

Der konjunkturneutrale Haushalt als Element einer wirtschaftspolitischen Konzeption*

Von Brita Großes Schmidt, Freiburg i. B.

Seit Mitte der 60er Jahre beurteilt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das konjunkturelle Gebaren der öffentlichen Hand am Konzept des konjunkturneutralen Haushalts. Die kritische Auseinandersetzung mit diesem Konzept kreiste vorwiegend um die Frage, ob es als Verhaltensmaxime der Budgetpolitik oder als Indikatormodell für ihren konjunkturellen Effekt verstanden werden müsse und ob es bei der zweiten Interpretation geeignet sei, den Konjunktureffekt der Budgetpolitik ausreichend zu erfassen. Die Beurteilung war weitgehend negativ¹. Erst in jüngster Zeit ist die Frage aufgeworfen worden, ob die Tauglichkeit nicht daran gemessen werden solle, ob es gelungen sei, ein Realisations- und Bewertungsmodell für eine Budgetpolitik zu entwickeln, die gleichermaßen auf das kurzfristige Ziel der Konjunkturstabilisierung und ein mittelfristiges Ziel — z. B. die Reallokation der Faktoren zwischen öffentlichem und privatem Sektor — gerichtet ist. Die Beurteilung war eher positiv².

Da die zweite Interpretation von Tauglichkeit den weiterreichenden Intentionen des Sachverständigenrates näherkommen dürfte, wird der Gedanke der Zielverknüpfung im folgenden weiter untersucht. Dabei soll zunächst das wirtschaftspolitische Grundmodell des Sachverständigenrates beleuchtet und die angestrebte mittelfristige Orientierung der Verhaltensweisen herausgearbeitet werden. Sodann werden die Beson-

* Für kritische Hinweise bin ich Herrn Prof. Dr. Werner Ehrlicher dankbar.

¹ Vgl. P. Ollmann, Der konjunkturneutrale Haushalt. Auch Sachverständige irren, Wirtschaftsdienst, Bd. 50 (1970), S. 255 ff.; H. Timm, Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus (Fritz Neumark zum 70. Geburtstag), hrsg. von H. Haller u. a., Tübingen 1970, S. 385 ff.; G. Krause-Jungke, Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, Finanzarchiv, N. F. Bd. 30 (1971), S. 212 ff.

² Vgl. K.-P. Fox, Noch einmal: Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, Finanzarchiv, N. F., Bd. 31 (1972), S. 18 ff.

derheiten der Zielverknüpfung im Konzept des konjunkturneutralen Haushalts dargestellt. Schließlich wird geprüft, ob das wirtschaftspolitische Grundmodell auf einer hinreichend breiten Basis steht, um eine Bindung der öffentlichen Hand an die Möglichkeiten des konjunkturneutralen Haushalts verlangen zu können.

I. Das wirtschaftspolitische Grundmodell

Im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Zielsetzungen argumentiert der Sachverständigenrat durchgängig im Rahmen eines Gruppenmodells³. Die relevanten Gruppen sind dabei die beiden Tarifpartner als organisierte Interessen von Arbeit und Kapital und die öffentliche Hand in einer Doppelfunktion als Wahrer der konjunkturellen Stabilität und Gestalter der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Tarifpartner haben als organisierte Interessen verteilungspolitische Zielvorstellungen, die in die Zukunft gerichtet sind. Als Marktparteien haben sie Preis- und Lohnsetzungschancen, die sich aus der aktuellen wirtschaftlichen Lage ergeben. Die langfristigen Zielsetzungen harmonisieren nicht: Wollen die Gewerkschaften den Anteil der Arbeitnehmer am Einkommen und Vermögen erhöhen, so wollen die Unternehmer den Status quo in der Einkommens- und Vermögensverteilung erhalten (Ziff. 492). Da die Realisation der langfristigen Zielsetzungen das Ausnutzen von Machtpositionen auf den Märkten bedingt und sich die Machtpositionen der Tarifpartner im Verlauf der zyklischen Schwankung verschieben, sind auch die kurzfristigen Verhaltensweisen entsprechend disharmonisch: Bieten sich einer Partei Marktchancen, so wird sie die eigene Einkommensverteilungsposition zu verbessern suchen. Der Erfolg dieses Verhaltens ist jedoch nur kurzfristiger Natur, denn er provoziert die Reaktion der anderen Partei in dem Augenblick, in dem sich für diese Marktchancen ergeben.

Die kurzfristig orientierten Verhaltensweisen im Verteilungskampf wirken sich destabilisierend auf Beschäftigung und Preisniveau aus, ohne daß sich längerfristig die Verteilungspositionen ändern. Die auf Stabilität gerichtete kurzfristige Politik der öffentlichen Hand kann dann als Versuch gewertet werden, die Verschiebungen der wechselseitigen Machtpositionen der autonomen Gruppen zu verhindern: Je besser es gelingt,

³ Vgl. zum folgenden z. B. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1972, Ziff. 367 ff. und Ziff. 437 ff.

Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und Zahlungsbilanzgleichgewicht bei angemessenem Wirtschaftswachstum zu erhalten, um so weniger ergeben sich konjunkturell bedingte Marktchancen, die der einen oder anderen Gruppe vorübergehende Änderungen ihrer Verteilungsposition erlauben (Ziff. 438).

Verhindert eine erfolgreiche Stabilitätspolitik die erfolglose Auseinandersetzung der autonomen Gruppen um ihre Verteilungsziele in kurzer Frist, so ist die langfristig orientierte Politik der öffentlichen Hand, die sich auf die „Verwirklichung der mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft“ richtet (Ziff. 373), als Ausgleich der divergierenden langfristigen Verteilungsziele der autonomen Gruppen vorstellbar. Die öffentliche Hand ist dabei einerseits „unparteiisch“, als sie die Zielvorstellungen keiner Gruppe vollends übernimmt. Andererseits ist sie selber „Gruppe“, als sich das relative Übergewicht der konservierenden oder verändernden Zielvorstellung in der Regierungskonzeption aus den Willensbildungsprozessen ihrer Träger ergibt. Auch ist die gestaltende Zielsetzung der öffentlichen Hand weiter zu fassen als die der autonomen Gruppen: Sie richtet sich nicht nur auf die Verringerung der Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung, sondern auch auf eine reichlichere und gleichmäßigere Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen Gütern und Diensten (Ziff. 373 und 491).

Die einzelnen Komponenten der gestaltenden Zielsetzung stehen eher in Konflikt als in Ergänzung zueinander. Deswegen richtet sich das primäre Interesse der öffentlichen Hand zur Zeit auf den Allokationsaspekt, wohingegen bei den autonomen Gruppen der Distributionsaspekt dominiert. Dabei wird die Realisation der Allokationszielsetzung der öffentlichen Hand um so mehr erschwert, je weniger die autonomen Gruppen für das Austragen ihrer langfristigen Zieldivergenzen eine erfolgversprechende Basis haben. Denn wenn den organisierten Interessen für das Austragen ihrer divergierenden langfristigen Verteilungszielsetzungen nur die Ebene der Preissetzungen und des Tarifkonflikts offensteht, müssen sie ihr Verhalten an ihren Marktchancen orientieren, obwohl sie durch diese Politik ihren langfristigen Zielen nicht näher kommen, sondern nur die konjunkturellen Schwankungen verstärken. Die daraus resultierende Notwendigkeit, das geld-, finanz- und währungspolitische Instrumentarium im Interesse der Konjunktursteuerung abwechselnd expansiv und kontraktiv zu handhaben, steht aber mit der stetigen Handhabung desselben Instrumentariums im Interesse der langfristigen Zielsetzung der öffentlichen Hand zunächst im Widerspruch.

Das Kernproblem der konjunkturellen Instabilität, die die Instrumente der öffentlichen Hand in stabilitätspolitischer Orientierung bindet, ist also nach Auffassung des Sachverständigenrates der mit Marktmacht ausgetragene Verteilungskampf der autonomen Gruppen (Ziff. 471). Er wurde hier als Folge des Versuchs der autonomen Gruppen gekennzeichnet, ihre divergierenden langfristigen Zielvorstellungen durch das Ausnutzen kurzfristiger Marktchancen durchzusetzen, ohne daß es deswegen zu einer erfolgreichen Auseinandersetzung käme. Denn die Flüchtigkeit der Positionsänderungen perpetuiert nur die Verteilungskämpfe auf den Faktor- und Gütermärkten, die, da sie den Status quo der Verteilungspositionen nicht verändern, in Hinblick auf die langfristigen Zielsetzungen der Gruppen „ohne Funktion“ (Ziff. 438) bleiben müssen. Dabei dürften die destabilisierenden Wirkungen dieser Verteilungskämpfe in der Regel stärker sein als die konjunkturstabilisierende Wirkung der Instrumente der Geld-, Finanz- und Währungspolitik (Ziff. 471). Das gilt um so mehr, als die retardierenden Momente lange laufender Tarifverträge eher ein geballtes Wettspringen als ein andauerndes Wettlaufen um Verteilungspositionen zulassen und zu destabilisierenden Schüben führen. Andererseits entbindet die Stärke des destabilisierenden Einflusses die öffentliche Hand nicht von der Notwendigkeit, eine Politik der Konjunkturstabilisierung immer wieder zu versuchen. Denn der Verteilungskampf ist nicht nur Quelle der Instabilität, sondern selbst auch Folge einer mißglückten Stabilitätspolitik, die den Wettlauf der Gruppen provoziert, indem sie alternierende Marktchancen schafft (Ziff. 372 und 438).

Laufen die konjunkturellen Handlungsnotwendigkeiten der öffentlichen Hand oder die Befolgung aktueller Handlungsanreize durch die Gruppen der Realisation „mittelfristiger Strukturvorstellungen der Gesellschaft“ zuwider, so besteht die Gefahr, daß die zukunftsgerichteten Ziele im Hin und Her der Konjunkturpolitik untergehen, ohne daß deswegen Gruppenziele, die auf Veränderung gerichtet sind, erreicht werden können. Ist es andererseits das Mißlingen der Stabilitätspolitik, das Verteilungskämpfe provoziert, und beeinträchtigen diese ihrerseits die Effizienz der Stabilitätspolitik empfindlich, so läßt sich der Teufelskreis permanenter wie erfolgloser kurzfristiger Handlungsorientiertheit der Arbeitsmarktparteien wie der öffentlichen Hand mit den herkömmlichen Mitteln kaum durchbrechen. Es stellt sich dann für die öffentliche Hand die Frage, ob nicht Mittel und Wege gefunden werden können, die einerseits das kurzsichtige Reagieren der Gruppen auf Marktchancen blockieren und andererseits die längerfristigen strukturellen Zielvorstel-

lungen der Gesellschaft in den konjunkturrell bedingten Handlungsnotwendigkeiten der öffentlichen Hand aufrechterhalten.

In diesem Kontext — den kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten nachzukommen, ohne die langfristige Perspektive aus den Augen zu verlieren, und dabei die Unterstützung der Partikularinteressen verfolgenden Gruppen zu gewinnen — ist m. E. das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts zu sehen. Es kann als ein „erzieherisches“ Modell der Problemverknüpfung zunächst für den staatlichen Sektor selber angesehen werden, und es steht neben den anderen Orientierungskonzepten der kostenniveauneutralen Lohnpolitik und des mittelfristig garantierten Paritätsanstiegs⁴.

Allen Konzepten ist die Absicht gemeinsam, durch Einsicht in die Problemverknüpfung und durch eine transparente Bewertung der Handlungen der drei Gruppen die Mitarbeit der autonomen Gruppen zu gewinnen, um für die öffentliche Hand den Konflikt zwischen Steuerungsnotwendigkeit und Gestaltungswillen zu mildern. Die Bereitschaft der autonomen Gruppen zu stabilitätskonformem Verhalten kann nicht daran gemessen werden, ob die Gruppen willens sind, ihre Orientierung an kurzfristigen Marktchancen aufzugeben. Das hieße von den autonomen Gruppen die kampflose Aufgabe ihrer langfristigen divergierenden Zielsetzungen zugunsten einer Festschreibung der gegenwärtigen Verteilungsrelationen erwarten (Ziff. 472). Die Bereitschaft zu stabilitätskonformem Verhalten kann sich nur darauf beziehen, daß die autonomen Gruppen die Wege der Realisierung ihrer langfristigen Zielsetzungen neu überdenken und dadurch befähigt werden, ihr kurzfristiges Verhalten an anderen Größen zu orientieren als bisher.

Dabei fällt der öffentlichen Hand eine Doppelrolle zu. Zum einen muß sie in ihrem eigenen konjunkturrelevanten Wirkungsbereich die Verknüpfung von langfristigen Zielsetzungen und kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten in transparenter Weise demonstrieren, um eine Vertrauensbasis für die angestrebte Kooperation bei der Ausarbeitung neuer Strategien zu schaffen, die stabilitätskonformes und zielstrebiges Verhalten miteinander verbinden. Das kann als die Aufgabe des konjunkturneutralen Haushalts angesehen werden. Zum anderen müßte sie alternative Wege zur Realisierung der Gruppenziele aufzeigen und fördern. Denn wenn den Gruppen kein Spielraum für das Ausfechten der

⁴ Zur kostenniveauneutralen Lohnpolitik vgl. Jg. 1964/65, Ziff. 248 und Jg. 1966/67, Ziff. 302 ff.; zum mittelfristig garantierten Paritätsanstieg vgl. Jg. 1966/67, Ziff. 268 ff.

Divergenzen hinsichtlich der Verteilungszielsetzung verbleibt, so hat die angestrebte „verabredete Koordination des Handelns“ keine Basis (Ziff. 472).

Unterstellt man die Voraussetzungen als erfüllt, so ergibt sich das Bild einer langsamen und stabilitätskonformen Transformation der ökonomischen Bedingungen, auf denen der Wohlstand der Gesellschaft gegründet ist. Verändern die Gruppen ihr Verhalten dahingehend, daß sie grundsätzliche Zielvorstellungen in mittelfristig erreichbare quantitative Werte übersetzen und die aussichtslose Strategie der Veränderung der Einkommensverteilung auf dem Wege des Tarifkonflikts durch ein aussichtsreicheres Strategienbündel ersetzen, das nicht an der funktionellen Einkommensverteilung ausgerichtet ist (Ziff. 472, 492, 496 und 516), dann mag ein Abbau des Allokationsungleichgewichts zwischen öffentlichem und privatem Sektor und der Differenzen in der Einkommens- und Vermögensverteilung ohne Stabilitätsverluste möglich sein. Andernfalls sind die langfristigen Zielvorstellungen immer in Gefahr, infolge der Schwäche der konjunkturpolitischen Instrumente von den wechselnden konjunkturellen Problemen überlagert zu werden.

II. Der konjunkturneutrale Haushalt als Interpretationsmodell wirtschaftspolitischer Aktivität

Will die öffentliche Hand durch Offenlegung ihres Verhaltens Vorbild auf dem Weg zu einer mittelfristigen Orientierung der Verhaltensweisen sein, so muß das Budget als ein Spiegel aufbereitet werden, der die Verknüpfung von kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten und langfristigen Zielsetzungen reflektiert. Denn finanzpolitische Maßnahmen, gleichgültig ob sie im Interesse der steuernden oder der gestaltenden Zielsetzung vorgenommen werden, finden ihren Niederschlag letztlich im Haushaltsbudget.

Da steuernde und gestaltende Politik sich derselben finanzpolitischen Mittel bedienen muß, haben konjunkturpolitisch motivierte Maßnahmen für sich selbst einen strukturellen Nebeneffekt und strukturpolitisch motivierte Maßnahmen für sich selbst einen konjunkturellen Nebeneffekt. Budgetverändernde Maßnahmen müssen deswegen auf ihre Motivationen rückführbar sein, da es für die Ermittlung der Korrespondenzmaßnahmen Unterschiedliches bedeutet, ob die Neutralisierung der Maßnahme gegenüber der anderen Zielsetzung oder die Funktionalisierung der Maßnahme im Rahmen der anderen Zielsetzung angestrebt ist. Dazu bedarf es eines Interpretationsmodells wirtschaftspolitischen Handelns,

in dem sich die konjunkturpolitische, strukturpolitische oder doppeldeutige Motiviertheit einer Maßnahme unterscheiden läßt.

Um dieser Bedingung zu genügen, müßte das Interpretationsmodell einen doppelten Maßstab besitzen, der die Struktureutralität konjunktureller Maßnahmen und die Konjunkturalneutralität struktureller Maßnahmen aufzeigt. Dieser doppelten Nullpunktfunktion versuchen die zahlreichen Regeln des konjunkturalneutralen Haushalts zu genügen⁵. Die generelle Aufhängung der Maßstäbe an der Entwicklung des Produktionspotentials bzw. an der gleichgewichtigen Wachstumsrate macht es darüber hinaus möglich, Budgetvariationen, die auf eine neutrale, den Einfluß der öffentlichen Hand auf die wirtschaftliche Aktivität nicht verändernde Politik zurückzuführen sind, von solchen infolge aktiver Konjunkturpolitik zu unterscheiden. Das ist um so wichtiger, als auch eine neutrale Konjunkturpolitik wirtschaftspolitischer Entscheidungen bedarf, die bereits für einen Ausdruck aktiver Politik gehalten werden können.

Um aktive von neutraler Konjunkturpolitik und Konjunkturpolitik von Strukturpolitik zu unterscheiden, bedarf es einer konjunkturunabhängigen Bewertungsbasis, deren Struktur fixiert ist. Als Bewertungsbasis gilt ein fiktiver Vollbeschäftigungshaushalt, dessen Ausgabenvolumen und Einnahmenstruktur den fiskalischen Effekten entspricht, „an die sich die Wirtschaft angepaßt hat“ (Ziff. 329). Die Sachverständigen wählen dafür den Haushalt 1966, weil die damals realisierte Staatsquote (gemessen am Produktionspotential) der durchschnittlichen Staatsquote der letzten vier Jahre entsprach und weil er weder konjunkturelle Effekte hatte noch konjunkturellen Einflüssen unterlag. Dieser Basishaushalt muß, da das Produktionspotential wächst, in seinen einzelnen Komponenten mit der Wachstumsrate des Produktionspotentials fortgeschrieben werden, wenn das Neutralitätskriterium des Maßstabs erfüllt bleiben soll. Die Komponenten des Basishaushalts entwickeln sich dann entsprechend der Formel

$$w_T = w_K = w_A = w_P$$

zu neuen Vollbeschäftigungshaushalten. Dabei ist w_T die Wachstumsrate des Steueraufkommens, w_K die Wachstumsrate der Staatsverschuldung, w_A die Wachstumsrate der Ausgaben und w_P die Wachstumsrate des Produktionspotentials.

⁵ Vgl. zum folgenden die zusammenfassende Darstellung des Konzepts des konjunkturalneutralen Haushalts im Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 322 ff.

Im fiskalischen Sinne sind diese Haushalte nicht ausgeglichen, da die Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben als Regelfall angenommen wird (Ziff. 344). Im gesamtwirtschaftlichen Sinne sind die Haushalte insofern „ausgeglichen“, d. h. konjunkturneutral, als die Entzugseffekte der Steuern und Kredite dem Absorptionseffekt der öffentlichen Ausgaben entsprechen (konjunkturelle Nullpunktfunktion).

Da sich alle Komponenten mit der gleichgewichtigen Wachstumsrate verändern, bleibt der strukturelle Einfluß der öffentlichen Hand konstant⁶. Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch die öffentliche Hand verändert sich nicht ($w_A = w_P$); die Veränderung der Reallokationspolitik der öffentlichen Hand ist Null gesetzt. Werden für die Steuer- und die Kreditfinanzierung unterschiedliche Verteilungseffekte unterstellt, so wird mit der Konstanz der Steuerdeckungsquote ($w_T = w_K = w_P$) auch die Veränderung der aktiven Redistributionspolitik Null gesetzt. Im Hinblick auf diskretionäre gestaltende Politik sind die konjunkturneutralen Haushalte also auch alloktations- und verteilungsneutral (strukturelle Nullpunktfunktion).

Da die Stabilitätspolitik ein gleichgewichtiges Wachstum der Wirtschaft anstrebt, kann sich die öffentliche Hand entscheiden, auch im Falle zyklischer Schwankungen die potentialorientierte Wachstumsregel der öffentlichen Ausgaben durchzuhalten, um den Einfluß der staatlichen Nachfrage konstant zu setzen. Da gleichzeitig das Steueraufkommen prozyklisch reagiert, ergäben sich dann automatisch Defizite und Überschüsse resp. die Zunahme der Verschuldung wäre einmal größer, einmal kleiner als die gleichgewichtige Wachstumsrate.

Unterteilen wir die Verschuldung in langfristige (w_{KL}) und kurzfristige (w_{Kk}) Verschuldung, wobei die kurzfristige Verschuldung keine Entzugseffekte haben soll, sondern als Geldschöpfung angesehen wird (Ziff. 342), und soll die langfristige Verschuldung mit der gleichgewichtigen Wachstumsrate zunehmen, so ergäbe sich für den Abschwung und die Rezession folgende Konstellation: $w_A = w_P$; $w_T < w_P$; $w_{KL} = w_P$; $w_{Kk} > w_P$. Der Haushalt hätte ein größeres Defizit, als der gleichgewichtigen Verschuldungsrate entspricht. Für den Aufschwung und den

⁶ Bei unserem Steuersystem, dessen Aufkommenselastizität größer als eins ist, ist — bei Ausklammerung der Preisstrukturprobleme — diese Bedingung nur erfüllt, wenn die wachstumsbedingten Steuermehreinnahmen durch Steuersatzänderungen annulliert werden. Werden sie durch Ausgabenerhöhungen kompensiert, so bleibt der Haushalt zwar konjunkturneutral (Ziff. 325, 340), jedoch verändert sich der strukturelle Einfluß der öffentlichen Hand.

Boom würde gelten: $w_A = w_P$; $w_T > w_P$; $w_{KI} = w_P$; $w_{Kh} < w_P$. Der Haushalt hätte ein kleineres Defizit, als der gleichgewichtigen Verschuldungsrate entspricht. In allen Ungleichgewichtssituationen wäre der konjunkturneutrale Haushalt also gesamtwirtschaftlich nicht „ausgeglichen“: Im Unterbeschäftigungsfall wären die Entzugseffekte kleiner als die Absorptionseffekte; die Lücke würde durch Geldschöpfung gefüllt. Im Überbeschäftigungsfall wären die Entzugseffekte größer als die Absorptionseffekte, und es sollte zur Geldvernichtung kommen.

Diese Politik der automatischen Variation des Haushaltsausgleichs wird vom Sachverständigenrat konjunkturneutrale Politik genannt, weil sie gerade ausreicht zu verhindern, daß der öffentliche Haushalt konjunkturelle Ungleichgewichtssituationen verstärkt. Neutrale Budgets dieser Art können zyklische Schwankungen zwar dämpfen, aber weder verhindern noch umkehren. Ihre Haushaltsungleichgewichte ergeben sich, da die fiskalischen Parameter unverändert bleiben, als Reflex der Variationen der privaten Nachfrage und sind nicht Ausdruck antizyklischer Politik. Sie haben deswegen nicht die Qualität einer Initialzündung, sondern dienen allein der Verhinderung zusätzlicher, die Abweichung verstärkender Effekte (Ziff. 339).

Nichtsdestoweniger verlangt auch eine neutrale Konjunkturpolitik einsichtiges politisches Handeln. Auf der Ausgabenseite macht eine neutrale Politik ein Haushaltsgebaren notwendig, das sich nicht am Wachstum des Sozialprodukts orientiert. Denn eine Ausrichtung am Wachstum des Sozialprodukts würde bei Unterbeschäftigung zu einer kontraktiven, bei Überbeschäftigung zu einer expansiven Ausgabengestaltung führen. Darüber hinaus sind auf der Einnahmenseite Variationen der Verschuldungszuwächse hinzunehmen, die einer Regierung, da Verschuldungsoperationen staatlicher Willensbildung bedürfen, als Verstoß gegen die Prinzipien einer ordentlichen Haushaltsführung vorgehalten werden können, ohne daß sie ihr Verhalten bei der öffentlichen Rechnungslegung mit aktiver Konjunkturpolitik begründen kann.

Eine „aktive“ antizyklische Konjunkturpolitik müßte über die sich automatisch ergebenden Variationen des Finanzierungssaldos hinausgehen. Sie müßte die Steuersätze und/oder die Ausgabenquote variieren, um nicht nur die Abweichung vom Gleichgewicht zu bremsen, sondern auch eine Umkehr der Trendabweichung zu initiieren. Eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik, die über die Hinnahme der automatischen Variation der Budgetsalden hinausgeht, verändert mit jeder Maßnahme die Struktur des Vollbeschäftigungsbudgets. Erhöht die öffentliche Hand

in einer Phase der Unterbeschäftigung z.B. die Ausgaben über die Wachstumsrate des Produktionspotentials hinaus, so hat diese Maßnahme einen allokativen Nebeneffekt: Der Anteil der öffentlichen Hand am Sozialprodukt steigt. Gleichzeitig wächst c. p. auch die kurzfristige Verschuldung stärker, als sie bei neutraler Konjunkturpolitik angestiegen wäre.

Waren diese Maßnahmen nur konjunkturpolitisch motiviert, so ist die damit verbundene Veränderung der Budgetstruktur wieder zurückzunehmen, sobald es die konjunkturelle Lage erlaubt. Ausgaben und kurzfristige Verschuldung müßten dann also mit einer kleineren als der gleichgewichtigen Wachstumsrate zunehmen, damit sich das Budget dem konjunkturneutralen Budget wieder annähert. Andernfalls würde die öffentliche Hand auch dann noch eine expansive Politik betreiben, wenn es dieser Politik nicht mehr bedarf (Ziff. 326 und 327).

Mit der Rückkehr zum konjunkturneutralen Haushalt verschwinden auch die strukturellen Nebeneffekte der aktiven Konjunkturpolitik. Diese können aber im Interesse der gestaltenden Politik, die sich auf die Realisation der mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft richtet, durchaus erwünscht gewesen sein. In diesem Fall wäre es nicht zieladäquat, die Veränderungen der Budgetstruktur zurückzunehmen. Mit fortschreitender Konsolidierung der konjunkturellen Situation wäre es aber notwendig, Korrespondenzentscheidungen zu treffen, die zu einem neuen konjunkturneutralen Haushalt führen. Der Erhöhung der Staatsausgabenquote müßten eine Erhöhung der Steuersätze oder der Wachstumsrate der langfristigen Verschuldung folgen, damit in der Vollbeschäftigungssituation die Absorptionseffekte der Ausgabenseite den Entzugseffekten der Einnahmeseite wieder entsprechen. Ebenso könnte einer konjunkturpolitisch motivierten Steuererhöhung eine Steigerung der Ausgabenzuwächse folgen, sobald die Wirtschaft die Überhitzungsphase verlassen hat. Auch bei dieser Abfolge der Veränderung der Budgetstruktur wären im Vollbeschäftigungsfall die Entzugseffekte den Absorptionseffekten wieder gleich. Nach abgeschlossener Veränderung der Budgetstruktur wären dann alle Komponenten wieder mit der Wachstumsrate des Produktionspotentials fortzuschreiben, und der neue konjunkturneutrale Haushalt würde sich von dem alten im Vollbeschäftigungsfall nur durch seine strukturellen, nicht durch seine konjunkturellen Effekte unterscheiden (Ziff. 325)⁷.

⁷ In der zyklischen Schwankung könnten sich die neutralisierenden Bremswirkungen der beiden Budgets entsprechend der Veränderung der Staatsquote und der Steuerdeckungsquote unterscheiden.

Aktive Konjunkturpolitik, die durch eine diskretionäre Änderung der Budgetstruktur gekennzeichnet ist, kann also eine Chance für die gestaltende Politik darstellen. Sie kann sogar, da die Dringlichkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen eher einsichtig ist, die Realisation der mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft erleichtern, indem sie die Widerstände gegen die gestaltende Politik unterläuft. Denn da diese sich auf den Abbau von Allokations- und Verteilungsungleichgewichten beziehen, stehen ihren Begünstigungen in gleicher Höhe Belastungen gegenüber, ohne daß den zu Belastenden einsichtig wäre, daß die angestrebten Veränderungen keinen Aufschub mehr vertragen. Konjunkturpolitisch motivierte Änderungen der Budgetstruktur bieten die Möglichkeit, wenigstens auf einer Seite des Etats von der Willenserklärung zur Tat überzugehen und die belastenden oder begünstigenden Korrespondenzentscheidungen auf der anderen Seite des Haushaltsplans bis auf den Zeitpunkt der konjunkturellen Konsolidierung zu verschieben. Je mehr die öffentliche Hand im Rahmen ihrer aktiven Konjunkturpolitik Maßnahmen wählt, deren strukturelle Nebeneffekte mit den angestrebten Strukturveränderungen harmonisieren, um so mehr kann sie also auch mit Stabilitätspolitik ihrer gestaltenden Politik nützen.

Voraussetzung dieser „Huckepack“-Verknüpfung von steuernder und gestaltender Politik ist jedoch die konsequente Komplettierung strukturverändernder Entscheidungen in Richtung auf einen neuen konjunkturalen Haushalt. Andernfalls konterkariert die öffentliche Hand nicht nur ihre eigene Stabilitätspolitik, sondern auch die angestrebte Strukturveränderung. Für die Allokationspolitik bedeutet konsequentes Handeln im Zweifel Steuererhöhungen. Diesen steht in der Regel massiver politischer Widerstand entgegen, gleichgültig ob sie konjunkturpolitisch oder strukturpolitisch motiviert werden. Sollen diese Widerstände durch eine Politik der Verknüpfung konjunktureller und struktureller Maßnahmen nicht noch verstärkt werden, ist es notwendig, die Doppeltmotiviertheit konjunktureller Maßnahmen, die aus Gründen ihrer positiven Struktureffekte nicht revidiert, sondern komplettiert werden sollen, transparent zu machen. Diese Chance der Aufhellung bieten die Definitionen des konjunkturalen Haushalts an: Sie machen auf die gestaltenden Möglichkeiten aufmerksam, die auch der Konjunkturpolitik innewohnen, aber auch auf die stabilitätspolitische Notwendigkeit gestaltender Politik, immer wieder zu einem konjunkturalen Haushalt zurückzukehren. Insofern kann das Konzept des konjunkturalen Haushalts ein „erzieherisches Modell“ der Verknüpfung von lang-

fristiger Perspektive und kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten genannt werden.

III. Probleme der Ausbildung eines mittelfristig orientierten Verhaltens

Als Voraussetzung eines mittelfristig orientierten Verhaltens der autonomen Gruppen, das die Stabilitätspolitik der öffentlichen Hand entlasten soll, hatten wir drei notwendige Bedingungen herausgestellt:

- Die Stabilisierungsbemühungen der öffentlichen Hand müssen so weit erfolgreich sein, daß sie den Verteilungskampf der Gruppen nicht noch zusätzlich provozieren.
- Das Verhalten der öffentlichen Hand muß mittelfristig orientiert und in seiner Verknüpfung von kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten und mittelfristigen Zielsetzungen transparent sein, um die Vertrauensbasis für ein mittelfristig orientiertes Verhalten der autonomen Gruppen zu schaffen.
- Den autonomen Gruppen müssen genügend große Spielräume verbleiben, um ihre langfristigen Zieldivergenzen in stabilitätskonformer Weise austragen zu können.

Die Bereicherung des konjunkturpolitischen Instrumentariums um die Möglichkeiten des Stabilitätsgesetzes gab auch dem Sachverständigenrat eine gewisse Hoffnung, daß die 1967 einsetzende Expansionsphase eine erste Änderung in Richtung auf eine mittelfristige Orientierung bringen könne, soweit es das Verhalten der öffentlichen Hand betrifft (Jg. 1970/71, Ziff. 188). In den Jahresgutachten 1970/71 und 1972 kam die Mehrheit des Sachverständigenrates jedoch zu dem Ergebnis, daß die Chancen des Aufschwungs wie des Abschwungs der Jahreswende 1971/72 vergeben wurden und daß weder Konjunkturstabilität noch das mittelfristige Allokationsziel der Erhöhung des Staatsanteils am Sozialprodukt erreicht werden konnten. Es gelang der öffentlichen Hand nicht, die hinter der Produktivitätsentwicklung zurückbleibenden Lohnerhöhungen der Aufschwungsphase des 5. Wachstumszyklus durch eine preisniveaustabilisierende Globalsteuerung nachträglich „marktgerecht“ werden zu lassen (Jg. 1970/71, Ziff. 189). Ihre steuerpolitische Zurückhaltung machte es ihr ferner unmöglich, das Anschwellen der privaten Verbrauchsausgaben im Jahre 1972 zugunsten öffentlicher Aufgaben zurückzudrängen und so die Expansion der Staatsausgaben durch erzwungenen Nachfrageausfall zu konsolidieren (Jg. 1972, Ziff. 264 und 330).

Entsprechend der Mehrheitsmeinung gelang es den Instanzen der Konjunkturpolitik nicht, die Nachfrageexpansion mit geld-, fiskal- und währungspolitischen Maßnahmen so weit zu limitieren, daß der Verteilungskampf nicht provoziert wurde. Im Bereich der Finanzpolitik gelang es der öffentlichen Hand ferner nicht, die Grundlagen für eine Vertrauensbasis zu schaffen, auf die sich ein mittelfristig orientiertes Verhalten der autonomen Gruppen gründen könnte. Der Versuch, den Boom des Jahres 1970/71 durch einen rückzahlbaren Konjunkturzuschlag zu drosseln, kann als eine Finanzpolitik gewertet werden, die „vor allem niemandem wehtun sollte“ (Jg. 1972, Ziff. 330) und die deswegen auch niemandem nützt. Denn indem sie die Chance der einnahmемäßigen Konsolidierung der geplanten Erhöhung der Staatsquote verschenkte, beließ sie auch die Konsequenzen der Realisation der mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft in der gewohnten Intransparenz.

Die bisherigen Ausführungen haben jedoch gezeigt, daß die Handlungsspielräume der öffentlichen Hand vom Verhalten der autonomen Gruppen abhängig sind: Je weniger sich die autonomen Gruppen zur Unterstützung der Stabilitätspolitik zu einer „verabredeten Koordination des Handelns“ bei der Lohn- und Preissetzung bereitfinden, um so mehr bleibt die Aktivität der öffentlichen Hand in den kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten absorbiert. Je weniger den autonomen Gruppen andererseits konjunkturneutrale Konfliktebenen für ihre Zieldivergenzen zur Verfügung stehen, um so weniger können sich die Repräsentanten der organisierten Interessen zu einer Nichtausnutzung von Marktchancen bereiterklären, wenn sie ihren Anspruch auf Interessenrepräsentanz gegenüber den Vertretenen nicht verlieren wollen. Denn da die langfristigen Zielsetzungen der öffentlichen Hand nicht direkt auf einen Ausgleich der divergierenden Verteilungszielsetzungen der autonomen Gruppen gerichtet sind, sondern diese bestenfalls in weiterreichenden Zielsetzungen aufheben, bleibt eine Selbstvertretung der autonomen Gruppen notwendig, deren Ausübung nicht ohne Schaden für die Gruppenkohärenz geopfert werden kann.

Im Konzept des Sachverständigenrates sind die Arbeitnehmer an einer Veränderung und die Unternehmer an der Beibehaltung der Einkommensverteilungspositionen interessiert. Die Zielsetzung der öffentlichen Hand, die Staatsquote zu erhöhen, kann bei entsprechender Ausgestaltung des Güterangebots in Verbindung mit flankierenden Maßnahmen, die die Nachfragestruktur verändern, die Realposition der Lohnempfänger verbessern. Da sie sich aber gleichzeitig auf die Erhöhung der ge-

samtwirtschaftlichen Investitionsquote richten muß, läuft sie einer Verbesserung ihrer Verteilungsposition primär entgegen. Sozialpolitische Zielsetzungen andererseits richten sich zwar primär auf die Versorgungslage einkommensschwacher Schichten, jedoch handelt es sich bei den zu Begünstigten um Personenkreise, die von den autonomen Gruppen nicht oder nur am Rande mitvertreten werden. Auch eine Reform des Steuersystems im Interesse des Umverteilungsziels bietet wenig Möglichkeiten, den Verteilungskonflikt der autonomen Gruppen zu absorbieren, da eine Steuerreform, die das Wachstumsziel nicht suspendiert, nur die Verteilungsoptik und mit ihr die Inflationsrate, nicht aber die Verteilungspositionen verändern kann (Jg. 1971/72, Ziff. 347).

Die Verteilungszielsetzung der autonomen Gruppen geht also in den Reformabsichten der öffentlichen Hand nicht auf. Da sie aber zu den mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft hinzugehört und zudem in ihrer gegenwärtigen Realisierungsform als eine der primären Ursachen der konjunkturellen Instabilität angesehen wird, muß es auch für diese Zielsetzung ein Aktivitätsfeld geben, auf dem der Verteilungskampf der organisierten Interessen ausgetragen werden kann. Ist die personelle Einkommensverteilung eine Resultante der Vermögensverteilung, liegt es nahe, über die Vermögensbildung auf die Einkommensverteilung Einfluß zu nehmen, und auf eben diese Ebene verweist der Sachverständigenrat die Auseinandersetzung der autonomen Gruppen um die Verteilungspositionen (Jg. 1972, Ziff. 437 ff.).

Die „verabredete Koordination des Handelns“ ergäbe dann folgendes Bild: Richten die Tarifpartner in den Tarifverhandlungen ihre Energien auf das Aushandeln vermögenswirksamer Lohnzuschläge und bleiben sie beim Aushandeln der frei verfügbaren Lohnzuwächse im stabilitätskonformen Rahmen der kostenniveauneutralen Lohnpolitik, so dienen sie ihren eigenen langfristigen Zielsetzungen und entlasten gleichzeitig die Stabilitätspolitik. Die öffentliche Hand hätte durch eine effiziente Globalsteuerung dafür Sorge zu tragen, konjunkturell bedingte Wechsel in der Verhandlungsmacht der einzelnen Gruppen weitgehend zu vermeiden, damit die kurzfristige Handlungsorientiertheit nicht wieder das Übergewicht erhält. Darüber hinaus könnte die öffentliche Hand der Ausrichtung der Lohnverhandlungen an mittelfristigen Zielen durch gesetzliche Rahmenbedingungen Flankenschutz geben, die das Aushandeln weiterer vermögenswirksamer Leistungen begünstigen (Jg. 1972, Ziff. 516). Von der stabilitätspolitischen Aufgabe solchermaßen entlastet, könnte die öffentliche Hand ihre langfristigen Zielprojektionen dann mit größerem Nachdruck verfolgen.

Es ist aber fraglich, ob das grundsätzliche Interesse der Öffentlichkeit an einer Umverteilung der Vermögenszuwächse allein schon eine neue Ebene tariflicher Auseinandersetzungen begründen kann, die eine mittelfristige Orientierung der Verhaltensweisen erlaubt. Die neue Zielsetzung muß von den Arbeitnehmern als Ausdruck ihrer Interessen anerkannt werden, damit das Verhandlungsmandat im Tarifkonflikt eine stabilitätsfreundliche Umgestaltung erfährt. Vermögenswirksame Leistungen können aber nur dann auf Dauer in den Tarifverhandlungen Verhandlungsobjekt sein, wenn man sich den Prozeß der Umverteilung der Vermögenszuwächse als eine unendlich lange Kette von Verhandlungen vorstellt, die sich stets aufs neue auf Marginalbeträge in absoluten Größen beziehen. Selbst wenn solche Marginalkorrekturen der Verhandlungszielsetzung der Arbeitnehmer auf die Dauer mehr dienen als der traditionelle Tarifkonflikt, ist doch nicht vorstellbar, daß die Einsicht der Arbeitnehmerschaft in die Notwendigkeit bescheidener Zielsetzungen ausreicht, um die „verabredete Koordination des Handelns“ noch als Interessenvertretung anzuerkennen.

Die Bescheidenheit der Zielsetzung würde auch nicht mit der angestrebten mittelfristigen Orientierung der Verhaltensweisen harmonieren, die in sich selbst ein anspruchsvolles Ziel ist. Eine mittelfristige Orientierung der Verhaltensweisen lastet den autonomen Gruppen mehr Verantwortung für die Konjunkturstabilität auf, als sie bei unbeeinflusstem Verhalten übernehmen würden. Sie müssen sich, insofern der öffentlichen Hand infolge der Schwäche ihrer Instrumente die Aufgabe der Konjunkturstabilisierung nur unzulänglich gelingt, im Zweifel gegen den Schein des Marktes verhalten, und zwar besonders in den Situationen, in denen ihre Marktchancen am größten sind. Eine solche Orientierung des Verhaltens würde aber ein Gleichgewicht der Stärke der betroffenen Gruppen voraussetzen, damit für jede Gruppe eine minimale Garantie dafür besteht, daß die Selbstbeschränkung an einer Stelle mit einer Belohnung an anderer Stelle korrespondiert.

Sind die mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft auf einen Abbau der Differenzen in den Dispositionsfreiheiten gerichtet, so würde zu einem Gleichgewicht der Stärke gehören, daß die Gruppe, die die Positionen der von ihnen Vertretenen verändern will, in legitimer Weise langfristige Perspektiven über ihre eigene Rolle auf allen Entscheidungs- und Steuerungsebenen des Systems entwickeln kann, die sich mehr als gewohnt vom Status quo entfernen. Die Divergenz zu den langfristigen Zielvorstellungen der konservierenden Gruppe hätte dann

nicht primär als Ausdruck der Unvernunft der Arbeitnehmerseite zu erscheinen, sondern eben als Ausdruck des Unterschiedes in den gesellschaftlichen Perspektiven, aus deren Konfrontation die Spezifizierung der mittelfristigen Strukturvorstellungen der Gesellschaft erst resultieren kann.

Die Freiheit der langfristigen Perspektive ist um so wichtiger, als der Flexibilitätsgrad des Systems kaum groß genug sein dürfte, um den Gewerkschaften mittelfristig an einer einzelnen Stelle (z. B. in der Frage der Ertragsbeteiligung) eine beachtliche Verbesserung der Position der von ihnen Vertretenen zu erlauben. Wenn die autonomen Gruppen einerseits dahingehend beeinflusst werden sollen, sich weniger auf das Taktieren im Rahmen einer an kurzfristigen Handlungschancen orientierten Strategie zu verlassen, wenn andererseits die mittelfristig orientierte Substitutionsstrategie selbst keine beachtlichen Früchte tragen kann, so müßten die Gruppen ihre Zuflucht zu einem Taktieren im Rahmen multipler Veränderungsstrategien nehmen können, die die Verteilungszielsetzung gewissermaßen auflösen. Denn eine mittelfristige Orientierung der Verhaltensweisen setzt voraus, daß es auf den Nebenwegen der Zielrealisierung zu ernst zu nehmenden Auseinandersetzungen kommt, deren Andauern in den Tarifkonflikt hineinragt und das Bewußtsein der Beteiligten entsprechend verändert. Wenn von allen denkbaren Konfliktebenen jedoch nur der Tarifkonflikt ernsthaft wahrgenommen werden kann, wäre eine Änderung der Verhaltensweisen auch dann nicht zu erwarten, wenn Einsicht in die Vergeblichkeit des kurzfristig orientierten Bemühens besteht.

Die Erweiterung des Strategienbündels kann von den autonomen Gruppen jedoch allein nicht betrieben werden, insbesondere dann nicht, wenn die eine Gruppe, die ihre Positionen bewahren will, an möglichst wenig Konfliktebenen, die andere Gruppe, die ihre Position verändern will, an möglichst vielen Konfliktebenen interessiert ist. Die konservierende Gruppe hätte das Faustpfand der Verweigerung von Diskussions Ebenen, das von der anderen Gruppe ohne ein Interesse der öffentlichen Meinung oder des Gesetzgebers an einem neuen Verhandlungsgegenstand nicht herausgeklagt werden kann. So wäre es eine Aufgabe der öffentlichen Hand als Mittler zwischen den langfristigen Zieldivergenzen der autonomen Gruppen, auch Reformprojekte in die Diskussion einzubringen, an denen sie selbst nur durch das Ausarbeiten der Rahmenbedingungen beteiligt sein will. Sie würde gewissermaßen Konfliktebenen „anbieten“, die den autonomen Gruppen ein Taktieren im Rahmen multipler Strategien erlauben.

Ein solches Engagement des Gesetzgebers wäre dem Willen der Bürger um so eher nahezubringen, wenn transparent gemacht würde, daß die autonomen Gruppen und die öffentliche Hand sich auf diese Weise bei der Herausbildung stabilitätskonformer und zielgerichteter Verhaltensweisen wechselseitig unterstützen. Da der kurzfristig orientierte Verteilungskampf der autonomen Gruppen die mittelfristig orientierte Politik der öffentlichen Hand erschwert, muß dieser daran gelegen sein, die Auseinandersetzung um die Einkommens- und Vermögensverteilung auf möglichst viele Ebenen zu verlagern, die keinen direkten Einfluß auf die Konjunktur haben. Von diesen Ebenen selbst können ihrer Zielsetzung einige wieder nützlich sein. So kann die Steigerung des Angebots an öffentlichen Gütern mit dem Ertragsaspekt der Vermögensumverteilung korrespondieren, wenn diese Güter den nicht vermögenden Schichten in besonderer Weise zugute kommen. Eine solche Zusammenschau des Verteilungsziels würde den Gewerkschaften einen phasenweisen Strategiewechsel zwischen einer Einflußnahme auf die Struktur der öffentlichen Güter und einem Ausbau der Vermögensbildung erlauben. Andererseits könnte ein Anlagefonds, der die Verfügungsgewalt über die akkumulierten Kleinkapitalien ausübt, auch wenn er von den Sachverständigen als unerwünschte Machtballung verworfen wird (Jg. 1972, Ziff. 512), unter bestimmten Bedingungen als Unterstützung für die Allokationspolitik der öffentlichen Hand gedacht werden. Denn wenn der Anteil der öffentlichen Hand am Produktionspotential deswegen erhöht werden soll, weil die privaten Investitionsentscheidungen allein ein ausgewogenes Güterangebot nicht garantieren können, könnte ein Anlagefonds, der seine Politik unter der Auflage gesamtwirtschaftlicher Orientierung betreibt, die Schwierigkeiten der öffentlichen Hand mildern, die Struktur des Güterangebots ins Gleichgewicht zu bringen.

Ein solcher Ringtausch der Interessen, der die wechselseitige Belastung und Entlastung der Gruppen ermöglicht, wäre notwendige Ergänzung der mit dem Konzept mittelfristig orientierter Politik angestrebten Änderung der Verhaltensweisen. Er setzt aber voraus, daß die Aspekte der Zukunftsgestaltung auf breiter Ebene diskutierbar sind, ohne kurzfristige Ängste für den Bestand der Wirtschaftsordnung zu aktivieren. Sonst bleiben die Spielräume der autonomen Gruppen für ihre langfristigen Zielsetzungen zu klein, um ein stabilitätsfreundliches Verhalten im Tarifkonflikt ernsthaft auch möglich zu machen. Das wiederum würde bedeuten, daß auch die öffentliche Hand nur begrenzte Freiheitsräume hat, das Stabilitätsziel zu verfolgen und den Verteilungskampf auf der wesentlichen, wenn auch erfolglosen Ebene, die ihm verbleibt, zu beschnei-

den. Die Stabilitätspolitik bliebe dann — entsprechend der kurzfristigen Orientierung der Öffentlichkeit und der autonomen Gruppen — dominierende Aktivität der politischen Instanzen, die die langfristigen Zielsetzungen den kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten unterwirft.

Zusammenfassung

Der konjunkturneutrale Haushalt als Element einer wirtschaftspolitischen Konzeption

Sieht man das vom Sachverständigenrat vorgelegte Konzept des konjunkturneutralen Haushalts in Zusammenhang mit der vom Sachverständigenrat propagierten mittelfristigen Orientierung der Verhaltensweisen, so wird es zu einem „erzieherischen“ Modell, das die öffentliche Hand anregen soll, die Selektion stabilitätspolitischer Maßnahmen an ihrer langfristigen Allokationszielsetzung auszurichten. Die Offenlegung dieser Verknüpfung von kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten und langfristigen Zielsetzungen könnte ihrerseits Vorbild sein für eine Umorientierung der Verhaltensweisen anderer am Wirtschaftsprozess beteiligten Gruppen. Ist die Stabilitätsproblematik wesentlich ein Resultat des Verteilungskampfes und dieser Ausfluß eines Gruppenverhaltens, das auf Marktsignale reagiert, so könnte die Loslösung von Marktsignalen durch die mittelfristige Interpretation von Gruppenzielen die Aufgabe der Stabilitätspolitik erleichtern und die Realisationschancen längerfristiger Zielsetzungen der öffentlichen Hand erleichtern. Auch in diesem Sinne wäre das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts ein „erzieherisches“ Modell.

Eine Umorientierung der Verhaltensweisen der autonomen Gruppen ist aber nur möglich, wenn die Divergenzen in den langfristigen Zielsetzungen außerhalb der Ebene des Tarifkonflikts wirksam ausgetragen werden können. Die vom Sachverständigenrat vorgeschlagene Ebene der Umverteilung der Vermögenszuwächse ist als Äquivalent für den Tarifkonflikt jedoch zweifelhaft: Notwendig wäre vielmehr ein Bündel von Substitutionsstrategien, das auf umfängliche Veränderung gerichtet ist. Ist ein solches Bündel nicht verfügbar, so fehlt einer mittelfristigen Orientierung der Verhaltensweisen der Boden. Je weniger die autonomen Gruppen andererseits die öffentliche Hand von der Aufgabe der Stabilitätspolitik entlasten, um so kleiner sind die Chancen für eine Verknüpfung von kurzfristigen Handlungsnotwendigkeiten und langfristigen Zielsetzungen im öffentlichen Sektor.

Summary

The Cyclically Neutral Budget as an Element of an Economic Policy Conception

If the conception of a cyclically neutral budget advanced by the Council of Experts is considered in conjunction with the medium-range orientation of behaviour propagated by the Council of Experts, it assumes the character of an "educational" model intended to persuade public authorities to orient selection of stabilization policy measures to their long-range allocation objectives. The revelation of this interconnection of necessary short-term action and long-range objectives might, in its turn, set an example for a reorientation of modes of behaviour of other groups participating in the economic process. Where stability problems are essentially a result of distribution conflicts and the latter emanate from group behavior that reacts to market signals, breaking away from market signals by way of medium-term interpretation of group goals might facilitate the task of stabilization policy and enhance the chances of attainment of longer-range objectives of public authorities. In this sense, too, the concept of a cyclically neutral budget would be an 'educational' model.

A reorientation of the modes of behaviour of the autonomous groups is possible, however, only if the divergences in long-range objectives can be reconciled with each other at a level other than that of wage conflict. However, the plane of redistribution of wealth increments proposed by the Council of Experts is a dubious equivalent of wage conflict: what is necessary is rather a bundle of substitution strategies aimed at a change in scope. If no such bundle is available, there is no basis for a medium-range orientation of behaviour. On the other hand, the less the autonomous groups relieve public authorities of the task of stabilization policy, the smaller are the chances of interlinking necessary short-term action with long-range objectives in the public sector.

Résumé

Le budget conjoncturellement neutre comme élément d'une conception de politique économique

Si l'on met en rapport le concept du budget conjoncturellement neutre développé par le Comité d'experts avec l'orientation à moyen terme du comportement propagé par le même Comité, l'on détient un modèle « didactique » qui devrait inciter les pouvoirs publics à orienter la sélection des actions de stabilisation sur leurs objectifs d'allocation à long terme. Si l'on rendait publique cette liaison entre les nécessités à court terme de négociation et les objectifs à long terme, elle pourrait servir d'exemple à une réorientation du com-

portement d'autres groupes participant au processus économique. Si la problématique de la stabilité est essentiellement un résultat de la lutte pour la répartition et celle-ci l'émanation d'un comportement de groupes, qui réagissent à des signaux du marché, l'apparition de tels signaux pourrait par l'interprétation à moyen terme des finalités de groupes faciliter la tâche de la politique de stabilité et accroître les chances de réalisation des objectifs à long terme des pouvoirs publics. Le concept du budget conjoncturellement neutre serait également à cet égard un modèle « didactique ».

La réorientation du comportement des groupes autonomes n'est toutefois réalisable que pour autant que les divergences entre les finalités à long terme puissent demeurer efficacement hors de portée des conflits salariaux. La plan de redistribution de l'accroissement du patrimoine recommandé par le Comité d'experts comme équivalent des conflits salariaux laisse néanmoins sceptique: il serait plus indispensable de disposer d'une gamme de stratégies de substitution aptes à absorber des modifications importantes. L'absence de pareille gamme équivaut à se priver de l'orientation à moyen terme du comportement de la base. Moins les groupes autonomes d'autre part déchargent les pouvoirs publics de la tâche de la politique de stabilité, moins grandes sont les chances d'une liaison des nécessités de négociation à court terme et des finalités à long terme dans le secteur public.