

DEUTSCHE WIRTSCHAFT

DIE DEUTSCHE WIRTSCHAFTSPOLITIK IM FRÜHJAHR 1954

Die Wirtschaftslage

Im Frühjahr 1954 hat sich der Gesamtindex der industriellen Produktion, der auch das Baugewerbe einschließt, unter Berücksichtigung der saisonüblichen Tendenzen auf einem relativ hohen Niveau gehalten. Zwar lag er im Februar um rund 8 vH unter dem Index des letzten Vierteljahres 1953, jedoch immerhin rund 10 vH höher als der Index des gleichen Monats des Vorjahres¹⁾. Bei der Betrachtung des Gesamtindex der industriellen Produktion muß man berücksichtigen, daß die Witterungsverhältnisse bis Ende Februar für eine Belebung der Bautätigkeit außerordentlich ungünstig waren. Unter Ausschluß der Bauwirtschaft war jedoch der saisonübliche Beschäftigungs- und Produktionsrückgang nur relativ schwach ausgeprägt. Am wenigsten war der saisonale Rückgang bei der Investitionsgüterindustrie festzustellen, deren konjunkturelle Lage sich bereits im letzten Vierteljahr des Jahres 1953 gefestigt hatte. Durch die starke inländische Investitionstätigkeit sowie die lebhafte Auslandsnachfrage nach Investitionsgütern lag das Produktionsvolumen der Investitionsgüterindustrie im Februar um rund 14 vH über dem Stand des gleichen Monats im Jahre 1953²⁾. Auch die Erzeugung der Verbrauchsgüterindustrie übertraf im Februar den entsprechenden Vorjahresstand um 13 vH. Wegen des anhaltenden Frostwetters sank der Index der Bauproduktion jedoch auf den bisher niedrigsten Stand seit 1949³⁾.

Bedingt durch die ungünstigen Witterungsverhältnisse stieg die Zahl der Arbeitslosen im Februar auf rund 2,04 Millionen und übertraf damit den Stand von Ende Februar 1953 um 230 000 Arbeitslose. An der Zunahme der Arbeitslosigkeit waren im wesentlichen Bau- und sonstige Außenberufe beteiligt. Inzwischen hat sich jedoch die Lage am Arbeitsmarkt weitgehend gebessert. Im März ist die Zahl der Arbeitslosen um 600 000 gesunken und betrug Ende März noch 1,43 Millionen⁴⁾. Ein derart starker Rückgang der Arbeitslosenzahl war bisher noch in keinem Monat zu verzeichnen. Diese Abnahme ist darauf zurückzuführen, daß mit Beginn der wärmeren Jahreszeit die Bautätigkeit wieder auflebte.

1) Monatsberichte der Bank deutscher Länder, März 1954, S. 86.

2) Ebenda S. 12.

3) Ebenda. S. 86.

4) Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 10. 4. 1954, S. 7.

Bei der Beurteilung der konjunkturellen Entwicklung ist zu beachten, daß eine konjunkturbelebende Wirkung in der nächsten Zukunft von der Verbrauchsgüterproduktion nicht ausgehen wird, da mit einer wesentlichen Steigerung des Masseneinkommens kaum gerechnet werden kann. Da sich jedoch der Auftragszugang bei der Investitionsgüterindustrie im Frühjahr dieses Jahres außerordentlich günstig entwickelt hat, dürfte ein Fortbestehen der bisherigen Expansionsrate wahrscheinlich sein. Außerordentlich günstig werden die weiteren Aussichten auch für die kommende Bausaison beurteilt, da das Aufkommen an Kapitalmarktmitteln für die Finanzierung des Wohnungsbaus beträchtlich zugenommen hat und auch die aus öffentlichen Haushalten bereitgestellten Förderungsmittel im Jahre 1954 reichlicher zur Verfügung stehen werden als im Vorjahre. Darüber hinaus sind von den Kapitalsammelstellen erheblich höhere Beträge an Wohnungsbauhypotheken als im Vorjahr zugesagt worden. Unter den kontrahierenden Faktoren spielt die Spartätigkeit eine nicht zu unterschätzende Rolle. Nachdem die Spareinlagen im vergangenen Jahr erstmalig die Drei-Milliarden-Grenze überschritten haben, nahm das Sparvolumen in den ersten beiden Monaten dieses Jahres weiterhin um rund 1,5 Milliarden DM zu. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Zunahme der Spartätigkeit nur zum Teil auf echten Sparvorgängen beruht und sehr stark auf die Entschädigungsgutschriften für Vertriebene und Altsparer zurückzuführen ist. Diese Entschädigungsgutschriften machten im Januar rund 22 vH und im Februar nahezu die Hälfte des Gesamtzuganges der Spareinlagen aus⁵⁾. Trotz dieser Entschädigungsgutschriften müssen jedoch die kontraktiven Wirkungen der ständigen Vergrößerung des Sparvolumens berücksichtigt werden, die noch durch die Kassenüberschüsse der öffentlichen Haushalte, für deren Abbau noch keine eindeutigen Anzeichen festzustellen sind, verstärkt werden.

Finanzpolitik

Pünktlich, wie es die Verfassung vorschreibt, hat der Bundesfinanzminister dem Parlament in den ersten Januartagen den Bundeshaushaltsplan vorgelegt, der gegenüber dem von 1953 keine großen Änderungen bringt. Formell nimmt das Volumen des Haushalts im Vergleich mit dem des Vorjahres in seiner Gesamtheit etwas ab. Das beruht jedoch lediglich auf einer Herausnahme von bestimmten durchlaufenden Posten (ERP-Fonds), die jetzt selbstständig wurden, sowie auf den Fortfall einmaliger Übertragungen vom außerordentlichen Haushalt in den ordentlichen, die im vorigen Jahr durchgeführt wurden und eine sehr ungewöhnliche Maßnahme darstellen.

5) Monatsberichte der Bank deutscher Länder, März 1954, S. 5.

Eine beachtenswerte Änderung weist der Haushaltsplan in seiner Einnahmestruktur auf. Nach den Planzahlen soll der aus Steuern finanzierte Teil der Einnahmenseite sich um rund 1,4 Milliarden DM erhöhen, während der aus Anleihen finanzierte Teil um rund 1,1 Milliarden DM vermindert werden soll. Die relativ stärkste Erhöhung der Steuereinnahmen des Bundes soll bei dem Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgen, den der Bundesfinanzminister wesentlich zu erhöhen wünscht. Während die Länder bereit sind, 35 vH des gesamten Aufkommens an der Einkommen- und Körperschaftsteuer an den Bund abzuführen, verlangt der Bundesfinanzminister 40 vH, wobei ihm jedes Prozent, das er mehr erhält, rund 120 Mill. DM einbringt.

Die Ausgabenstruktur wird auch in diesem Jahr wieder im wesentlichen von den Besatzungs- und Verteidigungsausgaben sowie den Sozialleistungen bestimmt. Insgesamt beanspruchen diese Posten rund 80 vH aller Ausgaben. Der Schuldendienst des Haushaltsplanes 1954 weist gegenüber 1953 eine Erhöhung um rund 60 Millionen DM auf und beträgt jetzt rund 950 Millionen DM. Bedingt ist diese Erhöhung durch die erstmalig im Jahre 1954 in voller Höhe zu bedienenden deutschen Auslandsverpflichtungen, die durch das Londoner Schuldenabkommen geregelt wurden.

Der Ausgleich des neuen Bundeshaushaltsplanes beruht im wesentlichen auf der Erhöhung des Bundesanteiles an der Einkommen- und Körperschaftsteuer, auf der Tatsache, daß der Anleihebedarf des Bundes so bemessen ist, daß er realisierbar erscheint, darauf, daß der Verteidigungsbeitrag in der bisherigen Höhe bleibt und schließlich auf der Annahme, daß das Sozialprodukt im Rechnungsjahr 1954 um 5 vH zunimmt. Für die kommende Steuerreform ist der Ausgleich dieses Haushaltsplanes außerordentlich wichtig, denn je größer die Verschuldung ist, mit der der Bund in das neue Haushaltsjahr 1955 hineingeht, desto geringer ist der Spielraum, den der Finanzminister hinsichtlich der Anleihe- und Kreditpolitik hat.

Gleichzeitig mit dem Haushaltsplan hat der Bundesfinanzminister auch das Geheimnis über die als „große“ und „organisch“ angekündigte Steuerreform gelüftet. Jedoch hat es sich erwiesen, daß die Vorschläge des Bundesfinanzministers weder groß noch organisch sind. Es handelt sich vielmehr bei den Reformvorschlägen lediglich um eine Fortsetzung des bereits mit der kleinen Steuerreform im Juni 1953 beschrittenen Weges. Die neuen Vorschläge des Finanzministers sehen keinen Umbau des Steuersystems schlechthin vor. Insbesondere hat man sich nicht dazu entschließen können, die jetzige Bruttoumsatzsteuer in eine Nettoumsatzsteuer umzuwandeln. Auch die Verlagerung der Ertragsbesteuerung in die Umsatzsteuer erfolgt

nicht. Die Hauptänderungen betreffen die Einkommen- und Körperschaftsteuerartefarife sowie die Einschränkung der zahlreichen Sondervergünstigungen der einen oder der anderen Gruppe⁶⁾. Die Steuerreform wirkt sich am stärksten bei den Beziehern hoher Einkommen aus, während die Einkommensteuersenkung bei Einkommen von 5000 bis 8000 DM am geringsten ist⁷⁾.

Wettbewerbspolitik

Im Januar veröffentlichte der Bundesverband der deutschen Industrie ein Gutachten des Bonner Juristen *Prof. Isay*, der die Forderung nach einer marktkonformen Kartellpolitik aufstellte. Isay wendet sich in seinem Gutachten⁸⁾ gegen den Regierungsentwurf aus dem Jahre 1952, der ein Kartellverbot vorsieht und nach Isays Meinung nicht den Unterschied zwischen dem allgemeinen Wettbewerb und dem Leistungswettbewerb erkennt. Außerdem bemängelt Isay an dem Entwurf, daß er gegen Kartelle mit wesentlich schärferen Maßnahmen als gegen andere marktbeherrschende Unternehmungen vorgeht. Besonders wendet sich Isay gegen die in dem Regierungsentwurf vorgenommene Trennung der deutschen Wirtschaft in zwei hermetisch voneinander abgesperrte Räume. In dem einen herrsche vollständige, in dem anderen unvollständige Konkurrenz. Diese Scheidung in die beiden Sektoren ist, nach Isays Ansicht, in der Wirklichkeit nicht gegeben, vielmehr gibt es eine kontinuierliche Reihe von Zwisdienstufen.

Im Rahmen seiner marktkonformen Kartellpolitik will Isay die Nachteile der Kartelle durch die Selbststeuerung der Wirtschaft ausschalten. Der Staat soll nur da eingreifen, wo die selbstheilenden Kräfte des Wirtschaftsorganismus nicht ausreichen. Der Grundgedanke der marktkonformen Kartellpolitik besteht darin, daß das Selbstinteresse der Kartellmitglieder in den Dienst des Gesetzes gestellt werden soll, indem erstrebt wird, daß eine unvernünftige Kartellpolitik das Kartell schwächt und zur Selbstauflösung treibt. Dazu empfiehlt Isay einige marktkonforme Maßnahmen. Dazu gehören 1. die Förderung der latenten Konkurrenz durch den Schutz von Außenseitern, 2. die jährliche Kündbarkeit von Kartellverträgen, 3. die Möglichkeit der Durchleuchtung der Vorgänge in den Kartellen durch eine Enquete, 4. die Bildung von Sachverständigenausschüssen, die zu einer Schlichtungsstelle ausgestaltet werden könnten, 5. die Befugnis der Kartellbehörde, Kartellverträge für fristlos kündbar zu erklären sowie das Recht, anzuordnen, daß alle beschlossenen Kartellmaßnahmen erst dann

6) Wirtschaftskonjunktur, Berichte des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, S. 34, 35.

7) Stuttgarter Zeitung vom 13. 3. 1954.

8) Gutachten zum Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, veröffentlicht vom Bundesverband der deutschen Industrie.

rechtsverbindlich werden, wenn sie vorher der Kartellbehörde eingereicht worden sind, 6. die Stärkung der zentrifugalen Tendenzen innerhalb der Kartelle, 7. die Ermäßigung von Zöllen und Frachttarifen.

Mit diesen Vorschlägen wendet sich Isay gegen den Regierungsentwurf des Kartellverbotes und setzt sich für eine Mißbrauchsgesetzgebung ein. Das Grundproblem der Vorschläge Isays liegt jedoch in der Frage, ob die vorgeschlagenen marktkonformen Maßnahmen ausreichen, die Gefahren einer mißbräuchlichen Ausnutzung der Kartell- und Monopolmacht zu verhindern. Für den Fall, daß sie nicht ausreichen, sieht das Isay-Gutachten keine Lösungsmöglichkeiten vor.

Am 17. Februar 1954 verabschiedete das Kabinett den Kartellgesetzentwurf in der Fassung vom Jahre 1952 und stellte sich somit auf den Standpunkt des Kartellverbotes, obgleich der reine Kartellcharakter wesentlich eingeschränkt wurde. In einer Unterredung zwischen Bundeskanzler *Dr. Adenauer*, Bundeswirtschaftminister *Prof. Erhard* und dem Präsidenten des Bundesverbandes der deutschen Industrie, *Berg*, ist die Bereitschaft zu weitgehenden Konzessionen zugunsten der Industrie festgestellt worden. Bei den Beratungen im Unterausschuß des Bundesrates ist man sich einig, daß wahrscheinlich zahlreiche gesetzlich fixierte Ausnahmen bei der Zulassung von Kartellen erforderlich sind. Was dann von dem eigentlichen Verbotscharakter des Regierungsentwurfes noch übrigbleibt, ist im Augenblick noch nicht zu übersehen.

Außenhandelspolitik

Auch im Frühjahr 1954 hielten die für die Zahlungsbilanz Westdeutschlands günstigen Faktoren, die zu der starken Außenhandels-situation der Bundesrepublik im Vorjahr geführt hatten, weiter an. Die Ausfuhr der ersten beiden Monate dieses Jahres lag dem Werte nach um 21 vH und der Menge nach um 27 vH höher als die Ausfuhr in den Vergleichsmonaten des Jahres 1953. Die Einfuhr der Bundesrepublik lag im Februar dieses Jahres um 9 vH unter der durchschnittlichen Monateinfuhr des Jahres 1953. Mengenmäßig hat jedoch die Einfuhr im Februar lediglich um 4 vH abgenommen. Im Januar und Februar zusammengenommen war die Einfuhr der Menge nach um 10 vH höher als in der entsprechenden Vorjahreszeit⁹⁾.

Der Zahlungsüberschuß gegenüber dem Dollarraum, der im letzten Vierteljahr 1953 im Monatsdurchschnitt 33 Millionen Dollar betrug, ging im Januar auf rund 28 Millionen Dollar und im Februar um weitere 4 Millionen Dollar zurück. Dabei dürfte sicher die Mitte Februar erfolgte Teilliberalisierung der Einfuhren aus dem Dollarraum eine wesentliche Rolle gespielt haben. Ob sich die erfolgte 30- bis 40prozentige

Liberalisierung der Dollareinfuhren aufrecht-erhalten läßt, bleibt abzuwarten. Vorsichtshalber hat man sich jedenfalls bei der Aufstellung der Freiliste die Möglichkeit vorbehalten, Kontingente wieder einzuführen, in dem allgemeine Ermächtigungen mit Hilfe eines Buchungsverfahrens in individuelle Ermächtigungen für begrenzte Mengen umgewandelt werden können¹⁰⁾.

Die seit Oktober bestehenden Tendenzen zum Abbau der überhöhten deutschen Guthaben gegenüber den bilateralen Verrechnungsländern hatten sich in den ersten Monaten dieses Jahres weiter fortgesetzt. So ergab der Zahlungsverkehr mit den bilateralen Verrechnungsländern im Februar ein Defizit von 3,7 Millionen Dollar. Auch in den Monaten März und April dürften die Guthaben der Bundesrepublik gegenüber den bilateralen Verrechnungsländern weiter abnehmen.

Gegenüber der EZU hat sich der kumulative Rechnungsüberschuß der Bundesrepublik gegen Ende März auf 990,2 Millionen Dollar erhöht. Davon hat die Bundesrepublik der Zahlungsunion 545,1 Millionen Dollar kreditiert, der Rest wurde in US-Dollar oder Gold bezahlt. In D-Mark umgerechnet beträgt die deutsche Kreditgewährung an die EZU über 2 Milliarden D-Mark. Diesen Betrag hat die Bank deutscher Länder zusammen mit dem Gegenwert, der dem Gold- und Dollardevisenzufluß aus dem EZU-Raum entspricht und abermals rund 2 Milliarden DM beträgt, den deutschen Exporteuren zur Verfügung gestellt. Der hohe deutsche EZU-Oberschuß hat also in starkem Maße inflationären Charakter, weil die Bank deutscher Länder rund 4 Milliarden DM ausgab, ohne daß wegen der fehlenden Importe dafür ein entsprechender Gegenwert an Gütern in Deutschland vorhanden wäre. Sicherlich hätte dieser hohe Überschuß bereits währungs-politische Sorgen bereitet, wenn nicht auf der anderen Seite hohe Beträge bei der öffentlichen Hand und bei den Banken neutralisiert worden wären.

Die starke deutsche Kreditgewährung an die EZU scheint Anlaß zu Überlegungen zu geben, den hohen deutschen Rechnungsüberschuß durch eine erhöhte Tilgung der deutschen Auslandsschulden, die im Londoner Schuldenabkommen geregelt wurden, abzubauen. Eine solche erhöhte Tilgung der Auslandsschulden stößt jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten, da der größte Auslandsschuldner nicht die Bank deutscher Länder, sondern der Bund ist. Die Bank deutscher Länder müßte also, wenn eine erhöhte Schuldentilgung vorgenommen werden sollte, dem Bund einen Kredit einräumen. Diese zusätzliche Kreditgewährung ist aber aus haushaltstechnischen Gründen nicht möglich. Außerdem verbietet sich eine solche vorzeitige Tilgung, da rund 40 vH der deutschen Auslands-

9) Monatsberichte der Bank deutscher Länder, März 1954, S. 20 ff.

10) Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 24. 2. 1954, S. 8.

schulden Dollarschulden sind, die nur durch einen erheblichen Rückgriff auf die deutschen Währungsreserven vorzeitig getilgt werden könnten. Eine einseitige Tilgung der deutschen Auslandsverpflichtungen gegenüber Ländern, die der EZU angeschlossen sind, durch einen Abbau der deutschen Kreditgewährung an die EZU verbietet sich aber, da eine solche Maßnahme eine Diskriminierung der Dollarländer bedeuten würde, das Londoner Schuldenabkommen aber eine solche Diskriminierung ausdrücklich ausschließt. So bleibt also die deutsche Zahlungsbilanzsituation gegenüber der europäischen Zahlungsunion weiterhin recht problematisch, und es ist allzu verständlich, daß das Direktorium der EZU sich auf seiner letzten Sitzung ausführlich mit den extremen Gläubiger- und Schuldnerstellungen innerhalb der Zahlungsunion befaßte. Dabei war man sich darüber einig, daß eine Bereinigung der augenblicklichen Schwierigkeiten durch Anpassung der Quoten oder durch Verschiebung im Zahlungsmodus innerhalb der Quoten nicht möglich oder nicht empfehlenswert ist. Ferner war man sich darüber im klaren, daß der Zahlungsverkehr nicht in die vorgesehenen Bahnen gelenkt werden könne, indem immer wieder zu kurzfristigen Aushilfen mit provisorischen Rallongen gegriffen wird. Die Vorschläge der Gläubigerländer innerhalb der Europäischen Zahlungsunion richteten sich in erster Linie auf die Erhöhung des Goldanteiles bei den Teilen der kumulativen Salden, die die Quote übersteigen, und auf die Tilgung derjenigen Kredite, die mehr als 18 Monate dauernd in Anspruch genommen worden sind. — Die Frage der Herbeiführung der Konvertibilität der Währungen ist bei dieser Sitzung des Direktoriums der EZU im wesentlichen nicht behandelt worden. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Konvertibilität zu einem nebensächlichen Problem geworden ist. Die Herbeiführung der vollen Konvertibilität ist immer noch das oberste Ziel aller der EZU angeschlossenen Länder.

Kapitalmarktpolitik

Auf dem Gebiet der Kapitalmarktpolitik wird sich die zu erwartende Steuerreform am stärksten bemerkbar machen. Da zur Zeit noch nicht abzusehen ist, wie sich die Steuerreform auf dem Kapitalmarkt auswirken wird, ist es sehr schwierig, Aussagen über die Kapitalmarktpolitik zu machen.

Die bereits seit geraumer Zeit dringend erforderliche Reform des Aktienmarktes ist auch in der Novelle zum Kapitalmarktförderungsgesetz, die das Bundeskabinett Ende Januar verabschiedet hat, nicht erfolgt. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Aktie nicht mehr im Mittelpunkt des Gespräches steht, sondern man wird sich auch weiterhin im Wirtschaftskabinett damit befassen.

In der Begründung der Kapitalmarktsnovelle, die inzwischen auch den Bundesrat passiert hat, heißt es, daß der Zweck des Kapitalmarktförderungsgesetzes im wesentlichen erreicht worden ist, da eine starke Belegung des Marktes der festverzinslichen Wertpapiere eingetreten sei. Dabei stützt man sich auf die Feststellung, daß im Jahre 1953 der Absatz an festverzinslichen Wertpapieren gegenüber dem Vorjahr von 1,36 auf 2,85 Milliarden DM¹¹⁾, d. h. um mehr als das Doppelte gestiegen ist. Die Bundesregierung vertritt daher die Auffassung, daß steuerliche Vergünstigungen für die Zinsen aus festverzinslichen Wertpapieren für die Zukunft nicht mehr notwendig sind. Pfandbriefe sollen jedoch eine andere Regelung erfahren.

Das Bundeskabinett ist also der Meinung, daß der Rentenmarkt genügend konsolidiert wäre. Das dürfte jedoch nicht zutreffen. Obgleich es keine Statistiken darüber gibt, in wessen Eigentum sich die festverzinslichen Wertpapiere befinden, ist anzunehmen, daß der größte Teil nicht als Daueranlage, sondern nur als vorübergehende Wertpapieranlage dient. Von einer wirklichen Konsolidierung kann jedoch nur gesprochen werden, wenn die festverzinslichen Wertpapiere im wesentlichen gut und dauerhaft placiert werden. Aufgabe der weiteren Kapitalmarktpolitik müßte es daher sein, dafür zu sorgen, daß die festverzinslichen Wertpapiere dauerhaft untergebracht werden, um zu verhindern, daß starke Spannungen zwischen Angebot und Nachfrage auftreten, die natürlich auf den Kurs der Wertpapiere wirken und den langfristigen Zinssatz nicht unerheblich beeinflussen würden.

So muß also die künftige Kapitalmarktpolitik auf dem Rentenmarkt dafür sorgen, daß hier eine solche Placierung der festverzinslichen Wertpapiere erfolgt, daß eventuell nachteilige Einflüsse auf die gesamte Wirtschaftsentwicklung ausgeschlossen werden.

Die Kapitalmarktförderungspolitik muß dafür sorgen, daß die bisherige Diskriminierung der Aktie aufhört und die Aktie wieder in ihre eigentliche Funktion, nämlich Finanzierungsinstrument zu sein, eingesetzt wird. Damit ist gleichzeitig gesagt, daß die Aktie als Finanzierungsinstrument den anderen Wertpapieren gleichgestellt werden muß, daß jedoch der durch die Zusammenballung von Aktienpaketen bedingte Charakter der Aktie als Machtinstrument weitgehend abzubauen ist. Möglichkeiten, um die Aktie wieder weitgehend als Finanzierungs- und Beteiligungsinstrument auszugestalten, gibt es genug. Jedoch dürfte eine bloße Kapitalmarktreform dazu nicht ausreichen. Die Kapitalmarktreform müßte vielmehr parallel gehen mit einer entsprechenden Reform des Aktienrechts. WOLFGANG LIENING

11) Industriekurier vom 4. 3. 1954.