

D. Zusammenfassung und Stellungnahme

Dem Vorteil, den formula flexibility gegenüber der diskretionären Konjunkturpolitik dadurch besitzt, daß bei ihr entscheidungsbedingte Verzögerungen entfallen, steht der Nachteil gegenüber, daß zum Zeitpunkt der Regelaufstellung vorab alle Entscheidungen für einen längeren Zeitraum getroffen werden müssen, die bei diskretionärer Konjunkturpolitik zum jeweiligen Zeitpunkt gefällt werden können.

In einer Welt der Sicherheit, von der im Teil B dieser Arbeit ausgegangen worden ist, sind diese Unterschiede irrelevant, da die optimalen Maßnahmen sachlich festliegen, so daß es gleichgültig ist, zu welchen Zeitpunkten über sie entschieden wird. Da damit die beiden konjunkturpolitischen Strategien zu identischen Ergebnissen führen, ist es gleichgültig, welche gewählt wird: Stets müßten die gleichen Maßnahmen realisiert werden.

Dies ist in einer Welt der Ungewißheit, wie sie im Teil C dieser Arbeit angenommen worden ist, nicht mehr der Fall. Zwar wäre es auch hier von Vorteil, wenn entscheidungsbedingte Verzögerungen unter sonst gleichen Bedingungen entfielen. Diese Prämisse ist jedoch nicht erfüllt. Zwar gilt: "The information needed to apply formula flexibility is also available to those in charge of discretionary measures,"¹⁾ aber nicht das Umgekehrte. Zum Zeitpunkt der Regelaufstellung herrschende Umstände, Vorstellungen und theoretische Einsichten werden festgeschrieben.²⁾ Formula flexibility stellt damit eine äußerst unflexible Strategie dar. Angesichts der Vielfalt der zum Festlegungszeitpunkt mit Hil-

1) Vgl. Musgrave, Richard A.; Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice, New York 1973, S. 557.

2) Insofern beweist auch eine von Schäfer herangezogene Analogie keineswegs die Überlegenheit von Regelmechanismen. Er vergleicht diese mit einem Automaten, bei dessen Beschicken Entscheidungen gespeichert werden, die dann durch das Hineinwerfen einer Münze abgerufen werden. Vgl. Schäfer, Manfred, Die moderne Konjunkturpolitik - was kann sie und was kann sie nicht?, S. 276.

fe einiger weniger Parameter - Reihenauswahl, Höhe der kritischen Werte - zu bewältigenden Probleme erweist sich die diskretionäre Konjunkturpolitik als die überlegene Strategie. Der durch das Gesetzgebungsverfahren bedingte "time-lag" beträgt allenfalls - bei Ausgabeentscheidungen - ein Jahr; zieht man die Möglichkeit von Nachtragshaushalten sowie steuerpolitische Maßnahmen in Betracht, sind auch kürzere Zeitspannen möglich. Zwischen der Verabschiedung des Gesetzentwurfs über die Erhebung des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags und der Zustimmung des Bundesrats ist in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1970 wenig mehr als eine Woche verstrichen; ¹⁾ zwischen dem Tag der Kabinettsentscheidung und der Verkündung im Bundesgesetzblatt liegen im Falle des 2. Stabilitätsprogramms des Jahres 1973 weniger zwei Monate. ²⁾ Auch für die USA haben die Commission on Money and Credit ³⁾ sowie Ando, Brown, Solow und Kareken ⁴⁾ legislativ bedingte "lags" von wenigen Monaten festgestellt, insbesondere dann, wenn ein Gesetz als dringlich angesehen worden ist. Der Versuch, diese zeitlichen Verzögerungen weiterhin zu verkürzen, wie dies etwa in den USA mit der standby authority z. B. von der Commission on Money and Credit und Präsident Kennedy vorgeschlagen und in ähnlicher Weise in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft institutionalisiert worden ist, erscheint jedenfalls bei weitem sinnvoller als eine Hinwendung zu anti-zyklischen Regelmechanismen.

Auch die hier behandelten Vorschläge für formula flexibility sind nicht dazu angetan, dieses Urteil zu modifizieren. Vielfach sind die Darlegungen recht skizzenhaft. Soweit die Vorschläge konkretisiert worden sind, zeitigen sie wenig sinnvolle Ergebnisse, versucht man sie mit Hilfe der

1) Vgl. BMW, Wirtschaftspolitik in Daten, September 1969 bis Dezember 1970, S. 7.

2) Vgl. Bundesregierung, Zwischenbilanz der Regierungsarbeit der sozialliberalen Koalition in der 7. Legislaturperiode, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts, Nr. 10, 27. 1. 1975, S. 76.

3) Vgl. Commission on Money and Credit, S. 132.

4) Vgl. Ando, Albert; Brown, E. Cary; Solow, Robert M.; Kareken, John, S. 107 f.

statistischen Daten an der Wirklichkeit zu überprüfen.

Zum Teil sind zur Begründung der Vorschläge Argumente vorgebracht worden, die jedwede antizyklische Konjunkturpolitik als machtlos ausweisen und - wird ihnen zugestimmt - eine mittelfristig unveränderte Politik als geboten erscheinen lassen, oder es wurde für eine verstärkte Berücksichtigung der konjunkturpolitischen Zielsetzung im Vergleich zu anderen Zielen der Staatstätigkeit plädiert. Offen bleiben muß, ob angesichts der den einzelnen Vorschlägen immanenten unterschiedlichen Zielvorstellungen den Autoren im Zweifel mehr an einer Realisierung der Zielvorstellungen oder aber an der konjunkturpolitischen Strategie gelegen wäre, ob also die Fronten zwischen den Vertretern divergieren der Zielvorstellungen oder aber den Befürwortern unterschiedlicher konjunkturpolitischer Strategien verlaufen.

Hinzu kommt, daß bei vielen der hier behandelten Vorschläge für formula flexibility noch zusätzlich die diskretionäre Konjunkturpolitik vorgesehen worden ist.¹⁾ Sie würden damit zwar nicht die oben dargestellten negativen Auswirkungen zeitigen, soweit es der diskretionären Konjunkturpolitik gelingt, diese zu verhindern. Doch werden damit dieser Strategie die schwierigeren Aufgaben zugeteilt, und es wird stillschweigend ihre Überlegenheit anerkannt. Auch Pack will seine Untersuchung nicht als Beweisführung zur Überlegenheit von Regelmechanismen über Ermessensentscheidungen verstanden wissen.²⁾

Werden in den antizyklischen Regelmechanismus mehr diskretionäre Elemente - etwa eine Suspensionsklausel der Version II - eingeführt und gilt er demnach für eine kürzere Zeitspanne als die in den ersten beiden Abschnitten des Teils C angenommenen acht bis zehn Jahre, so nähert

1) Vgl. UN-Report, S. 41, 75-77, Hagen, Everett E., Federal Taxation and Economic Stabilization, S. 66, National Planning Association, S. 401 f, Despres, Emile; Friedman, Milton; Hart, Albert G.; Samuelson, Paul A.; Wallace, Donald H., S. 522-524, Hart, Albert G., Money, Debt and Economic Activity, 1. Aufl., S. 490, Commission on Money and Credit, S. 131-141, Schiff, Frank W., in: Giersch, Herbert (Hrsg.), Fiscal Policy and Demand Management - Fiskalpolitik und Globalsteuerung, S. 15, 33.

2) Vgl. Pack, Howard, S. 38.

er sich der diskretionären Konjunkturpolitik, und die Kontroverse über die unterschiedlichen Strategien entpuppt sich weitgehend als Scheinfrage. Die Unterschiede zwischen beiden Strategien verwischen sich ebenfalls, wenn formula flexibility weniger streng als im Rahmen dieser Arbeit definiert wird. Bei einer weniger engen Variante der formula flexibility genügt die Quantifizierung der Eingriffsbedingungen,¹⁾ wobei noch danach differenziert werden kann, ob die Regierung nur bei Erfüllung der Bedingungen eingreifen darf, oder ob sie dies auch muß. In jedem Falle aber wird die Ausgestaltung der Maßnahmen der Regierung überlassen.²⁾ Eine noch weitere Definition verwenden Mackscheidt und Steinhausen,³⁾ derzufolge unter formula flexibility im weiteren Sinne auch lediglich qualitativ eingeschränkte Ermessensfreiheit zu subsumieren ist, wodurch die Regierung größere Handlungsvollmachten vom Parlament erhält. Regelungen wie sie im Stabilitätsgesetz vorgesehen sind, zählen damit zur formula flexibility. Die entgegengesetzte Position hierzu bezieht Hart, der vier Rangstufen diskretionärer Aktivitäten unterscheidet, von denen eine die formula flexibility darstellt.⁴⁾ Auch behandelt er seinen "den Gong und die Pfeife" benannten Vorschlag unter der Überschrift "Discretionary Stabilization Policy and Forecasting."⁵⁾ Angesichts solch unterschiedlicher Definitionen der kontroversen konjunkturpolitischen Strategien, die jedoch an den realiter in ihrem Rahmen zu erzielenden Ergebnissen nichts ändern, darf nicht außer acht gelassen werden, wo die Grenze zwischen ihnen gezogen wird, um nicht z. B. Argumente für gesetzliche Regelungen wie das Stabilitätsgesetz auf antizyklische Regelmechanismen in der hier verwendeten strengen Definition zu übertragen.

1) Vgl. Neumark, Fritz, *Ermessensfreiheit oder Automatismus?*, S. 14, Stern, Klaus; Münch, Paul; Hansmeyer, Karl-Heinrich, S. 50.

2) Vgl. Neumark, Fritz, *Ermessensfreiheit oder Automatismus?*, S. 16.

3) Vgl. Mackscheidt, Klaus; Steinhausen, Jörg, S. 82.

4) Vgl. Hart, Albert G., *The Problem of "Full Employment" - Facts, Issues, and Policies*, S. 285.

5) Vgl. Hart, Albert G., *Money, Debt and Economic Activity*, 1. Aufl., S. 490.

Kann es bereits kaum als sinnvoll angesehen werden, Regelungen wie diejenigen des Stabilitätsgesetzes als formula flexibility zu kennzeichnen, so gilt dies in verstärktem Maße, wenn lediglich die Schaffung eines institutionellen Rahmens als "Regelmechanismus" gilt.¹⁾ Auch diskretionäre Konjunkturpolitik setzt einen solchen Rahmen voraus. Zudem gemahnt diese Definition an die in Teil B dargelegte Mißdeutung kybernetischer Begriffe. Ein "Regler" im kybernetischen Sinn wird keineswegs durch den Grad der Handlungsbindung, d. h. das Fehlen von Ermessensentscheidungen charakterisiert, sondern setzt zielorientiertes Verhalten voraus. Dies ist jedoch jedweder Politik eigen.

Dem vorstehend gefällten negativen Urteil über antizyklische Regelmechanismen, wird der Begriff eng definiert und gewährleistet eine Suspensionsklausel der Version I die sie charakterisierende längere Geltungsdauer, könnte entgegengehalten werden, daß zwei Aspekte im Rahmen dieser Arbeit ausgeklammert geblieben sind: Fragen des politischen Prozesses und die Möglichkeit veränderter Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte.

Was den politischen Prozeß betrifft, so wird dieser auch bei formula flexibility nicht ausgeschaltet, sondern lediglich auf die Zeitpunkte der Regelaufstellung und der Revision verlagert. Soweit sich der Verdacht, der politische Prozeß verhindere "sachgerechte" Entscheidungen, auf den Einfluß von Interessenten bezieht, ist unerfindlich, weshalb diese eine so schwerwiegende Entscheidung, wie es diejenige eines für längere Zeit aufzustellenden Regelmechanismus ist, unbehindert passieren lassen sollten. Ist er jedoch gegen die Regierung gerichtet, so ist das Problem ähnlich gelagert wie bei den Mäusen, die der Katze eine Glocke umzuhängen wünschen, oder mit Okuns Worten: "to catch birds by pouring

1) Eine solche Interpretation legen Ausführungen nahe, denen zufolge bereits Regelungen zur Reform des IMF-Systems, Vereinbarungen oder gemeinschaftliche Konsultationen innerhalb der EWG als Regelmechanismen gelten. Vgl. Besters, Hans, Regelmechanismen oder konjunkturverschärfende Staatseingriffe?, S. 127, Schäfer, Manfred, Die moderne Konjunkturpolitik - was kann sie und was kann sie nicht?, S. 276, Bildungswerk Europäische Politik, Gutachten zur Übergangsphase der Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn 1973, S. 18.

salt on their tails. Neither the political officials nor the birds will cooperate." ¹⁾ Käme trotzdem eine Regel zustande, so würde sich die laufende politische Diskussion um die Frage drehen, ob sie beibehalten oder revidiert werden solle. Je länger sie dabei unrevidiert bliebe, desto eher bliebe der politische Prozeß ausgeschaltet, desto größer würde aber gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, daß die Formel veraltete. "Sachgerechte" und "interessenbezogene" Argumente bleiben aber auch hier nicht überprüfbar. Die politische Diskussion bei formula flexibility und diskretionärer Konjunkturpolitik verschiebt sich dabei nur: Im einen Fall geht es um die Beibehaltung oder Veränderung der Regel, im andern darum, ob eine Maßnahme ergriffen oder unterlassen werden soll.

Die Wirtschaftssubjekte müßten ihre Verhaltensweisen nur deshalb - und zwar in konjunkturpolitisch erwünschter Richtung - ändern, weil ein antizyklischer Regelmechanismus institutionalisiert worden ist. Es müßte jedoch geprüft werden, ob ein solches Verhalten der Wirtschaftssubjekte tatsächlich erwartet werden kann, ²⁾ bevor dies als Grund für die Einführung von formula flexibility gelten kann. Es muß sich zudem um recht erhebliche Änderungen der Verhaltensweisen handeln, sollen die sonst zu befürchtenden negativen Auswirkungen eines antizyklischen Regelmechanismus in ihr Gegenteil verkehrt werden. Mit letzter Sicherheit kann dies freilich nicht ausgeschlossen werden. Es handelte sich dann um einen Fall von "self-fulfilling prophecy"; so ist auch festgestellt worden, daß bei den Mayas, die an die zyklische Wiederkehr historischer Erscheinungen glaubten, sich in verhältnismäßig regelmäßigen Abständen Aufstandsversuche häuften. ³⁾

1) Vgl. Okun, Arthur M., Rules and Roles for Fiscal and Monetary Policy, in: Issues in Fiscal and Monetary Policy: The Eclectic Economist Views The Controversy, DePaul University 1971, S. 68. So auch Borner, Silvio, Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion, Bern, Stuttgart 1975, S. 110.

2) Dies fordert auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMW. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMW, Regelmechanismen in der Wirtschaftspolitik, Tz. V. 6., S. 610.

3) Vgl. Roys, Ralph L., The Book of Chilam Balam of Chumayel, Washington 1933, S. 183 f.