

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Die Fiktion vom Produktionspotential

Gerhard Maier-Rigaud, Bonn

Seit dem Übergang von der Zins- zur Mengensteuerung steht die Geldpolitik vor einem früher unbekanntem Problem. Welchen Maßstab soll sie für die Ausdehnung der Geldmenge wählen? Unumstrittenes Ziel der Wirtschaftspolitik ist die Auslastung der Produktionsfaktoren bzw. des Produktionspotentials der Volkswirtschaft. Diese Norm ist richtigerweise Grundlage der Geldmengenpolitik. Doch wie groß ist das Produktionspotential und seine jährliche Veränderung?

Die Änderungen der Bestandsgröße Produktionspotential vollziehen sich naturgemäß sehr langsam. Daher kann man offenbar bei der Berechnung des Potentials für das jeweils nächste Jahr keine gravierenden Fehler machen. Dies mag erklären, weshalb z. B. die Schätzungen von Sachverständigenrat und Bundesbank trotz großer methodischer Unterschiede nahe beisammenliegen. Insgesamt scheint das Produktionspotential also eine recht solide Basis für die Ableitung des Geldmengenziels zu sein¹. Doch so einfach ist die Sache nicht.

Selbst wenn man die Potentialschätzungen unter methodischen und statistischen Gesichtspunkten für richtig hält, bleiben Probleme. Erstens ist die herrschende Vorstellung nicht haltbar, eine am Produktionspotential orientierte Geldmengensteuerung trage zur Erreichung des „geraden Pfades normaler monetärer Expansion“ (SVR) bei². Und zweitens paßt die wirtschaftspolitische Orientierung an einem wie auch immer geschätzten Potential nicht zu einem in seiner Entwicklung grundsätzlich offenen Wirtschaftssystem. Das sind zweifellos schwere Vorwürfe. Sollten sie sich als richtig erweisen, so wäre sicherlich mehr in Frage gestellt als nur technische Probleme der Ableitung des Geldmengenziels.

Zunächst ein einfaches, konstruiertes Beispiel. Der Konjunkturzyklus dauere sieben Jahre und wiederhole sich völlig regelmäßig. Das durchschnittliche Wachstum über den Siebenjahreszyklus hinweg liege bei knapp 3%. Zur Berechnung des Potentials werde ein gleitender Zehnjahresdurchschnitt der realen Wachstumsrate des Sozialprodukts verwendet³. Aus der Tabelle ist un-

mittelbar ersichtlich, daß das Potentialwachstum ebenfalls zyklischen Schwankungen unterworfen ist. Je nachdem, welcher Zehnjahreszeitraum herausgegriffen wird, liegt das Potentialwachstum im Extremfall (näherungsweise) bei 2,1 oder 3,6%. Die potentialorientierte Geldpolitik legt also ein eigenes zyklisches Muster um den gedachten Trend. Dies ist *nur* dann nicht der Fall, wenn sich der Zyklus gleichförmig wiederholt und genau der Stützperiode entspricht oder zwei Zyklen in die Stützperiode fallen⁴. Theoretische Grenzfälle also, auf die sich praktische Politik keinesfalls stützen kann.

Es gibt aber auch Niveaueffekte. Der alte Siebenjahresdurchschnitt wird nämlich nur in Ausnahmefällen erreicht. Würde die Geldmengensteuerung beispielsweise im 15. Jahr einsetzen, so könnten die hohen Wachstumsraten der Jahre 15 bis 18 nicht erreicht werden, da der gleitende Zehnjahresdurchschnitt ein dauerhaft niedrigeres Potentialwachstum anzeigen und geldpolitisch schließlich auch erzwingen würde. Im konkreten Fall gibt es natürlich keine Möglichkeiten heraus-

¹ „Die Entwicklung des Produktionspotentials stellt die Größe dar, die mit den geringsten Unsicherheiten zu schätzen ist.“ Armin R o h d e : *Ist das Geldmengenziel für das Jahr 1982 angemessen?*, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 62. Jg. (1982), H. 2, S. 83.

² Diese Auffassung ist schon von Flassbeck in seiner Kritik des herrschenden Theoriegebäudes vertreten worden. Vgl. Heiner F l a s s b e c k : *Was ist Angebotspolitik?*, in: Konjunkturpolitik, H. 2/3 (1982), S. 132, Anm. 112.

³ Es ist für unsere Zwecke irrelevant, ob man diese Rate unmittelbar verwendet oder wie der Sachverständigenrat den Trend der Kapitalproduktivität mit dem Bruttoanlagevermögen multipliziert.

⁴ So ist der Sachverständigenrat von einem Fünf-Jahres-Zyklus bei der Festlegung der Länge seiner Stützperiode ausgegangen. Im Jahresgutachten 1976/77 heißt es auf S. 201: „Als Stützbereich für die Trendberechnung wird eine gleitende Periode von konstanter Länge angenommen, die die Dauer von etwa zwei Konjunkturzyklen umfaßt.“ Die Bundesbank hat wegen des konjunkturellen Einbruchs in der ersten Ölkrise und des anschließenden Anpassungsprozesses ihr Verfahren umgestellt und verlängert nun die 1962 beginnende Stützperiode jeweils um ein Jahr. Der zyklische Einfluß wird dadurch geringer, das Problem als solches allerdings nicht eliminiert. Vgl. Monatsbericht Oktober 1981, S. 38.

Dr. Gerhard Maier-Rigaud, 41, ist Referent in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft. Er gibt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung wieder.

Berechnung des Produktionspotentials

Jahr	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wachstumsrate BIP	3	5	7	4	2	0	-1	3	5	7
Jahr	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Wachstumsrate BIP	4	2	0	-1	3	5	7	4	2	0
Potentialwachstum	3.5	3.6	3.3	2.6	2.1	2.2	2.7	3.5	3.6	3.3

zufinden, welches die „richtige“ Stützperiode und wie groß dieser Niveaueffekt ist.

Ein niedrigerer Trend kann sich aber nicht nur aus der Mechanik der Potentialrechnung, sondern auch aus einmaligen exogenen Störungen ergeben. Fallen beispielsweise in die Stützperiode zwei durch Ölpreisschocks ausgelöste wachstumsschwache Perioden, so wird das berechnete Potentialwachstum dauerhaft auf einem niedrigeren Niveau liegen und auch dann noch der Geldpolitik zugrunde gelegt, wenn das System die exogene Störung – bei einer anderen geldpolitischen Orientierung – längst überwunden hätte.

Ganz generell gilt: Die Wachstumsrate des Produktionspotentials ist nicht nur zyklischen Schwankungen wegen der Berechnungsmethode unterworfen, sie schreibt auch alle in der Stützperiode eingetretenen Störungen (exogene und endogene, erkannte und nicht erkannte) und alle wirtschaftspolitischen Fehler und Versäumnisse fort. Das für die Ableitung des Geldmengenziels so sicher und plausibel scheinende Produktionspotential erweist sich als statistisches Konstrukt ebenso unbrauchbar für eine Verstetigungspolitik wie ein *dehnbares Metermaß in der Hand des Ingenieurs*⁵. Wenn schon das Produktionspotential solche Fehlerquellen enthält und die Größenordnungen der anderen Komponenten für die Ableitung des Geldmengenziels ohnehin in Frage gestellt werden können, so ist in der Kumulierung eine ins Gewicht fallende Fehlorientierung der Geldmengenpolitik nicht auszuschließen. Da sich Richtung und Umfang der Fehlorientierung weder empirisch noch theoretisch abgreifen lassen, weiß die Geldmengenpolitik nicht, was sie verhindert.

Künstliches und Obsoletes

Kann es einen Ausweg aus diesem Dilemma der *potentialorientierten Geldpolitik* geben? Haben wir nicht eine ökonomische Theorie und ein ganzes Bündel von Informationen, die es uns gestatten, das Zufällige vom Trend zu unterscheiden und neuen Entwicklungen

Rechnung zu tragen? Die Bundesbank⁶ hat im Monatsbericht vom Oktober 1981 gezeigt, daß sie bei der Berechnung des Produktionspotentials nicht formalistisch am statistischen Datenmaterial hängt, sondern durchaus das dauerhafte vom „künstlich“ übersteigerten, das obsolete vom noch einsetzbaren Potential zu trennen versucht. Nach Einschätzung der Bundesbank kann man heute im Vergleich zu den frühen siebziger Jahren beispielsweise nicht mehr von einer unvermeidbaren Fluktuations- oder Friktionsarbeitslosigkeit von teilweise weniger als 1 % der abhängigen Erwerbspersonen ausgehen. Der Sockel an unvermeidbarer Arbeitslosigkeit sei heute aufgrund erheblicher struktureller Diskrepanzen zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt gestiegen. Die gesunkene Mobilität der Arbeitskräfte, das Qualifikationsniveau und schließlich Arbeitslose, die sich nur zur Sicherung von bestimmten Ansprüchen arbeitslos gemeldet haben, machten es notwendig, eine höhere unvermeidbare Sockelarbeitslosigkeit anzunehmen. Daher korrigiert die Bundesbank das Arbeitspotential nach unten. Gleichzeitig berücksichtigt sie nicht die in früheren Phasen überhitzter Wirtschaftstätigkeit erreichten Beschäftigungsniveaus.

Ähnlich verfährt die Bundesbank bei der Berechnung des potentiellen Kapitalstocks. Wegen der schwachen Investitionstätigkeit habe sich die Altersstruktur des Kapitalstocks der Wirtschaft in den letzten Jahren nachhaltig verschlechtert. Die Anlagenabgänge nähmen zu. Durch die beschleunigten strukturellen Anpassungszwänge seien zusätzlich Teile des Anlagenbestandes obsolet geworden. Ferner dürften Investitionen im Umweltschutz und zur Energieeinsparung in der *Potentialrechnung nicht berücksichtigt werden, da sie nicht zur Ausweitung der Produktionskapazität beitragen*⁷. Hinzu komme die beobachtete Tendenz einer rückläufigen Auslastung der Sachkapazitäten. All dies sind für die Bundesbank Gründe, auch den potentiellen Kapitalstock nach unten zu korrigieren.

Zirkelschluß

Das so geschätzte Produktionspotential ist somit weit mehr als der statistische Durchschnitt des Wachstums in der Stützperiode. Es ist das Ergebnis von unterstellten Wirkungszusammenhängen und Interpretationen

⁵ Extreme Monetaristen werden dieser Kritik vielleicht sogar zustimmen können. Sie wollen ohnehin eine einmal bestimmte Geldmengenwachstumsrate in die Verfassung schreiben. Doch auch diese Rate ist willkürlich und ökonomisch nicht zu begründen.

⁶ Um Mißverständnissen vorzubeugen. Es geht insgesamt in diesem Aufsatz nicht um eine Kritik an geldpolitischen Instanzen. Sie sind nur von der monetaristischen Konterrevolution zur Mengensteuerung getrieben worden und versuchen, mit dieser neuen Politikorientierung zurechtzukommen. Zu kritisieren sind die Vordenker dieser Politik.

⁷ Eine zur Zeit noch allgemein herrschende Auffassung.

der wirtschaftlichen Entwicklung. Nur von daher sind solche „Korrekturen“ zu rechtfertigen. Konkreter: die heute herrschenden Vorstellungen beispielsweise über die Ursachen der Arbeitslosigkeit, über das Tempo des Anpassungsprozesses und über die auf absehbare Zeit bei weiteren Stabilitätsfortschritten erreichbaren Wachstumsraten determinieren das Produktionspotential. Anders formuliert heißt das: was Ökonomen heute an Wachstum kurzfristig für realisierbar halten, wird zur Vorgabe für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, zum Maßstab und Ziel der Geldpolitik. Dies kann fatale Folgen haben, wenn die Ökonomen sich irren, d. h. von falschen Theorien ausgehen oder – wie meistens in einer Phase lang anhaltender Rezession – ihre gesamtwirtschaftlichen Perspektiven von einem allgemein herrschenden Pessimismus bewußt oder unbewußt beeinflusst sind. Die an einem „zu niedrig“ geschätzten Potential orientierte Geldmengensteuerung produziert nämlich fortlaufend ihre eigene empirische Evidenz, denn das anvisierte Produktionspotential kann nicht oder nur unwesentlich überschritten werden. Die beobachteten Trends auf dem Arbeitsmarkt und beim Kapitalstock erweisen sich sogar als zunehmend stabil, da das deswegen heruntergerechnete Potential die Geldpolitik systemnotwendig zu einem restriktiveren Kurs zwingt, der seinerseits das Potential wieder verkleinert. Das Wirtschaftssystem mag sich noch so sehr destabilisieren, die Einkommen mögen noch so sehr sinken und die Arbeitslosigkeit steigen, immer gibt es eine richtige Geldmenge, die zu dieser Entwicklung paßt.

Eine strikt am Produktionspotential orientierte Geldmengenpolitik ist daher immun gegenüber dem Verlauf einer jeden Krise, sie kann sich durch das Potentialkonzept von wirtschaftspolitischer Verantwortung freizeichnen. Doch soweit braucht es nicht zu kommen, wenn klar ist, was potentialorientierte Geldmengenpolitik im Grunde bedeutet und auf welchem Zirkelschluß ihre scheinbare Unanfechtbarkeit beruht.

Gesamtwirtschaftliches Planziel

Die aus dem Produktionspotential abgeleitete wirtschaftspolitische Norm bedeutet entweder die vorbehaltlose Akzeptanz früherer Trends als wirtschaftliches Optimum oder aber die Annahme, Ökonomen könnten aus der tatsächlichen Entwicklung anhand von theoretischen Vorstellungen einzelne Phasen herauschneiden und die Gewichte verschieben, um auf diese Weise nachträglich ein Optimum zu konstruieren. Die Implikationen sind bei beiden Vorgehensweisen so enorm, daß man sich wundern mag, in der Literatur nichts zu diesem Problem zu finden. Direkt gefragt würde es jedermann schwerfallen, einen Zehnjahreszeitraum unserer Wirt-

schaftsgeschichte spontan als optimal einzustufen. Selbst die 50er Jahre erscheinen uns nur aus heutiger Sicht als goldene Jahre. Wer die Wirtschaftspresse jener Zeit nachliest, bekommt ein anderes Bild. Manches hätte man anders machen sollen, und manches wurde vielleicht zu spät gemacht, aber niemand kann sagen, wie dann das Ergebnis ausgesehen hätte.

Wir können einfach das optimale Ergebnis des marktwirtschaftlichen Systems nicht kennen, weil wir überhaupt keine absoluten Kriterien haben und unsere Einsichten in die Komplexität des Marktsystems rudimentär sind. Sobald man von dieser Position abweicht, bewegt man sich im Normativen. Man stellt ein gesamtwirtschaftliches Planziel auf für ein offenes, in seiner Entwicklung grundsätzlich unbestimmtes System. Es ist schon erstaunlich, daß gerade Monetaristen, die sich allesamt betont als Marktwirtschaftler verstehen, diese fundamentale Einsicht übersehen. Aber was sollte ein Monetarist anderes machen, als die Vergangenheit und seine Interpretation der eingetretenen Entwicklung zum Maß aller Wirtschaftspolitik zu nehmen?

Was ist ein Trend?

Monetaristen werden gegen diese Argumentation die ökonomischen Trends ins Feld führen und auf deren Stabilität und statistische Evidenz verweisen. Doch damit tauchen neue Probleme auf. Wann ist ein Trend ein Trend? Ist es eine Entwicklung, die seit zwei, zwanzig oder seit zweihundert Jahren beobachtet wird? Welche Zeitspanne die richtige ist, hängt sicher mindestens von der Art des beobachteten Phänomens ab. Aber auch dies hilft nicht sonderlich weiter. Ist eine Bevölkerungsentwicklung, die zwanzig Jahre anhält, ein Trend, oder ab welchem Zeitraum ist eine steigende Arbeitslosigkeit ein Trend? Genügen bei der Arbeitslosigkeit, der Kapazitätsauslastung oder der Produktivitätsentwicklung zwei, drei Jahre, um von einem Trend zu sprechen? So einfach findet sich offensichtlich kein geeignetes Kriterium für die Definition eines Trends. Und doch, jeder Statistiker kann Trends berechnen, und die Existenz von Trends oder Tendenzen des wirtschaftlichen Wandels kann kaum in Frage gestellt werden. „Trends gibt es, oder genauer gesagt, die Annahme von Trends ist oft ein nützliches statistisches Hilfsmittel. Aber Trends sind keine Gesetze: wir können zwar Gesetze, nicht aber die bloße Existenz von Trends zur Grundlage wissenschaftlicher Prognosen machen (wie jeder vorsichtige Statistiker weiß). Ein Trend . . . der durch Jahrhunderte und sogar Jahrtausende anhielt, kann sich innerhalb eines Jahrhunderts oder noch schneller ändern.“⁸

⁸ Karl R. Popper: Das Elend des Historizismus, 5. verb. Aufl., Tübingen 1979, S. 90 f.

Erst wenn ein Trend auf ein (ökonomisches) Gesetz oder ein System von Gesetzen zurückgeführt werden könnte, wären wir berechtigt, ihn als Grundlage für Potentialprognosen zu verwenden. Welche Gesetze oder welche Bedingungen lassen sich angeben für einen Trend der Bevölkerungsentwicklung, der Arbeitslosigkeit, der Kapazitätsauslastung usw.? Man wird sicher zahlreiche mögliche Umstände ausfindig machen können, die zu einer bestimmten Entwicklung führten und sie erklären könnten. Ebenso wird man auch Bedingungen sich vorstellen können, unter denen der Trend verschwinden würde – und eigentlich ist dies eine zentrale Aufgabe der Wissenschaft. Aber gerade das kann der Monetarist nicht tun. „Er glaubt fest an seinen Lieblingstrend, und Bedingungen, unter denen dieser verschwinden würde, sind für ihn undenkbar. Das Elend des Monetarismus, könnte man sagen, ist das Elend der Phantasielosigkeit.“⁹ Und noch etwas kommt hinzu. Da der Monetarist alle Beobachtungen im Lichte seines Trends interpretiert, wird er seine Theorie immer bestätigt finden. Wird der „Trend“ gar zur Orientierungsgröße der Politik, so ist der Zirkelschluß perfekt. Die Politik erzwingt dann genau den Trend, der wiederum zur Basis zukünftiger Politik wird.

Anmaßung von Wissen

Nach alledem muß die Frage berechtigt erscheinen, ob es überhaupt so etwas wie ein Produktionspotential als wirtschaftspolitische Orientierungsgröße in einer Marktwirtschaft geben kann. Stellen wir uns den glücklicherweise hypothetischen Fall vor, es gäbe schon fünfzig Jahre potentialorientierte Geldpolitik. Mit welchem Produktionspotential hätte wohl die Reichsbank für die Jahre 1932 folgende gerechnet? Hätte sie die 20er Jahre als Basis genommen, wären wir wohl nie aus der

⁹ Karl R. Popper: a.a.O., S. 102 (im Original steht natürlich statt Monetarismus Historizismus).

Weltwirtschaftskrise herausgekommen. Oder nehmen wir das Jahr 1949. Was gab es damals im zerstörten Deutschland für ein Produktionspotential, und wie viele der Arbeitslosen wären einfach als strukturell arbeitslos angesehen worden? In dieser Stunde Null der Wirtschaftspolitik ist potentialorientierte Geldmengensteuerung praktisch schon kaum möglich, denn wo kein „Trend“ ist, kann auch nichts fortgeschrieben werden. Auf jeden Fall aber hätte damals noch niemand an das sogenannte Wirtschaftswunder geglaubt – auch nicht die Bank deutscher Länder –, und allein daher wäre es auch verhindert worden. Vielleicht genauso, wie wir uns heute keinen kräftigen Aufschwung vorstellen können und ihn eben dadurch geldpolitisch auch nicht zulassen.

Die Wirtschaft ist ein offenes System. Es geht nicht darum, einem irgendwie geschätzten Potential an Produktionsfaktoren soviel Geld zur Verfügung zu stellen, daß es „normal“ ausgelastet werden kann. Dies ist eine rein statische Sicht, auch wenn das Ganze sich auf einem „Trend“ abspielen soll. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es vielmehr, die Bedingungen so zu gestalten, daß das System atmen und sein Produktionspotential ausdehnen kann. Von Marktwirtschaftlern wird allgemein die Ansicht vertreten, daß der Wettbewerb das effiziente Entdeckungsverfahren (Hayek) ist. Ihm verdanken wir unseren Wohlstand. Warum sollte dies, auf das Produktionspotential einer Volkswirtschaft übertragen, wesentlich anders sein? Nicht Ökonometriker und professionelle Schätzer finden das zukünftige Produktionspotential heraus, sondern die Wirtschaftssubjekte in einem Verfahren des trial and error. Eine an der Fiktion Produktionspotential orientierte Geldmengensteuerung verhindert aber gerade diesen für die Entwicklung entscheidenden Prozeß. Es ist nichts anderes als „Anmaßung von Wissen“ (Hayek), das Ergebnis dieses Suchprozesses zu kennen und es als Orientierungsgröße der Wirtschaftspolitik zu verwenden.