

Zahldemagogie oder Wirtschaftspolitik nach Maß?

Zur quantitativen Wirtschaftspolitik in der BRD seit 1966*

Von Detlef Marx, Berlin

I. Zum Problem

Minister *Schiller* hat häufig die Auffassung vertreten, eine Politik nach Maß zu betreiben, während ihm von seinen Kritikern vorgeworfen wurde, er benutze die quantitative Wirtschaftspolitik nur, um Zahlenspielerei bzw. Zahldemagogie zu betreiben¹. Ziel der folgenden Ausführungen ist es, die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung seit 1966 unter diesen Aspekten zu analysieren und eine Stellungnahme zu erarbeiten.

Zahldemagogie wäre m. E. gegeben, wenn Zielformulierung und Zielverwirklichung deswegen nicht übereinstimmen, weil sich die Ziele nicht hinreichend quantifizieren oder die Wirkungen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht hinreichend abschätzen lassen und wenn trotz dieser bekannten Mängel Zielprojektionen aufgestellt werden mit dem Zweck, bestimmte Bewußtseinslagen herzustellen.

Von einer Wirtschaftspolitik nach Maß kann dagegen dann gesprochen werden, wenn es gelingt, den wirtschaftlichen Prozeß im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung so zu steuern, daß am Ende der Zielperiode die angestrebten, in der Zielprojektion quantifizierten Ziele mit der tatsächlichen Entwicklung im Rahmen der üblichen Ungenauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen übereinstimmen².

Die Auseinandersetzung zwischen *Schiller* und seinen Kritikern wurde vielfach auch durch parteipolitische Gesichtspunkte bestimmt. Ich möchte deutlich hervorheben, daß diese Argumente hier ausgeklammert werden. Mir geht es um eine Analyse, die im Zusammen-

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages vor den Mitgliedern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin am 4. Februar 1970.

¹ Vgl. Kurt *Pentzlin*: Hier irrte Schiller. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1969, Nr. 176.

² Vgl. hierzu Oskar *Morgenstern*: Über die Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen. Wien-Würzburg 1965.

hang mit der gestellten Frage zu klären sucht, wie operational die Theorie der Wirtschaftspolitik ist. Dabei beschränke ich mich auf die quantitative Wirtschaftspolitik, weil sie besonders geeignet ist, die Effizienz der Wirtschaftspolitik objektiv zu prüfen, d. h. festzustellen, welche Ziele formuliert wurden, wie man die entsprechenden Instrumente dimensionierte und welche Ergebnisse dabei erzielt werden konnten.

Als quantitativ sehe ich dabei mit *Tinbergen* den Bereich der Wirtschaftspolitik an, in dem durch Variation der Werte von Instrumentvariablen die numerischen Werte von Zielvariablen verändert werden³. Hauptaufgabe der quantitativen Wirtschaftspolitik ist es demnach, durch einen entsprechenden Einsatz der verfügbaren Instrumente bzw. die Variation ihrer numerischen Werte den Wirtschaftsprozess so zu steuern, daß seine quantitativen Ergebnisse den quantifizierten Zielen entsprechen⁴.

Quantitative Wirtschaftspolitik wirkt durch die Variation ihrer Instrumentvariablen. Ich beschäftige mich daher nicht mit der zuweilen vorgebrachten Kritik, die Variation dieser Werte verstoße gegen das Postulat der Konstanz der Wirtschaftspolitik. Diese Kritiker verkennen m. E., daß man von zwei Dingen nur eins haben kann:

- entweder Konstanz der wirtschaftlichen Entwicklung durch Variation der Wirtschaftspolitik oder
- Konstanz der Wirtschaftspolitik und Variation der wirtschaftlichen Entwicklung, also konjunkturelles Auf- und Ab

und daß die Entscheidung zugunsten der ersten Alternative gefallen ist.

II. Die quantitative Effizienz der Wirtschaftspolitik in der BRD seit 1966

1. Zielprojektionen für das magische Viereck

Nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen darauf zu achten, „daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“⁵.

³ Jan *Tinbergen*: Wirtschaftspolitik. Freiburg 1968. S. 14.

⁴ *Tinbergen*: a.a.O., S. 93.

⁵ § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. BGBl. I 1967, S. 582.

Das Gesetz bestimmt ferner, daß im Januar eines jeden Jahres die Bundesregierung die für das laufende Jahr angestrebten wirtschafts- und finanzpolitischen Ziele darzulegen hat.

Angeichts dieses Sachverhalts erscheint es zweckmäßig und legitim, die quantitative Effizienz oder Zielkonformität der Wirtschaftspolitik an der Differenz zwischen gesetzten und realisierten Zielen zu messen. Das Ergebnis gibt Antwort auf die Frage, inwieweit die Träger der Wirtschaftspolitik in der Lage waren, den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente problemgerecht zu dimensionieren.

Die Bundesregierung bzw. das Bundeswirtschaftsministerium unterscheidet zwischen kurzfristigen Zielen, d. h. Zielprojektionen, die seit 1967 jeweils für ein Jahr formuliert werden, und mittelfristigen Zielen.

Bei den mittelfristigen Zielen handelt es sich um Projektionen, die als „quantifizierte globale Leitbilder (zu bezeichnen sind — D.M.), auf welche sich die Wirtschaftspolitik im großen und ganzen ausrichten soll“⁶.

Unter einer Zielprojektion ist nach der Interpretation der Bundesregierung „nicht eine einfache Vorausschätzung der wahrscheinlichen Entwicklung (zu verstehen — D.M.). Vielmehr geht sie davon aus, daß erstens die Realisierung der projektierten Entwicklung wünschbar ist, und daß zweitens erforderlichenfalls die Bedingungen hierfür im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung geschaffen werden“⁷.

Neben Zielprojektionen gibt es Wahrscheinlichkeitsprognosen. Eine Wahrscheinlichkeitsprognose ist die quantitative Voraussage der wirtschaftlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der voraussehbaren wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Eine Zielprojektion baut auf einer Wahrscheinlichkeitsprognose auf und unterscheidet sich von ihr bei gleichzeitiger Erstellung und gleichem theoretischen Wissen durch die Differenz zwischen voraussichtlicher und erwünschter Entwicklung. Das hat zur Konsequenz, daß bei Zielprojektionen gegenüber Wahrscheinlichkeitsprognosen der Maßnahmeneinsatz auf das gewünschte Ziel hin neu konzipiert werden muß, wenn die Wahrscheinlichkeitsprognosen andere Ergebnisse zeigen als angestrebt werden. Wie diese Neukonzeption zu erfolgen hat, zeigen Wahrscheinlichkeitsprognosen der Ergebnisse von Instrumentvariationen.

Beim gegenwärtigen Stand der Statistik und unserer Kenntnis über den Wirkungsmechanismus wirtschaftspolitischer Instrumente sind Zielprojektionen das Beste, was die staatliche Wirtschaftspolitik zur

⁶ Karl-Heinz Raabe: Projektionen der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung. BMW-Texte. Bonn 1969. S. 8.

⁷ Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1968, Ziff. 30.

Verfügung hat, um quantifizierte Ziele zu formulieren und die Steuerungsprobleme der Wirtschaft transparent zu machen. Diese Aufgabe hatte auch der Sachverständigenrat im Auge, als er in seinem Gutachten „Stabilität im Wachstum“ formulierte, es handele sich bei Zielprojektionen „um Versuche, Gleichgewichtspunkte zu markieren, zu denen ein Marktsystem mit mehr Transparenz und mehr Voraussicht von sich aus hinstreben würde, die es aber ohne Ersatz für Durchsicht und Voraussicht, wenn überhaupt, dann nur im zyklischen Auf und Ab und ... mit unnötigen Reibungsverlusten erreicht“⁸.

2. Realisierung der Zielprojektion

Im folgenden werden die angestrebten und realisierten Ziele diskutiert, und zwar sowohl in der mittelfristigen wie der kurzfristigen Formulierung. Dabei benutze ich jeweils den Maßstab des Jahreswirtschaftsberichtes.

Für den Ausgang dieser Diskussion ist entscheidend, welche Differenz zwischen Vorhersage und Realisation noch akzeptiert werden kann. Denn es ist selbstverständlich, daß das Urteil über die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung mit dem Ausmaß der Toleranzvorgabe variiert.

Bei der Bestimmung dieser Toleranzvorgabe sind m. E. zwei Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen:

1. der Anspruch der wirtschaftspolitischen Relevanz, d. h. die Verbindlichkeit der Ziele für die am Wirtschaftsprozess beteiligten Gruppen, und
2. das Selbstverständnis der Instanz, die diese Ziele formuliert.

Wird die Toleranz zu groß gewählt, verlieren Zielformulierungen ihre Funktion als Basis oder Ausgangspunkt des Entscheidungsprozesses aller Beteiligten.

Über das Selbstverständnis der Zielformulierung gibt eine Publikation des BMWI Aufschluß, in der es heißt, daß für die Werte der einzelnen Ziele des magischen Vierecks Toleranzgrenzen hingenommen werden müßten, ehe spezielle Maßnahmen bei Abweichungen von den Zielgrößen eingesetzt werden. Diese Toleranzgrenzen lägen je nach dem Ziel bei einem halben oder einem Prozentpunkt, wobei hinzukommen müsse, daß weitere Abweichungstendenzen zu erwarten seien⁹.

Akzeptiert man diese Interpretation und hält man sie auch mit dem Relevanzkriterium für vereinbar, dann ist — wie Tabelle 1 zeigt —

⁸ *Sachverständigenrat: Stabilität im Wachstum. Jahresgutachten 1967/68. Stuttgart u. Mainz 1967. Ziff. 282.*

⁹ Vgl. *Raabe: a.a.O., S. 9.*

mit Ausnahme der Arbeitslosenquote und des Preisanstiegs des privaten Verbrauchs in den Jahren 1967, 1968 und 1969 kein Ziel in der von der Regierung angegebenen Form erreicht worden.

Tabelle 1

Kurz- und mittelfristige Projektion (P) der Arbeitslosenquote und der jährlichen Veränderungen ausgewählter Größen des Sozialprodukts in den Jahren 1967, 1968, 1969, 1967/72, ihre Realisierung und die Verwirklichung (R) der projizierten Ziele im Durchschnitt der Jahre 1967, 1968 und 1969

Änderung (in vH) (1)	1967		1968		1969		1967 bis 1969 a)	1967 bis 1972 a)
	P (2)	R (3)	P (4)	R (5)	P (6)	R (7)	R (8)	P (9)
I. Arbeitslosenquote	1,5	2,1	1,4	1,5	1,0	0,8	1,5	1,0
II. Preisanstieg d. priv. Verbrauchs	2,0	1,8	2,5	2,0	2,0	2,7	2,2	—
II. Preisanstieg d. BSP zu Marktpreisen	2,0	0,6	2,1	1,9	2,5	3,4	2,0	1,5
III. Einfuhr	4,5	-1,3	9,8	13,2	12,5	19,1	10,3	7,7 b)
III. Ausfuhr	8,5	8,0	6,4	13,1	6,5	14,1	11,7	7,2 b)
III. Außenbeitrag	2,0	3,5	2,0	3,4	—	2,6	3,2	2,0
IV. BSP zu Marktpreisen (real)	2,0	0	4,1	7,0	4,5	8,4	5,1	4,5
IV. BSP zu Marktpreisen (jew. Preise)	4,0	0,6	6,2	8,9	7,0	11,8	7,1	6,0
IV. Privater Verbrauch . .	3,5	2,4	3,9	5,5	7,5	10,4	6,1	5,3
IV. Staatsverbrauch	6,0	6,7	4,7	3,7	9,5	11,1	7,2	6,0
IV. Bruttoanlage-Inv.	-0,5	-9,4	7,1	9,7	10,5	18,9	6,4	7,9

— Keine Angabe.

a) Durchschnitt.

b) Projektion 1966/71.

Quellen: Spalte (2) nach Angaben von Dr. Heyne, BMW vom 28. 11. 1969. — Spalten (3), (4), (5), (6) Jahreswirtschaftsbericht 1969. — Spalte (7) Stat. Wochen dienst v. 9. 1. 1970. — Spalte (8) eigene Berechnungen. — Spalte (9) Die wirtschaftliche Lage in der BRD, 1. Vierteljahr 1968, S. 6 ff. (Hrsg. BMW).

In diesem Zusammenhang ist von Interesse, daß auch in den Jahren von 1951 bis 1967 Stabilität des Preisniveaus, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht nie in der seit 1967 üblichen Quantifizierung erreicht wurde¹⁰.

¹⁰ Vgl. Peter Baumgarten und Wolfgang Mückel: Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1969. S. 67 ff.

Berücksichtigt man bei den Abweichungen zwischen Ziel und Realität die übliche Ungenauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen¹¹ und die Problematik des Versuches, Wachstum zuverlässig durch eine einzige Zahl messen zu wollen¹², so bleiben, wie Tabelle 1 zeigt, erhebliche Differenzen zwischen Zielprojektion und tatsächlicher Entwicklung.

Versucht man festzustellen, worauf die Abweichungen zwischen Ziel und Realität zurückzuführen sind, drängen sich vor allem zwei Erklärungsgründe auf.

In der Rezession 1966/67 waren der im Januar 1967 beschlossene erste Investitionshaushalt mit 2,5 Mrd. DM und die bis 31. 10. 1967 befristete Erhöhung der steuerlichen Abschreibungssätze zu schwach dosiert, um den starken Rückgang der Investitionsneigung aufzufangen und den Ländern und Gemeinden eine antizyklische Haushaltsplanung nahezubringen¹³. Die Nachfrageeffekte dieser Konjunkturstimulierung wurden aufgrund der schleppenden Auftragsvergabe (Auftragsvergabe Ende Mai 1967 ca. 2,3 Mrd!) wesentlich später marktwirksam, als man ursprünglich annahm.

Beim zweiten Konjunkturförderungsprogramm mit einem Ausgabevolumen von ca. 5,3 Mrd. DM hat man wahrscheinlich die wirtschaftsendogenen Kräfte der konjunkturellen Entwicklung unterschätzt. Denn der folgende Aufschwung hatte zum Teil weitgehend eigenständige, d. h. von der inneren Wirtschaftspolitik unabhängige Ursachen. Das gilt eindeutig für den Anstieg der Auslandsnachfrage, die sich von 1966 bis 1969 um rd. 40 % erhöhte.

Der Anstieg der Inlandsnachfrage war zwar konjunkturpolitisch beeinflusst, aber wohl nur im Anfangsstadium. Es ist m. E. schwer vorstellbar, daß die zeitweiligen Abschreibungserleichterungen und die Anregungen der staatlichen Ausgaben ausgereicht haben, um die Ausrüstungsinvestitionen von 1967 bis 1969 um rd. 41 % zu steigern. Nimmt man die Planung von Ausrüstungsinvestitionen hinzu, muß angenommen werden, daß die Investitionsneigung der Unternehmen nennenswert unterschätzt wurde¹⁴.

Im Jahreswirtschaftsbericht 1968 wurde mit einem Anstieg der gesamten Anlageinvestitionen um 7,1 % gerechnet, tatsächlich nahmen

¹¹ *Morgenstern*: a.a.O., S. 255 ff.

¹² *Morgenstern* (a.a.O., S. 303) führt hierzu aus: „Sollte die Wirtschaftswissenschaft jemals in die angenehme Lage kommen, das Wachstum zuverlässig durch eine einzige Zahl zu messen, so könnte dies nur auf Grund von Entwicklungen in dieser Wissenschaft geschehen, die heute noch höchst unwahrscheinlich anmuten.“

¹³ *Sachverständigenrat*: Stabilität im Wachstum, a.a.O., Ziff. 233.

¹⁴ Helmut *Schlesinger*: Zur gegenwärtigen Konjunkturlage. (Vortrag abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Jg. 1969, Nr. 81 vom 17. 10. 1969.)

sie um 9,7 % zu; für 1969 wurde mit einem Anstieg von gut 10 % gerechnet. Tabelle 1 zeigt, daß es tatsächlich rd. 19 % waren. Absolut gesehen ist das eine Differenz von 10,5 Mrd. DM¹⁵.

Der Preisanstieg des privaten Verbrauchs betrug 1969 nicht 2,0 %, wie geplant, sondern 2,7 %. Daß an dieser Entwicklung die verspätete Aufwertung ursächlich beteiligt ist, braucht hier nicht besonders betont zu werden. Darauf hingewiesen werden muß jedoch, daß Minister *Schiller* im Herbst 1968 noch annahm, er könne den Boom durch die steuerlichen Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung bändigen. Wichtig ist dabei, daß diese Annahme mit dem Argument gestützt wurde, die konjunkturdämpfenden Maßnahmen der USA würden dort zu einer baldigen Konjunkturabschwächung und damit zu einem Rückgang der westdeutschen Exporte führen.

Die im Herbst 1968 erwartete Konjunkturabschwächung der USA zeichnete sich aber erst nach reichlich einem halben Jahr ab, und vermutlich nicht aufgrund der damals eingeführten, leicht restriktiven Finanzpolitik, sondern als Folge der seit Ende 1968 restriktiven Geldpolitik¹⁶.

3. Zwischenergebnis

Das erste Zwischenergebnis lautet somit:

1. Die Abweichungen der Realität von den Zielprojektionen sind beträchtlich.
2. Die Beispiele der Rezession von 1966/67 und die Erfahrungen im Boom des vergangenen Jahres zeigen, daß es der Regierung nicht gelang, ihre Instrumente zeitlich und quantitativ richtig einzusetzen.

Damit stellt sich die Frage, weshalb das so ist. Als Antwort bieten sich zunächst zwei Hypothesen an.

Erstens: Die Qualifikation der Mannschaft um *Schiller* reicht nicht aus, die Erkenntnisse der Theorie richtig anzuwenden, und/oder zweitens: Die Theorie bietet noch nicht soviel Erkenntnisse, um eine Wirtschaftspolitik nach Maß zu betreiben.

Ich glaube, davon ausgehen zu können, daß die Frage nach der ausreichenden Qualifikation sich von selbst positiv beantwortet. Damit verbleibt als Aufgabe, festzustellen, wie operational die Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik ist.

Bei der Beantwortung dieser Frage wollen wir davon ausgehen, daß eine Wissenschaft dann operational ist, wenn sie einen hohen Er-

¹⁵ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1970 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache VI/281, S. 11. — Zum Vergleich: Nach vorläufigen Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin, erzielte der Bergbau 1969 einen Umsatz von ca. 10,5 Mrd. DM (ohne MWSt).

¹⁶ *Sachverständigenrat*: Im Sog des Booms, Jahresgutachten 1969/70. Stuttgart und Mainz 1969. Ziff. 5.

kenntnisstand über die innere Struktur und die stochastischen Gesetzmäßigkeiten ihres Untersuchungsobjektes erreicht hat und aufgrund dieser Kenntnisse in der Lage ist, ihre Ergebnisse für die kontrollierte Beeinflussung dieser Strukturen zur Verfügung zu stellen.

III. Der Beitrag der Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik zur Gestaltung der praktischen Wirtschaftspolitik

Eine Beeinflussung des wirtschaftlichen Prozesses sollte erfolgen, wenn Klarheit besteht über:

- die Zielformulierung,
- die Lageanalyse und
- die Auswahl der Maßnahmen, die geeignet sind, die Kluft zwischen Lage und Ziel zu überbrücken.

Analog dieser Dreiteilung ist jetzt festzustellen:

1. Welche Möglichkeiten bestehen, wirtschaftspolitische Ziele sinnvoll zu quantifizieren? 2. Welche Probleme ergeben sich bei der Bestimmung der Lage? 3. Wie hilfreich ist die Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik bei der Auswahl der zur Verwirklichung bestimmter Ziele erforderlichen Maßnahmen und ihrer jeweiligen Dosierung?

1. Formulierung und Quantifizierung wirtschaftspolitischer Ziele

Einleitend wurde festgestellt, die quantitative Wirtschaftspolitik habe die Aufgabe, quantifizierte Ziele durch Variation der Werte von Instrumentvariablen zu verwirklichen.

Das setzt zunächst voraus, daß die Prioritäten wirtschaftspolitischer Ziele befriedigend festgelegt und die einzelnen Ziele quantifiziert werden können.

Es gilt nun zu prüfen, ob diese Voraussetzungen mit Hilfe der Theorie der Wirtschaftspolitik befriedigend erfüllt werden können. Dabei konzentriere ich mich auf folgende Fragen:

1. Wirtschaftspolitik verursacht Kosten. Wie kann man feststellen, wie die Ressourcen auf Markt- und Staatswirtschaft zu verteilen sind, um einen Anhaltspunkt zu gewinnen über das „tragbare“ Ausmaß des Einsatzes wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Realisierung wirtschaftspolitischer Ziele¹⁷?

¹⁷ Vgl. hierzu auch Horst Claus *Rechtenwald*: Ökonomisches Denken in der Staatswirtschaft. *Der Volkswirt*, 23. Jg. (1963), Nr. 48 u. 49, S. 30 ff. u. 42 ff.

2. Es gibt stets mehrere wirtschaftspolitische Aufgaben und damit auch Ziele. Wie kann man ihre Prioritäten ermitteln?

3. Gegenüber der lediglich qualitativen, also notwendig unpräzisen Formulierung wirtschaftspolitischer Ziele hat die Quantifizierung von Zielen viele Vorteile¹⁸. Welche Möglichkeiten bestehen, wirtschaftspolitische Ziele realistisch zu quantifizieren?

Auf die erste Frage, die auch als Frage nach dem öffentlichen Nutzen der Steuermark interpretiert werden kann, muß mit *Recktenwald* geantwortet werden, „weder ist die normative Finanzwissenschaft in der Lage, ein Optimum der Verteilung der nationalen Hilfsquellen auf Staats- und Marktwirtschaft anzugeben, noch vermag die positive Finanzwissenschaft eine untere und obere Grenze für den Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt eindeutig festzulegen“¹⁹. Mit dieser Aussage wird m. E. u. a. auch deutlich, daß *Galbraith's* schöne Formulierung vom Sozialen Gleichgewicht hinsichtlich ihrer Operationalität in umgekehrtem Verhältnis zu ihrer Einprägsamkeit steht.

Nehmen wir an, die staatliche Politik setzte sich über die wenig hilfreichen Instruktionen der Finanztheorie hinweg, wie das Postulat der „wirtschaftlich verhältnismäßigen Deckung aller objektiven Gesamtheits- und Einzelbedürfnisse gemäß ihrer Wichtigkeit für die Gesellschaft“²⁰, und bestimme das Haushaltsvolumen mehr oder minder ohne die Unterstützung der Theorie, dann steht sie bei der Aufteilung dieser Mittel auf konkurrierende Zwecke vor dem nächsten Problem: der Allokationsproblematik.

Auch auf die zweite Frage, wie die Allokation der verfügbaren Ressourcen rational erfolgen sollte, weiß die Wirtschaftstheorie (das ist in diesem Falle vor allem die Kosten-Nutzen-Analyse) noch keine befriedigende Antwort zu geben. Auch hier wird der Politiker wieder mehr oder minder allein gelassen, und zwar nicht nur bei der Aufteilung der verfügbaren Finanzmasse auf intersektorale Bedarfe, z. B.

¹⁸ Z. B. das frühzeitige Erkennen problematischer Fehlentwicklungen, das Aufdecken möglicher Ziel- und Mittelkonflikte, die Reduzierung der Entscheidungsrisiken bei den Trägern der Wirtschaftspolitik, die Möglichkeit einer Effizienzkontrolle wirtschaftspolitischer Maßnahmen u. a.

¹⁹ Horst Claus *Recktenwald*: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik. In: Heinz *König* (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. (Schr. d. Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 20) Berlin 1962. S. 200.

²⁰ Vgl. Wolfgang *Michalski*: Soziales Gleichgewicht in der Demokratie, dargestellt am Beispiel der Aufteilung des Sozialprodukts auf öffentliche und private Bedarfe in der Bundesrepublik Deutschland. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 6. Jg. (1961), S. 99. — Sowie Hans *Ritschl*: Theorie der Staatswirtschaft und der Besteuerung. Bonn und Leipzig 1925. S. 152. — Hans *Hirsch*: Wirtschaftliches Prinzip und öffentliches Interesse als Leitideen des Steuersystems. Finanzarchiv, N. F., Bd. 27 (1968), S. 20.

Konsum- und Investitionsausgaben, sondern auch bei der Frage nach den Entscheidungskriterien innerhalb dieser beiden Gruppen, also intrasektorale Bedarfe.

Mit Hilfe des heutigen Erkenntnisstandes der Wirtschaftswissenschaft kann z. B. nicht entschieden werden, ob die für den politisch wichtigen Abbau der Unterrepräsentation von Arbeiter- und Bauernkindern an den höheren Schulen verausgabten Mittel für die Gesellschaft rentabler sind als eine verstärkte Anwendung des technischen Fortschritts in der präventiven und kurativen Medizin.

Die Reihe dieser Alternativen, die jedesmal auch die bisher nicht objektiv zu beantwortende Frage nach dem Bedarf an Sozialinvestitionen mit einschließt, ließe sich noch beliebig fortsetzen. Dieses Beispiel genügt aber, um zu zeigen, daß ein Herausführen der jeweiligen Entscheidungen aus dem Bereich von „Meinen und Glauben“, d. h. eine größere Entscheidungsrationalität, mit den heute verfügbaren Kenntnissen noch nicht möglich ist.

Damit sind wir bei der dritten Frage, der Hauptfrage dieses Abschnitts; sie lautet: Welche Möglichkeiten bietet die Wirtschaftstheorie, die Quantifizierung wirtschaftspolitischer Ziele vorzubereiten?

Eine realistische Quantifizierung wirtschaftspolitischer Ziele ist nur dann mit Aussicht auf Erfolg möglich, wenn es gelingt, eine die Realität erklärende Theorie, also eine echte Theorie, mit ausreichenden Statistiken und fundierten Verhaltensmaßnahmen zu verbinden. Erst diese Verbindung erlaubt eine fundierte Abgrenzung des wirtschaftlichen Aktionsraumes, so daß übersehen werden kann, welche Ziele — und zwar mit welchem quantitativen Wert — im Verlauf des Wirtschaftsprozesses bei einer bestimmten Steuerung verwirklicht werden können.

Damit komme ich zur Diskussion der Erfolgchancen von Vorhersagen oder Prognosen. Denn Wahrscheinlichkeitsprognosen bilden für Politiker, die nicht das Blaue vom Himmel versprechen, sondern sich an den Realitäten orientieren, die Ausgangsbasis für die Formulierung quantifizierter Ziele. Ich möchte dabei allerdings nicht auf die ebenso altherwürdige wie verfehlt Frage nach der grundsätzlichen Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Voraussage auf wirtschaftlichem Gebiet eingehen. Denn die Wirtschaftsprognose schlechthin gibt es ebenso wenig wie die Wachstumsbranche.

Zur Beantwortung der gestellten Frage, welche Möglichkeiten bei der Vorbereitung der Quantifizierung von Zielen für die Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik bestehen, kommt man schneller, wenn untersucht wird, in welchem Maße es beim gegenwärtigen Stand der

Theorie gelingt, die Entwicklung der interessierenden Variablen im Rahmen einer Status-quo- oder Wahrscheinlichkeitsprognose vorauszuschätzen.

Dabei ist davon auszugehen, daß in Wahrscheinlichkeitsprognosen das Produktionspotential, die voraussichtliche Nachfrage und — das ist hier besonders wichtig — die wirtschaftspolitischen Aktivitäten berücksichtigt werden.

Wahrscheinlichkeitsprognosen enthalten also stets die zur Zeit ihrer Erstellung geltenden Zielvorstellungen und schließen Annahmen über die Art der zur Anwendung kommenden Maßnahmen und ihre Wirksamkeit ein.

Die Treffsicherheit dieser Wahrscheinlichkeitsprognosen geht aus Tabelle 2 hervor. Hier werden die Prognosen des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ für die Bundesrepublik mit einem analytischen, angebotsorientierten Verfahren und entsprechenden Prognosen des niederländischen Planbüros mit einem ebenfalls angebotsorientierten ökonometrischen Verfahren wiedergegeben.

Als Maßstab für die Abweichungen zwischen Prognose und tatsächlicher Entwicklung wurde der Ungleichheitskoeffizient von *Theil* verwendet, mit dessen Hilfe die Verschätzungen bei den verschiedenen volkswirtschaftlichen Größen vergleichbar gemacht werden können.

Dieser Koeffizient lautet in allgemeiner Form

$$U_{it} = \sqrt{\frac{\sum (P_{it} - R_{it})^2}{\sum R_{it}^2}}$$

U_{it} = Ungleichheitskoeffizient für die Variable i im Jahre t

P_{it} = geschätzte Veränderungsrate der Variablen i im Jahre t

R_{it} = tatsächliche Veränderungsrate der Variablen i im Jahre t .

Der Koeffizient ist bei vollständiger Übereinstimmung von P und R gleich 0, bei Nichtübereinstimmung ungleich Null, z. B. bei einer vorausgeschätzten Konstanz (Veränderungsrate ± 0) und einer tatsächlichen Veränderung (Zu- oder Abnahme) gleich 1.

Beträgt der Ungleichheitskoeffizient beispielsweise 0,51, so besagt das, daß die Prognose im Untersuchungszeitraum die tatsächliche Entwicklung mit einer durchschnittlichen Fehlermarge von 51% nicht getroffen hat.

Der Ungleichheitskoeffizient kann aber auch größer als 1 werden. In diesem Falle haben P und R in der Regel verschiedene Vorzeichen, was in den meisten Fällen auf Wendepunktfehler zurückzuführen ist²¹.

Tabelle 2

Vergleich von jährlichen Wahrscheinlichkeitsprognosen für die Bundesrepublik und die Niederlande mit Hilfe des Theilschen Ungleichheitskoeffizienten

BRD (1958—1966)	Niederlande (1958—1963)
I. Anzahl der Arbeitslosen —	Anzahl der Arbeitslosen (end. V.) 0,52
II. Preisanstieg des privaten Verbrauchs 0,18	Preise des privaten Verbrauchs (end. V.) 0,39
III. Einfuhr 0,35	Volumen der Wareneinfuhr (end. V.) 0,24
III. Ausfuhr 0,32	Volumen der Warenausfuhr (end. V.) 0,55
IV. BSP zu Marktpreisen (jew. Preise) 0,19	— —
IV. Privater Verbrauch 0,16	Volumen des privaten Verbrauchs (end. V.) 0,27
IV. Staatsverbrauch 0,26	Investitionsausgaben des Staates (ex. V.) 0,27
	Übriger Staatsverbrauch (ex. V.) 0,49
IV. Bruttoinvestitionen 0,42	Volumen der Bruttoinvestitionen (end. V.) 0,48

— Keine Angabe.

end. V. = endogene Variable

ex. V. = exogene Variable

Quelle: Helmut Schlesinger: Wert und Grenzen gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen. Allgem. Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 401 ff.

Bei den Zahlen der Tabelle 2 ist zu beachten: Die niederländischen Aggregate sind kleiner, die Vergleichsperiode ist konjunkturell nicht identisch, und es spricht eine große Wahrscheinlichkeit dafür, daß die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur in den Niederlanden zu größeren konjunkturellen Ausschlägen führt als in der BRD (größere Außenhandelsabhängigkeit macht Voraussagen schwieriger!).

²¹ Henri Theil: Applied Economic Forecasting. Amsterdam 1966.

Die Ergebnisse dieser Wahrscheinlichkeitsprognosen sind ein quantitativer Beleg der Feststellung des gegenwärtigen Leiters des niederländischen Planbüros *van der Beld*, der kürzlich formulierte: „im großen und ganzen muß man bei Jahresprognosen mit Fehlern von 20 bis 40 % rechnen, ... an naturwissenschaftlichen Maßstäben gemessen, sind die heutigen Prognosen noch grauenhaft ungenau“²².

Ein ausreichendes Wissen über die Ungenauigkeit von Wahrscheinlichkeitsprognosen ist wichtig für die richtige Einschätzung von Zielprojektionen. Denn Zielprojektionen sind ja zunächst nichts anderes als modifizierte Wahrscheinlichkeitsprognosen. An die Stelle der nur vermuteten Ziele und des nur vermuteten Maßnahmeneinsatzes treten präzise Zielformulierungen, die eine gewisse Verbindlichkeit des Maßnahmeneinsatzes herbeiführen.

Finden im Verlauf des Wirtschaftsprozesses nicht vorausgeschätzte, also unerwartete Abweichungen zwischen Lage und Ziel statt, so besteht im Prinzip noch die Möglichkeit, die Werte der Instrumentvariablen zu verändern. Ob das jedoch hilft, den Wirtschaftsprozess im Hinblick auf die projizierten Ziele richtig zu steuern, hängt von der Präzision der jeweiligen Lageanalyse und der zeitlich und quantitativ richtigen Maßnahmenvariation ab.

2. Probleme der Lagebestimmung

Als zweites Element des wirtschaftspolitischen Problems wurde die Lageanalyse bezeichnet. Ich möchte bei diesem Punkt nur kurz verweilen, weil hier in der Regel vor allem ein Problem dominiert, das vielfach kritischer betrachtet wird als Zielformulierungen oder Maßnahmendosierungen. Es handelt sich um das Problem der unzureichenden Statistiken.

Wichtig sind m. E. zwei Problemkomplexe, die ich in der Reihenfolge ihrer Aufzählung kurz skizzieren möchte, bevor ich auf das Problem der Wertekombination von Instrumentenvariablen und die Frage nach unserer Kenntnis über ihre quantitative und zeitliche Wirkungsweise eingehe.

Diese Problemkomplexe sind:

1. die Antinomie zwischen Qualität und Periodizität;
2. die Antinomie zwischen Aktualität und Genauigkeit.

²² C. A. *van den Beld* u. I. I. *Post*: Werden Konjunkturpropheten weiter irren? *Der Volkswirt*, 23. Jg. (1969), Nr. 52, S. 92.

Bei der Antinomie zwischen Qualität und Periodizität handelt es sich um das Problem, daß die Theoretiker Zahlen brauchen, die den Definitionen und Konzepten der Theorie adäquat sind. Dieses Klagegedicht ist alt und wurde oft gesungen. Ich will es nicht wiederholen. Wichtig ist jedoch, daß nicht nur die Lageanalyse erschwert wird durch fehlende Quartalswerte und detaillierte Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Input-Output-Tabellen in feiner Untergliederung sowie Zahlen über die Kapazitätsausnutzung, sondern auch die Theoriebildung bei der Explikation quantitativer Begriffe und der Messung ökonomischer Variablen nicht weiterkommt, wenn entsprechende Statistiken fehlen oder wichtige statistische Reihen erhebliche Meßfehler haben.

Gibt es einmal detailliertere Werte, so werden sie nur in sehr langen Abständen oder als Mikrozensus erhoben, was die Beantwortung einer Reihe von fachlich und regional spezifizierten Fragen unmöglich macht.

Auch bei der Antinomie zwischen Aktualität und Genauigkeit gibt die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung Probleme auf. Der Revisionsprozeß von den ersten vorläufigen bis zu den vorläufig endgültigen Zahlen z. B. des Bruttosozialprodukts umfaßt mehrere Stufen, so daß schließlich beachtliche Differenzen entstehen. Es ist naheliegend, daß sich Mängel des statistischen Ausgangsmaterials auch auf die Prognoseergebnisse auswirken²³.

Wie unterentwickelt wir auf diesem Gebiet der statistischen Lageanalyse sind, faßte der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Gutachten in dem Satz zusammen: „Das statistische Informationsnetz genügt nicht den Anforderungen einer flexiblen Konjunkturpolitik²⁴.“

3. Maßnahmenauswahl und Maßnahmendosierung

Es braucht hier nicht besonders betont zu werden, daß Entscheidungen über Variation wirtschaftspolitischer Instrumente eo ipso das vorgegebene Ziel verfehlen müssen, wenn sie von einer falschen Einschätzung der Lage ausgehen. Das wäre selbst dann der Fall, wenn

²³ So betrug beispielsweise in der Bundesrepublik der Zuwachs des Bruttosozialprodukts zu konstanten Preisen im Jahre 1959 gegenüber dem Vorjahr nach den ersten vorläufigen Ergebnissen des Stat. Bundesamtes 5,6 %, nach den endgültigen Ergebnissen aber 6,9 %. Eine Schätzung, die im Jahre 1959 nach den ersten vorläufigen Berechnungen die wahrscheinliche Steigerung des BSP in konstanten Preisen im Jahre 1960 ebenso hoch wie 1959 angab, erwies sich allein wegen der unzulänglichen Ausgangsdaten als um 23 % der vorausgeschätzten Zunahme zu niedrig. — Vgl. Helmut Schlesinger: Wert und Grenzen gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen. Allgem. Statistisches Archiv, 51. Bd. (1967), S. 405.

²⁴ Sachverständigenrat: Im Sog des Booms, a.a.O., Ziff. 234.

man genau angeben könnte, in welcher Zeit die Variation einer Instrumentvariablen, z. B. des Diskontsatzes, eine bestimmte, exakt quantifizierbare Wirkung hervorruft.

Meine These ist nun aber, daß man bei unserem gegenwärtigen Erkenntnisstand weder in der Lage ist, exakt anzugeben, in welcher konjunkturellen Situation man sich befindet, noch präzise vorauszusagen, wie und wann eine bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahme wirkt.

Einen prima-facie-Beweis liefert die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung seit 1966, wie sie sich in den Tabellen 1 bis 3 widerspiegelt.

Tabelle 3

Vergleich von Schätzungsfehlern bei Wahrscheinlichkeitsprognosen und Zielprojektionen für die Bundesrepublik mit Hilfe des Theilschen Ungleichheitskoeffizienten für die Jahre 1958—1966 und 1967—1969

Projektierte Größen (1)	Schätzungsfehler bei Wahrscheinlichkeitsprognosen 1958—1966 (2)	Schätzungsfehler bei Zielprojektionen ^{a)}			
		1967 (3)	1968 (4)	1969 (5)	1967/69 (6)
I. Arbeitslosenquote ...	—	0,29	0,09	0,25	0,50
II. Preisanstieg d. priv. Verbrauchs	0,18	0,11	0,25	0,26	0,33 ^{b)}
III. Einfuhr	0,35	1,41	0,26	0,34	0,34
III. Ausfuhr	0,32	0,06	0,51	0,54	0,62
IV. BSP zu Marktpreisen (jew. Preise)	0,19	5,67	0,30	0,41	0,18
IV. Privater Verbrauch ..	0,16	0,46	0,29	0,28	0,15
IV. Staatsverbrauch	0,26	0,10	0,27	0,17	0,20
IV. Bruttoinvestitionen ..	0,42	0,95	0,27 ^{c)}	0,44 ^{c)}	0,60 ^{c)}

— Keine Angabe.

a) Gemessen an der Zielprojektion 1967/72.

b) Preisanstieg des BSP.

c) Bruttoanlageinvestitionen.

Quellen: Spalte (2): vgl. Tabelle 2. Spalten (3), (4), (5) und (6): eigene Berechnungen nach Tabelle 1.

Die Differenz der Verschätzungen zwischen Wahrscheinlichkeitsprognosen und Zielprojektionen (vgl. Tabelle 3) erscheint mir so gering, daß sehr viel für die Vermutung spricht, ein erheblicher Prozent-

satz (genauere Angaben sind bei den verfügbaren Informationen nicht zu treffen) der Verschätzungen beruhe auf einer fehlerhaften Antizipation der zeitlichen und quantitativen Wirkungen der zum Einsatz gelangenden wirtschaftspolitischen Instrumente und nicht auf den unterschiedlichen Voraussetzungen von Wahrscheinlichkeitsprognosen und Zielprojektionen.

Aber wir brauchen uns mit diesem prima-facie-Beweis nicht zu begnügen, wenn wir noch kurz kritisch prüfen, welche Aussagen die Theorie der quantitativen Wirtschaftspolitik über ihre Instrumente und die Effizienz ihres Einsatzes bereithält. Dabei ist zunächst davon auszugehen, daß es zwar eine Reihe interessanter Modelle, aber wenig brauchbare Theorien gibt. Bis heute ist z. B. meines Wissens keine operationale ökonomische Theorie verfügbar, die in der Lage wäre aufzuzeigen, wie Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren und ein Gleichgewicht von möglicher Produktion und tatsächlicher Nachfrage, also ein gleichgewichtiger Wachstumspfad erreicht und Abweichungen, d. h. Konjunkturen, vermieden werden können²⁵. Aber auch für die isolierte Erklärung wirtschaftlichen Wachstums oder der konjunkturellen Bewegungen gilt der Ausspruch Joan Robinsons: „An einem Beine Slogans, am anderen ungeprüfte Hypothesen, so humpelt die Nationalökonomie daher“²⁶.

Daraus ergibt sich, daß

- stets mit einer unvollständigen Kenntnis der stochastischen Gesetzmäßigkeiten gerechnet werden muß und
- stets Überraschungen zu erwarten sind, deren quantitativer Niederschlag einen veränderten Instrumenteneinsatz erfordert.

Um zu wissen, wie der Instrumenteneinsatz verändert werden muß, ist eine geschlossene Theorie eventuell nicht erforderlich, wenn man Bausteine einer Theorie zur Verfügung hätte, die aus getesteten und empirisch bewährten Wirkungshypothesen bestehen. Im Gegensatz zu anderen Disziplinen, etwa den Naturwissenschaften, haben wir in der Wirtschaftspolitik jedoch wenig mehr als allgemeine Aussagen über die Ursachen und das Ausmaß der Kräfte, die Veränderungen des Wirtschaftsprozesses hervorrufen²⁷.

²⁵ Vgl. Gerd Hansen: Ein Beitrag makroökonomischer Modelle zur Erklärung von Wachstum und Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland, 1951—1964. Hamburg 1967. S. 16.

²⁶ Joan Robinson: Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft. München 1965. S. 35.

²⁷ Für die Konjunkturpolitik vgl. z. B. Ernst Dürr: Wirkungsanalyse der monetären Konjunkturpolitik. Frankfurt 1966. — Ders.: Probleme der Konjunkturpolitik. Freiburg 1968.

IV. Ergebnis

Einleitend wurde gesagt: „Zahlendemagogie“ liege vor, wenn aufgrund unserer unzureichenden theoretischen Kenntnisse Projektion und Realisation im Regelfall nicht übereinstimmen können und wenn die veröffentlichten Zahlen dazu benutzt werden, andere Ziele, also bestimmte Bewußtseinslagen oder Vorstellungen zu erreichen. Als „Wirtschaftspolitik nach Maß“ wurde eine Politik bezeichnet, die den wirtschaftlichen Prozeß so steuern kann, daß am Ende der Zielperiode die quantifizierten Ziele mit der tatsächlichen Entwicklung im Rahmen der üblichen Genauigkeit wirtschaftlicher Beobachtungen übereinstimmen.

Versucht man zwischen beiden Bezeichnungen sorgfältig abzuwägen, so muß man dabei berücksichtigen, daß die nur begrenzten Möglichkeiten der Theorie, die praktische Wirtschaftspolitik auf stochastische Gesetzmäßigkeiten und zeitlich wie quantitativ voraussehbare Wirkungsabläufe hinzuweisen, auch den Männern bekannt sind, die die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik seit 1966 gestalten. Es darf auch nicht verkannt werden, daß Zielprojektionen und Wahrscheinlichkeitsprognosen durchaus unsere Unkenntnis über den wirtschaftlichen Aktionsraum reduzieren. Tabelle 4 zeigt deutlich, daß Wahrscheinlichkeitsprognosen zu besseren Ergebnissen führen als reine Trendextrapolationen.

Tabelle 4

Vergleich von halbjährlichen Prognosen und Trendextrapolationen westdeutscher Wirtschaftsforschungsinstitute mit Hilfe des Theilschen Ungleichheitskoeffizienten für die Jahre 1962—1966

Projektierte Größen	Prognose	Trendextrapolationen
(1)	(2)	(3)
Privater Verbrauch	0,15	0,26
Staatsverbrauch	0,19	0,34
Ausrüstungsinvestitionen	0,38	0,68
Ausfuhr	0,19	0,39
Einfuhr	0,24	0,42
Bruttosozialprodukt	0,17	0,29

Quelle: Willi Lamberts und Lothar Schüssler: Zur Treffsicherheit von Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute. Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 18 (1967), S. 284.

Wenn man sich jedoch vergegenwärtigt, mit welchem Anspruch die Zielprojektionen bisher vorgestellt wurden und daß sie diesen Anspruch nicht nur nicht erfüllen konnten, sondern darüber hinaus auch unerwünschte Folgen zeigten, die z. B. im Bereich der Lohnpolitik zu dem außergewöhnlich langen Lohnlag in der Aufschwungsphase dieses Konjunkturzyklus geführt haben²⁸, dann muß man m. E. auch als Befürworter einer quantitativen Wirtschaftspolitik zu dem Ergebnis kommen, daß in den Jahren 1966 bis 1969 mehr Zahlendemagogie betrieben wurde als Politik nach Maß.

Mir scheint, eine derartige Beurteilung kann sich erst ändern, wenn die Problematik der Zielprojektionen deutlicher zum Ausdruck gebracht wird. Noch besser wäre es allerdings, wenn gleichzeitig die Theorie verbessert wird. Ob das gelingt, hängt davon ab, inwieweit auf die bisher zu beobachtende Vorliebe, Modelle zu konstruieren, eine Periode der Bildung und empirischen Überprüfung von Theorien folgt.

Summary

Demagogy with Figures or Custom made Economic Policy? Remarks on Quantitative Economic Policy in the Federal Republic of Germany since 1966

Comparing the Federal Government's quantified aims of economic policy 1966—69 with the actually achieved results, the author denies the existence of a "custom made policy" as claimed by German officials. Then the question is raised whether or not economics as a science have become sufficiently operational to enable such an economic policy. Definitions of aims, statistical analysis of situations and dosage of measures are used as examples to show that economics still cannot supply the necessary conditions for a "custom made" economic policy. Since politicians know about these deficiencies of economics, the author comes to the conclusion, that German quantitative economic policy 1966—69 was more or less demagogy with figures.

²⁸ *Sachverständigenrat: Im Sog des Booms, a.a.O., Ziff. 242.*