

Die Rolle des Staates – aus unterschiedlichem Blickwinkel betrachtet

Das Problem der politischen Konjunkturzyklen

Konjunkturpolitik und das Interesse an der Machterhaltung

Von Bruno S. Frey

Aus: Der Bürger im Staat
Sonderheft über Konjunkturpolitik
25 (Dez. 1975), S. 290–293.

Prof. Dr. Bruno S. Frey lehrt Wirtschaftswissenschaft an der Universität Konstanz. Er ist Präsident der theoretischen Studiengruppe der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft und Redaktor der wissenschaftlichen Zeitschrift *Kyklos*.

Führen erst die staatlichen Eingriffe zu Arbeitslosigkeit und Inflation?

Der Konjunkturpolitik kommt die Aufgabe zu, durch Eingriffe des Staates (und der Zentralbank) den Wirtschaftsablauf zu stabilisieren: *Arbeitslosigkeit* infolge ungenügender und *Inflation* infolge überbordender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage sollen durch *Fiskal- und Geldpolitik* verhindert werden. Die Möglichkeit, Wirtschaftskrisen und inflationäre Überhitzung durch konjunkturpolitische Maßnahmen zu vermeiden, gehört seit Lord Keynes zum Allgemeingut der Wirtschaftswissenschaft.

Seit kurzem ist diese Überzeugung jedoch in Frage gestellt worden. Die *Monetaristen* sind der Ansicht, daß die private Wirtschaft keine Tendenz zu Arbeitslosigkeit und Inflation aufweist, sondern daß es im Gegenteil staatliche Eingriffe sind, die hierzu führen. Der Grund dafür liegt vor allem in den zeitlichen Verzögerungen, denen die Konjunkturpolitik unterliegt: Es verstreicht eine geraume Zeit von der Erkennung einer Situation, die konjunkturpolitische Eingriffe verlangt, bis zur politischen Entscheidung, zur administrativen Durchführung und schließlich zu deren Wirkung. Konjunkturpolitik erweist sich daher oft als prozyklisch, indem sie in einer Phase inflationärer Spannungen expansiv und bei Arbeitslosigkeit kontraktiv wirkt.

In welchen Ausmaßen wirken staatliche Eingriffe prozyklisch?

Die Auffassung der Monetaristen wird teilweise durch empirische Untersuchungen über die Wirkung der Fiskalpolitik gestützt: Wie die folgende Tabelle zeigt, haben die *diskretionären* Staatseingriffe, die auf expliziten Entscheidungen zentraler politischer Entscheidungsträger beruhen, in Frankreich, Italien und im Vereinigten Königreich im Zeitraum 1955 bis 1965 destabilisierend gewirkt. Die *automatischen* Stabilisatoren, die insbesondere über das Steuersystem wirken (hohe Einnahmen in der Hochkonjunktur und Verminderung der Steuerlast in der Rezession), haben die Konjunkturausschläge hingegen gebremst. Die einzige Ausnahme bildet das Vereinigte Königreich, in dem selbst die automatischen Wirkungen zyklenverstärkend waren. *Insgesamt* hat die Fiskalpolitik im Durchschnitt der betrachteten Länder etwa ein Drittel der im Wirtschaftsablauf angelegten Schwankungen

verhindert, wobei das Hauptverdienst allerdings den automatischen Stabilisatoren und nicht den von Fall zu Fall getroffenen diskretionären Maßnahmen der Konjunkturpolitik zukommt.

Die Bundesrepublik Deutschland schneidet etwa durchschnittlich ab; immerhin wurden durch diskretionäre Fiskalpolitik 14% und durch automatische Stabilisatoren 12%, insgesamt also 26% der Schwankungen der Wachstumsrate des Sozialprodukts ausgeglichen.

Politische Konjunkturzyklen – Produkt von Unfähigkeit oder politisches Kalkül?

Die Tatsache, daß staatliche Eingriffe Konjunkturschwankungen verstärken und nicht nur abschwächen können, ist auch von politischen Kommentatoren erkannt worden. Nicht selten weisen sie auf die Vorliebe von Regierungen hin, vor den Wahlen eine günstige Konjunkturlage herbeizuführen, auch

Tabelle: Erfolg der Konjunkturpolitik in verschiedenen Ländern, 1955–1965 (erreichte Stabilisierung des Wachstums des Sozialprodukts in Prozent, nur Zentralstaat)

Land	mittels diskretionärer Maßnahmen (%)	infolge automatischer Stabilisatoren (%)	insgesamt (%)
Belgien	5	16	21
Frankreich	-35	48	13
Bundesrepublik Deutschland	14	12	26
Italien	-17	32	15
Schweden	14	17	31
Vereinigtes Königreich	-10	-3	-13
Vereinigte Staaten	17	32	49

wenn dadurch die Inflationsrate *nach* den Wahlen verstärkt wird.

Als Erklärung für die staatlich erzeugten Konjunkturzyklen bietet sich neben der (gemäß monetaristischer Ansicht) Unfähigkeit der Entscheidungsorgane vor allem das bewußte Herbeiführen von Zyklen aus politischen Gründen an. Die Chancen einer Regierung, wiedergewählt zu werden, hängen in modernen demokratischen Gesellschaften weitgehend davon ab, ob zum Zeitpunkt der Wahl eine gute Konjunkturlage besteht, insbesondere keine hohe Arbeitslosigkeit vorhanden ist. Die Vermutung liegt nahe, daß Regierungen, die seit der keynesianischen Revolution über einiges Wissen hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeit einer Wirtschaft verfügen, den Konjunkturablauf bewußt derart lenken, daß vor den Wahlen die Wirtschaftslage besonders günstig ist.

Derartige politische Konjunkturzyklen können für viele Länder *empirisch festgestellt* werden. Eine Untersuchung über 27 demokratische Länder hat z. B. ergeben, daß in 58 von 76 Wahljahren die Wachstumsrate der verfügbaren Einkommen und des Konsums zunahm (und in nur 18 Wahljahren abnahm), hingegen in beinahe 60% der Nichtwahljahre abnahm. Die nachfolgende Figur zeigt, daß diese Schwankungen in *Israel* besonders ausgeprägt sind: Die zwei Jahre *vor* den Wahlen weisen alle (mit Ausnahme von 1964/65) eine höhere Wachstumsrate als die zwei Jahre *nach* den Wahlen auf.

Die Regierung kann eine derartige Steigerung der Zuwachsrates des Einkommens oder Konsums auf verschiedene Arten erreichen. In den *Vereinigten Staaten* steigen z. B. die Transferzahlungen an die privaten Einkommensempfänger regelmäßig kurz vor den Wahlen an. In *Neuseeland*, dessen Wirtschaft stark vom Außenhandel abhängig ist, wurden – mit Ausnahme von 1966 – in allen Wahljahren zwischen 1952 und 1970 die *Importe* drastisch gesteigert, so daß der Konsumstandard der Bevölkerung sich erheblich verbessert hat. Für viele andere Demokratien lassen sich entsprechende empirische Beobachtungen machen.

Weil die Wähler sich an ihrer jeweiligen Wirtschaftslage orientieren

Es gibt zwei wichtige Gründe, warum es für eine Regierung vorteilhaft sein kann, einen politischen Konjunkturzyklus zu erzeugen:

Erstens haben die Wähler die Tendenz, die vergangene Politik der Regierung weitgehend zu *vergessen* und ihre Wahlentscheidung vorwiegend oder gar ausschließlich an der gegenwärtigen Wirtschaftslage auszurichten. Empirische Studien für die *Vereinigten Staaten* deuten darauf hin, daß die Wähler die Regierung nur nach der wirtschaftlichen Situation im Wahljahr selbst einschätzen. Für eine Regierung ist es deshalb vorteilhaft, die Konjunktur derart zu steuern, daß die Wirtschaftslage kurz vor den Wahlen günstig ist, auch wenn dies Arbeitslosigkeit, Inflation und geringes Wachstum am Anfang der Wahlperiode impliziert.

Der *zweite* Grund, warum es für eine Regierung vorteilhaft sein kann, einen politischen Konjunkturzyklus herbeizuführen, liegt in den zeitlichen Verzögerungen, die für moderne Wirtschaften typisch sind. Die Preis-

steigerungen oder Erhöhungen der Inflationsrate setzen in der Regel erst nach einem Aufschwung der Produktion und einer Verminderung der Arbeitslosenquote ein. Falls die Regierung nicht völlig sicher ist, daß sie wiedergewählt wird (und das ist in einer Demokratie nicht der Fall), bewertet sie die in der nächsten Wahlperiode eintretenden Preissteigerungen nur gering, denn diese können der dann möglicherweise von der jetzigen Opposition gebildeten Regierung angelastet werden. In diesem Falle ist eine Belastung der künftigen Wahlperiode mit einer hohen Inflationsrate für die gegenwärtige Regierung sogar günstig, denn dadurch erhöhen sich ihre Chancen, bald wieder an die Macht zu gelangen.

Wie würde denn ein Konjunkturzyklus politisch optimal verlaufen?

Diese Überlegungen können formalisiert und damit *empirisch überprüft* werden. Besondere Aufmerksamkeit hat hierbei die optimale Politik einer Regierung gefunden, die mit einer Wahl *zwischen zwei Übeln*, Arbeitslosigkeit und Inflation, konfrontiert ist. Dieses Problem ist in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation, die durch das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und Inflation charakterisiert ist, von großem Interesse. Es läßt sich zeigen, daß eine Regierung, die auf eine Wiederwahl bedacht ist, auf die Wahlen hin die Arbeitslosigkeit allmählich senken (und damit die Inflationsrate erhöhen), *nach* den Wahlen die Arbeitslosenquote drastisch erhöhen sollte. Mit dieser Politik werden zu Beginn der Wahlperiode die Inflationserwartungen in der Bevölkerung stark gedämpft. In der für die Wahlen entscheidenden zweiten Hälfte der Legislaturperiode ist es für die Regierung möglich,

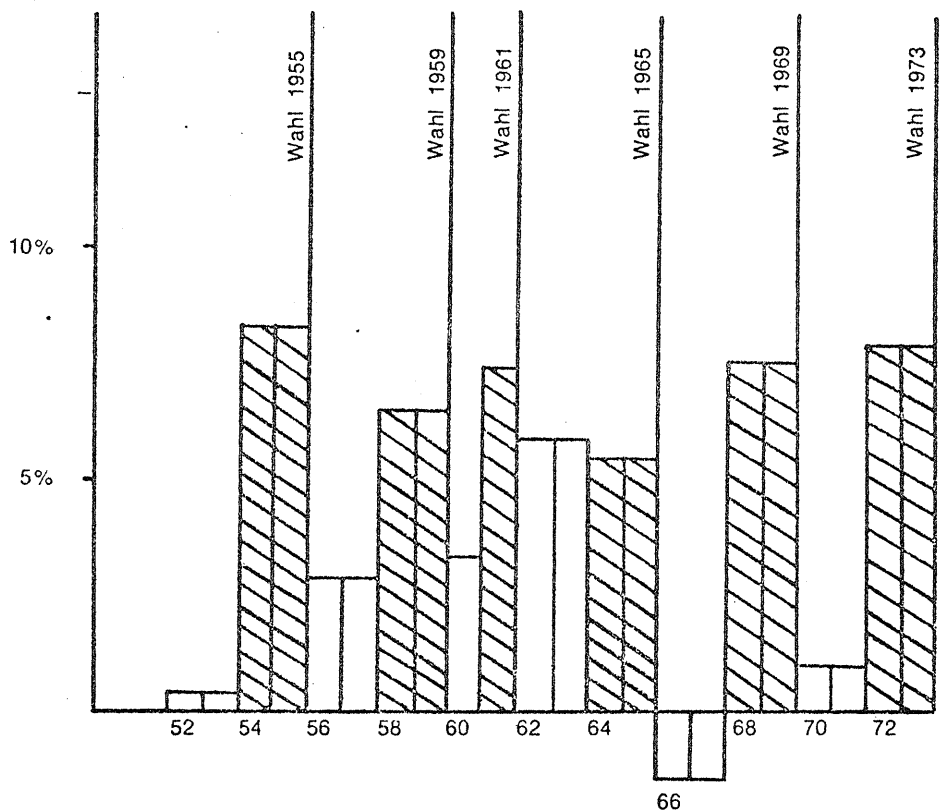
sowohl weniger Arbeitslosigkeit als auch eine geringere Inflation zu erreichen. Am Anfang der Wahlperiode wird eine Art „Investition“ unternommen, die sich vor den nächsten Wahlen auszahlt. Die Annahme eines derartig begründeten politischen Konjunkturzyklus stimmt zumindest für die *Vereinigten Staaten* und *Schweden* mit den empirischen Beobachtungen gut überein.

Auch für die Wirtschaft als Ganzes lassen sich die für eine Regierung optimalen Schwankungen makroökonomischer Variablen, insbesondere des Sozialprodukts, ermitteln. Unter der von empirischen Untersuchungen gestützten Annahme, daß die Wähler ihre Entscheidung aufgrund der Entwicklung des realen Sozialprodukts im Wahljahr fällen, ist anhand eines Modells der amerikanischen Wirtschaft errechnet worden, daß die Zuwachsrates der Wirtschaft etwa 2 Jahre vor dem Wahlzeitpunkt ihren Tiefpunkt erreichen sollte, um dann im Wahljahr rasch anzusteigen. Diese Schwankungen des Sozialprodukts würden der Regierung ein Maximum an Stimmen sichern. Allerdings kann sie diese für sie optimalen Konjunkturschwankungen nicht genau in dieser Weise herbeiführen, denn die Zentralbank, das Parlament, die Interessengruppen und die staatliche Bürokratie würden sich dagegen wehren. In der Tat finden sich für die *Vereinigten Staaten* nennenswerte Abweichungen von diesem „reinen“ politischen Konjunkturzyklus.

Politische Konjunkturzyklen auch in der Bundesrepublik?

Läßt sich für die Bundesrepublik Deutschland ein politischer Konjunkturzyklus nachweisen? Ohne Schwierigkeiten lassen sich

Figur 1 Wachstumsrate des Pro-Kopf-Konsums



Hinweise dafür finden, daß sich die jeweils regierende Partei durchaus der Tatsache bewußt ist, daß ihre Wahlchancen entscheidend von der Wirtschaftslage beeinflußt werden, und auch dafür, daß sie aktiv versucht, die Wähler vor den Wahlen wirtschaftlich besser zu stellen. So ist z. B., gemäß einer Untersuchung von H.P. Bank, die Zahl der vom Bundestag verabschiedeten Sozial- und Leistungsgesetze (die zu Transfereinkommen bei den privaten Haushalten führen) in jeder Legislaturperiode zwischen 1949 und 1969 zum Wahltermin hin steil angestiegen.

Die folgenden Figuren 2–4 sollen zeigen, ob auch in den makroökonomischen Variablen der Wachstumsrate des verfügbaren (nominalen) Einkommens, der Arbeitslosenquote und der Inflationsrate ein politischer Konjunkturzyklus ersichtlich ist. Wie in Figur 1 werden Durchschnitte dieser Variablen jeweils für die zwei ersten und letzten Jahre einer Wahlperiode gebildet.

Figur 2 zeigt die Wachstumsrate des nominalen verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte. In den Vorwahljahren 1952/53, 1956/57, 1960/61 und 1968/69 war die Wachstumsrate in den beiden Jahren vor der Wahl höher als zu Beginn der jeweiligen Wahlperiode; das Gegenteil trifft für die Vorwahljahre 1964/65 zu (1972 ist nicht zu rechnen, da es sich um eine unvorhergesehene vorgezogene Wahl handelte). Der politische Konjunkturzyklus äußert sich somit *nur bedingt* in Schwankungen dieser zentralen wirtschaftlichen Größe.

In Figur 3 ist die zeitliche Entwicklung der Arbeitslosenquote aufgezeichnet. Bei dieser Variablen ist *kein Wahlzyklus* festzustellen: bis 1963 dominiert eindeutig ein trendmäßiger Abbau der Arbeitslosenquote; zwischen 1963 und 1972 sind kaum Schwankungen festzustellen.

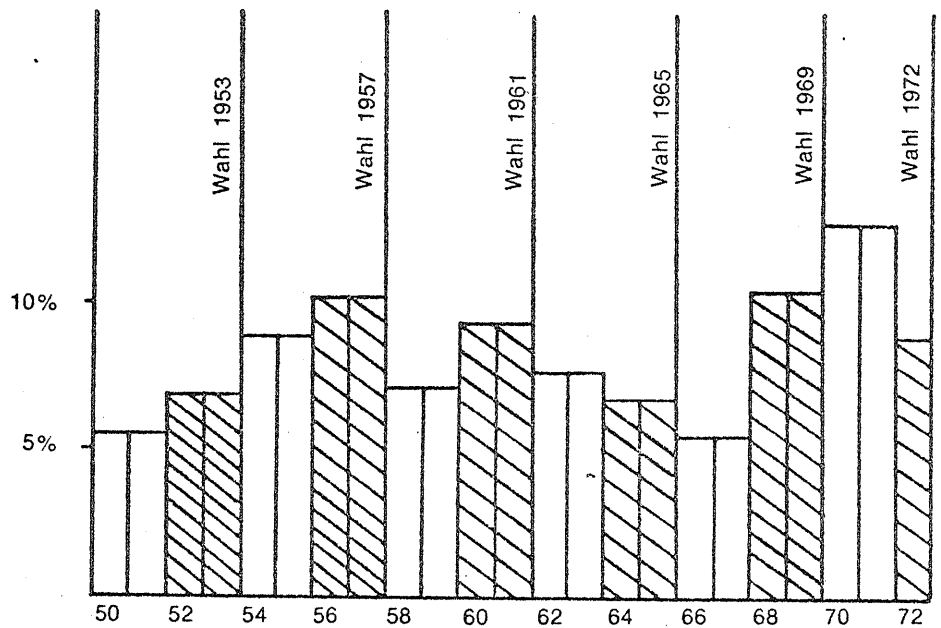
Ähnliches gilt für den zeitlichen Verlauf der Inflationsraten, der in Figur 4 dargestellt ist. Die Preissteigerungen scheinen trendmäßig zuzunehmen; in den Wahljahren ist (mit Ausnahme von 1968/69) *keine Verminderung* der Inflationsraten gegenüber den beiden jeweils vor- und nachgelagerten Jahren festzustellen.

Warum ist es bei uns anders?

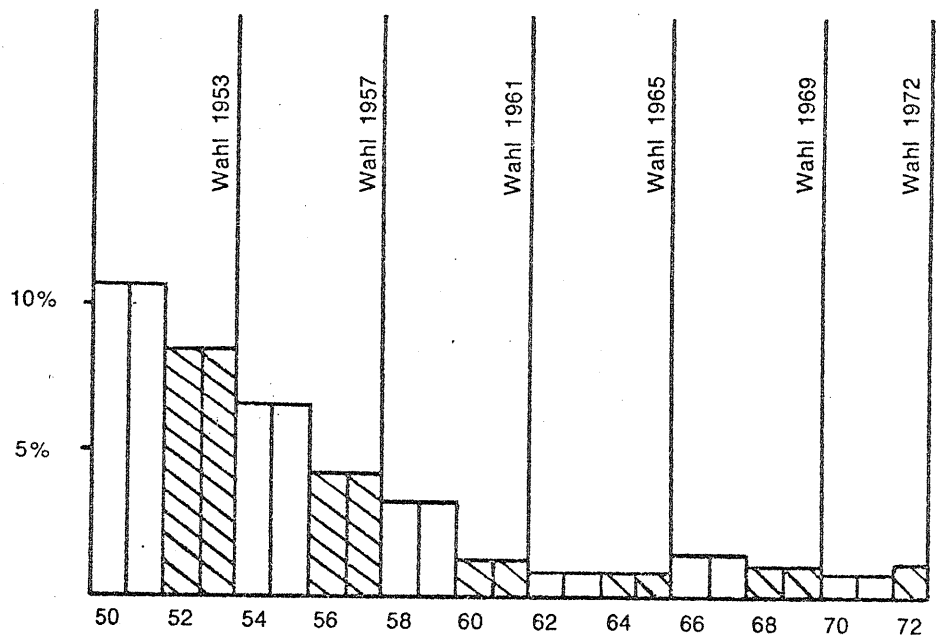
Es bieten sich verschiedene Erklärungsmöglichkeiten dafür an, daß in der Bundesrepublik – im Unterschied zu anderen demokratischen Ländern – aus den wichtigsten makroökonomischen Zeitreihen kein eindeutiger politischer Konjunkturzyklus ersichtlich ist:

1. Wie bereits erwähnt, sind mögliche kurzfristige Schwankungen innerhalb einer Wahlperiode durch starke Trends in der Arbeitslosenrate (1950–1963) und in der Zuwachsrate des Preisniveaus (gesamte Periode) überlagert.
2. Die Konjunkturschwankungen in der Bundesrepublik sind wegen der starken *Exportabhängigkeit* der Inlandproduktion wesentlich durch die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland geprägt. Dies wiederum kann einen möglichen politischen Zyklus in den Hintergrund drängen.
3. Bis 1966/67 wurde in der Bundesrepublik keine nennenswerte Konjunkturpolitik zur Beeinflussung der erwähnten makroökono-

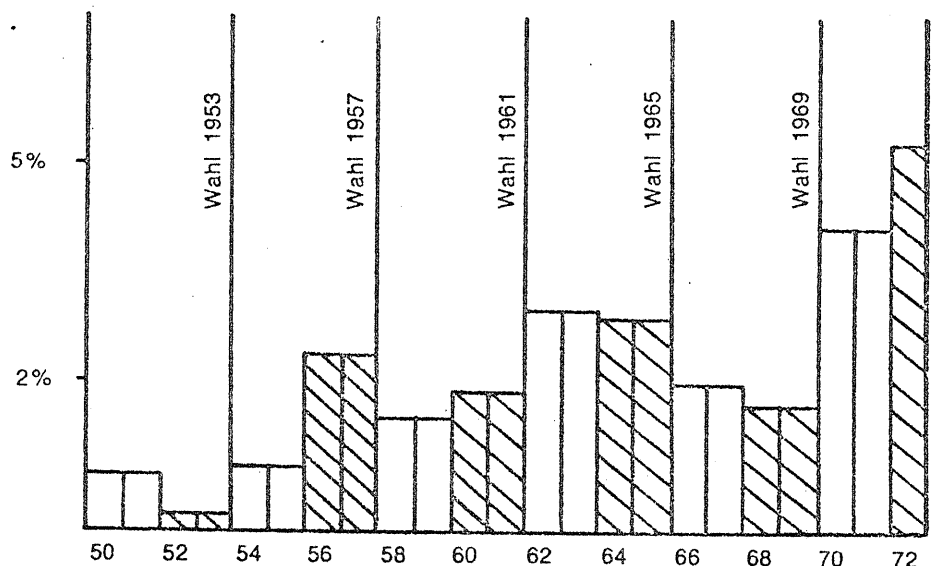
Figur 2 Wachstumsrate des nominal verfügbaren Einkommens



Figur 3 Arbeitslosenquote (in Prozent)



Figur 4 Inflationsrate



nomischen Variablen betrieben. Hauptziel der Wirtschaftspolitik war der *Budgetausgleich*. Ein systematischer Versuch zur Konjunktursteuerung zum Zwecke der Verbesserung der Wiederwahlichancen wäre daher bestenfalls danach festzustellen.

4. In der Bundesrepublik finden innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages regelmäßig *Landtagswahlen* statt; auf diese hat die Bundesregierung bei ihrer Konjunkturpolitik Rücksicht zu nehmen. Es ist daher – im Vergleich zu Demokratien, in denen keine derartigen Zwischenwahlen existieren – von vornherein ein weniger ausgeprägter politischer Zyklus während der Wahlperioden des Bundestages zu erwarten.

Nicht nur Wahlen begründen politische Eingriffe

Bisher wurde ausschließlich von politischen Konjunkturzyklen während der Legislaturperioden gesprochen. Es sind jedoch auch andere Gründe denkbar, warum eine Regierung bewußt Schwankungen im Wirtschaftsablauf hervorrufen könnte. Der polnische Nationalökonom *Kalecki* hat z. B. eine auf der marxistischen Lehre aufgebaute Theorie entwickelt: Die von den Kapitalisten beherrschte Regierung ergreift bei anhaltender Hochkonjunktur deflationäre Maßnahmen, weil sich bei Vollbeschäftigung die politische Macht zugunsten der Arbeiter verschiebt. Falls eine länger dauernde Rezession eintritt, führt die Regierung expansive Maßnahmen durch, um die gefallenen Unternehmergewinne wieder zu erhöhen.

Schwankungen auch in sozialistischen Planwirtschaften

Vom Staat hervorgerufene Schwankungen der Wirtschaft existieren nicht nur in demokratischen Marktwirtschaften, sondern ebenso in sozialistischen Planwirtschaften. Sie gehen dort jedoch auf ganz *andere Ursachen* zurück: Der von der zentralen Bürokratie entworfene Plan gerät über kurz oder lang mit der *Realität in Konflikt*, und dies führt zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Der sich verschlechternde Konsumstandard der Bevölkerung zwingt die Planbehörde zu einer Revision ihrer ursprünglichen Vorstellungen und schließlich zur Ausarbeitung eines neuen Planes. Die damit verbundenen abrupten Änderungen in der Wirtschaftspolitik führen zu ausgeprägten politisch verursachten Konjunkturzyklen.

Literaturhinweise

Bank, H. P.: Die Sozialgesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland und ihr zeitlicher Zusammenhang mit den Wahlterminen seit 1949. *Recht der Arbeit*, 4/1970, S. 101 ff.
 Bajt, A.: Investment Cycles in European Socialist Economies: A Review Article. *Journal of Economic Literature* 9/1971, S. 53 ff.
 Ben-Porath, Y.: The Years of Plenty and the Years of Famine: A Political Business Cycle. *Kyklos* 28/1975, S. 400 ff.

Blinder, A. S., and Solow, R. M.: Analytical Foundations of Fiscal Policy. In: Blinder et al., *The Economics of Public Finance*. Brookings Institution, Washington D.C. 1974, S. 3 ff.

Brunner, K.: Die „Monetaristische Revolution“ der Geldtheorie. In: Peter Kalmbach (ed.), *Der neue Monetarismus*. Nymphenburger Verlagshandlung, München 1973, S. 70 ff.

Feiwel, G. R.: Reflection on Kalecki's Theory of Political Business Cycle. *Kyklos* 26/1974, S. 21 ff.

Frey, B. S., and Lau, L. J.: Towards a Mathematical Model of Government Behavior. *Zeitschrift für Nationalökonomie* 28/1968, S. 355 ff.

Hansen, B.: Fiscal Policy in Seven Countries 1955–1965. OECD, Paris 1969.

Kalecki, M.: Political Aspects of Full Employment. *Political Quarterly* 14 (Oct./Dec. 1943), S. 322 ff. Deutsch: Politische Theorie der Vollbeschäftigung. In: Frey und Meißner (Hrsg.), *Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie*. Athenäum, Frankfurt 1974, S. 176 ff.

Liefmann-Keil, E.: Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt. In: H. Haller et al. (eds.), *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus*. Mohr (Siebeck), Tübingen 1970, S. 483 ff.

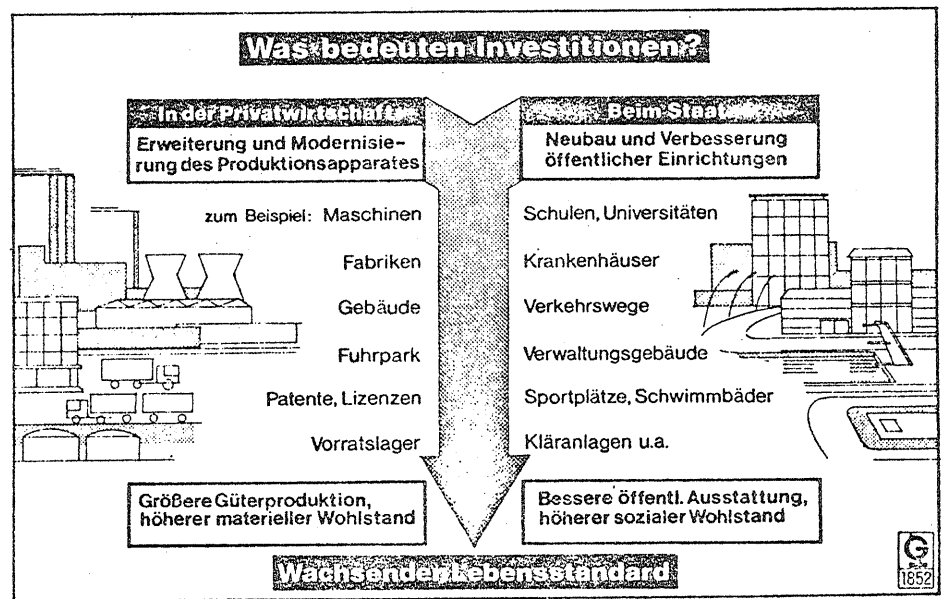
Liefmann-Keil, E.: Politische Ökonomie der Generations- und Wahlzyklen. In: Bombach, Frey, Gahlen (eds.), *Neue Aspekte der Verteilungstheorie*. Mohr, Tübingen 1974, S. 183.

Lindbeck, A.: Fiscal Policy as a Tool of Economic Stabilization – Comments to an OECD Report. *Kyklos* 23/1970, S. 7 ff.

Lindbeck, A.: Business Cycles, Politics and International Economic Dependence. *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review* 2/1975, S. 53 ff.

Nordhaus, W. D.: The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 1975, S. 169 ff.

Snyder, W. W.: Measuring Economic Stabilization: 1955–1965. *American Economic Review* 60/1970, S. 924 ff.



Sicherung der Zukunft

Investitionen – um diesen Begriff aus der Fachsprache der Wirtschaftler sind Redeschlachten entbrannt, mit diesem Wort wird Politik gemacht. Das wäre kaum möglich, wenn nicht die herrschende Wirtschaftsfraude so überaus deutlich gemacht hätte, wieviel von diesen Investitionen abhängt. Was also sind Investitionen? Für die private Wirtschaft läßt sich der Begriff leicht verständlich machen: Investitionen nennt man den Aufwand für die Erneuerung, Erweiterung oder Verbesserung des Produktionsapparates. Das Ziel solcher Anstrengungen ist klar; es geht darum, in Zukunft mehr, besser oder billiger zu produzieren, sei es, um die Nachfrage befriedigen zu können, sei es, um im Konkurrenzkampf oben zu bleiben. Die Früchte kommen allen zugute. Die Verdiener

können mehr verdienen, die Verbraucher mehr kaufen und die Unternehmen höhere Gewinne machen. Mit wachsenden Investitionen steigt also auch der materielle Wohlstand.

Aber nicht nur die Wirtschaft investiert, sondern auch der Staat – nur daß sich der Nutzen seiner Investitionen nicht immer so handgreiflich zeigt wie in der Wirtschaft. Der „Ertrag“ einer neuen Schule sind bessere Lernbedingungen für unsere Kinder, der Ertrag einer neuen Autofabrik hingegen mehr oder bessere Autos. Gerade die letzten Jahre haben vielen Bürgern den Blick dafür geschärft, daß öffentliche Investitionen für den Lebensstandard nicht weniger wichtig sind als private. Um beim Auto zu bleiben, der PS-stärkste Traumwagen taugt nur gerade so viel, wie das öffentliche Straßennetz wert ist.

Globus