

A. Einleitung

"Wie fang' ich nach der Regel an?"

"Ihr stellt sie selbst und folgt ihr dann,"¹⁾

Auf die Frage Walter von Stolzing's nach den speziellen Regeln des Meistersingesanges antwortet Hans Sachs in den "Meistersingern von Nürnberg" mit dem Versuch, die allgemeinen Regeln der Kunst zu definieren. Nicht minder vielgestaltig wird der Begriff der Regel im ökonomischen Bereich verwendet. Die Kontroverse über Regelmechanismen oder Ermessensentscheidungen wird teilweise überlagert durch die Diskussion über die komparative Wirksamkeit sowohl von Geld- bzw. Fiskalpolitik als auch von mittelfristig bzw. kurzfristig orientierter Politik. Daraus resultiert eine Vielzahl denkbarer Kombinationen, die sich z. T. jedoch nicht nur hinsichtlich der Strategie, sondern auch der Annahmen über das ökonomische System unterscheiden. Beispielsweise hängen die Resultate, die ein geldpolitischer Regelmechanismus im Vergleich zur diskretionären staatlichen Konjunkturpolitik zeitigt, nicht nur von der gewählten Strategie, sondern auch von den Annahmen über die Möglichkeiten der Geld- und Fiskalpolitik ab bzw. den Vermutungen über die Grenzen der beiden Handlungsweisen. Ähnliches gilt für mittelfristige Regelmechanismen und kurzfristig orientierte diskretionäre Politik. Bei den ersteren wird unterstellt, die konjunkturellen Auswirkungen der ökonomischen Aktivitäten der privaten Wirtschaftssubjekte resultierten, wenn nicht in so geringen Konjunkturschwankungen, daß sie vernachlässigt werden können, so doch in nicht mehr reduzierbaren Zyklen, die durch kurzfristige Politik nur verstärkt werden könnten. Letztere geht dagegen von den entgegengesetzten Vorstellungen aus. Da sich bei solchen Vergleichen somit Effekte der unterschiedlichen Strategien und der Annahmen über die reale Welt überlagern, sind sie wenig sinnvoll.

1) Vgl. Wagner, Richard, Die Meistersinger von Nürnberg, Zeile 2089 f.

Es erscheint interessant, die kontroversen Strategien - Regelmechanismen und diskretionäre Politik - ausgehend von denselben Grundannahmen zu vergleichen. Eine der Möglichkeiten, nämlich antizyklische staatliche Konjunkturpolitik durch Regelmechanismen oder Ermessensentscheidungen wird im Rahmen dieser Arbeit untersucht. Unter "Konjunkturpolitik" soll dabei im folgenden stets "fiscal policy", d. h. staatliche antizyklische Konjunkturpolitik, verstanden werden. Die Begriffe "formula flexibility" und "antizyklische Regelmechanismen" werden synonym verwendet.

Formula flexibility als automatische Konjunkturpolitik stellt in gewisser Hinsicht eine Kreuzung zwischen mittelfristigen Regelmechanismen einerseits und antizyklischer Konjunkturpolitik andererseits dar. Sie hat mit mittelfristigen Regelmechanismen die Bindung wirtschaftspolitischen Handelns, d. h. das Fehlen von Ermessensentscheidungen, gemein, unterscheidet sich jedoch von diesen durch die Annahmen über die reale Welt. Demgemäß sollen, soweit im Rahmen dieser Arbeit auf die Diskussion über Regelmechanismen jedweder Art zurückgegriffen wird, nur Äußerungen übernommen werden, die sich auf den Tatbestand der Handlungsbindung beziehen, nicht aber solche, denen explizite oder implizite andere Annahmen über das ökonomische System zugrundeliegen. Gemeinsame Grundannahmen über die reale Welt kennzeichnen hingegen die Anhänger von formula flexibility und diskretionärer Konjunkturpolitik. Sie gehen davon aus, daß eine kurzfristig orientierte Politik möglich und nötig sei; gleichfalls betrachten sie - im Gegensatz zu den Monetaristen - staatliche Konjunkturpolitik als wirksam. Die Vertreter der diskretionären Konjunkturpolitik beurteilen die Chancen dafür, das konjunkturelle Gleichgewicht zu sichern, positiv, wenn eine Strategie eine permanent mögliche Aktion, die auch im Unterlassen von Maßnahmen bestehen kann, zuläßt. Demgegenüber halten die Befürworter der formula flexibility Handlungsbindungen für geeigneter und wollen stabilisierende Wirkungen der built-in-flexibility, d. h. der automatischen konjunkturellen Auswirkungen der Staatstätig-

keit, verstärken, indem Steuersätze und/oder die Staatsausgaben betreffende Regelungen nach vorher festgesetzten Regeln in Abhängigkeit von der konjunkturellen Situation automatisch verändert werden.

Antizyklische Regelmechanismen sind in Reaktion auf die als unzulänglich erachteten Resultate diskretionärer Konjunkturpolitik propagiert worden. Sollen sie ihren Anspruch einlösen können, eine Verbesserung darzustellen, so ist nachzuweisen, daß aufgrund von Handlungsbindungen günstigere Ergebnisse als bei Ermessensentscheidungen hätten erzielt werden können.

Eine Zuordnung von Erfolgen oder Mißerfolgen ist nur dann möglich, wenn die beiden konjunkturpolitischen Strategien als Alternativen betrachtet werden. Gleichfalls empfiehlt es sich, die extremste Version der formula flexibility auszuwählen, um die Idealtypen beider Strategien, bei denen somit die jeweiligen Vor- und Nachteile am ausgeprägtesten zutage treten, einander gegenüberstellen zu können. Auf beide Unterstellungen soll im Schlußteil der Arbeit (Teil D) zurückgekommen werden.

Unter formula flexibility wird im Rahmen dieser Arbeit die strengste Version verstanden: Nach der Einführung des Regelmechanismus sollen, sind die dort angegebenen Bedingungen erfüllt, keine anderen als die im Formelgesetz vorgesehenen Maßnahmen realisiert werden können, diese aber müssen verwirklicht werden. Es handelt sich dabei um den Typ 3 b) der von Neumark¹⁾ dargestellten Versionen von formula flexibility.

Von den beiden Definitionen diskretionärer Konjunkturpolitik, nämlich als Handeln im alleinigen Ermessen der Regierung oder als im normalen Gesetzgebungsverfahren durchzusetzende Politik,²⁾ soll die zweite zum Ausgangspunkt gewählt werden, da einer der gegen die diskretio-

1) Vgl. Neumark, Fritz, Ermessensfreiheit oder Automatismus?, Basler wirtschaftswissenschaftliche Vorträge Nr. 6, Zürich 1971, S. 18.

2) Vgl. dto, S. 11 f.

näre Konjunkturpolitik gerichteten Vorwürfe darin besteht, ihre Wirkungen träfen aufgrund entscheidungsbedingter Verzögerungen zu spät ein. Eine solche Definition impliziert, daß keine besonderen gesetzlichen Regelungen zur Verwirklichung konjunkturpolitischer Maßnahmen bestehen,¹⁾ sie bedeutet aber keinesfalls, daß konjunkturpolitische Maßnahmen nicht dem normalen Gesetzgebungsverfahren, das gleichwohl geändert werden kann, unterlägen wie andere Entscheidungen in einer parlamentarischen Demokratie auch. Damit scheidet eine der Übersetzungen des so schillernden Begriffes "discretionary" aus: willkürlich.

Im Teil B der Arbeit werden die beiden konjunkturpolitischen Strategien in einer Welt der Sicherheit untersucht. Im ersten Abschnitt - dabei handelt es sich um die mit römischen Ziffern gekennzeichneten Untergliederungen der Arbeit - werden anhand einiger einfacher Modelle Maßnahmen optimaler antizyklischer Konjunkturpolitik dargestellt. Es ist hierbei - soweit möglich - die in der empirischen Konjunkturdiskussion gängige Unterscheidung zwischen sog. prophylaktischer und repressiver Politik, d. h. solchen Handlungsweisen, die die Entstehung eines konjunkturellen Ungleichgewichts verhindern oder aber ein bereits vorhandenes bekämpfen sollen, auf die modelltheoretische Fragestellung angewendet worden. Anschließend wird untersucht, inwiefern sich die für eine optimale antizyklische Konjunkturpolitik festgestellten Ergebnisse auf die beiden konjunkturpolitischen Strategien übertragen lassen. Im letzten Abschnitt werden einige Schlußfolgerungen im Hinblick auf die Diskussion über formula flexibility und diskretionäre Konjunkturpolitik gezogen.

Die Prämisse der Sicherheit wird im Teil C aufgehoben. Die ersten beiden Abschnitte sind Fragen der Zeitwahl und der Ausgestaltung konjunkturpolitischer Maßnahmen gewidmet. Da antizyklische Regelmechanismen von ihren Verfechtern als die der diskretionären Konjunktur-

1) Vgl. Stern, Klaus; Münch, Paul; Hansmeyer, Karl-Heinrich, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 49.

politik überlegene Strategie gepriesen worden sind, wird innerhalb beider Abschnitte im ersten Kapitel - darunter werden mit arabischen Ziffern versehene Untergliederungen verstanden - untersucht, auf welche Weise konjunkturpolitische Probleme im Rahmen dieser Strategie gelöst werden müßten, sollte sie diese Erwartungen erfüllen. Diese Überlegungen werden im zweiten Kapitel anhand einiger Vorschläge für antizyklische Regelmechanismen konkretisiert. Soweit die Vorschläge quantitativ festgelegt worden sind, sind sie an der Wirklichkeit getestet worden, d. h. es ist anhand des statistischen Materials überprüft worden, welche Ergebnisse sie gezeitigt hätten, wären sie tatsächlich eingeführt worden. Im abschließenden Kapitel wird ein Vergleich der beiden konjunkturpolitischen Strategien versucht. Im dritten Abschnitt werden mit der Bestimmung der Revisionsklausel zusammenhängende Probleme diskutiert und mit den im Rahmen diskretionärer Konjunkturpolitik, die naturgemäß ohne eine solche Klausel auskommt, bestehenden Möglichkeiten verglichen werden.

Im Teil D wird ausgehend von den in den Teilen B und C der Arbeit abgeleiteten Ergebnissen zur Diskussion über die beiden konjunkturpolitischen Strategien Stellung genommen.

Probleme staatlicher Konjunkturpolitik, die sich aus der Existenz mehrerer Entscheidungsträger ergeben, bleiben im Rahmen dieser Arbeit ausgeklammert.