

Welsch, Johann

Article — Digitized Version

Ansatzpunkte einer selektiven Konjunktursteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Welsch, Johann (1980) : Ansatzpunkte einer selektiven Konjunktursteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 11, pp. 547-552

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135499>

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.

Ansatzpunkte einer selektiven Konjunktursteuerung

Johann Welsch, Düsseldorf

Immer deutlicher ist in den letzten Monaten das Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach Konsolidierung des Staatshaushalts einerseits und der Notwendigkeit der Beschäftigungssicherung andererseits sichtbar geworden. Ohne Zweifel hat sich der finanzpolitische Spielraum verengt. Die These von Johann Welsch: Die staatliche Wirtschaftspolitik kann nur durch eine mehr selektive Stabilisierungspolitik wieder an Handlungsspielraum gewinnen.

Das abgelaufene Jahrzehnt hat für die Wirtschaftspolitiker vielfache Überraschungen gebracht. Die wichtigste davon: die Erfahrung, daß sich das erst gegen Ende der 60er Jahre durch die Globalsteuerung ergänzte wirtschaftspolitische Instrumentarium angesichts der wachsenden ökonomischen Ungleichgewichte schnell als überfordert erwies. Nicht nur, daß die Realisierungsgrade der makroökonomischen Stabilisierungsziele weit unter den Erwartungen lagen, machte den wirtschaftspolitischen Instanzen zu schaffen, auch ließ sich den schärfer werdenden Zielkonflikten mit dem herkömmlichen Steuerungsinstrumentarium immer weniger begegnen.

Die aktuelle wirtschaftliche Situation zeigt dies deutlich. Während die Preissteigerungsraten auf recht hohem Niveau verharren, droht der sowieso bereits erhebliche Arbeitslosensockel durch einen erneuten Konjunkturabschwung verstärkt zu werden. Die Globalsteuerung steckt im Stagflationsdilemma. Der Aktionsspielraum antizyklischer Finanzpolitik ist nicht nur durch das Inflationsrisiko eingeengt. Immer deutlicher ist in den letzten Monaten das Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach Konsolidierung des Staatshaushalts einerseits und der Notwendigkeit der Beschäftigungssicherung andererseits in den Mittelpunkt der konjunkturpolitischen Diskussion getreten. Dazu das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin: „Ohne Zweifel haben die zunehmenden Instabilitäten in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung den Handlungsspielraum der Finanzpolitik eingeengt. Der

Grat, den die Finanzpolitik zwischen Konsolidierung der Staatsfinanzen und Sicherung der Beschäftigung beschreiten muß, wird um einiges schmaler; realitätsorientierte Patentrezepte zur Lösung der Probleme gibt es nicht.“¹

Die *These* dieses Aufsatzes lautet: Die staatliche Wirtschaftspolitik kann nur dann wieder Handlungsspielraum gewinnen, wenn die vorhandenen Instrumente gezielter eingesetzt werden. Eine mehr selektive Stabilisierungspolitik verspricht nicht nur einen höheren Effizienzgrad des Instrumenteneinsatzes, es besteht auch die Chance einer Verringerung des Konfliktpotentials mit Zielen anderer Politikbereiche. Unter diesen beiden Gesichtspunkten sind die Möglichkeiten und Probleme einer Selektivierung der Konjunkturpolitik zu diskutieren. Wir beschränken uns hierbei auf den sektoralen Strukturaspekt, die Frage der Regionalisierung der Globalsteuerung wird ausgeklammert².

Daß sich die Wirtschaftswissenschaften bisher nur am Rande mit der Frage einer sektoral differenzierten Konjunktursteuerung befaßt haben, dürfte weniger daran liegen, daß in dieser Hinsicht kein Bedarf gegeben wäre. Eher noch sind ordnungspolitische Bedenken als Ursachen dafür anzuführen, daß das Wissen und die Diskussion in dieser Frage zu wünschen übriglassen. Der Bedarf an einer stärkeren Differenzierung der Konjunktursteuerung liegt auf der Hand. Er leitet sich vor allem aus den Schwierigkeiten und Schwachpunkten der globalen Konjunkturpolitik ab. Zwei Argumente stehen im Vordergrund:

Dr. Johann Welsch, 33, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Referent für sektorale Strukturfor-
schung am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB in Düsseldorf. Zu-
vor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Se-
minar für Volkswirtschaftslehre der Universität
Frankfurt a. M.

¹ DIW-Wochenbericht 36-37/1980, S. 393.

² Vgl. dazu z. B. Gerhard Zabel: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik. Kölner Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 10, Köln 1975; Karl Keinaeth: Die Möglichkeiten einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), H. 1, S. 36 ff.; ders.: Regionale Aspekte der Konjunkturpolitik. Ein Beitrag zum Problem der regionalen Differenzierung der Globalsteuerung, Tübingen 1978.

□ Die Konjunktur ist kein globales Phänomen, sondern ein sehr differenzierter Vorgang. Globalorientierte Maßnahmen verlieren an Effizienz, je differenzierter der Konjunkturprozeß verläuft (Effizienzargument).

□ Globalsteuerung wirkt nicht struktureutral, sondern selektiv. Insbesondere ihre strukturellen Effekte auf der Angebotsseite wirken struktur- und wachstumspolitischen Zielen entgegen (Koordinationsargument).

Die Intentionen eines Konzepts der selektiven Konjunkturpolitik lassen sich auf diesem Hintergrund formulieren:

□ Steigerung des Wirkungsgrades der kurzfristigen Stabilisierungspolitik;

□ Vermeidung von Zielkonflikten mit angrenzenden Politikbereichen.

Diese beiden Aspekte gilt es im folgenden auszuführen.

Das Effizienzargument

Konjunkturpolitische Maßnahmen zielen auf die Beseitigung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte. Die Ausrichtung der Konjunkturprogramme ist an der jeweiligen Phase des konjunkturellen Zyklus orientiert. Einer zyklischen Unterauslastung der Produktionskapazitäten wird durch stimulierende Nachfrageimpulse begegnet. Inflationärer Druck soll mittels konjunkturdämpfender Maßnahmen beseitigt werden. Soweit das Globalsteuerungsmodell. Dessen Prämissen entsprechen nicht der Realität. Es gibt keinen globalen Zyklus mit parallelen Branchenkonjunkturen. Zwischen den sektoralen Zyklen bestehen Phasenverschiebungen (sog. „lead-lag-Strukturen“). Auch sind die Schwingungsamplituden der partiellen Konjunkturen sehr unterschiedlich. Die verschiedenen Sektoren weisen eine teilweise stark voneinander abweichende Konjunkturreakibilität auf³. Globale Konjunkturpolitik verliert bei zunehmendem Differenzierungsgrad an Effizienz. Expansive Maßnahmen zeigen nur bei einer Teilmenge der Volkswirtschaft die erwünschten Effekte. Wo die sektoralen Auslastungsgrade auch in der Rezession hoch waren, werden inflationäre Impulse erzeugt. Ein Teil des konjunkturpolitischen Mittelaufwands verpufft oder zeigt gar den stabilisierungspolitischen Zielen entgegenlaufende Wirkungen. Die Effizienzprobleme globaler Konjunktursteuerung können am theoretischen Modell systematischer studiert werden. Die Ab-

³ Vgl. dazu die empirische Untersuchung von Eckard Gröhn: Spektralanalytische Untersuchungen zum zyklischen Wachstum der Industrieproduktion in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1967, Kieler Studien 108, Tübingen 1970. Und neuerdings: Hans-Friedrich Eckey: Strukturorientierte Konjunkturpolitik, Köln 1978.

sorption von Nachfrageimpulsen durch den privaten Sektor kann auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen. Gahlen hat jüngst drei mögliche Anpassungsreaktionen auf Nachfrageveränderungen unterschieden⁴:

Modell A: Es liegt asymmetrisches Anpassungsverhalten vor: Bei Kapazitätsauslastung dominieren Mengeneffekte, ist die Normalauslastung überstiegen, stehen Preiseffekte im Vordergrund.

Modell B: Nachfrageveränderungen bewirken stets zuerst Mengeneffekte und erst später Preiseffekte.

Modell C: Es wird kostendeterminierte Preisbildung unterstellt. Nachfrageimpulse zeitigen „perverse Preiseffekte“.

Es ist davon auszugehen, daß die Branchen nicht alle denselben Anpassungsmechanismus aufweisen, sondern daß alle Reaktionsformen im Privatsektor vorzufinden sind. Branchen mit Anpassungsverhalten A reagieren auf Nachfragepolitik im Sinne der stabilisierungspolitischen Ziele. Expansive Impulse verbessern die Auslastungs- und Beschäftigungsgrade, während Nachfragedämpfung die gewünschten Preiseffekte auslöst. Effizienzprobleme treten für keynesianische Politik in den beiden anderen Fällen auf. Restriktive Globalsteuerung führt im Fall B zunächst nicht zu Preisdämpfung, sondern zu unerwünschten Einschränkungen der Produktions- und Beschäftigungsmengen. Teilweise unbrauchbar werden Globalsteuerungsinstrumente auch in Fall C: „Eine Antiinflationpolitik führt hier zu mehr Inflation und sinkender ökonomischer Aktivität. Umgekehrt führt die expansive Nachfragepolitik zu mehr Produktion und Beschäftigung auf der einen Seite und zu weniger Inflation auf der anderen Seite.“⁵

Fazit: Globalsteuerungsmaßnahmen wirken je nach Anpassungsverhalten unterschiedlich. Je weiter das Anpassungsverhalten von Fall B und C in der Realität verbreitet ist – und von einer weiten und zunehmenden Verbreitung in der Bundesrepublik Deutschland ist auszugehen –, desto unwirksamer wird globale Nachfragepolitik. Ein selektiver Einsatz von Konjunktursteuerungsinstrumenten zielt auf die Verbesserung des Effizienzgrades der Konjunkturpolitik. Auf potentielle Ansatzpunkte einer solchen Strategie gehen wir

⁴ Bernhard Gahlen: Preis- und Mengeneffekte in kurz- und langfristiger Analyse, in: *Kyklos*, Vol. 32 (1979), S. 162 ff. Vgl. auch seine früheren Arbeiten: Grundfragen der Stabilisierungspolitik, in: *Stabilisierungspolitik, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung*, Nr. 27, Köln 1974; sowie: Einige Anmerkungen zum Verhältnis von lang- und kurzfristiger Wirtschaftspolitik, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): *Ausgewählte Probleme der Wachstumspolitik*, Tübingen 1976.

⁵ Bernhard Gahlen: *Preis- und Mengeneffekte . . .*, a. a. O., S. 165 f.

später ein. Zunächst zur Erläuterung des zweiten Arguments für eine selektive Konjunkturpolitik.

In der bestehenden wirtschaftspolitischen Konzeption werden Globalsteuerung und Strukturpolitik scharf getrennt. Den Hintergrund dieser strikten Trennung bilden vor allem ordnungspolitische Argumente. Aber auch sachliche Begründungsmomente spielen eine Rolle: Die beiden Politikbereiche haben verschiedene Ziel- und Aufgabenschwerpunkte. Gleichwohl sollte dies nicht dazu verleiten, die Überlappungen beider Bereiche aus der Politikkonzeption auszublenden. Letzteres ist bisher der Fall: „Wir sind es gewohnt, zwischen Struktur- und Globalfragen sowie zwischen Trend und Zyklus zu unterscheiden.“⁶ Eine auf dieser diagnostischen Grundlage betriebene Wirtschaftspolitik hat immer wieder in Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikbereichen geführt. Der Mangel an Koordination von konjunktur- und strukturpolitischen Maßnahmen muß sich in wechselseitigen Kompensations- und Neutralisierungseffekten niederschlagen, suboptimale Zielrealisierungsgrade auf beiden Seiten sind die Folge.

Beispiele hierfür gibt es in großer Zahl. „Man darf beispielsweise vermuten, daß die Investitionszulage (im Rahmen des Konjunkturprogramms vom Dezember 1974 – J. W.) teilweise auch von solchen Branchen in Anspruch genommen wurde, die bereits heute Überkapazitäten aufweisen oder langfristig zu den schrumpfenden Bereichen zählen. Selbst Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen können in solchen Fällen nicht unproblematisch sein. Die Zukunft wird zeigen müssen, welche strukturpolitischen Folgekosten für den Staat durch die Investitionszulagen entstehen werden.“^{7,8} Diese Überlegungen zeigen: Die Koordination von Konjunktur- und Strukturpolitik muß verbessert werden. Selektive Konjunkturpolitik trägt den aufgezeigten Problemen von der Seite der Konjunktursteuerung her Rechnung⁹. Es geht nicht um den Ersatz

von kurzfristiger Niveausteuerung durch langfristige Strukturpolitik, wie dies von Kritikern immer wieder behauptet wird, sondern um den Versuch einer besseren Abstimmung zwischen beiden Politiken.

Ziele, Ansatzpunkte und Strategien

Selektive Konjunktursteuerung dient zur Realisierung der makroökonomischen Ziele, wie sie im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz festgelegt sind. Insoweit unterscheidet sie sich nicht von der traditionellen Globalsteuerung. Die Unterschiede zwischen beiden Politikansätzen liegen in der Vorgehensweise. Selektive Konjunktursteuerung versucht, makroökonomische Instabilitäten durch gezielten Mitteleinsatz zu verhindern oder zu beseitigen. Zudem nimmt sie antizipativ strukturelle Folgeeffekte und unbeabsichtigte Angebotswirkungen in ihr Kalkül auf. Wo liegen die Ansatzpunkte einer solchen Politik? Welche Strategien sind denkbar? Es ist nützlich, diese Fragen unter den beiden oben skizzierten Aspekten der Effizienz und Koordination zu untersuchen.

Der *Wirkungsgrad* wirtschaftspolitischer Strategien bestimmt sich nach dem Verhältnis von Steuerungsaufwand und Steuerungsergebnis. Dieses Verhältnis läßt sich verbessern, wenn ein gegebener Mittelaufwand gezielt eingesetzt wird. Die Ansatzpunkte der selektiven Konjunktursteuerung liegen auf der Mesoebene. Es geht um die Beeinflussung jener Sektoren, die für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses von herausragender Bedeutung sind. Diese Branchen bzw. Branchengruppen stehen mit möglichst vielen anderen Wirtschaftszweigen in intensiven Austausch- und Lieferbeziehungen. „Die unterschiedliche Lieferintensität zwischen den verschiedenen Branchen gestattet die Herausarbeitung dieser Industriekomplexe, meist bestehend aus einem motorischen Bereich und mehreren Zulieferindustrien. Es ist zu erwarten, daß sich aufgrund der engen wechselseitigen Lieferverflechtungen in einem Komplex für die ihn bildenden Wirtschaftsbereiche gleiche Verlaufsmuster herauskristallisieren.“¹⁰ Die Kernsektoren solcher Branchen, „cluster“ sind potentielle Ansatzpunkte der selektiven Konjunktursteuerung. Eckey hat für die Bundesrepublik rund zehn verschiedene, jeweils zusammenhängende Branchenkomplexe empirisch identifiziert¹¹.

Um ein frühzeitiges Gegensteuern zu ermöglichen, müßten für diese Branchengruppen disaggregierte Konjunkturindikatoren erarbeitet werden. Dies ist ohne Probleme realisierbar. Bereits bei den ersten Anzeichen von partiellen Ungleichgewichten könnten die wirtschaftspolitischen Instanzen mit gezielten Gegen-

⁶ Bernhard Gahlen: Einige Anmerkungen ..., a. a. O., S. 321.

⁷ C. Schäfer, H. Tofaute: Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1976, S. 185.

⁸ Im Falle der restriktiven Globalsteuerung habe ich deren unkontrollierte Einflüsse auf die Angebotsseite an anderer Stelle diskutiert: vgl. Johann Weisch: Strukturelle Effekte der Globalsteuerung, in: Konjunkturpolitik, Heft 4/1979.

⁹ Das Koordinationsproblem kann auch von der Strukturpolitik her beleuchtet werden: Struktursteuerung, die den Strukturwandel fördert und eine optimale Branchenstruktur anstrebt, unterstützt die Konjunkturpolitik, da sie die Krisenanfälligkeit des Privatsektors mindert. Dieser Aspekt wird dann wichtig, wenn Strukturprobleme für die gesamtwirtschaftliche Stabilität an Bedeutung gewinnen. Dies ist seit einigen Jahren in der Bundesrepublik der Fall. Wir können hier nur auf diese Seite des Koordinationsproblems hinweisen.

¹⁰ Hans-Friedrich Eckey, a. a. O., S. 91.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 90 ff.

maßnahmen reagieren. Hierdurch würde der Diffusion der zyklischen Impulse entgegengewirkt. Ist ein allgemeines wirtschaftliches Ungleichgewicht bereits eingetreten, so verspricht die Konzentration der konjunkturpolitischen Maßnahmen auf die jeweiligen Kernsektoren eine schnelle und wirksame Problemlösung. Die Nachteile einer undifferenzierten antizyklischen Steuerung könnten hierdurch vermieden werden. Insbesondere würde ein ineffizienter Mitteleinsatz verhindert.

Aussparungspolitik

Zur Lösung des *Koordinationsproblems* sind zusätzliche Kriterien der Selektivierung heranzuziehen. Es geht um die Vermeidung potentieller Zielkonflikte zwischen der Konjunktur- und der Struktursteuerung. Globalsteuerung hat strukturelle Folgewirkungen, sie beeinflusst die Entwicklung des Produktionspotentials und seiner Zusammensetzung. Strukturpolitische Ziele bleiben davon nicht unberührt. Selektive Konjunkturpolitik versucht, diese Probleme in ihrem Konzept zu berücksichtigen. Die kurzfristig orientierte Steuerung der Nachfrage wird eingebettet in ein Konzept der indikativen Steuerung der Kapazitätsstruktur. Vor allem ist zu unterscheiden zwischen zukunftssträchtigen Wachstumsbranchen einerseits und stagnativen Branchen mit strukturellen Überkapazitäten andererseits.

Selektive Konjunktursteuerung zielt darauf ab, den strukturpolitisch erwünschten Strukturwandlungsprozeß nicht zu behindern und, soweit möglich, zu fördern. Dies kann am besten durch eine Aussparungspolitik geleistet werden. Im Falle einer expansiven Konjunkturankebelung muß dies bedeuten, daß Stagnationsbranchen ausgeklammert werden, denn für solche Bereiche gilt: „Eine Stützung der vorhandenen Kapazitäten durch eine Expansion der Nachfrage würde die Fehlallokation von Ressourcen und bestehende Ungleichgewichte noch verschärfen. Stabilisierungspolitisch gesehen dürften also keine stützenden Maßnahmen erfolgen. Nur unter sozialpolitischen Gesichtspunkten oder etwa zur Vermeidung gesamtwirtschaftlich negativer Auswirkungen wäre eine Abfederung der Beschäftigungswirkungen, ein ‚geordneter Rückzug‘ aus den Kapazitäten, angezeigt.“¹²

Im Falle einer Konjunkturdrosselung ist der selektive Einsatz des konjunkturpolitischen Instrumentariums besonders wichtig. Undifferenzierte Konjunktursteuerung läuft hierbei nämlich Gefahr, den erwünschten Kapazitätsausbau in zukunftssträchtigen Branchen zu bremsen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die expandierenden Unternehmen eine schwache Eigenkapitalbasis aufweisen und ihr Investitionspro-

zeß von der Finanzierungsseite her deshalb besonders störungsanfällig ist. Solche Branchen wären aus der Konjunkturdämpfungsstrategie herauszunehmen. Dies ist vor allem auch dann angezeigt, wenn die Ursachen der zu bekämpfenden Inflationserscheinungen nicht auf der Nachfrageseite, sondern im Angebotsbereich zu vermuten sind.

Eine solche Aussparungsstrategie ist bereits möglich, wenn – wie in der Bundesrepublik Deutschland – noch kein ausgefeiltes Konzept einer aktiven sektoralen Strukturpolitik vorhanden ist. Wachstumsbranchen und Stagnationsbranchen lassen sich mit Hilfe von Strukturprognosen identifizieren. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel hat auf die Defizite, die bei der Strukturprognostik in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern bestehen, hingewiesen¹³. Diesen Nachholbedarf gilt es abzudecken. „Unüberwindliche Schwierigkeiten bei der Erstellung von Strukturprognosen gibt es nicht.“¹⁴ Das noch relativ geringe „Know-how“ in der Strukturprognostik steht der Machbarkeit einer selektiven Konjunkturpolitik nicht im Wege. Konjunkturpolitische Maßnahmen wirken für sich genommen nur kurz- bis mittelfristig. Ein Konzept der selektiven Konjunktursteuerung stellt deshalb keine allzu hohen Ansprüche an seine prognostische Grundlage. Die vorhandenen Struktur- und Branchenprognosen sowie deren periodische Überprüfung gewährleisten die Realisierung einer gezielten Konjunktursteuerung.

Instrumente

Durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 wurde das Instrumentarium für die antizyklische Globalsteuerung geschaffen. Selektive Konjunktursteuerung kann sich auf dieses Instrumentarium stützen. Darüber hinaus bietet sich eine Ausweitung des vorhandenen Steuerungspotentials an.

Zunächst zu den vorhandenen Instrumenten: Diese werden nicht global, sondern differenziert gehandhabt. Dies ist bei den einnahmepolitischen Instrumenten einfacher als bei ausgabepolitischen Maßnahmen. Die Nachfrageeffekte staatlicher Ausgaben beschränken sich auf eine enge Palette von Branchen, die Zusammensetzung der Staatsausgaben ist nur begrenzt variierbar. Vor allem die Bauwirtschaft, der Luftfahrzeugbau, der Schiffbau und die Elektronikbranche liegen im

¹² Gerhard Willke: Globalsteuerung und gespaltene Konjunktur. Stabilisierungspolitik bei sektoral differenziertem Zyklus, Leyden u. a. 1978, S. 166.

¹³ Vgl. das Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977, S. 141.

¹⁴ Ebenda, S. 142.

Einflußbereich der staatlichen Ausgabenpolitik. „Über die Parafisci Bundespost und Bundesbahn sind darüber hinaus gezielt das Fernmelde- und Fahrzeugbaugewerbe zu beeinflussen.“¹⁵

Die globalsteuernde Konjunkturpolitik stützte sich bisher vor allem auf die Bauwirtschaft als strategischen Eingriffsbereich. Die negativen Folgeeffekte für die Produktionspotentialentwicklung in diesem Sektor sind bekannt¹⁶ und werden immer wieder beklagt. Selektive Konjunkturpolitik hätte auf eine Verstärkung der Entwicklung in diesem Sektor hinzuwirken. Dies ist möglich, da gezielte Konjunktursteuerung den Anpassungsdruck auf andere Branchen verlagert. Dies ist vor allem auch aus Effizienzgründen angezeigt, denn es ist offensichtlich, „daß die Argumente für eine Wahl der Bauwirtschaft als strategischen Sektor für die staatliche Nachfragepolitik in den hochentwickelten Industrieländern unserer Zeit viel weniger stichhaltig sind als etwa in den 30er Jahren . . .“¹⁷

Schwergewicht: Einnahmepolitik

Das Schwergewicht des Steuerungspotentials der selektiven Konjunktursteuerung liegt gewiß bei der Einnahmepolitik. Eine differenzierte Anwendung der steuerpolitischen Instrumente ist in bezug auf alle Wirtschaftszweige möglich. Das vorhandene Instrumentarium könnte ergänzt werden durch die Einführung einer „Konjunkturausgleichsrücklage“ für den Privatsektor nach dem Modell des schwedischen Investitionsfonds. Dieses beruht darauf, daß den Unternehmen Anreize dafür geboten werden, in der Hochkonjunktur erzielte Gewinne nicht unmittelbar für Investitionen zu verwenden, sondern einem besonderen Fonds zuzuführen. Die auf diese Weise dem Wirtschaftskreislauf entzogenen Mittel sollen erst in einer späteren Rezession zur Finanzierung von Investitionen wieder freigegeben werden. Über Volumen und Zeitpunkt der Mittelfreigabe entscheidet der Arbeitsmarkt. Die technischen Details dieses Instrumentes brauchen hier nicht erörtert zu werden¹⁸. Für unsere Fragestellung bedeutsam ist, daß die Freigabe der Fondsmittel gezielt für Investitionen in bestimmten Wirtschaftszweigen vorgenommen werden kann. Dies weist den Investitionsfonds als hervorragend geeignetes Instrument zur abgestimmten Realisierung konjunktur- und strukturpolitischer Zielsetzungen aus. Seiner Einführung und An-

wendung im Rahmen einer selektiven Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik stehen keine unüberwindlichen Hindernisse im Wege¹⁹. Damit ist die Konzeptualisierung einer selektiven Konjunkturpolitik abgerundet²⁰. Gewiß bestehen Einwände gegen ein solches Konzept. Auf einige dieser Einwände ist zum Abschluß einzugehen.

Diese begegnen uns auf drei Ebenen, nämlich

- der ordnungspolitischen Ebene,
- der Ebene der technischen Machbarkeit und Ausgestaltung sowie
- der gesellschaftlich-politischen Ebene.

Ordnungspolitische Einwände

Aufgrund ordnungspolitischer Barrieren hatte es lange gedauert, bis in der Bundesrepublik die keynesianische Globalsteuerung eingeführt werden konnte. Heute ist dieses Instrumentarium zur Selbstverständlichkeit geworden. Seine Weiterentwicklung hin zu einem Konzept selektiver Konjunktursteuerung wird bisher ebenfalls vor allem aus ordnungspolitischen Erwägungen abgelehnt. Dabei spielt auch das Argument der Vermischung unvereinbarer Strategien eine Rolle. Lahnstein formulierte dies jüngst folgendermaßen: „Ebensowenig wie einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik wird man auch ihrer Vermischung mit sektoraler Strukturpolitik oder Verteilungspolitik das Wort reden können. Zielsetzungen, Zielhorizonte und Instrumente sind zu verschieden, als daß sie mit einem einheitlichen Denk- und Aktionsansatz erreicht werden könnten.“²¹ Dieser Einwand geht allerdings am Kern der Forderung nach Selektivierung der Konjunktursteuerung vorbei. Er übersieht,

- daß de facto Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Politiken möglich sind,

¹⁸ Vgl. dazu G. Eliasson: Investment Fonds in Operation, Stockholm 1965; Werner Meißner: Investitionslenkung, Frankfurt/M. 1974; Volker Helms: Investitionsfonds und Lenkung privater Investitionen, Darmstadt 1976.

¹⁹ Vgl. dazu insbesondere Volker Helms, a. a. O., S. 55 ff.

²⁰ In diesem Rahmen kann nicht auf die flankierenden Strategien einer selektiven Konjunktursteuerung eingegangen werden. Insbesondere deren Koordination mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik kommt unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten große Bedeutung zu. Zur Skizzierung eines Gesamtkonzeptes gezielter Stabilisierungspolitik vgl. Werner Meißner: Selektive Stabilitätspolitik: Die Ergänzung von Marktmechanismus und Globalsteuerung, in: K. Laske, E. Matzner, E. Nowotny (Hrsg.): Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Festschrift für Kurt W. Rothschild und Josef Steindl, Berlin, Heidelberg 1979.

²¹ Manfred Lahnstein: Der Einsatz der Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung, in: M. Lahnstein, W. Meißner, R. Merklein, K. Richebächer: Konjunktursteuerung – eine Illusion? Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, Wiesbaden 1980, S. 18.

¹⁵ Hans-Friedrich Eckey, a. a. O., S. 201.

¹⁶ Vgl. dazu z. B. Johann Welsch, a. a. O., S. 259 ff.

¹⁷ Vincenz Timmermann: Möglichkeiten differenzierter Nachfragebeeinflussung unter Verwendung der Input-Output-Technik, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 285; zur Begründung dieser These vgl. ebenda, S. 285 f.

- daß das Konjunkturphänomen eben kein undifferenzierter Prozeß ist,
- daß die Prämisse der Unabhängigkeit von Trend und Zyklus sowie von Struktur- und Konjunkturproblemen, auf welcher die traditionelle Globalsteuerungskonzeption beruht, nicht haltbar ist,
- daß Globalsteuerung de facto selektive Wirkungen zeitigt, diese jedoch unbeabsichtigt und damit unkontrolliert eintreten, und
- daß es gerade wegen der unterschiedlichen Ziele, der verschiedenen Zielhorizonte und des unkoordinierten Instrumenteneinsatzes bei Vorliegen von Interdependenzen und Wechselwirkungen zu einer verbesserten Koordination der verschiedenen Strategien und Politikbereiche kommen muß.

Nicht zuletzt ist in diesem Zusammenhang auf den Umstand zu verweisen, daß der Globalsteuerungspraxis in der Bundesrepublik eine Differenzierung unter sektoralen und regionalen Gesichtspunkten nie fremd war. Allerdings: „Die Aufteilung der Ausgaben auf die einzelnen Sektoren und Regionen erfolgt dabei . . . eher nach Gefühl.“²² Das Konzept einer selektiven Konjunktursteuerung stellt daher eher einen Versuch zur Rationalisierung dieser Praxis als eine umwälzende wirtschaftspolitische Innovation dar.

Fassen wir mit Gahlen zusammen: „Man kann schwerlich behaupten, daß die selektive Konjunkturpolitik gegen die marktwirtschaftliche Ordnung verstößt. Von der Logik her ist es nämlich gleichgültig, ob selektiv gesteuert wird oder ob ‚Brems Spuren‘ durch eine selektive Gegensteuerung korrigiert werden. Beide Verfahrensweisen diskriminieren zwischen den Branchen. Wer keine ordnungspolitischen Bedenken gegen die Subventionierung von Branchen erhebt, die durch die Restriktionspolitik in Schwierigkeiten geraten sind, der kann sie auch nicht gegen die selektive Konjunkturpolitik erheben.“²³

Technische Probleme

Stärker ins Gewicht fallen Einwände auf der technisch-instrumentellen Ebene. Auf das Erfordernis einer verfeinerten diagnostischen Grundlage wurde bereits aufmerksam gemacht. Es gilt, das vorhandene Konjunkturindikatorensystem auszubauen. Der von Eckey angewandte Ansatz der Clusteranalyse wäre zu systematisieren und fortzuführen. Eine differenzierte

und systematische Konjunkturanalyse ist um so wichtiger, als empirische Untersuchungen gezeigt haben, daß die Leadbranchen des Konjunkturzyklus im Zeitablauf wechseln²⁴. Die Input-Output-Analyse ist ein wichtiges Hilfsmittel der Durchführung von selektiver Konjunktursteuerung. „Die Input-Output-Tabelle sichert zunächst die Konsistenz aller sektoralen Liefer- und Empfangsströme. Diese sektorale Liefer- und Empfangsstruktur und die daraus sich ergebenden Abhängigkeiten der verschiedenen Wirtschaftsbereiche können beim Entwurf und bei einer Analyse der voraussichtlichen Wirkung staatlicher Ausgabenprogramme beachtet werden . . .“²⁵ Sicherlich gibt es auch hierbei noch Probleme. Diese sind jedoch nicht grundsätzlicher Natur. Sie müssen nur bei der Anwendung dieses Diagnoseinstrumentes beachtet werden, um dieses nicht überzustrapazieren und um Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Fazit: Der technisch-instrumentellen Machbarkeit der selektiven Konjunkturpolitik stehen keine unüberwindlichen Hindernisse im Wege. Entscheidender für die Durchführbarkeit dieses Konzeptes dürften Probleme auf der gesellschaftlich-politischen Ebene sein. Eine stärker selektiv ausgerichtete Konjunktursteuerung muß bestimmte Branchen bevorzugen und andere Wirtschaftszweige gezielt diskriminieren. Dies schafft Widerstände der von den jeweiligen Maßnahmen Betroffenen und Benachteiligten. Gezielte Konjunktursteuerung wird politisch schwerer durchsetzbar sein als Globalsteuerung. Damit teilt selektive Konjunkturpolitik die Schwierigkeiten und Probleme jeder gezielt ansetzenden Politik. Dazu Rothschild: „Während die Globalpolitik in ihren Wirkungen außerordentlich diffus ist (und daher auch zum Teil ineffizient ist oder Fehlwirkungen auslöst), zeigt sich der Zusammenhang zwischen spezifischen Maßnahmen und der Betroffenheit bestimmter Gruppen meist weit deutlicher. Eine Reduzierung der Baunachfrage . . . hat andere und klarer sichtbare Konsequenzen als eine Einschränkung der gesamten Staatsausgaben. Globale Politik erweckt den Anschein anonymer Kräfte und erfordert daher weniger Legitimation und weniger politischen Konsens als spezifisch-konkrete Maßnahmen, die jeweils neu durchdiskutiert werden müssen.“²⁶ Hiermit ist die eigentliche Crux einer selektiven Konjunkturpolitik treffend umschrieben.

²⁴ Vgl. Hans-Friedrich Eckey, a. a. O., S. 142 f.

²⁵ Vincenz Timmermann, a. a. O., S. 287.

²⁶ Kurt W. Rothschild: *Stabilitätspolitik und Reformpolitik. Zusammenhänge von wirtschaftlichen, politischen und sozialen Problemen in den westlichen Industriestaaten*, in: IG Metall-Vorstand (Hrsg.), *Protokoll der Tagung „Krise und Reform in der Industriegesellschaft“*, Frankfurt/M. 1976, S. 53 f.

²² Rainer Thoss: Zur Weiterentwicklung der Globalsteuerung: Integration von Konjunktur- und Strukturpolitik, in: G. Fleischle, M. Krüper (Hrsg.): *Investitionslenkung. Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft?* Frankfurt/M., Köln 1975, S. 32.

²³ Bernhard Gahlen: *Grundfragen der Stabilisierungspolitik*, a. a. O., S. 25.