
Konservative Wirtschaftspolitik aus neokeynes'scher Sicht*)

Zur Debatte über Reaganomics

Beat Hotz

Das Wirtschaftsprogramm der Administration Reagan ist eine radikale Herausforderung an die etablierte liberale wirtschaftspolitische Doktrin oder wie Tobin schreibt „a conservative counterrevolution in the theory, ideology, and practice of economic policy“ (Tobin 1981). Ein Kampf zwischen zwei verschiedenen staatspolitischen Konzepten ist in vollem Gange. Rund 40 Jahre dominierte die Synthese von Keynes und der Neoklassik, vertreten z. B. durch Samuelson, Tobin oder Leijonhufvud. In der Wirtschaftspolitik bedeutete dies die Kombination von Kapitalismus und Sozialdemokratie, den Wohlfahrtsstaat der fünfziger und sechziger Jahre. Doch Mißerfolge in den siebziger Jahren haben dieses wirtschaftspolitische Konzept diskreditiert; gesucht wurde eine Alternative. Mit dem Wahlerfolg von Reagan in den USA und Thatcher in Großbritannien trat die alte, konservative Theorie, vertreten etwa durch Friedman, Hayek oder Feldstein, aus der akademischen Isolierung und kam zur praktischen Anwendung: „The old doctrines and policies, new forty years ago, are discredited, replaced by new doctrines and policies, old forty years ago“ schreibt der liberale Tobin (1981) und der konservative Feldstein meint: „A major revolution in economic thinking is under way – a retreat from the Keynesian ideas...“ (Feldstein 1981, S. 92).

Was kann aus den bisherigen Erfahrungen mit der Administration Reagan zur „neuen Wirtschaftspolitik“ gesagt werden? Der folgende Beitrag beginnt mit einer groben Übersicht über die wirtschaftliche Ausgangslage der USA zu Beginn der achtziger Jahre. Danach werden einige Grundprinzipien der konservativen ökonomischen Theorie

* Dieser Aufsatz wurde durch ein Stipendium des Schweizerischen Nationalfonds ermöglicht. Ich danke Michael Piore, M. I. T., und Robert Reich, Kennedy School of Government, für sehr anregende Gespräche zum hier behandelten Thema.

sowie das daraus mehr oder weniger schlüssig hervorgehende Wirtschaftsprogramm der Administration Reagan dargestellt. Die Diskussion dieses Programms gliedert sich in Abschnitte zum Geld- und Kapitalmarkt, Gütermarkt und Arbeitsmarkt. Der Beitrag kommt zum Schluß, daß das ursprüngliche Wirtschaftsprogramm nicht funktioniert. Entweder werden Änderungen vorgenommen, sodaß letztlich von der „neuen Wirtschaftspolitik“ aus dem Jahre 1981 nicht mehr viel bleibt, oder die amerikanische Wirtschaft verharrt in einer länger andauernden Stagnation. Falsch ist die Kombination und der zeitliche Einsatz der Maßnahmen. Das Programm basiert auf einer falschen Einschätzung der Stabilitätseigenschaften einer Marktwirtschaft. Von verschiedenen Gruppen als sozial ungerecht empfundene Elemente führen zu politischen Konsensproblemen. Vernachlässigte Probleme des Strukturwandels und des Infrastrukturunterhaltes drohen aufgestaut zu werden und in einigen Jahren umso stärker zum Ausdruck zu kommen.

1. Die wirtschaftliche Ausgangslage für die neue Administration

Seit mehr als einem Jahrzehnt sahen sich die Wirtschaftspolitiker in den USA Inflation und Arbeitslosigkeit, also einer *Stagflation* gegenüber. Selbst unter dem zeitweiligen Druck hoher Arbeitslosigkeit und deutlich gedrosselter Produktion wollte die Inflation nicht abnehmen, ja das kombinierte Niveau von Arbeitslosigkeit und Inflation verschob sich sogar nach oben. Erklärungen dafür waren schwer zu geben. Okun (1981, S. 3) z. B. glaubte, daß die Intensität, mit der die Inflation in einer schwachen Wirtschaft fortbesteht, etwas mit der Inflationsgeschichte zu tun haben müsse. Wenn die Wirtschaft durch die Politik gegen Depression und Deflation sicher gemacht wird, so werden private Erwartungen und Entscheidungen asymmetrisch; ein inflatorisches Element wird in das System eingeführt.

Die *Arbeitsproduktivität* ist seit 1973 in der Privatwirtschaft der USA so gut wie stagniert und hat zu einer deutlichen Verschlechterung ihrer internationalen Position geführt. Direkte Auswirkungen auf das Einkommen pro Person wurden vorerst noch durch strukturelle Änderungen gedämpft. Einen deutlich spürbaren Rückgang im Wachstum, ja eine Stagnation des Lebensstandards ist in den achtziger Jahren jedoch ohne weiteres möglich. Die Erklärung auch dieses Phänomens bereitet einige Schwierigkeiten. Der vielleicht wichtigste Einzelfaktor ist die Stagnation des Kapitaleinsatzes je Arbeiter seit 1973. Allerdings ist nicht klar, ob die US-Industrie als Ganzes wirklich zuwenig investiert hat, um konkurrenzfähig zu bleiben. So hatte sich das Produktivitätswachstum auch in den sechziger Jahren abgeflacht, obwohl damals der Kapitaleinsatz je Arbeiter deutlich zugenommen hatte. Globalgrößen von Faktorinputs werden oft überbetont und sagen nichts über die zumindest ebenso wichtigen Aspekte der Verwendung der Ressourcen oder von neuen Verfahren und Organisationsformen in Produktion und

Tabelle 1

Einige ökonomische Indikatoren der USA 1960–1980

	1960–1965	1974–1979	1980
Arbeitslosenrate	5,5	6,8	7,1
Inflation (GNP Deflator)	1,6	7,5	9,0
Produktivitätswachstum	2,6	0,7	–0,2
Wochenarbeitsverdienste (Zuwachs, privat, ohne LW)	3,3	7,2	6,9
Geldmengenwachstum (M-1)	3,0	6,6	7,3
Zinssatz (Corporate Aaa Bond Yield)	4,4	8,7	11,9

Quelle: Economic Report of the President, Washington DC 1982, S. 22.

Marketing aus. Der Kausalzusammenhang zwischen aggregierter Kapitalbildung und Produktivitätswachstum ist ungenau¹.

Die Preis- und Kostenstruktur der Wirtschaft wurde durch schockartige Steigerungen der *Preise für Rohmaterialien und Energieträger* in den siebziger Jahren radikal verändert. Die Ära der billigen Energie ist vorbei. Anpassungen in der Produktstruktur und in den Produktionstechniken waren erforderlich. Diese Kostenstöße hatten auch inflationäre Entwicklungen verstärkt (siehe Bosworth, Lawrence 1982).

Stagflation ist nicht mehr „nur“ ein Problem kurzfristiger Stabilitätspolitik. Die US-Wirtschaft verlor ihre absolute Überlegenheit in der Weltwirtschaft und sah sich immer mehr einer intensiven *internationalen Konkurrenz* ausgesetzt. Ihre Stärke lag vor und nach dem Kriege in der Betonung und extremen Anwendung der Massenproduktion: in einem „scientific management“, einer Spezialisierung durch Vereinfachung, also einer Großserienproduktion von standardisierten Gütern für Massenmärkte (Piore 1982). In der Zwischenzeit haben andere Nationen diese Produktionsverfahren nachgemacht und produzieren dieselben Güter auf einem viel tieferen Kostenniveau und teilweise auch in besserer Qualität². Der Verlust an Konkurrenzfähigkeit der US-Wirtschaft ist im deutlichen Rückgang ihres nationalen wie Weltmarktanteils für Autos, Stahl, Glas, Gummi, Unterhaltungselektronik, Textilmaschinen usw. zum Ausdruck gekommen (Business Week 1982, S. 14). Eine Reallokation von Ressourcen in historischem Ausmaße ist nötig und in vollem Gange.

Mit den sektoralen verbinden sich aber auch *regionale Probleme*. Alte Industriezentren (z. B. der Stahlindustrie im mittleren Westen) sind vom Zusammenbruch bedroht. Kapital und Arbeitsplätze werden in zunehmendem Maße in andere Regionen verlegt, wenn nicht sogar ins Ausland. Zwischen 1970 und 1977 verloren Regionen im Nordosten und mittleren Norden 1,225.000 Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie, während der Süden und Westen 658.000 dazugewann. Der ökonomische Niedergang hat vielfältige Konsequenzen in sozialen und anderen gesellschaftlichen Bereichen dieser Landesteile. So führte der

damit verbundene Einnahmeausfall der öffentlichen Hand zum mangelnden Unterhalt, ja zum Zerfall von Straßen, Brücken, Wasserversorgungssystemen oder Entsorgungsanlagen. Der Staat als Ganzes hat die Infrastrukturausgaben von 1972 bis 1981 um 25 Prozent gesenkt³. Wirtschaftliche Probleme verstärkt durch den Abbau öffentlicher Leistungen verschärfen den sozialen Zerfall von Großstädten und fördern ein weiteres Anwachsen von Kriminalität, Drogenmißbrauch oder Korruption.

Die konservative Administration hatte es also bei ihrem Amtsantritt mit einer Wirtschaft zu tun, die Risse in ihrem Fundament zeigte und sich im massiven Umbruch befand. Ihre vielgerühmten Fähigkeiten zur Innovation und zur Selbstbehauptung sind aufs Stärkste herausgefordert. Umstrukturierung und Modernisierung ist nötig, z. B. in der Richtung der Produktion von solchen Gütern, die anderswo nicht ohne größere Schwierigkeiten nachgemacht werden können wie Computerelektronik. Eine solche Produktion wird generell know-how- und kapitalintensiv sein, sich auf hochqualifizierte Arbeitskräfte abstützen und hohe organisatorische Fähigkeiten verlangen. Zumindest in der akademischen Diskussion wurde die „Reindustrialisierung Amerikas“ zum Schlagwort. Werden die Probleme der chronischen Inflation und hohen Arbeitslosigkeit, der Wachstumsverlangsamung und Überkapazitäten, des abflachenden Produktivitätswachstums und strukturellen Anpassungen oder der langfristigen Energieverknappung und Umweltbelastung nicht angepackt, so kann das Potential für ein weiteres Wohlstandswachstum nicht realisiert werden. Nachdem die Wirtschaft in den siebziger Jahren eher vorsichtig abwartend auf die verschiedenen Überraschungen wie die Energiekrisen reagierte, scheinen nun in den achtziger Jahren Initiative und ein entschlossenes Handeln geboten.

2. Theoretisches Fundament und Programm der „neuen Wirtschaftspolitik“

Die im Wirtschaftsprogramm der Administration Reagan zum Ausdruck kommenden Elemente konservativer ökonomischer Theorie stellen kein homogenes Gebilde dar. Sie umfassen Supply Side Economics und Monetarismus z. T. mit dessen extremer Variante aufbauend auf der Annahme der „rational expectations“. Diese Elemente können am ehesten als unterschiedliche Auslegung und Anwendung der „Chicago-Sichtweise“ der Ökonomie oder des „Chicago-Paradigmas“ (Kuhn) zusammengefaßt werden. Die Chicago-Sichtweise besteht in der konsequenten Erklärung wirtschaftlicher und anderer Phänomene mit Hilfe eines bestimmten Satzes strikter Annahmen⁴.

Zur integrierenden Klammer gehören aber auch Gemeinsamkeiten in der Weltanschauung, wie sie z. B. in den Arbeiten von Milton Friedman „Free to Chose“ oder „Capitalism and Freedom“ zum Ausdruck kommen. Kaufen und Verkaufen an Märkten wird als Inbegriff von Freiheit gesehen; politische Abstimmung und Planung als freiheitsraubende

Intervention des Staates. Macht liegt in der Wirtschaft – abgesehen von isolierbaren Einzelfällen – ausschließlich bei den Konsumenten. Alle Unternehmungen, auch die größten Konzerne, werden grundsätzlich durch die Wahlentscheidungen der Konsumenten gelenkt und kontrolliert; Unternehmungen reagieren und erfüllen so den einzigen Zweck, Wünsche von souveränen Konsumenten zu erfüllen. Der Staat ist in dieser harmonischen und an sich stabilen Wirtschaft ein Fremdkörper. Ernsthafte ökonomische Krisen würden meist durch seine Interventionen verursacht. Die Marktökonomie sollte sich deshalb möglichst frei von Staatseinflüssen entwickeln können.

Die „Supply Side“-Ökonomen konzentrieren sich in der Tradition der klassischen Ökonomie auf das Verhalten einzelner Individuen und Firmen. Zentral für den Wirtschaftsablauf sei die Anreizstruktur für die Privatwirtschaft, seien die Bedingungen, unter denen der einzelne als Arbeiter oder Unternehmer produziert. Der weitaus wichtigste Faktor dieser Anreizstruktur seien die Auflagen des Staates: Steuerlasten und Regulierungen. Positive Leistungen des Staates werden weitgehend vernachlässigt. Leute produzieren, um zu konsumieren. In Anlehnung an das Say'sche Gesetz wird das Angebot des privaten Sektors als die eigentliche Quelle der Nachfrage gesehen, die Nachfrage selbst also als abgeleitet. Supply Siders konzentrieren sich deshalb auf die Kapitalbildung und die Kapitalerträge im privaten Bereich.

Mit dieser Sichtweise über das Funktionieren der Wirtschaft sind die drängenden Probleme der US-Wirtschaftspolitik schnell analysiert: Primäre Ursachen wirtschaftlicher Schwierigkeiten ist der überbordende Staat, der dem privaten Sektor produktive Ressourcen wie Mittel zur Eigenfinanzierung, Gelder am Kapitalmarkt zur Fremdfinanzierung und Arbeitskräfte entzogen und durch eine Vielzahl von Regulierungen Initiative und Unternehmertum unterdrückt hat. Wenn nun die Privaten aufgrund massiver Steuersenkungen und durch die Befreiung von möglichst vielen Auflagen Mittel behalten könnten und die Kapitalerträge steigen würden, so würden produktive und kreative Kräfte freigesetzt, die die Überlegenheit der US-Wirtschaft von neuem demonstrieren würden. Wirtschaftliches Wachstum wird als Funktion der Grenzrate der Besteuerung gesehen. Steuersenkungen fördern die Investitionstätigkeit, den Konsum sowie das Arbeitsangebot. Eine entregulierte und unbelastete Privatwirtschaft wird nicht nur aufblühen, ja sie wird dem Staat aufgrund des Wachstums Mehreinnahmen einbringen. Laffer und Wanniski (1978) vertraten sogar die These, daß diese Mehreinnahmen die durch die Steuersenkungen entgangenen Einnahmen ausgleichen würden.

Der *Monetarismus*, das andere tragende Element der konservativen Wirtschaftspolitik, geht von der Quantitätstheorie des Geldes aus. Es wird angenommen, daß Geldumlaufgeschwindigkeit und Produktion in Realgrößen unabhängig von der Geldmenge und dem Preisniveau und ihre Änderungen in der Zeit mehr oder weniger konstant sind. Deshalb wird die fundamentale Verbindung zwischen Änderungen im Trend des Geldmengenangebotes und Änderungen in der Inflationsrate

postuliert. Geld wird als aktives Element, als exogen bestimmt und damit als Kontrollvariable gesehen; Löhne und Preise als flexible. Eine kontraktive Geldpolitik wirkt in erster Linie auf das Preisniveau. Inflation ist immer ein monetäres Phänomen; die Unterscheidung von demand-pull und cost-push bringe nichts, ja die Existenz oder Relevanz von Kostenstößen wird verneint.

Eine radikale Variante des Monetarismus stellen die Vertreter der Annahme der „rationalen Erwartungen“ (rational expectations) dar (siehe dazu Lucas 1972, Sargent 1973). Dies beinhaltet, daß die Quantitätstheorie korrekt ist, daß also Löhne und Preise im selben Umfang steigen wie das Geldangebot. Eine globale Erhöhung der Geldmenge führe direkt zu einer Erhöhung der Löhne und Preise, ohne reale Variablen wie Produktion, Beschäftigung oder Reallöhne zu beeinflussen. Erwartungen der Wirtschaftssubjekte seien auf dieses richtige Verständnis der Funktionsweise der Wirtschaft, auf das Wissen ihrer objektiven Struktur oder zumindest auf Voraussagen auf dieser Basis gestützt. Daraus wird abgeleitet, daß Inflation eigentlich viel schmerzloser reduziert werden könne, als bisher angenommen; die Regierung und die monetären Behörden müssen bloß die Öffentlichkeit überzeugen, daß die Entwicklung der Geldmenge mit größter Gewißheit sich stetig und nach einem wohldefinierten und bekannten Ziel entwickeln wird. Zentral sind also die Erwartungen der Wirtschaftseinheiten, die nicht verunsichert oder überrascht werden dürfen, sondern möglichst stabil zu halten sind. Wird Vertrauen in eine langfristige stabile und straffe Geldpolitik gewonnen, so wird die in der Öffentlichkeit erwartete Inflationsrate drastisch gesenkt. Die Zuwachsraten der Preise und Nominallohne werden mit einer nur geringen Zeitverzögerung ebenfalls sinken. Dazu sei eine merkbare Beschränkung der Realnachfrage oder eine merkbare Senkung im Beschäftigungsniveau während einer Übergangsphase nicht nötig, Anpassungskosten also nicht existent oder vernachlässigbar.

Diese optimistische Schlußfolgerung stützt sich auf eine weitere Annahme, daß nämlich die Märkte immer geräumt werden und die Wirtschaft sich in einem kontinuierlichen Gleichgewicht befindet. Angenommen wird immanente Stabilität und hohe Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft und betont wird die lange Frist. Stabilitätsprobleme werden nicht gelöst, sondern treten ganz einfach nicht mehr auf, weil die destabilisierenden Faktoren durch die wirtschaftspolitischen Empfehlungen und die gemachten Annahmen der konservativen Theorie ausgeschaltet werden. Wird die „rational expectations“-Annahme im Walrasianischen Kontext und mit flexiblen Preisen gesehen, so besteht weder ein Bedarf noch Raum für eine aktive Stabilitätspolitik.

Diese theoretischen Überlegungen fanden im Bereiche der praktischen Wirtschaftspolitik in folgenden Leitprinzipien der Administration Reagan ihren Niederschlag⁵. Es soll kein Aktivismus mehr betrieben, sondern eine stetige Politik verfolgt werden, sodaß jeder weiß, woran er ist und keine Überraschungen erlebt. Gefördert werden soll die Selbstverantwortung des einzelnen sowie die Mobilisierung von

Kräften der Selbsthilfe. Wann immer möglich, wird auf das Spiel der Marktkräfte abgestellt. Gemäß diesen Prinzipien wurde am 18. Februar 1981 ein *Maßnahmenpaket zur Wachstumsförderung und Inflationsbekämpfung* bekanntgegeben. Dabei wurde der langfristige und grundsätzliche Reformcharakter betont und die unmittelbare Wirtschaftssituation kaum erwähnt. Nach einer kurzen Rezession im I. und II. Quartal 1980 hatte die belebende Politik der Carter-Administration zu einer leichten Erholung mit ungewissen Aussichten beim Amtsantritt von Reagan gesorgt. Die Analyse und der Kompromiß zwischen den beiden stärksten Gruppen in der neuen Administration, den Supply Sidern und den Monetaristen, führte zu einer Arbeitsteilung, die für die Wirkungen des Programms entscheidend sein sollte: Nach dem Konzept der Supply Sider sollte die Fiskalpolitik zur weiteren Belebung und zum Wiederaufschwung der Wirtschaft führen; nach dem Konzept der Monetaristen sollte die Geldpolitik die Inflation unter Kontrolle und ein für allemal zum Verschwinden bringen.

Die Analyse der Supply Sider mündete in folgenden Maßnahmenpaketen: Die Steuerbelastung des Einkommens soll in mehreren Schritten massiv reduziert werden. Die Abschreibungsmöglichkeiten für Fabrikanlagen und Ausrüstungsgüter sind zu verbessern und die kalte Progression ist ab 1985 auszuschalten. Generell soll die Steuerlast vom Einkommen und von den Investitionen weg und auf den Konsum verschoben werden. Das zweite Maßnahmenbündel konzentriert sich auf die Reduktion der Wachstumsrate der öffentlichen Ausgaben mit dem Ziel des Budgetausgleichs ursprünglich bis 1984. Allerdings soll gleichzeitig ein umfangreiches Militärprogramm realisiert werden, was ein deutlich überdurchschnittliches Wachstum des Verteidigungsbudgets zur Folge hat. Die Verlangsamung des Ausgabenwachstums soll mit einem massiven Transfer vom zivilen auf den militärischen Teil des Bundeshaushaltes verbunden werden.

Da die Privatinitiative und die Marktkräfte als Hauptelement für eine Besserung der Wirtschaft gesehen werden, sollen als drittes ganz allgemein staatliche Kontrollen und Auflagen abgebaut werden. Herbert Stein hat dies mit dem Slogan charakterisiert: „Don't just stand there, undo something!“ (1982, S. 42). Der Markt soll z. B. in der Flugzeugindustrie oder im Transportwesen wieder vermehrt zum Zuge kommen. Zur Entregulierung gehört auch der Abbau von Umweltauflagen für Automobile, von Vorschriften zum Konsumentenschutz oder von gesundheitspolitischen Auflagen an Arbeitsplätzen. Abgebaut oder aufgehoben werden staatliche Agenturen zur Durchführung oder Beaufsichtigung solcher Auflagen, konkret z. B. für die Kontrolle industrieller Verschmutzung, für die Durchsetzung von Vorschriften für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, für die Einhaltung von Richtlinien für die Einstellung von Frauen und Minoritäten oder für die Verfolgung von Anti-Trust-Klagen.

Die Analyse der Monetaristen führte dazu, daß sich die Administration in Zusammenarbeit mit dem Federal Reserve Board auf eine straffe Kontrolle des Geldmengenwachstums festlegte, um das Vertrauen in

die Währung zu stärken und die Basis für gesunde Finanzmärkte zu schaffen. Da angenommen wurde, daß das Budgetdefizit abnimmt und damit die Kreditnachfrage des Staates reduziert wird, sollte auch der Druck auf dem Kapitalmarkt allmählich nachlassen.

Eine Industrie- und Strukturpolitik wurde als nicht nötig, ja als falsch erachtet, da sie nur zu Fehlleistungen führen würde. Weidenbaum hat als Vorsteher des Council of Economic Advisors in diesem Bereiche in erster Linie weitere Maßnahmen der Reduktion staatlicher Regulierungen vorgeschlagen, begleitet mit verstärkter steuerlicher Freistellung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie der Reduktion der Konkurrenz der öffentlichen Hand auf den Kapitalmärkten⁶. Im Verlaufe des zweiten Amtsjahres hat die Administration ein Programm zur Schaffung von rund 70 „enterprise zones“ vorgelegt, wo besondere Steuererleichterungen gewährt und belastende Regulierungen aufgehoben werden sollen.

3. Diskussion der „neuen Wirtschaftspolitik“ aus neokeynes'scher Perspektive

Im folgenden soll das wirtschaftspolitische Programm der Administration sowie seine theoretische Fundierung einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Die in der politischen Debatte Mode gewordene Gegenüberstellung einer „demand-side“- und einer „supply-side“-Ökonomie ist wenig fruchtbar. Probleme des Angebots und der Nachfrage sind Gegenstand ein und derselben Wirtschaft und haben zumindest in der Kausalanalyse beide berücksichtigt zu werden. Ein Unternehmer wird nicht produzieren und Leute beschäftigen, wenn er nicht Gewinne erzielt oder erhofft. Dies erfordert, daß die Kosten nicht zu hoch sind (supply-side-Problem) und daß die Erlöse aus dem Verkauf groß genug sind (demand-side-Problem); in der Praxis wirken cost push und demand pull. Was für die einen Kosten sind, sind für die andern Einkommen und können zur Nachfrage verwendet werden. Wie schon Quesnay festgestellt hat, haben wir es mit einem Kreislaufproblem zu tun.

Eine andere Frage ist allerdings, welche Seite als für die Verursachung von Konjunkturschwankungen wichtig und als für Stabilisierungsbemühungen der Politik geeignet angesehen wird. Angebotsseitige Politik wurde bisher in der Ökonomie nicht als Thema der Globalsteuerung diskutiert, weil angenommen worden ist, daß ihr Effekt kurz- und mittelfristig zu gering oder in der Wirkungsrichtung zu diffus sei. Sie wurde mehr unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenallokation und damit der Wachstums- und Strukturpolitik gesehen. Neu an der „neuen Wirtschaftspolitik“ ist nicht, daß die Angebotsseite analysiert wird, sondern vielmehr ihre Verwendung bei der Bewältigung von Stabilitätsproblemen, die führende und initiiierende Rolle, in der sie gesehen wird.

Nun sind in der ökonomischen Theorie allerdings die Vorstellungen

und Modelle über die Funktionsweise und das Zusammenspiel der Märkte sehr verschieden. Im folgenden wird eine neokeynesische Alternative zur konservativen Theorie skizziert und zur Beurteilung der „neuen Wirtschaftspolitik“ verwendet⁷.

Das Keynes'sche Paradigma soll erklären, wie Märkte in einer Situation verharren können, wo Verkäufer von Gütern und Produktionsfaktoren bereit sind, zum bestehenden Preis mehr zu verkaufen; sie können das jedoch nicht, weil die Nachfrage dafür nicht vorhanden ist und gleichzeitig kein genügender Druck besteht, die Preise entsprechend zu senken. Diese Asymmetrie charakterisiert keynes'sche Modelle. Es wird behauptet, daß Nachfrageschwankungen unterhalb des Vollbeschäftigungsniveaus vorwiegend Mengen- und Beschäftigungsanpassungen und darüber vorwiegend Preisanpassungen hervorrufen. Preisstarrheiten beziehen sich allerdings nur auf die zyklische Komponente des Preises.

In der neokeynes'schen Theorie wird die Unternehmung und insbesondere ihre Investitionstätigkeit als zentrales und aktives Element gesehen. Das typische Unternehmen ist eine oligopolistische Firma, die einer fallenden Nachfragekurve gegenübersteht. Sie legt ihre Preise unter Annahme ausgelasteter Kapazitäten auf einer Vollkostenbasis verbunden mit einem Zuschlag, einem mark-up, fest (als normal cost pricing-Hypothese entwickelt bei Neild, Godley und Nordhaus). Dieser Zuschlag wurde in der Version von Kalecki als zumindest kurzfristig konstant gesehen, in anderen Arbeiten als abhängig von den finanziellen Bedürfnissen der Unternehmungen für Investitionen. Änderungen in den Faktorpreisen werden mit Änderungen in den Endproduktpreisen beantwortet. Dabei spielen die Machtverhältnisse auf den Märkten eine wesentliche Rolle. Im Gegensatz zur konservativen Theorie wird die Bedeutung der Preise für die Einkommensverteilung viel stärker betont als ihre alloкатive Funktion.

Zyklische Nachfrageschwankungen werden kurzfristig durch Änderungen in der Produktion resp. durch Änderungen des Einsatzes von Arbeit und Kapital ausgeglichen. Wenn einige Preise aufgrund einer Nachfrageverschiebung steigen, so werden in der kurzen Frist nicht andere Preise, sondern Mengen fallen. Wird das Produktionsvolumen einer Unternehmung nach unten angepaßt und gehen Skalenerträge verloren, so steigen die Kosten je Produktionseinheit. Es wird weiterhin versucht, diese Steigerungen auf die Konsumenten zu überwälzen, was allerdings in einer Rezession schwieriger wird. Deshalb ist zu erwarten, daß sich zuerst die Beschäftigung und die Investitionstätigkeit und erst allmählich die Preissteigerung abflachen wird. Längerfristige Änderungen der Kosten wie auch große nicht-konjunkturell bedingte Änderungen in der Nachfrage führen zu Preisänderungen.

Inflation wird damit nicht als allein und ausschließlich monetäres Phänomen gesehen. Kostenelemente gehen wesentlich in die Preisbildung ein. Eine starke Erhöhung in einzelnen wichtigen Preisgruppen kann einen Anstieg des allgemeinen Preisniveaus verursachen. Die Zuwachsraten der Löhne und Preise reagieren nur langsam auf Ände-

rungen in den ökonomischen Aktivitäten (Piore 1979, S. 6 ff.). Neok Keynesianer interpretieren die Inflation in den USA zu Beginn der siebziger Jahre als traditionelle Nachfrageinflation; in den mittleren Jahren des Jahrzehnts sahen sie die Kostenstöße auf der Angebotsseite als ihre Hauptursache. Die Preisentwicklung gegen Ende des Jahrzehnts wird als „Trägheitsinflation“ („inertial inflation“) interpretiert (Tobin 1980, S. 62 ff.), und damit hat es die Administration Reagan zu tun.

Bei einer *Trägheitsinflation* wird das Denken der Wirtschaftseinheiten in Preisänderungen und relativen Preisen als zentral gesehen. So widerstehen z. B. Arbeitnehmer einer Reduktion ihrer relativen Löhne, d. h. sie widersetzen sich Erhöhungen ihrer Löhne, die geringer sind als die erwartete Erhöhung des allgemeinen Geldlohnlevels oder einer speziellen Bezugsgruppe von Geldlöhnen. Dies wird hier als eine erweiterte Interpretation der von Keynes postulierten Geldlohnstarrheit verstanden. Die Änderungen individueller Preise hängen von den erwarteten Änderungen aller Preise oder des allgemeinen Trends der Produktionskosten ab. Der Inflationsprozeß erhält damit ein eingebauter Momentum, das durch wiederholte Zyklen von Lohn- und Preiserhöhungen im industriellen Sektor der Wirtschaft wirkt (Bosworth, Lawrence 1982, S. 6 ff.). Diese Erklärung unterscheidet sich von der „Erwartungsinflation“ der Monetaristen insofern, als sie stärker die in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen, die effektiv zu verteidigende Position im Preisgefüge betont. Natürlich sollte jede gute Inflationstheorie Erwartungen über die Zukunft und Trägheitselemente aus der Vergangenheit einschließen.

Unter Anwendung dieser Grundideen neok Keynesischer Theorie werden im folgenden zuerst die deflationären Effekte des Reagan-Programms, die zu einer der schlimmsten Rezessionen führten, auf dem Geld- und Kapitalmarkt beleuchtet. Danach werden die unter den Auswirkungen der restriktiven Geldpolitik verpuffenden fiskalpolitischen Anreize auf dem Gütermarkt diskutiert. Letztlich werden die verheerenden Effekte für die Beschäftigung und ihre Konsequenzen auf dem Arbeitsmarkt erläutert. Für die Illustration mit Hilfe einiger Indikatoren wird auf Tabelle 2 verwiesen.

Geld- und Kapitalmarkt

Eine neok Keynesische Argumentation berücksichtigt den Transmissionsmechanismus, der Änderungen im Geldangebot mit Änderungen in der aggregierten Nachfrage verbindet. Doch – im Gegensatz zu den Monetaristen – werden zwei Effekte einer solchen Nachfrageänderung unterschieden: Ein Effekt auf das Niveau des Realeinkommens der Volkswirtschaft und damit auf die Beschäftigung einerseits, und ein Effekt auf die Preissteigerungen andererseits. Geldmengenänderungen können einen Realeffekt haben, was insbesondere vom Zustand, in dem sich die Wirtschaft befindet, abhängt.

Tabelle 2

Indikatoren zum Konjunkturverlauf 1980-1982

(Veränderungen gegenüber dem Vorquartal in Prozenten sofern keine anderen Angaben)

Periode	Geldmenge M-1	Zinssatz Corporate Aaa Bonds Erträge	Industrielle Produktion	Kapazitäts- auslastung Output in % der Kapazität	Ausgaben für Anlagen und Ausrüstungen	Private Brutto- Inlandsinvesti- tionen	Ausstehende Konsumenten- kredite Netto- veränderung im Monat Mio. \$	Arbeits- losigkeit	Löhne Wochenarbeits- verdienst, Pri- vatwirt. ohne LW laufende Preise	Konsumenten- preisindex	Periode
1980											1980
I	+ 1,3	12,14	0	85,5	+ 2,7	+ 1,4		+ 6,8	+ 1,0	+ 3,9	I
II	- 0,8	11,20	- 7,0	78,7	+ 0,8	- 5,9		+ 17,2	1,7	3,6	II
III	+ 3,5	11,58	+ 2,1	74,9	+ 0,6	- 3,5		+ 4,9	1,9	1,9	III
IV	+ 2,7	12,83	+ 4,2	80,1	+ 1,1	+ 5,5		- 2,1	2,9	2,6	IV
1981											1981
I	+ 1,2	13,16	+ 1,1	82,2	+ 4,2	+ 9,9		- 0,5	2,1	2,6	I
II	+ 2,2	13,98	+ 0,5	81,2	+ 1,4	+ 4,9	2.126	+ 0,9	2,1	2,3	II
III	+ 0,1	14,92	- 0,8	81,2	+ 3,6	+ 1,0	2.318	- 0,5	1,5	2,9	III
IV	+ 1,3	14,60	- 5,5	75,2	0	- 4,3	523	+ 13,7	1,2	1,4	IV
1982											1982
I	+ 2,5	15,01	- 1,1	72,0	0	- 11,1	503	+ 5,1	0,4	0,8	I
II	+ 0,8	14,50	- 1,2					+ 8,9			
dMt.											
April				70,5					0,5p	0,4	April
May				69,9					0,9p	1,0	May

Quelle: Economic Indicators, Prepared for the Joint Economic Committee by the Council of Economic Advisors, Washington DC, verschiedene Ausgaben; umgerechnet auf Quartalsdurchschnitte und -zuwächse.

Für eine Beurteilung der Geldpolitik ist die bereits erwähnte Asymmetrie-Eigenschaft der Preisentwicklung von entscheidender Bedeutung. Die eingespielte Dynamik im Mechanismus der Preis- und Lohnfestsetzung, das Momentum des Inflationsprozesses führt dazu, daß die Inflation bei einem Nachfrageabbau nur langsam abnehmen wird, wobei die Produktion mit größter Wahrscheinlichkeit unter das Vollbeschäftigungsniveau gedrückt wird. Denn der Druck restriktiver Geldpolitik muß genügend groß sein, die Zinssätze genügend hoch, um im Falle einer Trägheitsinflation das Momentum zu brechen. Dies bedeutet konkret genügend große Verluste für kreditabhängige Industrien, genügend große Arbeitslosigkeit und Unterauslastung von Kapazitäten als disziplinierende Effekte, um Löhne, Rohstoff- und Endproduktpreise langsamer wachsen zu lassen. Das benötigte Ausmaß der Rezession hängt u. a. von den institutionellen Eigenheiten der Wirtschaft ab. Im Gegensatz zu den Monetaristen wird hier argumentiert, daß sich in der kurzen Frist kontraktive Politik vor allem auf die Produktion und die Beschäftigung auswirkt, ein Abflachen der Inflation erfolgt später. Diese Differenz resultiert aus der Anlehnung ihrer Annahme flexibler Preise und automatischer Anpassung der Wirtschaft zur Vollbeschäftigung ohne wesentliche Zeitverzögerungen. Die Reagan-Administration scheint das in der Zwischenzeit auch eingesehen zu haben, akzeptiert jedoch die mit der Geldpolitik verbundenen Kosten.

Dieses Argument zu den Anpassungskosten ist nicht neu, es wurde jedoch von den Supply Sichern völlig übersehen und seine Konsequenzen brachte sie in der Zwischenzeit in große Schwierigkeiten. Die restriktive Geldpolitik wirkte relativ schnell und kräftig; sie brachte hohe Zinsen, welche ihrerseits die Investitionen erschwerte und die Nachfrage nach den verschiedensten zinselastischen Gütern und Diensten abbaute. Daraus ging (verbunden mit anderen Faktoren) mit Beginn im III. Quartal 1981 die schärfste Rezession der Nachkriegsgeschichte hervor. Diese führte auch zu einer deutlichen Verzögerung des Einnahmenwachstums der öffentlichen Hand sowie zu zusätzlichen Ausgaben wie Transferzahlungen für Arbeitslose (siehe Tabelle 3). Verbunden mit den beschlossenen Steuererleichterungen haben sich die Haushaltsdefizite beträchtlich vergrößert. Der Finanzierungsbedarf großer Defizite verschärfte den Druck restriktiver Geldpolitik auf dem Kapitalmarkt. Die erwarteten belebenden Effekte der Steuerbefreiungen, die gemäß Laffer später sogar Mehreinnahmen hätten bringen sollen, konnten unter diesen Umständen kaum zur Wirkung kommen. Die Administration ist in ein handfestes Dilemma geraten: Was immer sie zur Bewältigung dieser Situation auch tut – Steuererhöhungen, Lockerung der Geldpolitik, Ausgabenkürzungen – der Effekt verstärkt entweder den Abschwung oder verletzt Grundprinzipien ihres bisherigen Politikprogramms.

Bevor zum Gütermarkt übergegangen wird, soll auf die gegenwärtige schlechte finanzielle Verfassung der US-Wirtschaft und besonders negative Effekte der restriktiven Geldpolitik für ihre Verbesserung hingewiesen werden. Wie Kaldor (1970) schon zu Beginn der siebziger

Jahre argumentierte, haben eine Kontrolle der Geldmenge und Änderungen der öffentlichen Regulierung nun in der Tat immer zu neuen institutionellen Innovationen im monetären Bereich geführt. Nicht kontrollierte Substitute zum Geld wurden entwickelt und in immer stärkerem Maße verwendet. Der private Sektor unterscheidet immer weniger zwischen der klassischen Definition von Geld und Kredit. Das Geldangebot kann kaum mit einiger Präzision gemessen werden. Aus der ständig wechselnden Natur von dem, was Geld ist, ergaben sich ernsthafte Schwierigkeiten für die praktische Durchführung der aufgestellten geldpolitischen Regeln. Vom theoretischen Konzept her wäre eine breite Definition nötig; doch bei einer breit definierten Zielgröße ist die Fähigkeit der Zentralbank zu ihrer effektiven Kontrolle geringer.

Strenge Monetaristen haben auf eine Kontrolle des kurzfristigen Wachstums und nicht bloß des langfristigen Trends der Geldmengenentwicklung gedrängt. Doch ihre Annahme nur langsamer Veränderungen der Geldumlaufgeschwindigkeit hat sich als falsch erwiesen und die Zentralbank in große Schwierigkeiten mit ihrer kurzfristig orientierten Politik gebracht. Bei dem gewählten Wachstumsziel von 2,5 bis 5,5 Prozent für M-1 in der Zeit vom IV. Quartal 1981 bis zum IV. Quartal 1982 und bei gleichzeitigem Abflachen der Inflation bleiben die realen Zinssätze extrem hoch; rund 10 Prozent verglichen mit 2 bis 3 Prozent in vergangenen Rezessionen. Und – wie beabsichtigt – können diese Zinskosten von den Unternehmungen nicht mehr so leicht auf die Konsumenten überwältzt werden. Die vom Federal Reserve Board verfolgte Politik ist auch für die starken Zinsschwankungen verantwortlich, wie sie seit Juli 1979 eingetreten sind. All diese praktischen Probleme haben zu einer Komplizierung der monetären Verfahren, zu Unsicherheiten und vielfältigen Kosten zum Nachteil der Wirtschaft und der Finanzmärkte geführt (siehe Ackley 1981, S. 13 oder Tobin 1982, S. 21).

Dies ist vor dem Hintergrund der finanziellen Verfassung der Wirtschaft zu sehen. Entwicklungen, ausgehend von den späten sechziger Jahren, führten dazu, daß der Verschuldungsgrad der US-Unternehmungen außerordentlich stark angewachsen ist. Die meisten Kennziffern für eine Beurteilung ihrer Finanzsituation geben das schlechteste aller Bilder in der gesamten Nachkriegsperiode wieder (siehe z. B. Kaufman 1982 oder Business Week 1982). Dies gilt auch für verschiedene Finanzierungsinstitute, wo einige die Minimalbedingungen der Kapitalausstattung nur noch mit Mühe aufrechterhalten können. Der Anteil der kurzfristigen Finanzierung bei Unternehmungen ist einmalig hoch. Die finanzielle Verletzlichkeit hat zugenommen. Dies wäre für Unternehmungen mit regelmäßigen und hohen Erträgen kein besonderes Problem. In einer Rezession jedoch mit gleichzeitig hohen und schwankenden Zinssätzen wirkt sich diese finanzielle Verfassung viel ernster aus. Viele Unternehmungen haben Schwierigkeiten ihre Preise zu erhöhen und keine oder nur geringe Erträge. Sie operieren mit dem Abbau des Produktionsvolumens. Da sie sich gleichzeitig aber auf kurzfristige Kredite abstützen, ergeben sich ernsthafte cash-flow-Pro-

bleme. Bei der gegebenen Schuldenstruktur können fallende Inflationsraten große Probleme bereiten, weil Schulden nicht mehr wie bisher real durch hohe Inflationsraten gedrückt werden.

Die finanzielle Gesundung vieler Unternehmungen ist eine zentrale Voraussetzung für eine substantielle Erholung der Wirtschaft. Doch bei den zu erwartenden Budgetdefiziten und der restriktiven Geldpolitik wird nur mehr ein kleines Kreditvolumen für den Privatbereich übrig bleiben. Die normalerweise stattfindende Liquidierung des Kreditsystems während der Rezession kommt nicht zustande, weshalb viele Unternehmungen um das Überleben zu kämpfen haben. Sie werden versuchen, Schulden und damit Zinslasten abzubauen und verwenden dazu auch Mittel, die ihnen z. B. durch Steuererleichterungen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Sie verlangsamen ihre Investitionstätigkeit. Gelder werden z. T. nicht mehr in produktive Investitionen wie Robots in der Autoindustrie, sondern in die attraktiveren Geldmarktanlagen fließen. Wenn einige Sektoren der Wirtschaft, wie z. B. die Elektronikindustrie, trotz hoher Zinsen kräftig wachsen können, verschärft sich die Konkurrenz um die ohnehin schon knappen Kredite. Eine noch stärkere Erhöhung der Zinsen könnte eintreten, die die Wirtschaft ernsthaft schädigen würde. Große Teile der finanziell weniger starken Bereiche würden bankrott gehen, Finanzierungsinstitute eingeschlossen. Die zinsempfindlichen Bereiche der Wirtschaft wie Wohnungsbau, Landwirtschaft, Autoverkäufe, Inhaber von großen Lagerhaltungen, oder der Kleinhandel würden noch stärker bedrängt, ja es könnte zum Zusammenbruch weiter Teile der Wirtschaft kommen.

Gütermarkt

Wie wirkt sich das Reagan-Programm auf den Gütermarkt aus? Hier soll gezeigt werden, daß die „guten Absichten“ der Fiskalpolitik unter den von der Geldpolitik gesetzten Rahmenbedingungen völlig verpuffen.

Die Belebung der privaten *Konsumnachfrage* durch das Steuersenkungsprogramm wird durch die ungünstigen allgemeinen Rahmenbedingungen wesentlich erschwert. Im Gegensatz zur Zeit des erfolgreichen Steuersenkungsprogramms der Kennedy-Johnson-Administration 1964/65 dominieren heute Inflation, Arbeitslosigkeit, hohe Zinsen und ein sozialpsychologisches Klima von Skepsis und Unsicherheit. Das Steuersenkungsprogramm löste keinen positiven Ankündigungseffekt aus. Der einzelne Konsument erhält nur eine kleine Einkommenserhöhung und zudem verteilt über drei Jahre⁸. Seine Nachfrage z. B. nach Produkten der mit schweren Problemen kämpfenden Industrien für dauerhafte Konsumgüter wird kaum wesentlich erhöht. Amerikaner sind gewohnt, Konsum mit Krediten zu finanzieren, ja sie erhalten Steuerermäßigungen für Zinszahlungen. Dies bringt das Konsumverhalten wahrscheinlich stärker als in anderen Ländern, mit der Geldpolitik und dem Geldmarktgeschehen in Zusammenhang (siehe Tabelle 2:

Abbau der ausstehenden Konsumkredite im IV. Quartal 1981). Auch ist völlig offen, ob das zusätzlich verfügbare Einkommen nicht für importierte Konkurrenzprodukte verwendet wird und damit der US-Wirtschaft wenig hilft. Aufgrund der hohen Zinsen und der von einer Entlastung besonders profitierenden hohen Einkommenskategorien wird eher das Sparen der Haushalte als ihr Konsumieren gefördert. Zusätzlich verfügbare Mittel werden zum Abtragen von Schulden, zur Refinanzierung und Verbesserung der Liquidität verwendet⁹.

Nun könnte auch das als durchaus beabsichtigter Effekt des Reagan-Programms gesehen werden und sollte, wie die Supply Sider erwarten, die *Investitionen* fördern. Die Kausalbeziehung wird hier allerdings eher umgekehrt gesehen: Sparen in großen Dimensionen wie dem Anteil am BSP ist viel stärker vom Verhalten großer Unternehmungen resp. ihren Investitionsplänen abhängig. Die Ersparnisse, die sie zur Finanzierung ihrer Investitionen brauchen, werden zu einem großen Teil intern geschaffen. Der wichtigste Bestimmungsgrund für die Kapitalakkumulation sind ihre Erwartungen über die Entwicklung der Märkte, Preise, Profite oder der Auslastung ihrer Kapazitäten. So werden sie z. B. nicht in neue Gebäude und Ausrüstungsgüter investieren, wenn diejenigen, die sie bereits haben, ungenügend ausgelastet sind. Investitionen hängen von Portfoliopräferenzen der Unternehmer und der Finanzmanager ab. Es versteht sich eigentlich von selbst, daß diese Entscheidungen unter Ungewißheit zu treffen und mit Risiken verbunden sind. Vergangene Erfahrungen oder Gewohnheiten dienen dabei als Orientierungshilfe, doch kommt auch ein gefühlsmäßiges Element, das Keynes „animal spirits“ genannt hat, zur Geltung.

Mit Kalecki wird argumentiert, daß die Unternehmungen die Mittel für Investitionen im beträchtlichem Umfange z. B. durch zurückbehaltene Gewinne oder Abschreibungen selber bereitstellen. Auch bei der Festsetzung der Preise können Überlegungen der Mittelbeschaffung eine Rolle spielen. Parallel dazu kommt Kreditinstrumenten und Kreditinstituten eine wichtige Rolle zu. Investitionen und Investitionspläne werden als weitgehend unabhängig von Sparentscheidungen der Haushalte gesehen, ja bestimmen das Sparen zu einem bestimmten Grade. Die Ersparnisse von Privatpersonen waren immer von geringer Bedeutung für die Finanzierung von Industrieinvestitionen und gehen meist in Immobilien. Verstärktes Sparen privater Haushalte wird nicht, wie die Supply Sider argumentieren, einen Investitionsboom auslösen.

Das Programm versucht auch Investitionen durch steuerliche Entlastungen zu beleben. Die offerierte Möglichkeit zu Steuereinsparungen scheint Investitionsentscheide jedoch nur sehr geringfügig und höchstens längerfristig zu beeinflussen. Unternehmer investieren nicht primär um Steuern zu sparen, sondern um Gewinne auf wachsenden Märkten zu erzielen. Auch die Kapitalkosten sind, wenn die Umstände nicht wie 1981/82 extrem sind, weniger wichtig als die Entwicklung auf den Absatzmärkten. Die Investitionstätigkeit einer Unternehmung wird durch ein effektives oder erwartetes Wachstum der Märkte für ihre Produkte am stärksten angeregt, doch die restriktive Geldpolitik hat

diese Märkte schrumpfen lassen. Das deutliche Ansteigen des Verhältnisses von Lagerhaltung zu den Verkäufen im Spätherbst 1981 trotz gedrosselter Produktion, der fallende Auslastungsgrad der Kapazitäten der verarbeitenden Industrie¹⁰ und andere Gründe stellten keinen Anreiz für neue Investitionen dar; im Gegenteil, die Investitionstätigkeit wurde darauf deutlich reduziert, trotz Steuerermäßigungen.

Es ist nicht so eindeutig, ob die Probleme der US-Wirtschaft mit einer allgemeinen Kapitalverknappung zusammenhängen. Vieles deutet auf ein strukturelles Problem: Verschiedene Unternehmungen haben ihre Profite in unter den gegebenen Umständen sehr ertragreiche Anlagen auf dem Finanz- und dem Immobilienmarkt gelenkt. Wie das Beispiel der Übernahme von Marathon Oil durch US-Steel gezeigt hat, investieren einige strukturschwache Unternehmungen nicht kurzfristig in ihrem angestammten Markt zur Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit, sondern diversifizieren in andere Märkte um längerfristig ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu verbessern. Im Extremfall betreiben sie reine Portfoliooperationen ohne geschäftspolitische Einflußnahme auf die erworbenen Unternehmungen. Eine der Ursachen von Problemen der US-Industrie verbindet sich damit, daß Investitionen in produktives Kapital wie Maschinen und Anlagen sowie eine intensive Beschäftigung mit produktionstechnischen Aspekten in den Fabriken, die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit verbessern würde, zugunsten des Finanzmanagements vernachlässigt werden. Dieses zunehmend fragwürdige Verhalten amerikanischer Manager hängt u. a. mit ihrem Anreizsystem zusammen: Karrieren werden durch kurzfristige Erfolge ausgedrückt in Profitraten und durch schnell folgende Personalrotationen gemacht¹¹.

In der Fiskalpolitik haben dramatische Entwicklungen stattgefunden. Die großen Steuererleichterungen und insbesondere die sich vertiefende Rezession führte mit dem damit verbundenen Abflachen des Einnahmenwachstums zu einer drastischen Vergrößerung des Defizites. Der Präsident, der auszog, um das Budget bis 1984 auszugleichen, wird als erster in der amerikanischen Geschichte ein Defizit von mehr als 100 Milliarden Dollar erreicht haben und die Experten rechnen ihm die Möglichkeit einer weiteren Verschärfung vor. Sollte der öffentliche Haushalt nicht völlig außer Kontrolle geraten, so ist etwas zu unternehmen. Im August 1982 kam denn auch die seit langem erwartete pragmatische Wende des Präsidenten. Gegen eines der Grundprinzipien der Supply Sider entschloß er sich, Steuererhöhungen, die Mehreinnahmen von rund 100 Milliarden Dollar einbringen sollen, zu verlangen. Die Supply Sider behaupten, daß damit rund 60 bis 70 Prozent der den Unternehmungen 1981 gewährten Steuererleichterungen wieder zurückgenommen werden und die Rezession damit verschärft werde. Die Administration sieht dies im trade-off mit damit zu erreichenden Erleichterungen auf dem Geld- und Kapitalmarkt. Ob der Netto-Effekt eine Zinssenkung und Wiederbelebung sein wird, hängt wesentlich auch von der Reaktion des Federal Reserve Boards ab, das diese Steuererhöhung als Beitrag zu einem Kompromiß sehen könnte. Weni-

ger stimulierende Fiskal- und gemäßigte Geldpolitik würde einen besseren policy mix für einen Wiederaufschwung darstellen. An dieser Stelle ist allerdings nicht zu diskutieren, ob dies genügt, sondern vielmehr, was das für die „konservative Konterrevolution in Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik“ bedeutet: Politics as usual!¹²

Nach Möglichkeiten für zusätzliche substantielle Kürzungen öffentlicher Ausgaben wird weiterer Ausschau gehalten. Nun müssen sich Kürzungen allerdings solange auf den zivilen Bereich des Budgets beschränken, als am über durchschnittlichen Wachstum der Verteidigungsausgaben festgehalten wird. Die größten Abstriche werden bei sozialen Unterstützungsleistungen, also bei Transferzahlungen wie „food stamp“ und anderen Programmen zur Ernährungsunterstützung, Gesundheitsfürsorge für Alte und Arme (medicare und medicaid), Unterstützung Behinderter, Förderung des öffentlichen Wohnungsbaus, Arbeitslosenversicherung, CETA-Job-Training und Jugendprogramme usw. vorgenommen (Piven, Cloward 1982, S. 16 ff.). Gewiß werden die erhöhten Militärausgaben zu einer Nachfragebelebung beitragen, allerdings nur in bestimmten Bereichen der Wirtschaft, ja nur bei wenigen Unternehmungen¹³. In Anlehnung an die crowding-out These der Supply Sider kann aber auch argumentiert werden, daß die staatliche Nachfrage nach Militärgütern dem privaten Bereich produktive Ressourcen entzieht.

Die Auswirkungen der Fiskalpolitik in den einzelnen Bereichen der Wirtschaft sowie deren zeitliche Abfolge sind ganz verschieden. Die private Nachfrage nach Konsum und Investitionen wird durch das Steuersenkungsprogramm kaum und eher längerfristig belebt und würde durch Steuererhöhungen noch mehr an Bedeutung verlieren. Kürzungen von öffentlichen Aufträgen, Transferzahlungen und Anstellungsverhältnissen haben schnell einen Effekt auf die Wirtschaft. Das wachsende Defizit ist zu einem großen Teil auf ein Abflachen des

Tabelle 3

Bundeshaushalt der USA

Jahr	Zuwachs der Einnahmen %	Anteil BSP %	Zuwachs der Ausgaben		Anteil BSP %	Defizit in Mio.	Anteil BSP %
			total %	Militär %			
1979	16	19,7	9,5	11,9	20,9	27.694	1,2
1980	11,6	20,1	17,4	15,5	22,5	59.563	2,3
1981	15,9	21,0	14,0	17,6	23,0	57.932	2,0
1982*	4,9	20,5	10,9	17,4	24,1	109.000	3,5
1983*	6,0	19,3	5,6	18,0		115.000	
						140-150.000**	

Quelle: Economic Indicators, Prepared for the Joint Economic Committee by the Council of Economic Advisors, Washington DC, verschiedene Ausgaben;

* Schätzungen: OMB April 1982; ** Schätzungen CBO July 1982

Einnahmenwachstums zurückzuführen, d. h. daß von ihm kein zusätzlicher Impuls im Sinne eines „deficit spending“ ausgeht. Die Fiskalpolitik führt auf dem Gütermarkt kurzfristig zu einer Verschlechterung der Situation; längerfristig mögen die belebenden Effekte überwiegen. Dies hängt jedoch wesentlich von der Geldpolitik ab.

Der Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt unterscheidet sich in wesentlichen Punkten vom Gütermarkt. Der Faktor Arbeit ist heterogen; viele verschiedene Typen von Arbeit werden gehandelt. Arbeiter können nicht nach Belieben zwischen verschiedenen Stellen wandern. Je höher der Lohn und der soziale Status, desto restriktiver die Regeln für den Zutritt zu einer Stelle. Es bilden sich Gruppen von Arbeitern, die sich nicht oder nur beschränkt konkurrenzieren und die von den Arbeitgebern unterschiedlich behandelt werden. Deshalb können verschiedene Typen von Arbeitsmärkten, wie z. B. ein Karriere- und ein Gelegenheitsmarkt (Okun 1981), unterschieden werden. Die Löhne gleichen Angebot und Nachfrage meist nicht aus; sie sind nicht markträumend. Vielmehr werden sie durch die *relative Macht der Unternehmer* bestimmt. Aus diesem kurz- bis mittelfristig meist stabilen Kräfteverhältnis ergibt sich eine Art „Konventionallohn“ (Marglin 1982), der die Gestaltung der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit am Arbeitsplatz mit einschließt. Wie auch Solow (1980) argumentiert hat, bilden sich Gewohnheiten und Traditionen aus, Prinzipien eines sozial angemessenen Verhaltens am Arbeitsmarkt, die nicht vollständig individualistisch begründet werden können.

Das Reagan-Programm trägt zumindest in zwei Aspekten zu einer Verschiebung der relativen Macht und zu einer Änderung des sozial angemessenen Verhaltens bei. Es übt indirekt durch die von ihm verursachte tiefe Rezession mit Arbeitslosigkeit und Konkursen, nur vergleichbar mit der Krise der 30er Jahre, einen starken Druck auf die Forderungen der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer aus. Viele Arbeitgeber scheinen die Gelegenheit auch zu nutzen, durch ein viel aggressiveres Vorgehen als bisher früher gemachte Konzessionen wieder rückgängig zu machen. Eine größere Arbeitslosigkeit macht die Arbeitnehmer weniger militant, weniger flexibel und freizügig und damit allgemein nachgiebiger.

Mehr direkt und aktiv in der Schwächung der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer wirkt das Regierungsprogramm durch den Abbau verschiedener Programme zur Einkommenssicherung. Beinahe die Hälfte des gesamten Einkommens der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung stammt aus Wohlfahrtsprogrammen. Wie oben ausgeführt, soll hier massiv gespart werden. Das einzelne Individuum soll wieder mehr Verantwortung tragen und Anreize oder besser Strafen für ein entsprechendes Verhalten am Arbeitsmarkt erhalten.

Zur Diskussion der Konsequenzen dieser Schwächung der Arbeit-

nehmer am Arbeitsmarkt und zu dessen Verbindung mit dem Gütermarkt soll die *Phillips Kurve* verwendet werden. Der darin diskutierte – ob effektive oder vermeintliche (Wheeler 1979) – trade-off zwischen Arbeitslosigkeit und Lohn- und Preissteigerungen wird hier als Ausdruck des Konfliktes über die Verteilung des Sozialproduktes unter den Bedingungen unterschiedlicher Nachfrage und Inflationserwartungen gesehen. Wenn (beinah) Vollbeschäftigung herrscht und die Arbeitslosigkeit gering ist, sind die Arbeitnehmer als Ganzes genügend stark, die Lohnzuwachsrate hoch zu halten und die Unternehmer erwarten und sind in der Lage, diese über ein mark-up in höheren Preisen weiterzugeben. Fällt Nachfrage und Beschäftigung, nimmt die Arbeitslosigkeit zu, so werden die Arbeitnehmer geschwächt, der Lohndruck damit gesenkt. Gleichzeitig werden die Aussichten und Möglichkeiten der Unternehmer für eine Kostenüberwälzung reduziert und damit ihr Widerstand gegenüber Lohnerhöhungen erhöht. Die Asymmetrieeigenschaft bewirkt jedoch, daß eine Art „Trägheitsinflation“ weiterbesteht. Die Inflation wird in begrenzten Rahmen tiefer sein. Die Phillips Kurve wird also als geknickt gesehen, nicht linear und verbunden mit Erwartungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie dem Kräfteverhältnis zwischen ihnen.

Im Verlaufe der 70er Jahre trat das neue Phänomen der Stagflation auf; mit höherer Arbeitslosigkeit ging nicht tiefere, sondern höhere Inflation einher. Als einer der Gründe dafür wird hier der Ausbau der Programme zur Einkommenssicherung gesehen. Diese haben die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer als Ganzes gestärkt, weil sie nun trotz Arbeitslosigkeit nicht mehr im gleichen Maße gezwungen waren, sofort jede nur denkbare Stelle zu beinah beliebigen Bedingungen anzunehmen. Die Suche nach einem passenden Arbeitsplatz konnte verlängert werden, da ja ein Minimallohn durch das Programm gewährleistet war. Selbst ein Wegbleiben vom aktiven Arbeitsmarkt für eine längere Zeit war möglich geworden. Derselbe Umfang von Rezession oder Arbeitslosigkeit brachte einen weniger starken Druck auf die Löhne; ein Nachgeben in Lohn- und Arbeitsplatzforderungen der Arbeitnehmer als Ganzes wurde weniger wahrscheinlich. Der Wohlfahrtsstaat hat die Arbeitnehmer gestärkt. Dies scheint das Reagan-Programm nun rückgängig machen zu wollen.

Der Druck auf die Lohnzuwachsrate durch Rezession und Abbau sozialer Unterstützungsleistungen und damit eine Art indirekte Einkommenspolitik mag einen (allerdings begrenzten) Beitrag zur Abflachung der Inflation bringen und insofern mag die Politik der Administration erfolgreich sein. Es bringt aber nicht einen Wiederaufschwung; eine Dämpfung der Inflation durch Dämpfung eines Kostenfaktors bedeutet nicht gleichzeitig eine Verbesserung der Produktion und der Beschäftigung. Entscheidend ist, was mit den Preisen geschieht. Diese können aus ähnlichen Gründen wie die Nominallöhne, z. B. wegen der allgemeinen Rezession mit Nachfrageschwäche, ebenfalls langsamer zunehmen. Damit aber fällt der Anreiz für die Unternehmer und ihre Zuversicht für eine Ausdehnung von Produktion und Beschäftigung ist

dahin. Können jedoch die Preiszuwachsrate gehalten werden, sodaß die Reallöhne sinken, dann wird die Konsumnachfrage fallen und damit wiederum Produktion und Beschäftigung. In einer Wirtschaft, die weitgehend oligopolistisch organisiert ist, mit fixen technischen Koeffizienten produziert und wo die Preise über einen mark-up gebildet werden, hängt die Nachfrage nach Arbeitskräften vom Niveau der allgemeinen ökonomischen Aktivitäten und nicht vom Lohnniveau ab (Appelbaum 1979, S. 35 ff.).

Wenn die Gesamtnachfrage unter das Vollbeschäftigungsniveau fällt und die Arbeitslosigkeit zunimmt, bilden sich Warteschlangen. Die Allokation der Arbeiter erfolgt nun weitgehend durch die Rekrutierungstätigkeit der Unternehmer, die ihre Selektionskriterien für Einstellungen verschärfen, und weniger durch die Reaktionen einzelner Arbeiter auf Lohnsignale. Für eine große Zahl von Arbeitslosen kommt der Moment, wo sie keine andere Wahl mehr haben, als Schlange zu stehen, obwohl sie zu den gegebenen Löhnen arbeiten möchten. Der Suchprozeß ist abgeschlossen; Arbeiter hören auf, zwischen Märkten zu pendeln. Eine Senkung der Löhne hebt die Warteschlange nicht auf. Unfreiwillige Arbeitslosigkeit wird zur Tatsache.

Für die Nutzenüberlegungen der Arbeiter spielen die relativen Löhne, die Lohnstruktur und Erwartungen eine Rolle. Wegen den institutionellen Mechanismen wie z. B. den Kollektivverträgen mit in den USA meist dreijähriger Laufzeit, sind die Löhne auch Schwankungen im Angebot und in der Nachfrage nach Arbeit relativ wenig empfindlich. Zyklisch mit der Nachfrage fluktuieren die Produktion und die Faktorinputs: die Investitionstätigkeit und die Beschäftigung resp. die Arbeitslosigkeit. Die Preis- und Lohnzuwachsrate bleiben jedoch relativ stabil. Dies wird durch die Indikatoren in Tabelle 2 für die Rezession 1981/82 weitgehend bestätigt (für eine historische Analyse siehe Gordon 1982).

Die Supply Sider erwarteten auch auf dem Arbeitsmarkt einen positiven Beitrag des Steuersenkungsprogrammes. Sie gehen davon aus, daß der einzelne Arbeitnehmer seine Wahl zwischen Arbeit und Freizeit vom Effektivlohn abhängig mache. Ein höheres Einkommen aufgrund von Steuerbefreiungen sei ein wesentlicher Anreiz für Überstunden, weniger Absenteeismus und allgemein höhere Leistungsbeurteilung. Dies sollte einen der wenigen effektiv angebotsseitigen Effekte des Reagan-Programms auslösen. Dem ist gegenüberzuhalten, daß solche Überlegungen für Arbeitslose, deren Zahl seit einiger Zeit über 10 Millionen beträgt, gegenstandslos sind. Sie wären gerne bereit, zum selben oder sogar tieferen Lohn wie bisher weiterzuarbeiten. Wie vorne ausgeführt, argumentieren die Supply Sider unter der Annahme der Vollbeschäftigung. Das Programm ist deshalb nicht für die in der Zwischenzeit arbeitslos gemachten, sondern vielmehr für Leute mit Stellen und Einkommen konzipiert. Es mag unter den inzwischen eingetretenen Umständen die Einkommensverteilung etwas ungleicher machen, der postulierte arbeitsmarktpolitische Effekt ist jedoch äußerst gering.

Vom Reagan-Programm werden auch tieferliegende strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt nicht berücksichtigt. Diese können nicht einfach mit einem Druck auf die globale Lohnentwicklung gelöst werden. Im Zuge der Umstellungen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit treten Engpässe in bestimmten Berufskategorien wie Facharbeiter, Techniker oder mittlere Kader auf; die notwendige Mobilität zwischen einzelnen Sektoren der Wirtschaft ist ungenügend. Die US-Arbeitsmarktpolitik ist jedoch beinahe ausschließlich eine Sozialpolitik, ausgerichtet auf Minoritäten und andere benachteiligte Gruppen.

4. Beurteilung der „neuen Wirtschaftspolitik“

Der falsche policy mix:

Das ursprüngliche wirtschaftspolitische Programm der Administration Reagan funktionierte nicht. Einer der Hauptgründe dafür liegt in der falschen Kombination der verschiedenen getroffenen Maßnahmen. Die Inflationsbekämpfung wurde zu einseitig auf die Geldpolitik abgestützt und diese wurde zu drakonisch eingesetzt. Die Steuererleichterungen wirken auf die Investitionen und den Konsum belebend; doch die kontraktiven Effekte der Geldpolitik haben schneller und kräftiger gewirkt und schufen für die Anreize der Fiskalpolitik sehr schlechte Bedingungen. Die Geldpolitik kollidierte letztlich jedoch nicht mit der Fiskalpolitik, sondern mit der Wirtschaft. Mehr als Folge davon und verstärkt durch die Steuersenkungen droht der öffentliche Haushalt außer Kontrolle zu geraten und destabilisierend zu wirken (Nichols 1982, S. 19 ff., Tobin 1982).

Die Geldpolitik verweigert die Mittel, um einen möglichen Wiederaufschwung zu finanzieren. Jedesmal wenn das Wachstum einsetzt, wird es durch einen Anstieg der Zinssätze auf ein hohes Niveau wieder erstickt. Fällt die Wirtschaft dann wieder zurück, so sinken auch die Zinssätze vorübergehend wieder. Unter diesen Voraussetzungen wird ein Wiederaufschwung nur schwach und kurzlebig sein, bevor die Wirtschaft wieder in Stagnation und Lustlosigkeit zurückfällt. Zudem hat die Politik der Administration eine Situation geschaffen, wo diese fiskalpolitischen Anreize ein Potential für eine spätere Überhitzung darstellen. Ein Hauptproblem der amerikanischen Wirtschaftspolitik 1983 wird sein, daß ein zögernder Aufschwung nicht zu einem frühzeitigen Wiederanstieg der Inflation führt und trotzdem erhalten werden kann.

Die von der Administration angestrebte Kombination von ökonomischem Wachstum durch Steuererleichterungen, Inflationsreduktion durch straffe Geldpolitik, Steigerung der Militärausgaben und ausgeglichenes Budget hat sich nun auch in der Praxis als widersprüchlich erwiesen. Das Reagan-Team wird sich gezwungen sehen, entweder Änderungen in seinem Programm vorzunehmen, sodaß letztlich seine Wirtschaftspolitik von der „neuen Wirtschaftspolitik“ aus dem Jahre

1981 deutlich abweichen wird, oder aber eine länger andauernde Stagnation in Kauf zu nehmen. Damit würde sich auch bestätigen, was unter Reagan schon immer ein Grund von Unsicherheit in Wirtschaftskreisen war: Das vorgelegte Programm war zu ambitiös, zu optimistisch und zu widersprüchlich. Was kann daraus gelernt werden? Gemachte Annahmen sowie behauptete Kausalzusammenhänge waren falsch; Interdependenzen und Aspekte des Zeitablaufes bei den Auswirkungen von ergriffenen Maßnahmenpaketen wurden nicht oder wenig beachtet.

Fehleinschätzung der Stabilitätseigenschaften einer Marktwirtschaft:

Die meisten Argumente zum Reagan-Programm konzentrieren sich auf die sog. „Übergangsphase“, darauf also, wie die Gesundung der Wirtschaft am besten erreicht werden kann, was immer „gesund“ auch heißen mag. Doch wie ist die konservative Wirtschaftspolitik in einer längerfristigen Perspektive zu beurteilen?

Ironischerweise wirkt eine der vermeintlichen Stärken der „neuen Wirtschaftspolitik“ besonders bedenklich: die Tatsache nämlich, daß das Programm einmalig und langfristig orientiert ist. Der Abbau von Steuerlasten und öffentlichen Auflagen, die Entregulierung kann nicht immer wieder von neuem betrieben werden; die Manövriermasse ist einmal aufgebraucht. Geht man davon aus, daß das Salz des Programms in den Änderungen des bestehenden Zustandes liegt, also z. B. in den Privaten damit zur Verfügung gestellten zusätzlichen Mitteln dank Steuererleichterungen und nicht in einer andauernd geringeren Besteuerung, so können später Anreize nicht mehr auf diese Art gegeben werden. Nun geht allerdings die „neue Wirtschaftspolitik“ mit ihren Theoretikern von der Annahme aus, daß die Marktwirtschaften an sich stabil sind, daß sie also die Fähigkeit zur automatischen Selbstkorrektur besitzen. Extreme Vertreter sehen die Inflation wie eine Krankheit, die ein für allemal aus dem Wirtschaftssystem ausgetrieben werden könne, die Wirtschaft danach wieder prosperiere und Stabilitätspolitik überflüssig geworden sei.

Gegen diese Behauptung sprechen Jahrhunderte *historischer Erfahrungen*. Inflation und Arbeitslosigkeit waren immer ein Problem und eine Herausforderung unserer Gesellschaft und werden es bleiben. Die kapitalistische Marktwirtschaft ist ein unstabiles Gebilde. Ja mehr noch: Ungleichgewichte waren bisher ein wichtiger Faktor als Motor von wirtschaftlicher Entwicklung und Wachstum. Die konservative Theorie pflegt zu behaupten, daß die Ursache für Konjunkturschwankungen oft oder immer beim Staat oder den monetären Behörden liegen. Dem wird hier vorerst mit dem Einwand begegnet, daß unsere Gesellschaft immer auch eine politische und nie eine reine Wirtschaftsgesellschaft war und bleiben wird. Kritik an der Stabilitätsannahme kann aber auch mit Blick auf die *Zukunft* formuliert werden. Was geschieht, wenn die Inflation unter Kontrolle gebracht worden ist und tatsächlich Aufschwung und Prosperität eintreten würde? Es wird

wieder zu Kostenstößen kommen. So zeigt der längerfristige Preistrend von Energieträgern und Rohmaterialien nach oben; die Arbeitnehmer werden bei geringerer Arbeitslosigkeit und besserer Konjunkturlage wieder erhöhte Forderungen stellen. Die Unternehmungen werden wieder mark-up-pricing mit Kostenüberwälzung betreiben und Preise resp. Steigerungsraten werden wiederum ein großes Beharrungsvermögen aufweisen. Das Inflationsproblem wird als integraler Bestandteil der Marktwirtschaft fortbestehen. Ein gutes wirtschaftspolitisches Programm sollte nicht die Inflation mit Hilfe einer Rezession senken, es sollte vielmehr tiefere Inflationsraten in einer prosperierenden Wirtschaft erzielen.

Hohe soziale Kosten und politische Konsensprobleme:

Für die eventuellen Errungenschaften der „neuen Wirtschaftspolitik“ hat die Gesellschaft einen hohen Preis zu bezahlen: Dauerarbeitslosigkeit für über 10 Millionen Menschen, Konkurse von vielen, vor allem kleineren Unternehmungen und von Farmern, Abbau sozialer Unterstützungsleistungen, weiterer Zerfall der Infrastruktur, brachliegende Kapazitäten und zumindest vorübergehender Substanzverlust der Volkswirtschaft.

Die „neue Wirtschaftspolitik“ geht von einem anderen staatspolitischen Konzept aus als die bisher dominierende neoklassische Synthese. Ihr Leitbild für die Gesellschaft ist geprägt von Wettbewerb und Konkurrenz, Selbstverantwortung, Autorität und Disziplin. Werte wie Partizipation, Chancengleichheit oder Solidarität, wie sie z. B. im Versicherungsprinzip zum Ausdruck kommen, nehmen keinen hohen Rang ein. Die heutigen Kürzungen werden nicht nur vorgenommen, um einen Aufschwung herbeizuführen. Gemäß dem dahinterliegenden Konzept ist nicht daran gedacht, sie später nach dem Aufschwung wieder rückgängig zu machen. Die staatlichen Aktivitäten sollen reduziert bleiben. Es geht um eine grundsätzliche Reform staatlicher Wohlfahrtssysteme; die einen nennen es die effizientere Erbringung derselben oder ähnlicher Leistungen insbesondere durch die Privaten selbst, andere sehen es schlicht als Leistungsabbau.

Die ökonomische Effizienz hat der Verteilungsgerechtigkeit gegenübergestellt und in einem Kompromiß mit ihr kombiniert zu werden. Für viele scheint das konservative Wirtschaftsprogramm nur die Effizienz, nicht aber sozialen Ausgleich und soziale Gerechtigkeit zu sehen. Tobin (1981) z. B. sieht in Reaganomics eine Konterrevolution gegen die staatliche Verantwortung und Smith/Carroll (1981) fragen, ob Reagan den New Deal aufhebt oder in modifizierter Form wiederholt. Der Budgetdirektor unter Reagan hat die Supply-Side Economics als trojanisches Pferd bezeichnet: eine neue Rhetorik zur Verwirklichung der alten republikanischen Ziele. Man gibt vor, zum Wohle aller die Wirtschaft anzukurbeln, behandelt die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer jedoch mit zwei völlig verschiedenen Maßstäben: Praktisch werden die

Steuerlasten hoher Einkommen und profitabler, kapitalintensiver Unternehmungen gesenkt und Unterstützungsleistungen für untere Einkommen abgebaut. Die einen erhalten also mehr, die anderen weniger Geld und beide mit der Begründung, damit sie mehr arbeiten. Sollte das Programm scheitern, so sind seine geistigen Väter doch sicher, daß die Reichen profitierten und die Ärmern bezahlten¹⁴.

Das konservative Wirtschaftsprogramm von 1981 wird von starken Gruppen als ungerecht und unfair empfunden und ist in seiner letzten Konsequenz wenig konsensfähig. Es trägt eher die Züge einer Konfrontationspolitik, die solange funktioniert, als die Macht auf seiner Seite steht. Handfeste Konsensprobleme sind wahrscheinlich und zeigen sich z. B. bei der Verabschiedung des Budgets. Die Kurskorrektur mit dem Steuererhöhungsgesetz vom August 1982 hat nun auch zum offenen Ausbruch von Spannungen innerhalb der konservativen Kreise geführt. Ein nationaler ökonomischer Konsens für die Überwindung der Stagnation kann so kaum hergestellt und aufrechterhalten werden. Ist es also wiederum die Politik, die versagt?

Die Wirtschaftsentwicklung in ihrer Gesamtheit wird in westlichen Demokratien regelmäßig einer Beurteilung durch Mehrheiten in einem politisch-demokratischen Prozeß unterzogen; die verantwortliche Wirtschaftspolitik hat Mehrheiten zu erzielen. Auch wenn die von der konservativen Theorie vorgeschlagenen Rahmenbedingungen eine Stabilitätspolitik überflüssig machen würden, so stellt sich doch die Frage, ob diese Rahmenbedingungen und insbesondere die damit verbundenen wirtschaftlichen Prozesse von der Gesellschaft im politisch-demokratischen Prozeß als sozial tragbar akzeptiert werden. Der politische Prozeß ist ein integraler Bestandteil unserer Wirtschaftsgesellschaft, der zumindest vorläufig nicht einfach isoliert und mit technokratischen Regeln ersetzt werden kann. Hier zeigen sich die z. T. sehr elitären Züge der konservativen Theorie.

Fehleinschätzung der längerfristig wichtigen wirtschaftlichen und sozialen Funktionen des Staates:

Im Zuge der konservativen Wirtschaftspolitik wird ein Abbau der Infrastrukturversorgung und der sozialen Unterstützungsleistungen auf allen Ebenen vorgenommen. Betroffen sind vor allem die Bereiche Erziehung und Ausbildung, Sozialarbeit, das öffentliche Transportwesen, die Instandhaltung von Autobahnen und Brücken, kommunale und regionale Entwicklungsprogramme, öffentliche Wohnbauförderung, Umweltvorsorge, Verschmutzungskontrolle und Energiesparprogramme. Ende der siebziger Jahre aufgrund umfangreicher Studien und Diskussionen allgemein anerkannte Probleme und die daraus hervorgegangenen und als dringend erachteten Programme¹⁵ werden vernachlässigt oder ganz aufgegeben. „Geplantes Schrumpfen“ wurde zur Politik vieler öffentlicher Bereiche.

Hochentwickelte Industrienationen sind jedoch auf mehr als nur

einen Ordnungsstaat angewiesen. Ihre Wirtschaft ist an sich ein instabiles Gebilde und in ständigem Wandel begriffen. Z. T. schon vor, aber auch nach dem Kriege wurde in politisch-demokratischen Prozessen verlangt, daß soziale Härten privatwirtschaftlicher Aktivitäten aufgefangen und gelindert werden. Neben sozialen haben auch ökonomische Interessen verlangt, daß der Staat zu den für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft notwendigen Voraussetzungen wie ein leistungsfähiges Erziehungs- und Bildungswesen oder ein funktions-tüchtiges Transport- und Kommunikationsnetz beiträgt. Aufgrund der gewaltigen Militärausgaben hat sich ein gesamtwirtschaftlich wichtiger militärisch-industrieller Komplex entwickelt. Viele Kosten und Risiken in der Privatwirtschaft werden heute von der Allgemeinheit getragen. Die längerfristige Funktionstüchtigkeit hochentwickelter Industrienationen beruht auf minimalen Leistungen des Staates in Bereichen wie materielle Infrastruktur und soziale Wohlfahrt, und dies scheinen zumindest einige in der Reagan-Administration völlig zu verkennen.

Wie einleitend dargestellt, befindet sich die US-Wirtschaft in einer schwierigen Phase des Strukturwandels und des Übergangs bei gleichzeitig starker internationaler Bedrängung. Die Wirtschaftspolitik der Administration basiert insofern auf einer einseitigen Diagnose, als sie Strukturprobleme weitgehend ignoriert, oder als reine Probleme von Marktverzerrungen aufgrund staatlicher Interventionen sieht, die durch Entregulierung einfach beseitigt werden können. Sie trägt zur Lösung anstehender struktureller Probleme wenig oder nichts bei, obwohl die Strukturschwäche der US-Wirtschaft noch nie so deutlich war wie heute. Am nächsten zu einer Industriepolitik kommt die Umlenkung von Kapazitäten der Industrie in Bereiche der Waffenproduktion. Es ist jedoch fraglich, ob für die Bewältigung der dargestellten Probleme negative Programme der Abschaffung, Kürzung und Entregulierung, ja der Protektion alleine genügen, oder ob die Regulierung früher oder später nicht doch auch positive Programme entwickeln muß.

Infrastrukturleistungen und soziale Wohlfahrt sind Voraussetzungen für die Flexibilität der Marktwirtschaft und damit für das Spiel der Marktkräfte und können nicht mit dem Verweis auf diese Marktkräfte vernachlässigt werden. Global orientierte Geld- und Fiskalpolitik trägt nichts zur Lösung struktureller Probleme bei, verschärft, ja verursacht sie u. U. sogar. Um dem Druck internationaler Konkurrenz zu begegnen und das Entstehen von sozialen Härten zu vermeiden, sollte der Staat die Wirtschaft zu Umstellungen in Antizipation des Strukturwandels ermutigen, Anregungen und Überbrückungshilfen gewähren. Dies würde eine Unterstützung und Beschleunigung der Marktkräfte darstellen (siehe z. B. Magaziner, Reich 1982, S. 331 ff.).

Der Ruf nach dem alleinigen Verlaß auf die Marktkräfte ist aus einem weiteren Grunde wenig überzeugend. Wie die Statistiken über Konkurse und Fusionen zeigen, fördert die gegenwärtige Wirtschaftspolitik in vielen Bereichen die Konzentration. Die Überlebenden der Rezession werden in einem Aufschwung für eine noch stärkere Vermachtung der Märkte als bisher sorgen. Die Administration Reagan hat jedoch auch

die Wettbewerbspolitik gelockert. Es ist sehr fraglich, ob riesige Konzernbürokratien in vermachteten Märkten besonders kreativ und initiativ sind. Beispiele aus der US-Autoindustrie der sechziger Jahre illustrieren eher das Gegenteil. Vielmehr versuchen sie, erreichte Positionen zu schützen und auszubeuten.

Philosophie und Programm der Reagan-Administration verschlechtert die allgemeinen Grundlagen der US-Wirtschaft und trägt mit der Vernachlässigung, ja dem Abbau von Infrastrukturunterhalt, sozialer Wohlfahrt und Industrie- und Strukturpolitik zu einem Problemstau bei, der früher oder später zum Ausbruch kommen wird¹⁶. Damit aber wird die internationale Konkurrenzfähigkeit der USA und der Wohlstand ihrer Bevölkerung in den achtziger Jahren eher gefährdet, denn gefördert.

Wie ist die Revolution in Theorie und Praxis der Wirtschaftspolitik, die Feldstein und andere Konservative sehen, zu beurteilen? Die „neue Wirtschaftspolitik“ hat ihren ersten großen Test in der Praxis nicht bestanden, und die neokeynesche Analyse hat sich als sehr leistungsfähig in der Erklärung der Ereignisse erwiesen. Es sollte nicht an einen Rückzug von Keynes' Ideen, sondern vielmehr an ihre Weiterentwicklung und Verbesserung gedacht werden.

Anmerkungen

- 1 Eine umfassende Liste von Gründen für das Abflachen des Produktivitätswachstums gibt Denison (1979); für Daten und ökonometrische Schätzungen, siehe Kendrick, Grossman (1980) und für eine kritische Würdigung der Gründe Magaziner, Reich (1982, S. 41 ff.).
- 2 Durchschnittlich verlassen bei den Japanern 96 Prozent der Autos das Fließband bereit zur Auslieferung, während es in den USA nur rund 75 Prozent sind. Amerikanische Autovermieterfirmen berichten, daß sie für den Unterhalt amerikanischer Autos zwei bis drei Mal soviel aufwenden wie für japanische Wagen. Obwohl die US-Produzenten von TV-Geräten ihren Rückstand gegenüber den Japanern deutlich verkleinert haben, mußten sie 1977 immer noch die doppelte Anzahl von Geräten während der Garantiezeit zur Reparatur zurücknehmen. Hewlett-Packard schätzt die Qualität japanischer gegenüber amerikanischen integrierten circuit chips bis zu 10mal besser (Peterson 1981 und 1982).
- 3 Das „Road Information Program“, eine Autobahn-Industriegruppe, schätzt die totalen Kosten des privaten Sektors verursacht durch schlechte Straßen und Brücken auf jährlich rund 30 Billionen Dollars, von der gebrochenen Achse bis zum entgangenen Geschäft (Newsweek 2. August 1982, S. 12 ff.).
- 4 Siehe dazu den Übersichtsartikel von Reder (1982, S. 1 ff.). Die Entscheidungsträger verhalten sich derart, daß immer Pareto-Optimalität hergestellt wird. Die meisten Agenten sehen Preise der Güter und Dienstleistungen als unabhängig von den Mengen, die sie kaufen oder verkaufen. Diese Preise sind letztlich markträumend und konsistent mit dem Optimalverhalten der Entscheidungsträger. Informationen darüber werden wie jede andere Ware behandelt. Monopole oder der Staat stören die Paretooptimalität nicht ernsthaft. Außer in extremen Fällen, wo genügend Evidenz für das Gegenteil besteht, werden die beobachteten Preise und Mengen als gute Annäherung an ihre längerfristigen Konkurrenzgleichgewichte behandelt („good approximation assumption“, Reder 1982, S. 13).
- 5 Siehe dazu den Economic Report of the President, Washington, D. C. 1982.
- 6 Siehe Weidenbaum, in: Society, Vol. 19, No. 1, S. 5-8 sowie im gleichen Heft den

Beitrag von Brozen, wo aus der Sicht eines Supply Siders industriepolitische Themen diskutiert werden.

- 7 Der Begriff „Neo-Keynesians“ soll eine Denkrichtung der Ökonomie bezeichnen, die ihren Ursprung in den Arbeiten von Keynes, Kalecki und Roy Harrod hat und als Cambridge Schule von Joan Robinson, Kaldor, Pasinetti und anderen fortgesetzt worden ist (siehe Eichner, Kregel 1975, Eichner 1978).
- 8 Die erste Einkommenssteuersenkung von 5 Prozent trat am 1. Oktober 1981 in Kraft. Mit der zweiten von 10 Prozent am 1. Juli 1982 wurden rund 48 Billionen Dollars in Form einer Erhöhung des verfügbaren Wochenlohnes von einigen Cents bis zu maximal 13 Dollars abhängig vom Einkommensniveau des Steuerzahlers im Privatsektor belassen (New York Times, 1. Juli 1982).
- 9 Einige Experten erwarten, daß 1982 Konsumenten rund 7 Prozent ihres verfügbaren Einkommens sparen, was einen wesentlichen Anstieg von den durchschnittlich 5 Prozent der späten siebziger Jahre bedeuten würde. Dies würde dem Kapitalmarkt rund 50 Billionen an zusätzlichen Mitteln zur Verfügung stellen.
- 10 Im April 1982 wurde ein durchschnittlicher Auslastungsgrad von 58 Prozent in der Stahl-, von 67 Prozent in der chemischen, von 65 Prozent in der Zementindustrie und von 70 Prozent bei den Erdölraffinerien gemeldet. Der Industriedurchschnitt fiel im Juni 1982 mit unter 70 Prozent auf ein historisches Tief. Für eine Einschätzung der Größenordnung mag die Äußerung von Managern in der Werkzeugindustrie dienen, die einen Auslastungsgrad von 85 Prozent als Minimum für neue Investitionen angeben (Business Week, 10. Mai 1982, S. 144).
- 11 Diese Analyse und Kritik wurde u. a. von Abernathy und Hayes, beide Harvard Business School, vorgetragen; siehe New York Times, 30. Mai 1982.
- 12 Der vorliegende Aufsatz wurde zu einer Zeit abgeschlossen, wo die Steuererhöhungen immer noch im Kongreß beraten wurden.
- 13 So wird z. B. der Auftrag, den Rockwell für den Bau des B-1-Bombers erhalten hat, auf rund 30 Billionen Dollars veranschlagt, zusätzlich zum Hauptteil, den diese Unternehmung bereits für den Bau der MX-Raketen, des Spaceshuttles und neuer U-Boot-Raketen erhält.
- 14 Siehe dazu die hervorragende Analyse des politischen Prozesses, die David Stockman analog der Methode der teilnehmenden Beobachtung im Interview mit William Greider gibt; Atlantic-Magazine, Dezember 1981, S. 27 ff.
- 15 Dazu sei z. B. verwiesen auf „President's Commission for a National Agenda for the Eighties“, die Carter im Oktober 1979 eingesetzt hatte und deren Bericht 1981 publiziert worden ist.
- 16 Experten befürchten, daß sich die Nation heute zu sehr auf die bauliche Infrastruktur verläßt, die in den fünfziger und sechziger Jahren errichtet wurde und schätzen, daß die Kosten für notwendige Reparaturen in der Größenordnung von 3 Trillionen Dollars liegen; siehe dazu „The Decaying of America“. In: Newsweek, 2. August 1982, S. 12 ff.

Literatur

- Ackerman, F., 1982, *Reaganomics, Rhetoric vs. Reality*, Boston.
- Ackley, G., 1981, *The New Year, and the New Administration's Economic Policy*. University of Michigan, *Economic Outlook USA*, Vol. 8, No. 1, 12–13.
- Appelbaum, E., 1979, *The Labour Market in Post-Keynesian Theory*. In: Piore, M. (Ed.) *Unemployment and Inflation*, White Plains, N. Y., 33–45.
- Bosworth, B. P., Lawrence, R. Z., 1982, *Commodity Prices and the New Inflation*, Brookings Institution, Washington, D. C.
- Business Week Team, 1982, *The Reindustrialization of America*, New York.
- Denison, E. F., 1979, *Accounting for Slower Economic Growth: The United States in the 1970s*, Brookings Institution, Washington, D. C.
- Eichner, A. S., Kregel, J. A., 1975, *An Essay on Post-Keynesian Theory: A New Paradigm in Economics*. In: *Journal of Economic Literature*, Dezember, No. 13, 1293–1314.

- Eichner, A. S., 1978, *A Guide to Post-Keynesian Economics*, White Plains, N. Y.
- Feldstein, M., 1981, *The Retreat from Keynesian Economics*. In: *The Public Interest*, No. 64, 92-105.
- Feldstein, M., 1982, *Inflation and the American Economy*. In: *The Public Interest*, No. 67, 63-76.
- Friedman, M., 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, London.
- Friedman, M., 1981, *Free to Choose*, Harmondsworth, UK.
- Gordon, R. J., 1982, *Why U. S. Wage and Employment Behaviour Differs from that in Britain and Japan*. In: *The Economic Journal*, No. 92, 13-44.
- Kaldor, N., 1970, *The New Monetarism*. In: *Lloyds Bank Review*, No. 97, 1-18.
- Kalecki, M., 1971, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933-1970*, Cambridge.
- Kaufman, H., 1982, *Danger: Too much Turbulence*. In: *Challenge* May-June, 4-14.
- Kendrick, J. W., Grossman, E. S., 1980, *Productivity in the United States*, London.
- Lipsey, R. G., 1981, *The Understanding and Control of Inflation: Is there a Crisis in Macroeconomics?* In: *The Canadian Journal of Economics*, Vol. XIV, No. 4, 546-576.
- Lucas, R. E., 1972, *Expectations and the Neutrality of Money*. In: *Journal of Economic Theory*, No. 4, 103-124.
- Magaziner, I. C., Reich, R. B., 1982, *Minding America's Business*, New York.
- Marglin, S. A., 1982, *Radical Macroeconomics*, Discussion Paper No. 902, Department of Economics, Harvard University.
- Nichols, D. A., 1982, *Monetarism: A Time for Retreat*. National Policy Paper, No. 1.
- Okun, A. M., 1981, *Prices and Quantities*. Brookings Institution, Washington, D. C.
- Peterson, P. G., 1981, *The U. S. Competitive Position in the 1980s - and Some Things we Might do About it*. In: *Center für International Business, Productivity Perspective*, Dallas.
- Peterson, P. G., 1982, *No More Free Lunch for the Middle Class*. In: *New York Times Magazine*, 17. Jänner 1982.
- Piore, M. J., 1979, *Unemployment and Inflation: An Alternative View*. In: Piore, M. J. (Ed.), *Unemployment and Inflation*, White Plains, N. Y., 5-16.
- Piore, M. J., 1982, *American Labour and the Industrial Crisis*. In: *Challenge*, March-April, 5-11.
- Piven, F. F., Cloward, R. A., 1982, *The New Class War - Reagan's Attack on the Welfare State and Its Consequences*, New York.
- Reder, M. W., 1982, *Chicago Economics: Permanence and Change*. In: *Journal of Economic Literature*, March, Vol. XX, No. 1, 1-38.
- Sargent, T. J., 1973, *Rational Expectations, the Real Rate of Interest and the Natural Rate of Unemployment*. In: *Brookings Papers of Economic Activity*, No. 2, 429-472.
- Shapiro, N., 1981, *Pricing and the Growth of the Firm*. In: *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. IV, No. 1, 85-100.
- Smith, B. L., Carroll, J. D., 1981, *Reagan and the New Deal: Repeal or Replay?* In: *Political Science*, Vol. XIV, No. 4, 758-766.
- Solow, R. M., 1980, *On Theories of Unemployment*. In: *American Economic Review*, Vol. 70, No. 1, 1-11.
- Stein, H., 1982, *Eight Questions for Conservatives*. In: *Fortune*, 11. Jänner 1982, 42-49.
- Tobin, J., 1980, *Stabilization Policy ten Years after*. In: *Brookings Papers on Economic Activity*, 19-71.
- Tobin, J., 1981, *Reaganomics and Economics*. In: *The New York Review of Books*, No. 19, 11-14.
- Tobin, J., 1982, *The Wrong Mix for Recovery*. In: *Challenge*, May-June, 21-27.
- Wanniski, J., 1978, *Texas, Revenues, and the „Laffer Curve“*. In: *The Public Interest*, No. 50, 3-16.
- Weidenbaum, M. L., 1981, *Winners and Losers*. In: *Society*, Vol. 19, No. 1, 5-8.
- Weintraub, S., 1981, *Keynesian Demand Serenity in Supply-Side Economics*. In: *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. IV, No. 2., 181-191.
- Wheeler, D., 1979, *Is There a Phillips Curve?* In: Piore, M. (Ed.), *Unemployment and Inflation*, White Plains, N. Y., 46-57.