

DEUTSCHE WIRTSCHAFT

Die Wirtschaftspolitik im Jahre 1951 I.

Allgemeiner Überblick

Wer unvoreingenommen einen Blick in die aus Anlaß des Jahreswechsels besonders stark angeschwollene wirtschaftspolitische Publizistik wirft, der muß bestürzt sein über den intoleranten, ja feindseligen und unversöhnlichen Ton, der in zunehmendem Maße die wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen beherrscht. Dabei gehören die jeder Sachlichkeit Hohn sprechenden polemischen Entgleisungen noch nicht einmal zu den schlimmsten Entartungen der wirtschaftspolitischen Diskussion, Was soll der Leser davon denken, wenn ein führender Wirtschaftspolitiker in einer namhaften deutschen Wirtschaftszeitung den wirtschaftspolitischen Gegner der Lüge und bewußten Brunnenvergiftung bezichtigt? Unterstrichen wird dieser beachtliche Tiefstand der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung noch durch die ihr anhaftende Atmosphäre zunehmender Begriffsverwirrung. Schlagworte, unter denen jeder etwas anderes versteht, und hohle Phrasen lassen alle Dinge nebelhaft und verschwommen erscheinen.

Diese Intoleranz und Unsachlichkeit ist eine ernste Gefahr für die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung. Denn was ist die Folge einer solchen Form wirtschaftspolitischer Auseinandersetzung? Feststellungen wie die, daß die gegnerische Auffassung völlig unsinnig sei und für eine Lösung des ordnungspolitischen Problems nicht in Frage käme, müssen natürlich zu einer weiteren Verhärtung der Fronten führen. Damit ist aber bereits der erste Schritt getan zu dem, was man treffend „Radikalisierung der Gegensätze“ nennen könnte. Die abweichenden Auffassungen des Gegners werden herausgestellt, überbetont, und der aufgebauschte Gegensatz erlangt nun ein Gewicht, das ihm bei ruhiger und objektiver Betrachtung überhaupt nicht zukommt.

Aber das ist nicht alles. Eine solche „Radikalisierung der Gegensätze“ führt unweigerlich zu einem völlig wirklichkeitsfremden Prinzipienmonismus. Da man ja die Konzeption des wirtschaftspolitischen Gegners in Bausch und Bogen ablehnt, muß man notwendigerweise das eigene Prinzip verabsolutieren. Es gibt dann kein Miteinander der Prinzipien mehr, kein „Sowohl-als-auch“, sondern nur noch ein „Entweder-oder“. Man ist gezwungen, sich zu entscheiden: — schwarz oder weiß, Freiheit oder Zwang, Kapitalismus oder Kol-

lektivismus, Marktwirtschaft oder Planwirtschaft. Dabei entgeht diesem Extremismus die ganze Mannigfaltigkeit der Welt, die immer vorhandene Fülle von Übergängen, die nirgendwo ein „Entweder-oder“ rechtfertigt. Man sieht dann nicht mehr, daß etwa das marktwirtschaftliche Prinzip in voller Reinheit noch nie verwirklicht war und auch nicht sein wird, sondern, daß markt- und planwirtschaftliche Prinzipien immer nebeneinander ihre Ordnungsfunktion erfüllt haben. Das Endprodukt der Entwicklung ist jener Dogmatiker, der die Wirklichkeit durch eine Brille aus Rillenglas sieht und für den wirtschaftspolitische Entscheidungen keine Zweckmäßigkeitsfragen, sondern Glaubensfragen sind. Damit ist jedoch die Grenze zur Metaphysik überschritten. Es ist kein Zufall, daß die zweifelhafte Blüte der Dogmatik dort nicht gedeihen kann, wo Sachlichkeit, Toleranz, Unvoreingenommenheit und Weltoffenheit das Feld beherrschen. Wenn man die wirtschaftspolitischen Probleme des vergangenen Jahres überblickt, so kann es keinen Zweifel darüber geben, daß der vorbehaltlose Glaube an die alleinige Gültigkeit und Alleinherrschaft des marktwirtschaftlichen Prinzips bei vielen seiner Anhänger starken Erschütterungen ausgesetzt war. Es wäre aber verfehlt, sich über die Zahl und das politische Gewicht der trotzdem Gläubigen zu täuschen. Wirtschaftsminister Erhard selbst bekennt in einem Rückblick auf das Jahr 1951, daß nur die „Besessenheit des Glaubens“ ihn in kritischen Situationen befähigt habe, den Beschwörungen und Forderungen, von Freund und Feind zu widerstehen. Gewiß ist ein solch glaubensstarker Dogmatismus auf manchen Lebensgebieten von Vorteil, in der Wirtschaftspolitik ist er jedoch von höchst zweifelhaftem Wert. Ohne Zweifel findet eine Reihe wirtschaftspolitischer Fehlentscheidungen und Versäumnisse in dieser „Um-jeden-Preis“-Haltung ihre Erklärung: Die verhängnisvolle Auffassung des Engpaßproblems als eines Preisproblems und der Versuch einer marktkonformen Lösung, der bei den in erster Linie mitwirkenden exogenen Faktoren hoffnungslos sein mußte und wirksame Maßnahmen in so folgenschwerer Weise verzögert hat; ferner die forcierte Liberalisierungspolitik, die zu einem frühzeitigen Zahlungsbilanz - Ungleichgewicht führte; schließlich auch die durch dogmatische Bedenken liberaler Wirtschaftspolitiker stark verzögerte Verordnung über Herstellung, Lieferung und Bezug von

Eisen- und Stahlerzeugnissen. Diese wenigen Beispiele zeigen eines sehr deutlich: die Wirklichkeit kümmert sich nicht im entferntesten um die dogmatischen Bekenntnisse der Wirtschaftspolitiker, und die von ihr erzwungenen Zugeständnisse sind deshalb nicht weniger real, wenn man in dogmatischer Strenge — wenn auch mit schlechtem Gewissen — bei „planwirtschaftlichen Entgleisungen“ sein Gesicht zu wahren sucht. Ja das schlechte Gewissen gegenüber dem eigenen Glaubensbekenntnis hat darüber hinaus die Wirkung, daß man bei dem erzwungenen Rückgriff auf die dem eigenen Dogma zuwiderlaufenden und von der eigenen Propaganda immer wieder diskriminierten nicht-marktkonformen Mittel der Wirtschaftspolitik meist viel zu spät handelt und dadurch den Wirkungsgrad der Mittel weiter entscheidend herabsetzt.

Noch ein weiteres starkes Hemmnis unserer Wirtschaftspolitik wurde im vergangenen Jahr besonders gut sichtbar. Jede Maßnahme, sei es zur Erreichung wirtschaftsverfassungspolitischer Fernziele oder auch zur Lösung aktueller wirtschaftspolitischer Fragen, wird meist schon im Stadium des Entwurfs zum Kampfobjekt der betroffenen Interessentengruppen. Nicht selten erblickt dann der Entwurf erst gar nicht das Licht der Öffentlichkeit. Kommt es dennoch zu einer öffentlichen Diskussion, so stellt es meist schon den günstigsten Fall dar, wenn die Maßnahme stark verwässert und mit großer Verspätung durchgeführt wird, wodurch natürlich die Wirksamkeit stark herabgesetzt, wenn nicht gar durch die inzwischen veränderte wirtschaftspolitische Lage ganz aufgehoben wird. Wer sich an den verheerenden Einfluß eines solchen Interessentenpluralismus in der Weimarer Republik erinnert, der muß von erster Sorge erfüllt werden über das bedrohliche Ausmaß, in dem Interessentenverbände aller Art, die alles andere als das Interesse des Verbrauchers vertreten, gegenwärtig versuchen, Einfluß auf wirtschaftspolitische Entscheidungen zu gewinnen.

Beides aber, dogmatische Beschränkung wirtschaftspolitischer Mittel und Interessentenpluralismus haben dazu geführt, daß man das Jahr 1951 unter wirtschaftspolitischem Aspekt das Jahr der halben und vertagten Entscheidungen nennen könnte. Daran ändert auch die mit nervöser Hast noch kurz vor Jahresschluß durchgeführte Verabschiedung des Investitionshilfsgesetzes für die Grundstoffindustrien nichts. Allzu viel ist wiederum der Zukunft überlassen worden und lastet als eine beachtliche Hypothek auf dem Gebäude der „sozialen Marktwirtschaft“. Baulandgesetz, Steuerreform, Lastenausgleich, Zentralbankgesetz, Schaffung eines funktionierenden Kapitalmarktes, Mitbestimmung der

Arbeitnehmer in der Wirtschaft und vor allem das seit Jahren überfällige Wettbewerbsgesetz sind nur einige der vertagten und damit immer dringlicher werdenden Entscheidungen. Besonders das immer mehr in den Vordergrund rückende Problem der Koordinierung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist nach wie vor ungelöst, ja es sind sogar weitere Zersplitterungen zu befürchten. Gelingt es aber nicht, diese Frage zufriedenstellend zu lösen, werden weiterhin von verschiedenen Instanzen ganz unterschiedliche Maßnahmen mit zum Teil konträrer Wirkung ergriffen, so ist damit eine der wichtigsten Voraussetzungen jeder wirksamen Wirtschaftspolitik überhaupt in Frage gestellt.

II. Einzelne Sektoren der Wirtschaftspolitik. Wirtschaftsverfassungspolitik

Am Anfang der neoliberalen Wettbewerbsgesetzgebung steht die Erkenntnis, daß gerade der Glaube an die sich selbst verwirklichende soziale Harmonie und die darin wurzelnde Maxime des „Laissez-faire“ zu einem völligen Versagen des alten Wirtschaftsliberalismus und zu vernichtenden sozialen Spannungen geführt hat. In seinem Ordnungsbild hat der Neoliberalismus aus dieser Erkenntnis die Folgerung gezogen, durch eine umfassende Monopolzertrümmerungs- und Dezentralisierungspolitik den Sektor der vollständigen Konkurrenz in der Volkswirtschaft um jeden Preis zu vergrößern und den unvermeidlichen Monopolsektor mit Hilfe eines Monopolamtes scharf zu überwachen. Damit mußte man sich die Gegnerschaft der Interessenten zuziehen, denen die Aufrechterhaltung des Status quo unmittelbare Vorteile brachte.

Der als „Josten-Entwurf“ bekannt gewordene erste Wettbewerbsgesetzentwurf, der in der Anlage noch jener radikalen Antimonopolpolitik entsprach, ist folgerichtig in der Hauptsache an dem Widerstand der Interessenten gescheitert und vor nunmehr bald drei Jahren sang- und klanglos zu Grabe getragen worden. Neue Entwürfe kamen und gingen. Die anfänglich noch durchgeführte Numerierung der Entwürfe ist längst aufgegeben. Die Pausen zwischen den einzelnen Entwürfen sind immer länger geworden. Auch die Presse scheint der dauernden Neuankündigungen müde geworden zu sein — die anfänglichen Leitartikel haben sich in kurze Stellungnahmen im Innern der Blätter verwandelt.

Daß mit der wachsenden Zahl der Entwürfe auch die antimonopolistische Tendenz immer „gemäßigter“ wurde, liegt bestimmt nicht an der Kompromißfreudigkeit des Bundeswirtschaftsministers, der nach seinen eigenen Worten der „unternehmerischen

Zwangswirtschaft“ ein genau so scharfer Gegner ist wie der „staatlichen“. Der ans die Mitte des vergangenen Jahres vom Bundeswirtschaftsministerium fertiggestellte vorläufig letzte Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zeigt so recht deutlich, in welchem ungewöhnlichem Maße sich das Bild einer neoliberalen Wettbewerbsordnung unter dem Druck ihrer Realisierungsschwierigkeiten bereits gewandelt hat. Die anfänglich sehr großen Machtbefugnisse des Monopolamtes sind stark geschmälert und zum Teil den Länderbehörden übertragen worden. Zwar hält auch dieser Entwurf noch an dem grundsätzlichen Monopolverbot mit Erlaubnisvorbehalt fest, aber das geschieht wohl mehr oder weniger nur noch aus dogmatischen Gründen. Dem ganzen Geist des Gesetzes würde jedenfalls eine grundsätzliche Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt besser entsprechen. Mit letzterer aber wäre man wiederum bei der von den Interessenten von Anfang an erstrebten Mißbrauchsgesetzgebung im Sinne des alten deutschen Kartellgesetzes von 1923 angelangt, und alles bliebe beim alten.

Nachdem die im Dezember geführten Verhandlungen auf dem Petersberg starke Meinungsverschiedenheiten zu den Auffassungen der Alliierten — besonders der amerikanischen Kartellsachverständigen — ergeben haben, ist die Zukunft auch dieses Entwurfs völlig offen. Damit hält der beklagenswerte Ordnungszustand, in dem sich die deutsche Wirtschaft seit der Währungsreform befindet, weiter an. Die Freisetzung der wirtschaftlichen Kräfte ist kein Verdienst, das man noch hoch einschätzen muß; das hat auch der alte Liberalismus mit seiner Maxime des „Laisser-faire“ fertiggebracht. Er ist damit allerdings im sozialen Abgrund gelandet. Wer den geistigen Nährboden der „sozialen Marktwirtschaft“ kennt und weiß, daß es in der Hauptsache die Wettbewerbsordnung ist, die die „soziale Marktwirtschaft“ von der „Laisser-faire“-Wirtschaft unterscheidet, der muß in den Feststellungen eines der konsequentesten Vorkämpfer des Neoliberalismus, Alexander Rüstow, mehr als eine ernste Warnung sehen. Rüstow beseheintete auf einer Unternehmertagung des vergangenen Jahres dem Bundeswirtschaftsminister zwar seinen guten Willen zur Verwirklichung der „sozialen Marktwirtschaft“, fand es aber um so bedauerlicher, daß alle diejenigen Teile des Programms, in denen sich der neue Liberalismus vom alten unterscheidet und die das Beiwort einer „sozialen“ Marktwirtschaft erst rechtfertigen, bisher nicht durchgeführt worden sind. Demnach gibt es also gegenwärtig zwar eine „freie“, aber keine „soziale“ Marktwirtschaft.

Investitionspolitik

Freisetzung aller Kräfte bei fehlender Wettbewerbsordnung und eine die Selbstfinanzierung einseitig begünstigende Steuerpolitik, die die ohnehin geringfügigen Ansätze für die Bildung eines Kapitalmarktes vollends zerstört, bilden den Hintergrund, auf dem sich bis zum Jahresschluß die Kapitalinvestitionen in der gewünschten „rein marktmäßigen“ Weise vollzogen. Da nun aber die wirtschaftliche Wirklichkeit der vergangenen Jahre mit allem anderen vergleichbar sein mag, nur nicht mit dem Konkurrenzmodell der liberalen Theorie, hat diese „marktmäßige“ Kapitalbildung einen entscheidenden Fehler: diejenigen Bereiche der Volkswirtschaft, in denen viel verdient und investiert wird, und diejenigen, in denen Investitionen volkswirtschaftlich erwünscht wären, sind nicht kongruent, sie überschneiden sich nur zu einem Teil. Daneben aber gibt es Bereiche volkswirtschaftlicher Fehlinvestitionen aus Knappheitsgewinnen und jene, in denen trotz größter Dringlichkeit kaum investiert worden ist und die — wie die Grundstoffindustrien — seit eineinhalb Jahren zu ausgesprochenen Engpaßbereichen geworden sind und den Produktionsanstieg entscheidend hemmen.

Wertvolle Zeit ist darüber verstrichen, daß man die Lösung des Engpaßproblems in dogmatischer Überschätzung des marktwirtschaftlichen Prinzips in der Beseitigung der in jenen Engpaßsektoren vorhandenen Preisbildungen gesucht hat, die doch weiter nichts sind als eine Folgeerscheinung exogener, vor allem politischer Faktoren, die eine rein marktwirtschaftliche Lösung hier einfach nicht zuließen. Erst als ein aktives investitionspolitisches Eingreifen des Staates zur Sprengung der Engpässe kaum noch zu umgehen schien, beschloß der Gemeinschaftsausschuß der deutschen gewerblichen Wirtschaft im April vergangenen Jahres, eine Investitionsumlenkung in eigener Regie vorzunehmen. Durch die ständige Betonung der Freiwilligkeit der geplanten Investitionshilfe glaubte man, den lenkungswirtschaftlichen, nicht-marktkonformen Charakter der Maßnahme verdecken zu können, um so vielleicht die Gefahr zu bannen, daß diesem trojanischen Pferd eines Tages die Verfechter einer zentralen Investitionslenkung entsteigen könnten.

Es ist kein Zeichen einer besonderen Aktivität der staatlichen Wirtschaftspolitik, daß es dann noch fast eines dreiviertel Jahres weiterer schwieriger Verhandlungen bedurfte, bis das Investitionshilfegesetz für die Grundstoffindustrien dann endlich im Dezember verabschiedet werden konnte. Dabei ist nicht zu übersehen, daß die Befristung der Laufzeit auf ein Jahr und die

Beschränkung des aufzubringenden Betrages auf eine Milliarde dem Gesetz einen durchgreifenden Erfolg versagen muß. Hinzu kommt, daß eine wirksame Lösung des Investitionsproblems nicht vorübergehen kann an der nun schon überfällig gewordenen Beschränkung der Selbstfinanzierung in den übrigen Bereichen zugunsten einer umfassenden Aktivierung des Kapitalmarktes. — Auf den Zusammenhang zwischen einer die Bildung von Monopol- und Knappheitsgewinnen begünstigenden „freien“ Wirtschaft ohne Wettbewerbsordnung und einer diese Gewinne gewissermaßen potenzierenden passiven Investitionspolitik einerseits und einer verzerrten Einkommensverteilung andererseits, soll hier nur am Rande hingewiesen werden.

Außenhandelspolitik

Der Beginn des vergangenen Jahres stand im Zeichen einer recht bedenklichen Zahlungsbilanzkrise, der kurzfristig mit marktkonformen Mitteln zur Herabsetzung der Importneigung nicht beizukommen war. So sah sich die Bundesregierung gezwungen, im Februar die zeitweilige Außerkraftsetzung der Liberalisierungsliste zu beschließen. Durch Beschränkungen in der Ausgabe von Einfuhrlizenzen konnte der Import weiter gehemmt werden. Demgegenüber konnte sich die Ausfuhr fast das ganze Jahr 1951 hindurch in erfreulichem Maße aufwärtsentwickeln, wenn auch das Tempo der

Exportausweitung nachgelassen hat und die Zuwachsrate geringer geworden ist. Man mag es als ein positives Vorzeichen beginnender europäischer Zusammenarbeit werten, daß der Liberalisierungsstopp in Westdeutschland nicht zu restriktiven Maßnahmen in den Partnerländern geführt hat. Nur so konnte der zu Beginn des Jahres sehr hohe Schuldsaldo bei der EZU (im Februar 280 Millionen \$) im Laufe des Jahres bis auf einen geringen Rest abgetragen und darüber hinaus noch eine erhebliche freie Devisenreserve von mehreren 100 Millionen \$ geschaffen werden. Der Außenhandel mit dem Dollarraum hat sich allerdings weniger gut entwickelt und ist neuerdings stark passiv geworden.

Trotzdem hatte die Außenhandelspolitik Westdeutschlands an der Schwelle des Jahres 1952 keinen schlechten Start, wenn es gelingt, eine allzu forcierte Reliberalisierung zu vermeiden. Die neue Einfuhrfreiliste sieht für Rohstoffe, Nahrungsgüter und Fertigwaren Liberalisierungssätze von 60, 51 bzw. 52 vH. vor. Läßt man bei der Reliberalisierung die sehr notwendige Vorsicht außer acht, so könnte der durch die restriktiven Maßnahmen des letzten Jahres angestaute Einfuhrbedarf sehr leicht zu einem vorschnellen Dahinschmelzen der Devisenreserve und darüber hinaus zu einem neuen Zahlungsbilanzungleichgewicht führen.

DR. ERICH ARNDT