

DEUTSCHE WIRTSCHAFT

Die deutsche Wirtschaftspolitik im Jahre 1952

Die Wirtschaftslage Anfang 1953

Nach der recht stürmischen Entwicklung des Jahres 1951 kann man das vergangene Jahr 1952 ein Jahr des Ausbaues und der Konsolidierung nennen, wenn auch das Bild der wirtschaftlichen Entwicklung im einzelnen zeitweilig durch Rückschläge und Stagnationen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen gestört wurde. Die entscheidenden konjunkturellen Impulse gingen zu Beginn des Jahres von der in stetiger Aufwärtsentwicklung befindlichen Investitionsgüterindustrie aus, während der Anstieg in der Konsumgüterindustrie durch den Rückgang der Nachfrage vorerst gebremst wurde. Der Nachfragerückgang erwies sich jedoch als nur vorübergehend, so daß die Konsumgüterindustrie bei gleichzeitigen Abschwächungstendenzen im Investitionsgüterbereich die Rolle des Konjunkturträgers im zweiten Halbjahr 1952 übernehmen konnte. Allerdings ging von der Investitionsgütererzeugung gegen Ende des Jahres nach einer Stagnation seit dem Sommer ein erneuter Impuls auf die Wirtschaftstätigkeit aus, der nicht nur jahreszeitlich gedeutet werden kann. Ihr Produktionsindex stieg von 176 im Oktober auf 190 im November (1936 = 100). Das bedeutet eine Zunahme von 8 vH., während die Konsumgütererzeugung bei einem Produktionsindex von 160 im Oktober und 169 im November um 6 vH. gesteigert werden konnte.¹⁾ Diese Tatsachen fallen um so mehr ins Gewicht, als die vom Außenhandel ausgehenden Konjunkturimpulse gegen Ende des Jahres zunehmend geringer geworden sind.

Die im ganzen expansive Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft im Jahre 1952, die vor allem auch mit einer Verminderung struktureller Disproportionalitäten verbunden war, spiegelt sich auch in der Bewegung des Beschäftigungsvolumens wider. Die Zahl der Beschäftigten war bei Beginn dieses Winters um fast 600 000 (4 vH.) höher als im Vorjahr²⁾ und hatte die 15-Millionen-Grenze überschritten. Allerdings wurde diese Entwicklung durch den frühen und heftigen Wintereinbruch von einem besonders schweren saisonalen Rückschlag bedroht. Die Arbeitslosenziffer stieg im November und in der ersten Dezemberhälfte um fast $\frac{1}{2}$ Million und überstieg Mitte Dezember mit 1,52 Millionen³⁾ die Zahl des Vorjahres. In

der Zahl der Arbeitslosen dominiert vor den schon genannten saisonbedingten Arbeitslosen und einer großen Zahl (schätzungsweise 400 000) nicht oder nur beschränkt Arbeitsfähiger die strukturelle Arbeitslosigkeit, die auf 600 000 geschätzt wird. Eine strukturell orientierte Beschäftigungspolitik, die allein hier Abhilfe schaffen könnte, scheitert leider zum großen Teil an der mangelnden Koordination der wirtschaftspolitischen Maßnahmen.

Die Tendenz, den erreichten Anstieg zu befestigen und die Wirtschaftstätigkeit auf höherem Niveau zu stabilisieren, kommt vor allem darin zum Ausdruck, daß die Preise trotz Ausweitung des Masseneinkommens nicht nur nicht gestiegen sind, sondern in den letzten Monaten zum Teil sogar unter leichtem Druck standen. Die Ursache dafür ist außer in kompensatorischen Wirkungen erhöhter Spartätigkeit vor allem in einem — mit wenigen Ausnahmen — erhöhten Güterangebot zu suchen. Auch dürfte dabei die Preisentwicklung auf einigen internationalen Warenmärkten mitgewirkt haben. Der vom Statistischen Bundesamt neu errechnete Preisindex für die Lebenshaltung ist für die mittlere der drei zugrunde gelegten Verbrauchergruppen⁴⁾ in der ersten Hälfte des vergangenen Jahres rückläufig (von 175 um je einen Punkt bis 170 im Juni, seit dann stagnierend. 1938 = 100).

Es war nicht zuletzt diese im ganzen gesehen günstige Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft, besonders auch der Außenwirtschaft, die den Hintergrund für die Übernahme von Verpflichtungen durch die Bundesrepublik abgab, die eine beachtliche Hypothek für die künftige wirtschaftliche Entwicklung darstellen. Die Anerkennung der deutschen Auslandsschulden auf der Londoner Schuldenkonferenz, der Vertrag mit dem Staat Israel, die Verpflichtungen aus dem Wehrbeitrag ergeben Aufbringungsprobleme, die nicht leichtgenommen werden dürfen. Berücksichtigt man dazu, daß auch die Soziallasten im Innern in den nächsten Jahren nicht geringer werden dürften, so ergibt sich eine Zukunftsbelastung, die unter Umständen nicht nur wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Reformen blockieren, sondern darüber hinaus zu Lähmungserscheinungen im Wirtschaftskörper führen könnte.

Wettbewerbspolitik

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Tatsache, daß nach den produktionspolitischen Erfolgen der letzten Jahre nun eine grundlegende sozialpolitische Neuorientierung unabdingbar geworden ist, soll das Erreichte nicht aufs Spiel gesetzt werden. Besonders die Einkommens- und Vermögensbildung gibt zu Bedenken Anlaß.

1) Monatsberichte der Bank deutscher Länder, Dezember 1952, S. 17 ff.

2) Ebenda, November 1952, S. 3.

3) Ebenda, Dezember 1952, S. 23 ff.

4) Vgl. dazu: Gerhard Fürst und Peter Daneffe: „Der neue Preisindex für die Lebenshaltung“ in „Wirtschaft und Statistik“, N.F. 4. Jg., H. 11, November 1952, S. 439—455.

Das Versprechen, das in dem Wort „soziale“ Marktwirtschaft enthalten ist, ist im wesentlichen bisher uneingelöst geblieben. Gewiß ist eine Einkommenspolitik, die nur die Verteilungsfrage sieht und darüber das Produktionsproblem vergißt, ebenso kurzsichtig wie gefährlich. Das gilt aber — wenigstens zum großen Teil — auch für den umgekehrten Fall. Daß man mit einer Freisetzung der wirtschaftlichen Kräfte gewaltige Energien und Antriebskräfte in den Dienst der Produktionssteigerung stellen kann, ist keine neue Entdeckung — die Geschichte des Liberalismus beweist es. Daß es aber mit der Produktionssteigerung allein nicht getan ist, zeigt eben wiederum jene Geschichte des Liberalismus: das Versagen der altliberalen Ordnung bei der Lösung der sozialen Probleme.

Die geistigen Väter der „sozialen Marktwirtschaft“, die sich um eine Restauration des Liberalismus in der Gegenwart bemühen, haben aus jener Geschichte des alten Liberalismus ausdrücklich die Folgerungen gezogen, daß man die Dinge nicht in harmoniegläubiger wirtschaftspolitischer Abstinenz sich selbst überlassen darf, sondern daß neben das energierende Element der Freiheit das sozial ausgleichende Element der Ordnung gesetzt werden muß. Nach jener Auffassung ist eine liberale Marktwirtschaft nur dann „sozial“, wenn sie durch eine Wettbewerbsordnung, einen staatlich geordneten Wettbewerb, „gesichert“ ist.

Das Kernstück einer solchen Wettbewerbsordnung ist die Beseitigung bestehender Monopole, die Verhinderung ihrer Wiedererhebung und die Überwachung unvermeidlicher Monopolgebilde, mit einem Wort: eine umfassende Anti-Monopolpolitik. Diese in der Hauptsache von neuliberalem Gedankengut bestimmte Wettbewerbsordnung, zusammen mit den alliierten Dezentralisierungsbestrebungen in der Wirtschaft, war der Ausgangspunkt für den nun schon mehrere Jahre währenden Versuch einer Monopolgesetzgebung in Westdeutschland. Zwar handelt es sich bei der gesetzlich zu ordnenden Materie um ein Gebiet, das zu den schwierigsten der modernen Ordnungspolitik gehört. Auch ergeben sich gegen die neuliberale Konzeption einer Wettbewerbsordnung, die zumindest den ersten Monopolgesetzentwurf noch bestimmte, berechtigte Einwände. Das neuliberale Ordnungsbild geht in seiner rücksichtslosen Dezentralisierungs- und Monopolzertrümmerungspolitik zugunsten der Herstellung klein- und mittelbetrieblicher Konkurrenzverhältnisse zu weit, auch wird eine solche neuliberale Wettbewerbsordnung von ihren Befürwortern bei weitem überfordert. Beide Tatsachen sind nicht geeignet, die ohnehin geringen Realisierungsaussichten zu verbessern.

Das bedeutet nun aber nicht, daß man auf einen staatlich geordneten Wettbewerb überhaupt verzichten sollte. Die nationalökonomische Theorie hat nicht erst seit heute die Be-

dingung konkurrenzmäßiger Verhältnisse zur Erreichung erträglicher Ergebnisse auf den Märkten klargestellt. Bei aller Anerkennung des großen Abstandes zwischen theoretischem Modell und Wirklichkeit gibt es jedoch keine Unstimmigkeiten darüber, daß die Herstellung und Erhaltung eines größtmöglichen Ausmaßes an Konkurrenz um so notwendiger wird, je mehr man bei der Ordnung der Wirtschaft auf das marktwirtschaftliche Prinzip zurückgreift. Bei der Erreichung dieses Zustandes aber dürfte man an einem Verbotsgesetz für Kartelle nicht vorbeikommen, obwohl selbst dann das Zustandekommen monopolistischer Abreden keineswegs unmöglich gemacht wäre.

Es ist wohl in erster Linie ein Verdienst des Bundeswirtschaftsministers, wenn der augenblicklich vorliegende Kartellgesetzentwurf — wenn auch in den letzten Jahren mit Erfolg zahlreichen Abmagerungskuren unterworfen — immer noch an dem grundsätzlichen Kartellverbot festhält, sehr zum Leidwesen der betroffenen Industrien. Man spricht dort von einer „bedenklichen Kartellfeindschaft“ des Bundeswirtschaftsministers und versteht es nicht, „daß der geniale Vorkämpfer für wirtschaftliche Freiheit ... mit dem Kartellgesetz dem Unternehmer eine wesentliche Freiheit *nehmen* will, nämlich die Freiheit zu Absprachen, Empfehlungen und Vereinbarungen.“⁵⁾ Die Wahrnehmung der Freiheit, sich seiner sonst so hoch geschätzten Unternehmerfreiheiten zu entledigen, wird offenbar als Freiheitsverlust weder erkannt noch empfunden. Es ist so kein Wunder, daß „Erhards Sündenfall“, wie eine westdeutsche Wirtschaftszeitung vor kurzem das Festhalten des Bundeswirtschaftsministers am Kartellverbot kommentierte, ein Heer von „Seelenrettern“ auf den Plan gerufen hat, die mit der ganzen Skala ihrer Beeinflussungsmittel, vom guten Zureden bis zur Drohung, das vermeintliche Verhängnis abzuwenden suchen.

Gewiß brauchen die Kartelle nicht unbedingt die teuflische Eigenschaft zu haben, mit monopolistischer Preispolitik den Konsumenten auszubeuten, sie haben auch eine Ordnungsfunktion. Aber hat nicht gerade die Legalisierung der Kartelle durch ihre Ordnungsfunktion den monopolistischen Machtmißbrauch provoziert? Die Ordnungsfunktion gehört heute in den Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Ordnungspolitik. Kartelle sind deshalb heute sinnvollerweise nur noch in einer straff organisierten Volkswirtschaft zur Erleichterung der vertikalen Koordination denkbar oder gar nicht. Wer also eine durchkartellierte Volkswirtschaft will, der muß auch eine wirtschaftspolitische Spitze wollen, die mächtig genug ist, Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik der Kartelle mit den großen Zielen und den Mitteln der Volkswirtschaftspolitik zu koordinieren. Mit anderen Worten: ohne Lösung des Koordinations-

5) Vgl.: „Angst vor der Freiheit“, in „Industriekurier“ vom 4. Dezember 1952.

Problems muß jede Wirtschaftspolitik in einer modernen Volkswirtschaft scheitern. Das Problem ist zweidimensional. Seine „horizontale“ Lösung bedeutet die Koordination von Maßnahmen nebengeordneter wirtschaftspolitischer Spitzeninstanzen, also etwa der verschiedenen Ministerien, der Notenbank usw. „Vertikal“ ist das Problem nur zu lösen durch eine Koordination von Zielen und Mitteln der Wirtschaftseinheiten auf den verschiedenen Ebenen . bis herunter zum Betrieb mit den Zielen der Volkswirtschaftspolitik. Es liegt auf der Hand, daß die koordinierende Spitze um so mächtiger sein muß, je größer die wirtschaftliche Macht der Wirtschaftseinheiten auf den unteren Ebenen ist. Ob diese Konsequenz den Verfechtern der Kartelle klar ist, muß bezweifelt werden.

Seit dem Bekenntnis der Oppositionspartei auf ihrem Dortmunder Parteitag zum Gedanken der Wettbewerbsordnung, das trotz aller weiterbestehenden Verschiedenheiten zu neoliberalen Auffassungen doch wohl im Sinne einer Verbotsgesetzgebung auszulegen ist, wird der Kampf der betroffenen Wirtschaftszweige gegen eine Verbotsgesetzgebung mit noch stärkeren Waffen geführt. Mit Argumenten wie etwa: ein zügelloser Wettbewerb sei mit einer „sozialen“ Marktwirtschaft nicht vereinbar, eine Verbotsgesetzgebung leite eine staatliche Zwangswirtschaft ein u. ä. soll die Mißbrauchsgesetzgebung schmackhaft gemacht werden. Nicht ungern möchte man auch die Kartellgesetzgebung auf das europäische Gleis schieben, das sich irgendwo in unbestimmter Ferne verliert. So ist die bevorstehende Behandlung des Kartellgesetzes im Bundestag mit mancherlei Schwierigkeiten vorbelastet, die unter Umständen weitere Verzögerungen bedeuten können. Eine Tatsache dürfte allerdings auch für eine Beschleunigung wirksam werden: Es ist anzunehmen, daß die gegenwärtige Regierungskoalition alles daransetzen wird, um dieses Gesetz, das die künftige Wirtschaftsverfassung entscheidend prägt, noch vor Beendigung der laufenden Legislaturperiode zu verabschieden.

Bei alledem ist nicht zu übersehen, daß es sich hier um ein Problem handelt, welches allein mit gesetzlichen Maßnahmen nicht lösbar ist. Abgesehen davon, daß das Weiterbestehen wirtschaftlicher Machtgruppen auf der Basis stillschweigender Übereinkünfte und gleicher Interessen auch nach einem formellen Verbot denkbar und sogar wahrscheinlich ist — wodurch die Koordination ohne Zweifel erschwert statt erleichtert würde —, wird es auch sonst nicht klug sein, von gesetzgeberischen Maßnahmen auf diesem Gebiet — auch von einer Verbotsgesetzgebung — mehr als mäßige Wirkungen zu erwarten. Wenn irgendwo, so wird es vor allem hier der Geist sein müssen, der die Institution mit Leben erfüllt. Das Monopolproblem ist letzten Endes nicht so sehr ein juristisches als ein Menschenproblem. Es wird ganz überwiegend Sache der Unternehmer in

den in Frage kommenden Wirtschaftszweigen sein müssen, ein neues Wettbewerbsideal zu schaffen und zu verwirklichen, das die Krücken einer Monopolgesetzgebung in zunehmendem Maße wenigstens teilweise überflüssig machen kann.

Kapitalmarktpolitik

Seit Jahren stand die Kapitalbildung in Westdeutschland unter dem Vorzeichen steuerlicher Anreize, vor allem im Sektor der Selbstfinanzierung. Das bedeutete einen bewußten, zum Teil durch die geringe Sparneigung erzwungenen Verzicht auf die Nutzbarmachung jenes großen Sammelbeckens für anlagensuchendes Kapital: des Kapitalmarktes. Hinzu kam, daß ebenfalls infolge einer kapitalmarktfeindlichen Steuerpolitik eine Finanzierung durch Aktien für die Unternehmen nicht tragbar war, während der Emission von Rentenpapieren die starke Einkommensteuerprogression und ein erheblicher Vertrauenseinbruch entgegenstanden. Es war ein keineswegs unwichtiges Nebenergebnis dieser kapitalmarktfeindlichen Wirtschaftspolitik in einer im übrigen marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaft, die Nominalinvestitionen über den Kapitalmarkt unmöglich machte, daß an der Herausbildung der Riesenvermögen durch Anlageinvestitionen seit der Währungsreform gerade diejenigen Bevölkerungskreise nicht beteiligt wurden, die mit ihrem Konsumverzicht diese gewaltige Leistung erst ermöglicht hatten.

Nur etwa 20 vH. der westdeutschen Anlageinvestitionen sind im Durchschnitt der Jahre nach der Währungsreform über den Kapitalmarkt finanziert worden, während es in den Jahren 1924 bis 1928 durchschnittlich 50 vH. waren.⁶⁾ Die Emissionen von langfristigen Schuldverschreibungen und Aktien erreichten seit der Währungsreform bis November 1952 mit 4,55 Milliarden DM (3,64 Milliarden DM) noch nicht einmal den Durchschnitt eines einzigen Jahres der Zeitspanne 1926 bis 1928, der im damaligen Reichsgebiet 5,74 Milliarden RM bei wesentlich niedrigerem Preisniveau ausmachte. Dieses Bild wird noch mehr verdüstert, wenn man nach der Aufteilung der Emissionssumme fragt. Seit der Währungsreform entfielen auf die Emission von Aktien ganze 0,52 Milliarden DM (0,49 Milliarden DM) und auf die Emission von Industrieobligationen nur etwa 0,66 Milliarden DM (0,32 Milliarden D-Mark).⁷⁾ Berücksichtigt man gar, daß nur ein geringfügiger Bruchteil der Gesamtemissionen auf private Anleger und der weitaus größte Teil auf die öffentliche Hand entfällt,

6) „Deutsche Zeitung und Wirtschafts-Zeitung“ vom 31. Dezember 1952, S. 25.

7) Vgl. dazu: Monatsberichte der Bank deutscher Länder, November 1952, S. 21, und Dezember 1952, S. 76. Eingeklammerte Zahlen: bis zum 30. November 1952 verkaufte Wertpapiere.

so wird die schier hoffnungslose Lage auf dem Kapitalmarkt deutlich, die im vergangenen Jahre den Anstoß zu Wiederbelebungsversuchen gab.

Nachdem Theoretiker und Praktiker seit Jahren auf die Unhaltbarkeit der Verhältnisse auf dem Kapitalmarkt hingewiesen hatten, wurde eine Kapitalmarktreform vordringlich, als mit einer Änderung der Steuergesetzgebung ein großer Teil der steuerlich begünstigten Selbstfinanzierungsmöglichkeiten in der Wirtschaft fortfiel. Erst zu Beginn des vergangenen Jahres verdichteten sich die verschiedenen Reformvorschläge zu Gesetzentwürfen im Bundesfinanzministerium, und es dauerte dann fast noch ein ganzes Jahr, bis das „erste Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes“ am 17. Dezember 1952 in Kraft treten konnte. Diese lange „Herstellungsfrist“ hat offensichtlich den Inhalt des Gesetzes qualitativ weniger gefördert, als vielmehr die peinliche und ungewollte Nebenwirkung gehabt, daß die ohnehin auf dem Kapitalmarkt bestehende Starre noch verstärkt wurde.

Wie ist nun nach Erlaß des Gesetzes die künftige Entwicklung am Kapitalmarkt zu beurteilen? Das Kapitalmarktförderungsgesetz, das zugleich mit dem Gesetz über den Kapitalverkehr und einem Gesetz zur Aufhebung der Dividendenabgabeverordnung entstanden ist, beschränkt sich so gut wie ausschließlich auf den Rentenmarkt. Die einzige Vorschrift, die mit einer Herabsetzung der Körperschaftsteuer für ausgeschütteten Gewinn auf den Aktienmarkt Bezug nahm, wurde bei der dritten Lesung des Gesetzes gestrichen. Inhaltlich bedeutet das Gesetz den Versuch einer Marktsplattung, bei der eine Nivellierung des Nettozinses durch eine differenzierte Kuponsteuer erreicht wird. Dabei werden neben den Wohnungsbautiteln die öffentlichen Anleihen nicht unwesentlich begünstigt. Das Gesetz verleugnet also die federführende Stelle nicht. Spitze Zungen behaupten gar, es handele sich hier nicht so sehr um ein Gesetz „zur Förderung des Kapitalmarktes“, sondern vielmehr um ein Gesetz „zur Förderung der staatlichen Kreditaufnahme“.⁸⁾ Leider ist diese Kritik nicht ganz unbegründet. War das öffentliche Interesse schon bei der ursprünglich geplanten Regelung stark betont, so hat die endgültige Fassung des Kapitalmarktförderungsgesetzes, die die Steuerbefreiung auf Einkommens-, Körperschafts-, Gewerbe-, Kirchensteuer und Notopfer Berlin bezieht, die nicht steuerbefreiten Papiere, vor allem Industrieobligationen, hoffnungslos ins Hintertreffen gebracht. Bei der vorgesehenen 30prozentigen Kapitalertragssteuer müßten z. B. Industrieobligationen eine Bruttorendite von 9 bis 10 vH. aufweisen, um mit den steuerbefreiten Wertpapieren der öffentlichen Hand

konkurrieren zu können. Berücksichtigt man ferner, daß die fast gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Gesetzes aufgelegte 500-Millionen-Bundesanleihe eine zusätzliche Steuerersparnis durch Verbindung von Anleihezeichnung und Kapitalansammlungsvertrag gestattet, wodurch sich selbst bei mittleren Einkommen eine zweistellige Nettoverzinsung ergibt, so wird man der Wirtschaft bei ihrem Start am Kapitalmarkt kaum Chancen geben können.

Der Meinung, daß der Aktienmarkt sich wieder einmal als Stiefkind der Wirtschaftspolitik erwiesen habe, soll offenbar mit der Bezeichnung des Gesetzes als eines „ersten“ entgegengetreten werden. Eine Belegung des Aktienmarktes dürfte jedoch mit großen Schwierigkeiten vorbelastet sein. Weit mehr als beim Rentenmarkt ist der gesamte Fragenkomplex mit Ressentiments überlagert und mit Vorstellungen durchsetzt, die bis hin zum kuponschneidenden Schmarotzer reichen. Auch hier gilt es wiederum, die wirtschaftspolitischen Alternativen zu sehen. Solange die Aktiengesellschaften zu den wichtigsten und verbreitetsten unserer Unternehmungsformen gehören, ist es nicht nur unklug, sondern sogar gefährlich, ihnen mit dem Abschneiden ihres Finanzierungsreservoirs das Lebenslicht ausblasen zu wollen. Ohne Kapitalbildung gibt es keine Produktivitätssteigerung. Statt also dem Aktienmarkt mißtrauisch aus dem Wege zu gehen und die Kapitalbildung einer nun wirklich jeder gerechten Einkommensverteilung hohnsprechenden Selbstfinanzierung zu überlassen, wären wirtschaftspolitische Überlegungen angebracht, wie man den Aktienerwerb weiteren Bevölkerungskreisen möglich machen und damit den Aktienmarkt auf eine wesentlich breitere Basis stellen könnte. Über den Inhalt des Begriffes „gerecht“ wird kaum Einigkeit zu erzielen sein, daß aber die Beteiligung einer möglichst großen Zahl an der volkswirtschaftlichen Vermögensbildung dem Gerechtigkeitsideal in höherem Maße entspricht als eine Vermögensbildung zugunsten weniger, dürfte nicht bestritten werden. Unter diesem Gesichtspunkt vermehrter Kapitalbildung aus mittleren und kleinen Einkommen wären auch Gespräche über eine zusätzliche Erhöhung der volkswirtschaftlichen Lohnquote mit Verwendungsaufgabe unbedenklich. Daß natürlich speziell die Kapitalbildung über den Aktienmarkt noch weitere Vorkehrungen verlangt, insbesondere Maßnahmen zum Schutz des Kleinaktionärs usw., ist kein entscheidender Hinderungsgrund.

Wie bei der Wiederbelegung des Rentenmarktes schon geschehen, so ist auch bei eventuell bevorstehenden Maßnahmen zur Reformierung des Aktienmarktes zu befürchten, daß man auch hier wiederum auf die Steuerpolitik zurückgreifen wird. Ja, nachdem die Steuerpolitik unter den Anreizmitteln zur Kapitalbildung nach wie vor auf einsamer Höhe steht, bleibt gar nichts weiter übrig, als auf dem

8) „Kapitalmarktexperimente in Westdeutschland“, in „Neue Zürcher Zeitung“, Nr. 316 vom 16. November 1952.

eingeschlagenen Wege weiterzugehen, obwohl es immer klarer wird, daß das wirtschaftspolitische Optimum bei weitem überschritten und das Mittel der Steuererleichterung längst stumpf geworden ist. Viel schwerwiegender aber ist, daß man sich mit jedem derartigen Gesetz von den tragenden und, wie man so lange glaubte, unantastbaren Grundsätzen jeder Steuerpolitik immer weiter entfernt und daß es nur noch eine Frage der Zeit sein kann, bis — bleibt man auf diesem Wege — unser gesamtes Steuersystem seinen Geist aushaucht.

Notenbankpolitik

Folgt man den verschlungenen Pfaden der Diskussion um ein Notenbankgesetz, so ist man kaum verwundert, daß auch das Jahr 1952 zu Ende gegangen ist, ohne daß die längst überfällige gesetzliche Regelung erfolgt ist. Das Jahr begann mit einem Gesetzentwurf des Bundesfinanzministers, der in der Frage der Organisation extrem föderalistisch war und in der Frage der Autonomie eine etwas undurchsichtige Stellung einnahm. Nachdem die Zuständigkeit für Geld und Kredit im Frühjahr auf den Bundeswirtschaftsminister übergegangen war, erwartete man von diesem einen Gegenentwurf, der vor allem in der Organisationsfrage die unitarischen Auffassungen des Wirtschaftsministers zum Ausdruck bringen sollte.

Nichtsdestoweniger versuchte der Bundesfinanzminister in immer neuen Auflagen seines Entwurfes dessen Grundgedanken zu retten. Der Gegenentwurf des BWM hätte wohl auch bei früherer Fertigstellung die Billigung des Schäfferschen Entwurfes durch das Kabinett im Sommer des vergangenen Jahres nicht verhindern können. Diese Entscheidung, deren weitgehend politische Tendenz nicht zu übersehen war, traf allerdings auf starke verfassungsrechtliche Bedenken nicht nur innerhalb der Regierung. Trotzdem wurde dieser Entwurf — ein seltenes Schauspiel — nach geringfügiger Überarbeitung am 7. November 1952 erneut im Kabinett beraten und ein zweites Mal verabschiedet, obwohl das in der Notenbankfrage jetzt allein kompetente BWM inzwischen einen eigenen Entwurf vorgelegt hatte, der sich nicht nur in der Organisationsfrage an das Grundgesetz hielt, sondern auch im Gegensatz zu dem Entwurf des BFM eine eingehende Begründung aufweisen konnte.

wie wenig die Kabinettsentscheidung von notenbankpolitischen Gesichtspunkten bestimmt worden ist, zeigt die Tatsache, daß der Entwurf des BWM offenbar noch nicht einmal im Kabinett zur Wahl gestellt worden ist. Glaubten die Befürworter einer föderalistischen Notenbankorganisation nun aber ihres Sieges fast sicher zu sein, so mußten die folgenden Ereignisse eine um so größere Enttäuschung für sie bedeuten. Nachdem der Erhardsche Ge-

setzentwurf in letzter Zeit immer mehr an Boden gewonnen hatte, wurde er ganz überraschend kurz vor Jahresschluß von der FDP-Fraktion nach leichter Überarbeitung als Initiativgesetzentwurf im Bundestag eingebracht. Das bedeutet, daß bei der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag zwei Entwürfe vorliegen werden. Die Änderungen, mit denen man den Entwurf dem Bundesrat schmackhafter zu machen hoffte, beziehen sich vor allem auf eine Verstärkung des Ländereinflusses bei der Bestellung des Direktoriums. Die Zukunftsaussichten der Notenbankgesetzgebung sind trotzdem nicht übermäßig gut. Da die Opposition an einer gesetzlichen Regelung noch vor den Bundestagswahlen nicht besonders interessiert ist, im übrigen aber der Streit um „Föderalismus oder Unitarismus“ voraussichtlich weitergehen wird — wahrscheinlich sogar unter Hinzuziehung des Bundesverfassungsgerichtes —, dürfte die Notenbankgesetzgebung auch weiterhin zu den unerledigten Dingen in der Wirtschaftspolitik gehören, über die regelmäßig in der Wirtschaftspresse berichtet wird.

Der genannte Streit um die Organisationsform hinterläßt bei dem Betrachter einen schlechten Geschmack. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, als tobten sich hier politische Interessen, die den Aufbau des Staatswesens betreffen, auf einem Gebiet aus, für dessen Ordnung wie kaum irgendwo sonst ausschließlich nüchterne, sachkundige Abwägung wirtschaftspolitischer Zweimäßigkeiten maßgebend sein müssen. Dagegen scheint die Notenbankpolitik nur noch den Namen abzugeben für eine Diskussion, die sich mehr und mehr in verfassungsrechtlichen Spitzfindigkeiten verloren hat. Diese ganze Auslegungssakrobatik berührt um so seltsamer, als der in Frage kommende Artikel 88 des Grundgesetzes eine Auslegung wirklich leicht macht, weil er unmißverständlich formuliert ist. Glaubt man dennoch an verborgene dezentralistische Absichten des Gesetzgebers, so ist es ein leichtes, über seine wirklichen Absichten in den Protokollen der Sitzungen des Parlamentarischen Rates nachzulesen.

Der aufgeblähte Streit um „Föderalismus oder Unitarismus“ hat im übrigen der Organisationsfrage ein Gewicht verliehen, das ihr — genau besehen — gar nicht zukommt. Gewiß begegnet ein zweistufiges Notenbanksystem nicht nur verfassungsrechtlichen, sondern auch wirtschaftspolitischen Bedenken; trotzdem ist es — das beweist die gegenwärtige Regelung — noch lange nicht funktionsfähig. Viel wichtiger ist dagegen die Regelung der eigentlichen Aufgaben der Notenbank und ihrer Stellung bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben, wenn sich natürlich auch dieser Fragenkomplex mit demjenigen der Organisationsform in einigem überschneidet. Es wäre gut, wenn sich die Diskussion mehr auf diese Fragen, die das Problem der horizontalen Koordination in der Wirt-

Schaftspolitik berühren, verlagern würde. Zu den ureigensten Aufgaben der Notenbank sollte vor allem die Verhinderung größerer Geldwertschwankungen gehören, wenn natürlich auch das Gewicht der Finanzpolitik in dieser Frage mit zunehmender Budgetsumme immer größer wird. Bei der Wahrnehmung jener Aufgabe, besonders der Verhinderung inflationistischer Entwicklungen, ist auch gegen eine so präzisiertere Rolle Autonomie der Notenbank nichts einzuwenden. Die Notwendigkeit einer horizontalen Koordination, eventuell in einem zusammenfassenden Gremium aller wirtschaftspolitischen Spitzeninstanzen, wird dadurch weder berührt noch vereitelt, da eine solche Regelung der Notenbank ja ein Vetorecht geben könnte, das bei inflationistisch wirkenden Maßnahmen die wirtschaftspolitische Führung zu anderen, besseren Mitteln zwingt. Die Notenbank könnte bei Erfüllung dieser Aufgaben noch zusätzlich unterstützt werden durch gesetzlich festgelegte Obergrenzen für Umlaufmittel und Staatskredit. Eine darüber hinausgehende volle Unabhängigkeit der Notenbank ist in der modernen Volkswirtschaft eine Utopie und seit den Tagen der Goldwährungsmechanismen kaum je verwirklicht worden.

Gesamtbeurteilung der westdeutschen Wirtschaftspolitik

Zur Beurteilung der Störungsfaktoren und Hemmungen der westdeutschen Wirtschaftspolitik des vergangenen Jahres, von der hier nur einige besonders wichtige Sektoren näher betrachtet werden konnten, sind einige grundsätzliche Überlegungen erforderlich. Das wirtschaftspolitische Handeln hat die gleiche Grundstruktur wie jedes zweckgerichtete Handeln des Menschen. Ausgehend von einer Zielvorstellung (1. Phase), erfolgt — gewissermaßen in rückwärtiger Verzahnung — die Wahl der Mittel (2. Phase) bis hin zur Ausgangssituation. Die 3. Phase ist dann der reale Ablauf der durch Mittelwahl gerichteten Kausalreihe, der im Idealfall die Ausgangssituation in die Zielvorstellung überführt. Der Wirtschaftspolitiker ist gewöhnlich nur in gewissen mehr oder weniger engen Grenzen in seinen wirtschaftspolitischen Handlungen frei, im übrigen meist an die Zustimmung eines Parlaments gebunden. In diesem Fall mündet die Wahl der Mittel in ein Gesetz ein, das die Grundlage für die Realisierung der wirtschaftspolitischen Maßnahme bildet.

Vorausgesetzt, daß Einigkeit über die Zielvorstellung besteht, ergeben sich vor allem vier mögliche Gründe für wirtschaftspolitisches Versagen: 1. Die Wahl der Mittel ist falsch; 2. die Beurteilung der Ausgangslage ist falsch; 3. die Ausgangslage wandelt sich grundlegend während der zweiten und dritten Phase des

Prozesses; 4. Mittelwahl und Realisierung werden überhaupt verhindert. — Die *Wahl der Mittel* hat es mit dem Aufbau einer gerichteten Kausalreihe zu tun. Sie ist also schlechthin davon abhängig, daß die Verursachungszusammenhänge für das Zustandekommen wirtschaftlicher Tatbestände und den Ablauf wirtschaftlicher Prozesse bekannt sind. Die wissenschaftliche Klärung dieser Voraussetzungen aber obliegt der theoretischen Volkswirtschaftslehre. Ohne richtige theoretische Erkenntnis gibt es also auch keine richtige Wahl der Mittel zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele. Sieht man einmal von den jeweils bestehenden Grenzen menschlicher Erkenntnis ab, so gibt es vor allem zwei Gründe für theoretische Fehlerkenntnis und damit falsche Mittelwahl: Fehlerkenntnis durch dogmatische Verengung des Blickfeldes und Auftreten von Pseudotheorien durch Rationalisieren interessenbedingter Strebungen und Wünsche.

Beide Tatsachen spielen leider auch in der westdeutschen Wirtschaftspolitik eine große Rolle. Aus der Fülle der Beispiele sei nur eines herausgegriffen: Das immer noch „schwebende“ Wettbewerbsgesetz. Die dogmatische Überbewertung des Konkurrenzprinzips, die Auffassung eines durch Abstraktion gewonnenen theoretischen Konkurrenzmodells als Wirklichkeitsideal durch die Gruppe der neoliberalen Verfechter des Wettbewerbsgesetzes hat zu völlig wirklichkeitsfremden Forderungen und Entwürfen und damit Belastungen und Verzögerungen geführt, die bis heute nicht überwunden sind. Auf der anderen Seite wird eine Mißbrauchsgesetzgebung zum guten Teil mit Pseudotheorien verteidigt, deren theoretisches Gewand so hauchdünn ist, daß es die zugrunde liegenden Interessentenstandpunkte selbst dem oberflächlichen Betrachter kaum verhüllen kann.

Nicht minder bedeutsam als eine richtige Wahl der Mittel ist nun auch eine richtige Beurteilung der *Ausgangslage*. Geographische, demographische, ökonomische und soziale Verhältnisse, mit einem Wort: sämtliche Realfaktoren müssen dem Wirtschaftspolitiker genau bekannt sein. Ist die Ausgangslage falsch beurteilt, so müssen die gewählten Mittel in jedem Fall an der wirklichen Ausgangssituation vorbeistößen. Eine Überführung der Ausgangslage in die Zielvorstellung ist dann natürlich ausgeschlossen. Das entscheidende Mittel für die Aufhellung der Realfaktoren ist die Statistik. Ohne genaue und aktuelle statistische Unterlagen ist jede Wirtschaftspolitik in einer modernen Volkswirtschaft von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Auch die statistischen Voraussetzungen der westdeutschen Wirtschaftspolitik wären in vielem noch zu verbessern und zu erweitern. Gewiß besitzen wir auf vielen Gebieten ausgezeichnete Statistiken, aber es sind dies die mit herkömmlichen Methoden auf herkömmlichen

Gebieten durchgeführten Erhebungen. Da sie nicht an den Erfordernissen moderner wirtschafts- und Sozialpolitik ausgerichtet sind, reichen sie nicht aus. Für einen großen Teil Wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen sind wir deshalb auf bloße Vermutungen und Schätzungen angewiesen. Seit Jahren wird über ein Wettbewerbsgesetz beraten, aber nach wie vor mangelt es an einer Durchleuchtung der Marktstruktur der westdeutschen Wirtschaft, des Verhältnisses von privater und öffentlicher Wirtschaft und anderer Tatbestände, ohne deren Kenntnis man gerade in Ordnungsfragen im dunkeln tappt. Die Bedeutung der Sozialpolitik hat sich nach dem letzten Kriege vervielfacht, aber die Durchleuchtung der sozialen Verhältnisse überläßt man der Tagespresse, dem Rundfunk oder bestenfalls noch interessierten Wissenschaftlern, die sich die Mitarbeit der hier besonders zahlreichen Behörden geradezu erbetteln müssen. Daß die Bemühungen um eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung — ganz im Gegensatz zu anderen Ländern — in Westdeutschland noch in den Kinderschuhen stecken, ja zum großen Teil als „Planwirtschaft“ sogar auf eine ressentimentgeladene Ablehnung stoßen, bedarf danach kaum der Erwähnung.

Aber auch die Interessenströmungen gehören zu den Realfaktoren, deren genaue Kenntnis erst eine richtige Beurteilung der Ausgangslage ermöglicht. Aus den Interessenströmungen und den übrigen Realfaktoren muß der Wirtschaftspolitiker die voraussichtlichen Reaktionsweisen der von seiner Maßnahme betroffenen Wirtschaftssubjekte zu entnehmen suchen. Er kann sich nicht darauf herausreden — wie es tatsächlich mehrfach geschehen ist —, daß der Konsument oder der Unternehmer die Schuld am Versagen der wirtschaftspolitischen Maßnahmen habe, weil er sich nicht „marktkonform“ verhalten habe. Der Wirtschaftspolitiker soll die Wirklichkeit nicht durch die Brille eigener Wunschvorstellungen sehen, sondern die sachlich und nüchtern zu beurteilenden wirklichen Reaktionen der Menschen in seine Rechnung einsetzen.

Die Gefahr, daß infolge einer völligen *Veränderung der Ausgangslage* die Maßnahmen des Wirtschaftspolitikers zu spät kommen, ist immer dann besonders groß, wenn die Wirtschaft in einer sehr stürmischen Entwicklung begriffen ist oder die Phasen zwei und drei der wirtschaftspolitischen Handlung zu lange Zeit in Anspruch nehmen. Man kann daraus die Lehre entnehmen, daß die ohnehin erforderliche Schnelligkeit in der Mittelwahl und Realisierung der Maßnahme um so mehr geboten ist, je stärker die Dynamik des Wirt-

schaftslebens ist. Als Beispiel sei das Investitionshilfegesetz genannt. Die jahrelange Laufzeit des Gesetzes von der ersten Beratung bis zur endgültigen Durchführung und Erledigung hat, nachdem sich die Ausgangslage in vielen Punkten verändert hat, geradezu einen Aufstand der belasteten Wirtschaftszweige provoziert. Streichungs- und Stundungsanträge im Bundestag und nicht weniger als neun Verfassungsbeschwerden in Karlsruhe sind das vorläufige Ergebnis.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß schon von der ersten und zweiten Phase des Prozesses bei Bekanntwerden der gesetzten Ziele und gewählten Mittel Neben- und Fernwirkungen auf die Ausgangslage einwirken. Das wurde im vergangenen Jahr sehr deutlich bei der Beratung des Kapitalmarktförderungsgesetzes. Die langwierigen und wenig fruchtbringenden Beratungen des Gesetzes hatten zur Folge, daß die Wirtschaftstätigkeit auf dem ohnehin gelähmten Rentenmarkt in Erwartung einer endgültigen Regelung noch weiter zurückging und einer fast vollständigen Starre Platz machte.

Ist der Einfluß von Interessenströmungen schon in den bisherigen Fällen für die Wirtschaftspolitik von Nachteil, insofern er durch Pseudotheorien die richtige Mittelwahl verhindert oder durch verzögernde Widerstände den Wirtschaftspolitiker um den Erfolg seiner Maßnahme bringt, so kann er bei genügender Stärke zu einer vollständigen Blockierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen führen und die Wahl der Mittel, den Erlaß von Gesetzen und die Realisierung überhaupt verhindern. Damit aber wird die unbedingt notwendige vertikale Koordination in der Wirtschaftspolitik unmöglich gemacht. Es kann hier nur noch einmal wiederholt werden: Je stärker die Interessenströmungen, je einheitlicher ihre Richtung und je mächtiger ihre Organisationen in einer Volkswirtschaft sind, um so stärker muß die wirtschaftspolitische Spitze sein, damit sie mit der Durchsetzung erforderlicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen die Ziele der unteren Wirtschaftseinheiten mit denen der Gesamtheit koordinieren kann. Daß das Koordinierungsproblem auch im vergangenen Jahre in Westdeutschland weder vertikal noch horizontal seiner Lösung nähergebracht werden konnte, zeigt das Durchschlagen von Interessentenstandpunkten bei der Wettbewerbs-, Investitions-, Notenbank- und Agrarpolitik ebenso wie auf der anderen Seite der weiterhin bestehende Ressortpartikularismus, der in der Notenbankpolitik und Kapitalmarktpolitik besonders kraß zum Ausdruck kommt.

DR. ERICH ARNDT