
Die Steuerung der Wirtschaft*

Josef Steindl

1. Instrumente und Ziele

In dem Bemühen, auch die angewandte Ökonomie zu formalisieren, haben die Wirtschaftswissenschaftler der Nachkriegszeit Wirtschaftspolitik als Konfrontation von Zielen und Mitteln dargestellt¹. Typische Ziele waren Vollbeschäftigung, Wachstum, Preisstabilität und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz. Die am häufigsten diskutierten Instrumente waren Fiskalpolitik, Steuern, Geldpolitik, Wechselkurse und Einkommenspolitik. Es gibt auch verbotene Mittel, schwarze Magie (Import- und Devisenkontrollen). Die Zahl der Instrumente, so wurde uns gelehrt, hat mit der Anzahl der Ziele übereinzustimmen.

Es brauchte augenscheinlich einige Zeit, bis allgemein anerkannt wurde, daß die meisten Variablen sowohl Ziele als auch Instrumente sind, und die Idee von Zwischenzielen wurde eingeführt, darunter die Geldmenge und das nominelle BIP². Das ziemlich naive Konzept von eindeutigen Relationen zwischen bestimmten Instrumenten und bestimmten Zielen ist einflußreicher denn je. Die Monetaristen etwa nehmen an, daß die Geldmenge nur mit dem Preisniveau in Beziehung steht, und vice versa. Für jede einzelne Krankheit gibt es eine spezifische Medizin. Vernachlässigung der „Nebeneffekte“ ist charakteristisch für die meisten fehlerhaften wirtschaftspolitischen Rezepte:

Restriktive Geldpolitik, verschrieben gegen Inflation, reduziert nebenbei die Investitionen, die Bautätigkeit und den Konsumentenkredit; in der Folge schafft oder verstärkt sie über ein sinkendes BIP ein

* Vortrag im Rahmen der „Conference on Theories of Accumulation and the Control of the Economy“ at Villa Manin, Udine, August 1982. Übersetzt aus dem englischen Original in der Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, No 146, September 1983. Die Übersetzung besorgten Thomas Delapina und Michael Mesch.

Budgetdefizit. Letzteres wird noch zusätzlich vergrößert durch den direkten Effekt der hohen Zinsen auf die Staatsausgaben.

Eine Abwertung, verordnet bei Zahlungsbilanzdefizit, stimuliert die Inflation. Unter ungünstigen Begleitumständen werden die Löhne solange steigen, bis die Auswirkungen der Abwertung auf die Wettbewerbsfähigkeit aufgehoben sind. (Diese Möglichkeit ist nicht auf den Fall der Vollbeschäftigung beschränkt.)

Auf dieselbe Weise stimuliert eine Anhebung der indirekten Steuern, verschrieben gegen ein Budgetdefizit, die Inflation, was letztlich Rückwirkungen auf das Budget auslöst.

Fiskalpolitische (oder geldpolitische) Restriktion, verordnet gegen Inflation, dämpft nicht nur die Lohnentwicklung, sondern zugleich auch den Produktivitätsfortschritt. Wenn der zweite Effekt stärker ist als der erste, werden die Lohnstückkosten steigen anstatt zu fallen, und Stagflation wird eintreten.

2. Das endogene Budgetdefizit

Der Fall fiskalischer Restriktion soll nun in größerem Detail aus einem anderen Blickwinkel analysiert werden. Während es im Prinzip möglich ist, den Umfang der Staatsausgaben oder der Steuersätze zu bestimmen, trifft dies nicht auf das Budgetdefizit zu. Dieses wird durch die Höhe des BIP bestimmt, welche sich aus dem Zusammenspiel von Kreditvergabe und Kreditaufnahme der verschiedenen Sektoren ergibt. Die bekannte Definitionsgleichung

$$(I - S_B) + (X - M) + (G - T) = (S_H - H)$$

besagt, daß das Budgetdefizit $G - T$ zusammen mit der Kreditaufnahme des privaten Sektors $I - S_B$ und jener der Außenwelt $X - M$ gleich ist der Kreditvergabe³ der Haushalte $S_H - H$.

Welcher dieser Sektoren eine aktive Rolle spielt, hängt von den institutionellen Gegebenheiten ab. Das Budgetdefizit wurde im Zusammenhang mit der keynesianischen Politik gewöhnlich als aktives Element betrachtet, das die Regierung bewußt verursacht. Unter den gegenwärtigen Bedingungen spielt es eher eine passive Rolle und wird von den anderen Sektoren bestimmt. Dies beruht auf dem hohen Anteil der Steuern an einem zusätzlichen BIP, auf den starken und raschen Reaktionen der Konsumenten auf Änderungen des Einkommens und auf der Tatsache, daß die Zahlungsbilanz häufiger von externen Einflüssen als von interner Politik (vom BIP) bestimmt wird. Demgemäß sind Versuche, das Budgetdefizit durch Restriktion zu reduzieren, meist zum Scheitern verurteilt. Diese passive Rolle des Budgetdefizits wird in dem weiter unten beschriebenen Szenario der Reflation ein wenig klarer werden. Wenn die Zahlungsbilanz ausgeglichen ist, muß das Budgetdefizit einfach die Lücke zwischen der Ersparnis der Haushalte und der Kreditaufnahme der Unternehmungen schließen. Das wird in Ländern, wo die Rolle der Zahlungsbilanz verglichen mit jener der anderen Sektoren gering ist, annähernd zutreffen. Es wird vollstän-

dig zutreffen für alle Länder zusammengenommen, da diese ein geschlossenes System bilden. Für sie wird das Budgetdefizit, wenn der finanzielle Überschuß der Haushalte gegeben ist, vorwiegend durch den Umfang der privaten Investitionen bestimmt. Andererseits wird in Ländern, wo die Zahlungsbilanz hohe Werte annehmen kann, diese gemeinsam mit den privaten Investitionen die Höhe (und das Vorzeichen) des Budgetdefizits bestimmen. In beiden Fällen wird das Budgetdefizit mehr erlitten als erzeugt.

Diese Schlußfolgerung ist für den Finanzminister kein angenehmer Gedanke, denn sie bedeutet, daß das Budget, wenn überhaupt, nur auf indirekte Weise gesteuert werden kann: unternehmerische Investitionen und die Zahlungsbilanz sind nicht leicht zu steuern.

Günstige Bedingungen für die Zunahme der Investitionen sind eine zufriedenstellende Kapazitätsauslastung und ein wachsender Markt. Unter bestimmten Bedingungen scheint es daher, daß die beste Art der Defizitbekämpfung die Erhöhung der Ausgaben ist. Diese Bedingungen sind unausgelastete Ressourcen, und daß die zusätzlichen Ausgaben nicht von Importen absorbiert werden. Unter diesen Umständen sollte eine Politik der „Reflation“ eine gute Erfolgchance haben, ohne das Budgetdefizit überhaupt zu vergrößern. Einerseits sind die eingebauten Stabilisatoren in einem modernen Wohlfahrtsstaat sehr stark. Ungefähr die Hälfte der zusätzlichen Ausgaben wird zum Finanzministerium zurückkommen. Andererseits haben wir einen modernen Destabilisator in Gestalt des Konsumentencredits und des Konsums von dauerhaften Gütern, welcher den Multiplikator daran hindern wird, allzu niedere Werte anzunehmen. Die Reaktion des Konsums wird im Gegensatz zur Reaktion der unternehmerischen Investition, die mindestens ein oder zwei Jahre braucht, sehr rasch sein. In der Zwischenzeit werden die Unternehmungen bloß zusätzliche Ersparnisse akkumulieren. Im gleichen Zeitraum werden die Konsumenten infolge der Erwartung eines anhaltend gestiegenen Einkommensniveaus ihre Ausgaben für dauerhafte Konsumgüter stärker erhöhen als ihr verfügbares Einkommen gestiegen ist; sie werden deshalb, alle zusammengenommen, entsparen (Kredit aufnehmen). In einem willkürlichen, aber nicht völlig unplausiblen Fall kann man annehmen, daß die marginale Ersparnis von Unternehmungen und Haushalten gemeinsam gerade gleich null ist; wenn dann aus irgendeinem Grund (sagen wir, wegen irgendwelcher Importbeschränkungen) die Zahlungsbilanz auch unverändert bleibt, werden die zusätzlichen Staatsausgaben das BIP solange vergrößern, bis sie durch den gleichen Umfang an zusätzlichen Einnahmen ausgeglichen werden. Dieses Szenario trifft automatisch für die Welt als Ganzes zu, da hier die Zahlungsbilanz notwendigerweise ausgeglichen ist. Eine Lehre aus diesem Gedankenexperiment ist, daß das Zahlungsbilanzproblem alle Versuche einer „Reflation“ beherrscht⁴.

3. Eine mechanische Auffassung der Wirtschaftspolitik

Wenn die obige Analyse als Rezept für Politik genommen wird, kann man einwenden, daß viele Fragen offen bleiben. Was ist mit Löhnen und Preisen, dem Zinssatz, den Wechselkursen und den Kapitalströmen? Eine ganze Anzahl von wirtschaftspolitischen Modellen ist demselben Vorwurf der Unvollständigkeit mehr oder weniger stark ausgesetzt. Aber dies berührt nur am Rande die wirkliche Schwäche konventioneller wirtschaftspolitischer Modelle.

Es ist etwas allzu Mechanisches an diesem Operieren mit einer Art von technischen Spielzeugen. Man drückt auf Knöpfe und es funktioniert. Daß es eine Gesellschaft mit gegensätzlichen Interessen und widersprüchlichen Erwartungen gibt, wird von den Konstrukteuren dieser Spielzeuge kaum beachtet. Es ist ein wenig ungerecht, wie dies oft geschieht, diese Modelle keynesianisch zu nennen; ist doch die Vernachlässigung von Erwartungen nicht etwas, das man Keynes vorwerfen könnte! Erinnern wir uns an die Rolle, die Erwartungen in seiner Analyse des Investitionsprozesses spielen, an ihre Bedeutung für die Erklärung der Preisbildung auf Aktien-, Güter- und Devisenmärkten und, vor allem, an ihre Rolle in der Erklärung des Zinssatzes. Verweilen wir ein wenig bei diesem Thema.

Es ist notwendig, eine Streuung der Erwartungen in bezug auf die zukünftigen Zinssätze anzunehmen: es wird Leute geben, die ein Ansteigen erwarten, und andere, die ein Absinken erwarten. Die ersteren werden Geld halten (allgemein: ziemlich liquide, kurzfristige Werte), die letzteren Wertpapiere kaufen (eine langfristige Anlage). Wir können eine kumulative Häufigkeitskurve der Anzahl der Personen zeichnen, die keinen Anstieg – gegeben einen bestimmten Zinssatz – erwarten (d. h. jener, die Wertpapiere halten), es wird eine S-Kurve sein, welche die Anzahl der Personen angibt, die bei jedem gegebenen Zinssatz willens sind, Wertpapiere zu halten (unter sehr speziellen Bedingungen kann dies eine Nachfragekurve für Wertpapiere darstellen). Wenn die Liquidität groß, Geld reichlich verfügbar ist, wird der Marktzins niedrig sein, um die Anzahl der Baissiers (die einen Fall der Wertpapierkurse, d. h. steigenden Zins erwarten) auf Kosten der Hausiers zu erhöhen.

Die Anzahl der Personen, die keinen Anstieg des Zinssatzes erwarten, nimmt mit dem Zinssatz zu: Die Basis der Theorie ist augenscheinlich die Idee, die Leute hätten ein vages Gefühl, daß es einen normalen Satz oder Bereich gibt, zu dem der tatsächliche Zinssatz zurückzukehren tendiert. Die unterschiedlichen Meinungen, die verschiedene Leute in bezug auf den zukünftigen Zinssatz haben, machen es möglich, daß durch eine Änderung des Zinssatzes Haussiers zu Baissiers – oder umgekehrt – werden, und daß auf diese Weise der Umfang der Nachfrage nach Liquidität gerade das existierende Geldangebot (Liquidität) absorbiert.

Im Prinzip kann dieses Erklärungsmuster auch auf andere spekulative Märkte, zum Beispiel auf Devisenmärkte, angewendet werden:

Wenn wir uns auf zwei Währungen, z. B. \$ und DM, beschränken, können wir wieder verschiedene Erwartungen hinsichtlich des zukünftigen Kurses in Betracht ziehen und wieder annehmen, daß es ein zugrundeliegendes Gefühl gibt, wonach Wechselkurse zu weit abseits eines bestimmten Bereiches unwahrscheinlich sind.

4. Wie der Monetarismus die Reaktionsmuster veränderte

Wenden wir uns nun von Keynes zur Gegenwart. Das bedeutet nicht, daß ich rationale Erwartungen diskutieren werde, ich werde im Gegenteil irrationale Erwartungen diskutieren, oder genauer, das Prinzip, wonach alles eintreten kann, wenn es nur geglaubt wird. Dies kann anhand von Beispielen aus den Tagesneuigkeiten illustriert werden⁵.

In der pre-Volckerianischen Zeit nahm man in der Finanzwelt allgemein an, daß erhöhte Liquidität im Banksystem zu einem Fallen der Zinssätze führt. Die keynesianische Zinstheorie, die ich weiter oben illustriert habe, umschreibt gewissermaßen diese anspruchslose praktische Wahrheit, die nun der Vergangenheit angehört; denn seit Volcker verkehrte sich unsere praktische Erfahrung ins Gegenteil dessen, was sie früher war: Wenn die Geldmenge zunimmt (über die monetäre Zielgröße hinaus), dann steigt der Zinssatz. Die Leute haben zu erwarten gelernt, daß unter diesen Bedingungen die Bundesbank („Fed“) die Zügel anziehen wird. Sie antizipieren deshalb einen Anstieg des Zinssatzes und unterlassen es, ihr Geld fest anzulegen; auf diese Weise absorbieren sie die Liquidität und verursachen den erwarteten Zinsanstieg.

Diese Geschichte kann man ein wenig weiterspinnen. Die ganze Welt, Freund und Feind, stimmt völlig darin überein, daß hohe Budgetdefizite den Zinssatz anheben.

Darin ist keine innewohnende Logik zu sehen. So lange es unausgelastete Ressourcen (Arbeitskräfte, Rohstoffe und produktive Kapazität) und keinen Volcker gibt, der den Zins hochhält, hindert niemand die Unternehmungen daran, mehr zu investieren: Wenn sie dies tun, vergrößern sie das BIP, und die Investitionen werden zum Teil aus zusätzlicher Ersparnis, zum Teil aus einer Verringerung des Budgetdefizits und einer Reduktion der Zahlungsbilanz finanziert. Wenn die Unternehmungen andererseits ihre Investitionen reduzieren, wird dies das BIP verkleinern und deshalb das Budgetdefizit vergrößern. Es folgt daraus, daß es auf dem Kapitalmarkt keinen Konkurrenzkampf (um die Ersparnis) zwischen Privatinvestition und dem Kreditbedarf der Regierung geben kann, da der letztere bloß die Lücke schließt, welche die ungenügenden privaten Investitionen zurücklassen. Der Gedanke, daß die Kreditaufnahme der Regierung Investitionen aus dem Markt „hinausdrängt“, vertauscht nur Ursache und Wirkung: Das Budgetdefizit wird eher passiv erlitten denn aktiv bewerkstelligt⁶.

Aber was hilft die Logik? Die ganze Welt weiß, daß das Budgetdefizit über die Banken finanziert wird (nicht notwendigerweise, aber wir

werden in einem Moment sehen, wie dies funktioniert) und daher die Geldmenge erhöht. Wir haben bereits gesehen, wie das wirkt, und müssen nur unsere früheren Argumente wiederholen. Die Öffentlichkeit, die ihre Lehren aus dem Verhalten der „Fed“ gezogen hat, nimmt mit Recht an, daß eine starke Erhöhung der Geldmenge zu einem höheren Zinssatz führen wird. Gesagt, getan. Da die Öffentlichkeit einen höheren Zinssatz antizipiert, wird sie sich für Liquidität entscheiden und sicher nicht die neu aufgelegten Staatsanleihen kaufen. Es ist daher weitgehend korrekt zu sagen, daß das Budgetdefizit nur über die Banken und nicht über den Markt finanziert werden kann. Und der Zinssatz wird steigen, noch bevor die „Fed“ eingreift, da die Öffentlichkeit dies erwartet und danach handelt.

Sir Alec Cairncross⁷⁾, der viel darüber zu sagen hat, auf welche Weise sich Erwartungs- und Reaktionsmuster infolge der monetaristischen Ideologie geändert haben, ist einen Schritt weitergegangen. Er argumentiert, daß der von Milton Friedman postulierte direkte Einfluß des Geldmengenwachstums auf die Preise als sich selbst erfüllende Propaganda funktionieren kann: wenn die Leute tatsächlich glauben, daß eine Zunahme des Geldvolumens die Preise erhöhen wird, dann werden sie Fremdwährungen kaufen, den Wechselkurs herabdrücken, die Importpreise erhöhen und auf diese Weise das monetarische Resultat – Inflation – herbeiführen.

Es bleibt eine offene Frage, wie weit dieser Mechanismus tatsächlich eine Rolle gespielt hat, zum Beispiel hinsichtlich der wilden Fluktuationen des Dollarkurses und des Goldpreises. Straffe Geldpolitik wirkte aber auf den Dollar und deshalb auf das Tempo der Inflation, in erster Linie über das Zinsdifferential, und weniger auf jene Weise, die Cairncross beschrieb. Erwartungen und Vertrauen spielten zweifellos eine große Rolle, aber in einem weiteren, teilweise politischen Zusammenhang (Vertrauen der OPEC-Rentiers in den Dollar).

Cairncross erwähnt auch die Rolle von Inflationserwartungen bei Lohnverhandlungen, was auch „selbsterfüllend“ sein kann.

Während der institutionalisierte Monetarismus und die monetaristische Propaganda die Reaktionsmuster der Leute änderten, führten sie nicht zum erwünschten und von den Monetaristen versprochenen Erfolg. Die Politik der Stabilisierung der Wachstumsrate des Geldvolumens führte zu wilden Fluktuationen des Zinssatzes. Die wöchentlichen Änderungen im Kurs der langfristigen Schuldverschreibungen der US-Regierung betrug seit 1979 im Durchschnitt zweieinhalb Prozentpunkte, viermal mehr als in den vorhergehenden fünf Jahren⁸⁾.

Ein anderes modernes Charakteristikum, das Kaufmann erwähnt, ist der enorme Anstieg kurzfristiger Finanzierung. Das ist wahrscheinlich auf die hohen Zinssätze und die Überzeugung zurückzuführen, daß diese nicht für immer währen.

5. Die Reaktion auf politische Maßnahmen

Nun wende ich mich einer anderen Angriffslinie gegen die „mechanischen Spielzeuge“ zu. Sie richtet sich gegen die „Feinsteuerung“, die irgendwie mit keynesianischer Politik verbunden wurde, obwohl sie nichts mit Keynes zu tun hat. Das Argument von Balogh⁹ lautet wie folgt: Die Reaktion auf wirtschaftspolitische Maßnahmen, zum Beispiel auf eine Kreditrestriktion, ist im Grunde ein psychologisches Phänomen. Das heißt, daß die Maßnahme innerhalb eines bestimmten Intensitätsbereichs überhaupt keinen Effekt haben wird, bis an einem bestimmten Punkt die Reaktion plötzlich, heftig und unvoraussagbar auftritt. Es ist schwierig abzuschätzen, wo dieser Punkt liegt. Balogh schließt daraus, daß Maßnahmen, wenn sie überhaupt effektiv sein sollen, auf eine Überreaktion zielen müssen: „Seit dem Aufstieg des modernen Bankwesens und der Industrie funktionierte die Geldpolitik ausnahmslos durch psychologische Schocks . . . entweder sie führte zu einer Überhitzung oder sie verursachte Panik.“

Diese Bemerkungen scheinen auf einem großen Maß an Beobachtung und Erfahrung zu beruhen. Es ist verlockend, eine (spekulative) Analyse der zugrundeliegenden Tatsachen zu versuchen. Könnte nicht die Diskontinuität der Reaktionsfunktionen a) dem Vorherrschen großer Entscheidungseinheiten (Firmen etc.) und b) starken Interdependenzen zwischen den Erwartungen der einzelnen Handelnden oder einer Tendenz, gemeinsam (unisono) zu handeln, zuzuschreiben sein?

Es ist festzuhalten, daß das Konzept einer Reaktionsfunktion als einer kumulativen Häufigkeitskurve (Wirkungskurve), wie es bei der Analyse von Zinssatz und Geldnachfrage oben verwendet wurde, auf voneinander unabhängigen Erwartungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte beruht. Wenn Erwartungen dazu tendieren, imitiert zu werden, zerstört dies die schöne Kontinuität der Kurve. Die Reaktionen kommen dann in großen Brocken und nach einer Periode des Zögerns. Die Bedeutung der Imitation und der gegenseitigen Abhängigkeit von Erwartungen hat noch nicht genug Beachtung in der Ökonomie gefunden (Veblen war kein Ökonom).

Zur Veranschaulichung können wir auf ein Beispiel tierischen Verhaltens hinweisen: Eine auf dem Feld fressende Krähenschar erhebt sich nach einer gewissen Zeit gemeinsam, um wegzufiegen. Wie kommt es zu dem übereinstimmenden Verhalten? Einige Krähen werden zuerst ungeduldig, schlagen ihre Flügel und erheben sich zeitweilig in die Lüfte. So regen sie andere an und die Unruhe verbreitet sich mehr und mehr bis endlich der ganze Schwarm abfliegt. Das Problem, wie ein mehr oder weniger gleichförmiges Verhalten, zum Beispiel ein Aufschwung oder eine Rezession, ein Investitionsboom oder eine starke Reaktion auf einem von Spekulationen bestimmten Markt zustande kommt, ist im Prinzip ähnlich.

Eine Koordination von Erwartungen wird äußerst wichtig bei der Verfolgung bestimmter Ziele der Wirtschaftspolitik, etwa beim Initiieren eines Aufschwungs, und es ist unerlässlich, besondere Maßnahmen

zu ergreifen, um sie herbeizuführen. Ein Beispiel dafür ist die „indikative Planung“, die diese Funktion der Koordination hat.

6. Inflation – ein ungelöster Streit um Einkommensanteile

Ein allzu mechanistischer Ansatz, der die Gesellschaft und ihre Konflikte und Meinungen außer acht läßt, erweist sich in der Frage der Inflation als noch weniger geeignet als anderswo.

Der Plan von Abba Lerner (nur einer aus einer ganzen Familie von ähnlichen Plänen) will die bezahlte Lohnsumme des einzelnen Arbeitgebers so rationieren, daß sie jährlich nur um einen bestimmten Prozentsatz ansteigen darf (der entsprechende Anspruch des einzelnen Unternehmers ist verkäuflich und auf andere Unternehmen übertragbar.) Obwohl dieses Schema raffiniert ist, läßt es Tatsachen wie Lohnkonflikte, Lohnverhandlungen und Gewerkschaften außer acht. Es ist ein typisch mechanisches Spielzeug.

Inflation ist der Ausdruck eines ungelösten Konfliktes zwischen Klassen oder Gruppen in einer Gesellschaft. Sehr formalisiert könnte man sagen, Inflation ist der Tatsache zuzuschreiben, daß wir kein walrasianisches allgemeines Gleichgewicht haben, in dem alle Märkte gleichzeitig geräumt werden. Diese simultane konzertierte Lösung – in welcher die Partner auf allen Märkten gleichzeitig befriedigt werden (wenn auch nur in einem ganz bestimmten Sinn) und niemand einen Grund hat, seinen Tausch zu revidieren – wird nur mit der Hilfe eines Auktionators erreicht, der sie mittels einer unbegrenzten Zahl von Versuchen findet und dann die Räumung aller Märkte in einem Augenblick ausführt.

Es ist schwer zu sehen, wie dies ohne Auktionator funktionieren kann, besonders wenn an jedem darauffolgenden Tag ein neues Gleichgewicht erreicht werden soll¹⁰.

Oskar Lange¹¹ beschrieb, wie eine zentral planende Autorität in einem sozialistischen Staat genau dieselbe Gleichgewichtslösung erreichen könnte, wie die von Walras. Schon seit meinen frühen Tagen hielt ich Langes Idee tatsächlich für eine Interpretation, und zwar die einzig sinnvolle Interpretation von Walras: Alle Fragen widersprechender Erwartungen und Ziele werden durch die implizite Voraussetzung einer zentralen Entscheidungsinstanz eliminiert.

In der Realität kann Gleichgewicht nur separat auf einem Markt erreicht werden. Mit anderen Worten, die Tauschprozesse müssen auf einem Markt nach dem anderen abgeschlossen werden, wobei immer die jeweils auf den anderen Märkten erzielten Resultate berücksichtigt werden müssen. Kommt man zum letzten Markt, wird man gewöhnlich finden, daß sein Gleichgewicht im Widerspruch zu dem des ersten Marktes steht. Genau dies geschieht bei Inflation.

Dies kann am besten mit Hilfe einer drastischen Vereinfachung der Vorgänge in einer modernen Volkswirtschaft erklärt werden: Wir betrachten nur zwei Märkte, den für Güter und den für Arbeit (Außen-

handel, Regierung und flex-price-Güter werden hier nicht betrachtet, aber dies geschieht nur der Einfachheit wegen). Am Arbeitsmarkt wird ein bestimmter Prozentsatz an Lohnsteigerung ausgehandelt. Die Güterpreise werden dann nach einiger Zeit (mit einem konstanten Aufschlag) im selben Verhältnis erhöht.

In der nächsten Lohnrunde wird eine Kompensation für den Preisanstieg gefordert und zugestanden. Auf diese Weise wird eine einmalige Forderung nach einem zusätzlichen Einkommensanteil weitergegeben, falls niemand bereit ist, diese Last zu übernehmen. Dies erklärt das Weiterbestehen einer aus der Vergangenheit geerbten Inflation. Die Last kann durch eine zusätzliche Dosis von Produktivitätssteigerung absorbiert werden, oder durch im obigen Bild nicht miteinbezogene soziale Gruppen: Von der Landwirtschaft oder von der übrigen Welt, in Form von Verbesserungen der Terms of Trade. So kann ein temporärer inflationärer Schock von dem ökonomischen System sozusagen „verdaut“ werden.

Unter den vielen möglichen Schocks sind zu nennen: Eine Verschlechterung der Terms of Trade, wie sie 1973 mit einer Hausse der Rohstoffpreise eintrat, sowie die Ölschocks von 1973 und 1979. Es gibt zahlreiche andere Schocks, aber gewöhnlich existieren auch Dämpfer in Form eines Produktivitätsanstieges oder irgendwelcher Zufallsgewinne, wie die Entdeckung des Nordseeöls.

Die herrschende Lehrmeinung bietet uns, basierend auf ziemlich unterschiedlichen Ansichten, nur die Restriktion der effektiven Nachfrage als Instrument der Inflationsbekämpfung an. Die Basis dafür bildet entweder die Phillips-Kurve, die ihre Gestalt soweit verloren hat, daß sie nicht einmal mehr als Trickinstrument zu brauchen ist, oder die monetaristische Theorie; nach ihr muß man die Inflation dadurch bekämpfen, daß man in erster Linie die Märkte für Anlagen (Gold, Realitäten, Aktien etc.) in Grund und Boden zusammenschlägt. Die „straffe Politik“ funktioniert in Wirklichkeit durch die radikale Beschneidung der Profite in der Industrie und dadurch, daß viele Unternehmen in eine bedrohliche Position gebracht werden. In einer solchen Situation sind Lohnforderungen sehr zurückhaltend, während der ihnen entgegengebrachte Widerstand äußerst massiv ist. Die Gewerkschaften werden sich selbst zurückhalten, wenn es darum geht, den Betrieb aufrechtzuerhalten oder teilweise oder ganz stillzulegen.

Die Zurückhaltung bei den Löhnen wird zu einem größeren oder kleineren Teil durch die Auswirkungen der Rezession auf das Produktivitätswachstum kompensiert werden. Aber selbst abgesehen davon ist schwer zu sehen, wie ein dauernder Erfolg gegen die Inflation auf eine solche Politik aufgebaut werden kann: Wann immer sich die Ertragskraft der Unternehmen in einem neuen Aufschwung erholt, werden die Lohnforderungen und die Tendenz zur Inflation zurückkommen¹². Dies kann sogar bei noch beachtlicher Arbeitslosigkeit eintreten.

Die Auffassung, daß Lohnforderungen eng vom Profit abhängen, muß zweifellos eingeschränkt werden. Es gibt den Fall, daß Arbeitgeber und Gewerkschaften auf Kosten der Konsumenten übereinkommen

(„the invisible handshake“)¹³. Dies wird durch oligopolistische Bedingungen und geschützte Märkte begünstigt; es wird allerdings bei heftigem Wettbewerb wie heutzutage in der Automobilindustrie (das Ford-Abkommen!) unmöglich. Es wird im Prinzip auch durch schwankende Wechselkurse begünstigt. In der Praxis jedoch folgen die Bewegungen des Wechselkurses unter dem vorherrschenden monetären Regime nicht den Bewegungen der relativen Stückkosten, sondern sie werden durch Kapitalbewegungen bestimmt. Deshalb kann die Industrie nicht immer damit rechnen, durch eine Abwertung der Währung ihre Kostenzuwächse kompensiert zu bekommen.

7. Die Funktion der Einkommenspolitik

Die vorhergehende Analyse soll dazu beitragen, die Rolle der Einkommenspolitik zu verstehen. Das Ziel einer Einkommenspolitik sollte es sein, die Voraussetzungen für die weitestmögliche Realisierung des vom Walras'schen allgemeinen Gleichgewicht implizierten gleichzeitigen konzertierten Super-Tausches zu schaffen¹⁴. Dazu wäre offensichtlich notwendig: eine Koordination der Erwartungen, ein feedback der Informationen von einem Markt zu den anderen, und eine echte¹⁵ Übereinkunft zwischen allen Interessen, ein allgemeiner Konsens. Diese Bedingungen erfordern vor allem eine Erweiterung des Erwartungsfeldes (oder des Blickfeldes) jeder Gruppe auf die gesamte Wirtschaft.

Dies kann durch Ökonomen unterstützt werden, die unter dem ziemlich irreführenden Titel „Prognose“ (tatsächlich eine Fehlbezeichnung) versuchen, eine vernünftige Schätzung der Erwartungen in verschiedenen Sektoren bezüglich der nächsten Quartale zusammenzustellen (ich verweise hier beispielsweise auf die österreichische Erfahrung). Dies ist tatsächlich eine Form indikativer kurzfristiger Planung, welche mit den Experten der verschiedenen Interessensgruppen diskutiert wird. Sie enthält ebenso Prognoseelemente wie Ziele. Die wesentliche Funktion besteht darin, einen akkordierten Rahmen (Orientierungsgrößen) für den Entwicklungspfad der Gesamtwirtschaft in der nächsten kurzfristigen Periode zu erstellen. Auf diese Weise erhält man eine Koordination der Erwartungen und, in vierteljährlichem Rhythmus, ein feedback von jedem Sektor zum Ganzen.

Die Konsenspolitik ist auch bezüglich der Lohndifferentiale zwischen Industrien und Berufsgruppen von Bedeutung; wir wissen, welche große Rolle diese Differentiale im Inflationsprozeß spielen. Es besteht ein Kampf zwischen denjenigen, die sie ändern wollen, und denjenigen, die sie beibehalten oder auf das traditionelle Niveau zurückführen wollen.

Um abzuschließen: Inflation ist ein Interessenskonflikt und erfordert daher politische Lösungen. Die Politik des Konsens erfordert passende Institutionen und neue Einstellungen, die nur empirisch zu finden sind. Sie ist von Anfang an durch den politischen Hintergrund eingeschränkt: Sie kann nicht funktionieren, wenn die verschiedenen Interessen nicht kompromißbereit sind. Sie ist kein Patentrezept.

8. Langfristige Probleme

Die neoklassische Synthese möchte Keynes auf kurzfristige Politik beschränken. Der „long run“ wird völlig dem laissez-faire überlassen.

Es ist sehr schwer zu schlucken, daß gerade die strukturellen Probleme durch Marktkräfte und die Entscheidungen einzelner Unternehmen gelöst werden sollen. Der „Markt“ hat eine Bedeutung für Fische, für Rohstoffe, vielleicht für Sklaven, aber was bedeutet er für Projekte, Fabriken, Technologien, noch nicht existierende neue Produkte? Dies ist ein Fall von unzulässigen Vergleichen. Langfristige (oder „strukturelle“) Wirtschaftsprobleme sind eng mit Technologie verbunden, weshalb Ökonomen allgemein nicht sehr viel dazu zu sagen haben. Strukturelle Änderungen vollziehen sich weitgehend durch die Entwicklung der Technologie. Zweifellos wird diese in einzelnen Unternehmen zustandegebracht, aber die technische Entwicklung ist ein stark interdependenter Prozeß des sozialen Lernens. Eine Koordination verschiedener Entwicklungen, welche eng voneinander abhängen, kann nicht durch Marktsignale hervorgebracht werden. Wenn sie nicht dem puren Zufall überlassen bleiben soll, muß die Koordination durch eine Technologiepolitik herbeigeführt werden, die komplementäre Entwicklungen (Innovationen) zusammenführt und anpaßt, und die dafür sorgt, daß deren Produkte einen aufnahmefähigen Markt vorfinden.

Diese koordinierende Funktion der langfristigen Planung, basierend auf dem Studium der existierenden Möglichkeiten, des know how und der vorhandenen Qualifikationen ist der Kern der Planung auf diesem Gebiet. Sie hat offensichtlich eine entscheidende Rolle in der japanischen Technologiepolitik gespielt, und sie war ein wichtiges Element der „indikativen Planung“ in Frankreich.

9. Internationale Beziehungen:

Jede nationale Wirtschaftspolitik, besonders die Vollbeschäftigungs- und Stabilitätspolitik, wird durch die Rücksicht auf den Außenhandel und die Abhängigkeit von der Außenwelt eingeschränkt.

Ein Großteil unserer gegenwärtigen Schwierigkeiten hängt damit zusammen, daß die improvisierten Einrichtungen, welche in den Nachkriegsdekaden als internationale Ordnung galten, in den siebziger Jahren zusammenbrachen. Sie beruhten auf dem Dollarangebot (durch Auslandsinvestitionen und Ausgaben der USA) und sie funktionierten, solange das Dollarangebot ausreichend war, aber nicht größer, als es die Welt absorbieren konnte. Nach dem Zusammenbruch des Goldstandards im Jahre 1971 war die Chance, ein lebensfähiges System internationaler Wirtschaftsbeziehungen einzurichten, wie es Keynes ursprünglich ins Auge gefaßt hatte, wegen der tiefen Kluft zwischen den Großmächten noch geringer als 1944. Die Wechselkurse wurden gänzlich irrationalen Schwankungen überlassen, die die Spekulation mit Rohstoffen förderten und stark zur Inflation beitrugen.

Einige Länder erzielten große Überschüsse ihrer Zahlungsbilanz, in einigen Fällen durch restriktive Fiskal- und Geldpolitik, und sie dämpften dadurch die Nachfrage in den anderen Ländern. Die Welt hatte sich weitgehend auf ein System des freien Handels und Zahlungsverkehrs eingestellt, sie wurde jedoch enttäuscht, sobald die Bedingung für das Funktionieren dieses Systems, das Wachstum der Nachfrage, nicht mehr gegeben war. Die schlechte Konjunkturlage führte nicht nur zu einem Wiederaufleben neuer Formen des Protektionismus, der, ironisch genug, am erfolgreichsten von den großen Gläubigerländern und auch durch private Arrangements zwischen großen Konzernen praktiziert wurde, sondern sie begünstigte auch bilaterale Abkommen („Tausch“). Bilateralismus hat heute andere Ausprägungen als in den Zeiten Schachts. Er wird stückweise durchgeführt, teilweise durch die Initiative von Unternehmen in Zusammenarbeit von Regierung und Geschäftswelt. Es ist ein Akt von Selbsthilfe sowohl für die Unternehmen als auch für die Regierungen, die an der Erhaltung der Beschäftigung interessiert sind. Anscheinend gab es keine offizielle Opposition oder Beschwerde dagegen. Es dürfte sich der Standpunkt des gesunden Menschenverstandes durchgesetzt haben, daß man diese Versuche der Selbsthilfe nicht gut im Namen einer Ideologie unterbinden kann, die den Welthandel steigern will.

Gegen eine andere Art von Intervention, die Kontrolle von Kapitalbewegungen, sollten keine Einwände von Seiten der Handelspolitik kommen, da sie nicht die laufende Rechnung der Zahlungsbilanz betreffen. Diese Kontrolle ist ein Problem der Verwaltung, nicht ein Problem der Freihandelsphilosophie. Sie betrifft die Beziehung der Regierung zu nationalen und internationalen Banken sowie zu Multinationalen Konzernen. Sie ist ohne Zweifel das empfindlichste und schwierigste Problem der Wirtschaftspolitik. Ein Land kann ohne Kontrolle der Kapitalbewegungen keine eigenständige, durch seine eigenen Interessen bestimmte Politik machen, noch können ohne sie die gegenwärtigen chaotischen Zustände auf den Devisenmärkten bereinigt werden.

Wenn eine Anzahl gleich gesinnter Länder, die einen hohen Beschäftigungsgrad halten wollen, ihre Politik koordinierte, würde dies ihre Erfolgchancen erhöhen. Sie würden in ihrer Beziehung zum Rest der Welt Bilateralismus und Kontrolle der Kapitalbewegungen praktizieren und wären in ihren Beziehungen untereinander weitgehend frei. Heute ist die politische Basis für eine solche Lösung in Europa nur in einigen kleinen Ländern vorhanden, während die großen Überschuß-(Gläubiger-)Länder, von denen sie ökonomisch abhängen, an etwas leiden was man „strukturellen Antikeynesianismus“ nennen könnte¹⁷.

Man darf jedoch nicht annehmen, daß die Dinge immer so bleiben wie sie sind. Wenn die wirtschaftlichen und finanziellen Probleme unserer Welt weiterbestehen, wie ich das annehme, werden die europäischen Länder durch ihren Selbsterhaltungstrieb zu einer koordinierten Vollbeschäftigungspolitik gezwungen werden.

Josef Steindl

Anmerkungen

- 1 J. Tinbergen, On the Theory of Economic Policy. Amsterdam 1952; N. Kaldor, „Conflicts in National Economic Objectives“, Economic Journal, März 1971.
- 2 „Intermediate Targets and Macroeconomic Policy“. National Institute Economic Review, Feb. 1982.
- 3 Differenz zwischen der Ersparnis der Haushalte S_H und ihren Investitionen in Wohnhäuser (H).
- 4 Es sollte erwähnt werden, daß der Reflationsprozeß behindert wird, wenn es große Lager gibt. In diesem Fall werden die Staatsausgaben in erster Linie die überschüssigen Lager absorbieren, und bis dieser Prozeß abgeschlossen ist, gibt es ein Budgetdefizit im Ausmaß der Ausgaben, während das BIP nicht steigt.
- 5 Der folgende Text bezieht sich auf Nachrichten, die zur Zeit, da dieser Vortrag geschrieben wurde, noch Neuigkeitswert hatten, seitdem aber ihre Aktualität teilweise, doch keineswegs ganz einbüßen.
- 6 Unter Vollbeschäftigungsbedingungen wird das Budgetdefizit jedoch eine Beschränkung von alternativen Verwendungen der Ressourcen bedeuten. Erhöhte öffentliche Ausgaben werden in erster Linie ausländische Investitionen „hinausdrängen“ (d. h. die Zahlungsbilanz verschlechtern), was in der Folge zu einer restriktiven Kreditpolitik führen kann.
- 7 A. Cairncross, „The relation between fiscal and monetary policy“. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review. Nr. 139, Dez. 1981, p. 384.
- 8 Henry Kaufmann, „Too much turbulence“. Challenge, Mai/Juni 1982, S. 7.
- 9 Lord Balogh, Facts and Fancy in International Economic Relations. Pergamon Press, Oxford 1973.
- 10 Vgl. F. Hahn, Money and Inflation. Oxford 1982. Rationale Erwartungen wurden erfunden, um zu zeigen, wie der Übergang vom „heutigen“ zum „morgigen“ Gleichgewicht funktioniert.
- 11 Vgl. O. Lange, „On the economic theory of socialism“, in: The Review of Economic Studies Bd. 4, Nr. 1 (1936) und Bd. 4, Nr. 2 (1937).
- 12 Diese Ansicht wird bestärkt durch John T. Dunlop: Interview: „Working Toward Consensus“, in: Challenge Juli/August 1982.
- 13 A. M. Okun, Challenge, Jänner/Februar 1980.
- 14 Selbstverständlich ist es nicht der spezielle Inhalt der Theorie von Walras – Grenzprodukt usw. – auf den ich mich hier beziehe. Anstatt vollkommenen Wettbewerbs existieren Oligopole und bilaterale Monopole.
- 15 „Echte Übereinkunft“ soll den Fall ausschließen, daß sich zwei Partner auf Kosten eines abwesenden Dritten einigen.
- 16 International Herald Tribune, 15. April 1983.
- 17 Eine Gruppe von 30 Ökonomen aus verschiedenen Ländern (Institute for International Economics, Washington D. C.) hat unlängst eine expansive Konjunkturpolitik der großen Länder USA, BRD, Japan, Großbritannien und Frankreich gefordert (siehe International Herald Tribune, 22. April 1983). Den Beobachter erinnern die Sitzungen dieser Gruppe stark an die internationalen Abrüstungskonferenzen, die Gegenstand einer Karikatur von Honoré Daumier mit dem Titel „Après vous, Monsieur!“ waren.