G. Schachtschabel: Nahziel Stabilität. In: Marktwirtschaft, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik und Wettbewerb, 1972, Heft 6, S. 14 f.

⁷⁾ Vgl. SVR, Jahresgutachten 1969/70, Ziff. 231 ff.

gerade der letzte Konjunkturzyklus verdeutlicht, daß sowohl der Zeitpunkt des Einsatzes als auch derjenige der fühlbaren Wirkung der durchgeführten Maßnahmen ex-ante nur schwer bestimmbar ist. Ein konjunkturgerechtes „timing“ bleibt schon auf Grund der Entscheidungs- und Wirkungsverzögerungen weitgehend der Intuition der Entscheidungsinstanzen überlassen. Es zeigt sich die Gefahr, daß an Stelle einer antizyklischen eine prozyklische Wirkung eintritt, die eine Verstetigung des Konjunkturverlaufes wenn nicht unmöglich macht, so aber doch außerordentlich erschwert.

Nach Meinung des SVR war konjunkturpolitisches Fehverhalten beispielsweise darauf zurückzuführen, daß der Einsatz konjunkturpolitischer Maßnahmen am Indikator der Preisentwicklung auf den Verbrauchermärkten ausgerichtet wurde. Als lagging-Indikator zeigt er Fehlentwicklungen aber immer erst dann an, wenn es für eine prophylaktische Konjunkturpolitik bereits zu spät ist.⁹⁾

Einführung von Regelmechanismen

Da trotz des Einsatzes eines relativ modernen Instrumentariums eine Verstetigung des Konjunkturverlaufes nicht ohne weiteres und auch nicht immer ausreichend erzielt werden konnte, ist in letzter Zeit verschiedentlich die Einführung von Regelmechanismen gefordert worden, also — einfach formuliert — die verbindliche Festlegung eines Maßnahmenkataloges, der bei Eintritt einer bestimmten, im voraus festgelegten Konstellation wirtschaftspolitisch relevanter Daten anzuwenden ist. Wenn auch die vielfältigen Probleme, die mit der stärkeren Berücksichtigung von Regelmechanismen in der Wirtschaftspolitik verbunden sind, keinesfalls verkannt werden, so steht doch außer Zweifel, daß damit bestimmte Nachteile diskretionärer Maßnahmen vermieden werden können. In diesem Zusammenhang ist vor allem an die Ausschaltung oder zumindest Reduzierung von Zeitverzögerungen sowie von Einflußmöglichkeiten der Interessenverbände auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zu denken.

Rolle der Wettbewerbspolitik

Natürlich darf nicht übersehen werden, daß der Staat auch mit Hilfe der Wettbewerbspolitik in die Selbststeuerung der Wirtschaftssubjekte im Mikrobereich eingreifen und damit die Wirkungsweise des marktwirtschaftlichen Systems fördern kann. Denn es leuchtet ein, daß wettbewerbsbeschränkende Anbietermacht, Preisbindungssysteme der zweiten Hand sowie mangelnde Markt- und Qualitätstransparenz für den Verbraucher Faktoren darstellen die inflationären Tendenzen Vorschub leisten und Barrieren gegenüber stabilitätspolitischen Bemühungen bilden.

Die bedauerlicherweise immer noch nicht abgeschlossene Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen könnte zur Lösung des auch konjunkturell bedeutsamen Problems der Marktmacht beitragen. Auch sollten erneut Erörterungen über ein Verbot der Preisbindung der zweiten Hand in Gang kommen. Das kürzlich im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen fertiggestellte Scherhorn-Gutachten über Möglichkeiten, das Marktinformationspotential der Verbraucher zu stärken und die institutionellen Grundlagen der Verbraucheraufklärung zu verbessern und auszubauen, kennzeichnet die Bestrebungen, auch die Marktsteuerung verstärkt in den Dienst der Stabilisierung zu stellen.

Institutionelle Regelungen

Schließlich soll lediglich noch darauf verwiesen werden, daß sich auch eine institutionell-organisatorische Lehre aus dem letzten Konjunkturzyklus ergibt. In der BRD ist seit 1971 das Bundesministerium für Wirtschaft mit dem Bundesministerium für Finanzen unter einer Leitung zum Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen zusammengefaßt worden. Zwecks Durchführung einer wirkungsvollen Konjunkturpolitik bietet sich eine derartige organisatorische Zusammenfassung durchaus an. Denn gerade das im StWG für die Globalsteuerung festgelegte fiskalpolitische Instrumentarium ist für die Erreichung wirtschafts- bzw. konjunkturpolitischer Ziele von entscheidender Bedeutung. Insofern ist es zweckmäßig, dem für die wirtschaftliche Entwicklung und den konjunkturellen Verlauf zuständigen und verantwortlichen Minister auch das zur Verfügung stehende Instrumentarium zu überantworten.

Doch hat sich inzwischen erwiesen, daß es gerade wegen der notwendigen Konzentration konjunkturpolitischer Aktivitäten in einer Hand unerlässlich erscheint, eine selbständig bestehende administrative Instanz für allgemeine wirtschafts-, Industrie- und handelspolitische Angelegenheiten zu schaffen. Dies nicht zuletzt deswegen, um der makropolitischen Globalsteuerung zwecks Verstetigung des Konjunkturverlaufes nicht nur ein größeres Gewicht zu verschaffen, sondern um die entscheidende institutionell-organisatorische Voraussetzung für eine konzentrierte Bewältigung aller jener konjunkturpolitischen Aufgaben zu besitzen, die sich aus den Lehren und Erfahrungen des letzten Konjunkturzyklus ergeben haben. Vielleicht ist es dann auch möglich, das erforderliche Zusammenspiel zwischen der Konjunkturpolitik des Bundes und der Monetärpolitik der Zentralbank noch effizienter als bisher zu gestalten.

⁹⁾ Vgl. SVR, Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 197.