

Die staatliche Preispolitik bei Einführung der Mehrwertsteuer

I.

Im Mittelpunkt der preispolitischen Diskussion der letzten anderthalb Jahre stand die Frage, wie sich die Einführung der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 1968 sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zum 1. Juli 1968 auf die Lebenshaltungskosten auswirken würden. Der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung nahm für 1968 einen Anstieg des Preisniveaus des privaten Verbrauchs um 2,5 % gegenüber 1967 an. Pessimistische Stimmen rechneten sogar mit einer Erhöhung von 4 % bis 5 %. Tatsächlich lag der Preisindex für die Lebenshaltung im Durchschnitt der Monate Januar bis September 1968 jedoch nur 1,1 % höher als im vergleichbaren Vorjahreszeitraum. Wie eine Schätzung des Bundeswirtschaftsministeriums ergibt, ist nur etwa die Hälfte dieses Anstiegs auf die Einführung und die Erhöhung der Mehrwertsteuer zurückzuführen. Die niedrige Zuwachsrate von 1,1 % beweist, daß die steuerpolitischen Maßnahmen zur Jahreswende und zur Jahresmitte die Stabilität des Preisniveaus, die 1967 zum ersten Male seit längerer Zeit erreicht worden war, nicht erschüttert haben.

II.

Bereits während der Beratungen des Entwurfes eines Mehrwertsteuergesetzes haben preispolitische Überlegungen eine bedeutende Rolle gespielt. Die Frage nach der Höhe der Steuersätze, die Frage also, ob die Umsatzsteuerreform dem Staat Mehreinnahmen oder das gleiche Aufkommen wie bisher erbringen sollte, ist im wesentlichen unter preispolitischen Gesichtspunkten entschieden worden. So hat der Bundesfinanzminister am 12. April 1967 vor dem Bundestag ausgeführt:

„Diese beiden Steuersätze (von 10 % und 5 %) sind überlegt und ausgewogen, und zwar so, daß nur durch sie der gewiß nicht einfache Übergang vom heutigen System zur Mehrwertsteuer mit seinen ganzen politischen, besonders aber preispolitischen Problemen ohne große Schwierigkeiten möglich zu sein scheint¹.“

¹ Deutscher Bundestag, Protokoll der 101. Sitzung vom 12. April 1967. S. 4691 D.

Welches Konzept diesen Ausführungen zugrunde lag, ergibt sich aus der Begründung der Bundesregierung zum Gesetzentwurf:

„Nach dem Willen der Bundesregierung soll eine Mehrwertsteuer das gleiche Aufkommen erbringen, wie es nach dem gegenwärtigen Umsatzsteuerrecht fließt. Die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung wird mithin beim Übergang auf die Mehrwertsteuer nicht stärker mit Umsatzsteuer belastet sein, als es nach der Bruttoumsatzsteuer der Fall ist. Hieraus folgt, daß an sich eine Änderung des Preisniveaus infolge des Wechsels des Besteuerungssystems nicht eintreten braucht. Voraussetzung ist jedoch, daß die eintretenden Entlastungen und Belastungen genau in gleicher Höhe in den Preisen für die einzelnen Waren und Leistungen weitergegeben werden².“

Mit dem Verzicht auf Mehreinnahmen zum 1. Januar 1968 strebte die Bundesregierung also an, die Auswirkungen der Umsatzsteuerreform auf das Verbraucherpreisniveau in möglichst engen Grenzen zu halten. Womit die Verbraucher hätten rechnen müssen, wenn der Staat mit der Einführung der Mehrwertsteuer zugleich Steuermehereinnahmen hätte erzielen wollen, läßt sich ermessen, wenn man die Bereiche betrachtet, in welchen steuerliche Mehrbelastungen aufgetreten sind, wie bei Strom, Gas und Wasser, bei den handwerklichen Dienstleistungen sowie im öffentlichen Personennahverkehr. Hier war die Tendenz stark verbreitet, die Preise stärker anzuheben, als es der steuerlichen Mehrbelastung entsprach.

Auch bei der Beantwortung der Frage, wann das Mehrwertsteuergesetz in Kraft gesetzt werden sollte, haben preispolitische Überlegungen eine entscheidende Rolle gespielt. So heißt es im schriftlichen Bericht des Finanzausschusses zu dem Gesetzentwurf:

„Die Frage, ob und inwieweit die Unternehmer bereit bzw. gezwungen sein werden, bei der Umstellung eine scharfe Neukalkulation vorzunehmen und ihre Kostenentlastung aufgrund der Eliminierung der bisherigen Bruttoumsatzsteuer an ihre Abnehmer weiterzugeben, dürfte weitestgehend von der Konjunktur- und Marktlage zum Zeitpunkt der Umstellung bzw. in den darauffolgenden Wochen abhängen. Es bestand daher übereinstimmend die Auffassung im Finanzausschuß, daß das neue System möglichst nicht in einer Zeit der Hochkonjunktur und des Verkäufermarktes eingeführt werden sollte. Vielmehr mußte darauf hingewirkt werden, daß zur Vermeidung unangemessener Preiserhöhungen die Mehrwertsteuer in einer ruhigen Konjunktur eingeführt würde³.“

² Bundesrat, Drucksache 360/63. S. 32.

³ Deutscher Bundestag, zu Drucksache V/1581. S. 8.

Ähnlich hatte sich auch schon die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzentwurfes geäußert⁴.

Der Gesetzgeber hat die Chance, die die wirtschaftliche Rezession 1967 bot, entschlossen genutzt. Für die Einführung der Mehrwertsteuer hätte kein günstigerer Zeitpunkt gewählt werden können als der 1. Januar 1968. In den ersten Wochen und Monaten 1968 machten sich die Nachwirkungen der Rezession noch deutlich bemerkbar. Die Verbraucher waren beim Kauf zurückhaltend und preisbewußt. Der Wettbewerb um die Verbraucher war kräftig wie seit langem nicht mehr. In einer solchen konjunkturellen Lage war es schwierig, steuerlich nicht gerechtfertigte Preiserhöhungen durchzusetzen oder steuerlich gebotene Preissenkungen zu unterlassen.

Diese preispolitischen Überlegungen über das Ausmaß der Besteuerung und den Zeitpunkt der Umsatzsteuerreform wurden im Oktober 1967 durch das Gesetz zur Änderung des Mehrwertsteuergesetzes⁵ ergänzt. Die darin vorgesehene Verbesserung der steuerlichen Entlastung der Altvorräte verfolgte neben konjunkturpolitischen Zielen den Zweck, das Verbraucherpreisniveau beim Übergang zur Mehrwertsteuer stabil zu halten. Je größer die Lagervorräte der Wirtschaft bei Beginn des neuen Steuerregimes waren, um so größer war naturgemäß die Angebots- und Nachfrageelastizität, und um so größer war die Chance, preissteigernde Effekte der Mehrwertsteuer einzugrenzen, wenn nicht gar zu verhindern⁶.

Im Mehrwertsteuergesetz sind also die Grundsteine für den erfolgreichen Übergang zur Mehrwertsteuer gelegt worden. Wie sich jedoch im zweiten Halbjahr 1967 zeigte, reichte diese Grundlage nicht aus, um einen reibungslosen Übergang zur Mehrwertsteuer zu gewährleisten. Eine umfassende preispolitische Aktion wurde notwendig, um das vom Bundestag und der Bundesregierung angestrebte Ziel des möglichst preisniveauneutralen Überganges zur Mehrwertsteuer zu verwirklichen.

III.

Wie entwickelte sich die preispolitische Lage im zweiten Halbjahr 1967? Das Mehrwertsteuergesetz war im Mai verkündet worden. In den folgenden Monaten verlagerte sich das Interesse der Wirtschaft, der Öffentlichkeit und der Verbraucher zunehmend auf die voraus-

⁴ Bundesrat, Drucksache 360/63. S. 32 f.

⁵ Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes (Mehrwertsteuer) vom 18. Oktober 1967 (BGBl. I S. 991).

⁶ Karl Schiller: Reden zur Wirtschaftspolitik 3. Bundesministerium f. Wirtschaft, Texte S. 27.

sichtlichen Auswirkungen des Gesetzes auf die Preise. Ankündigungen von Preiserhöhungen mehrten sich. Die zunehmende Verschlechterung des Preisklimas war in erster Linie auf Äußerungen einer relativ kleinen Zahl von Wirtschaftsverbänden zurückzuführen. Es handelte sich vor allem um Bereiche, für welche durch die Steuerreform effektiv höhere Steuerbelastungen auftraten, also um die Versorgungswirtschaft, das Handwerk und das Gastgewerbe. Hier wurden zu wiederholten Malen in wachsender Lautstärke erhebliche Preiserhöhungen angekündigt. Andere Wirtschaftskreise, in denen Fachleute eher Preisstabilität oder Preissenkungen erwarteten, schlossen sich den Preiserhöhungsankündigungen an. In der Öffentlichkeit verbreitete sich der Eindruck, der Übergang zur Mehrwertsteuer werde zwangsläufig zu einem allgemeinen Preisauftrieb führen.

Den für die Preispolitik verantwortlichen Stellen war klar: Der Übergang zur Mehrwertsteuer in einem schlechten Preisklima bedeutete eine echte Gefahr für die Preisstabilität. Bekanntlich enthält die Preisbildung am Markt eine starke psychologische Komponente. Die Erwartung allgemein steigender Preise stärkt die Neigung der Unternehmer zu großzügiger Preiskalkulation und schwächt den Widerstand der Verbraucher gegen Preiserhöhungen. Die Preispolitik stand somit vor der Aufgabe, einen Wandel des allgemeinen Preisklimas herbeizuführen. Nur in einem relativ ruhigen Preisklima war damit zu rechnen, daß alle Unternehmer ihre Preise sorgfältig entsprechend den steuerlichen Belastungsverschiebungen neu kalkulierten.

IV.

Im Bereich der administrierten Preise konnte die Bundesregierung selbst die von ihr festgesetzten oder genehmigten Preise, Gebühren und Tarife überprüfen und anpassen. Insgesamt sind auf Bundesebene rund 50 Preisregelungen einer Prüfung unterzogen worden. Dabei ergab sich die Notwendigkeit, etwa 20 Vorschriften an die steuerlichen Belastungsverschiebungen anzupassen. Das Bundeswirtschaftsministerium entwickelte die rechtlichen Grundsätze für diese Aktion. In einer Verlautbarung vom 7. November 1967⁷ stellte es klar, daß staatliche Höchst-, Fest-, Mindest- und Margenpreisregelungen von den Vorschriften des Mehrwertsteuergesetzes unberührt bleiben. Daraus ergab sich, daß die betroffenen Wirtschaftszweige nicht berechtigt waren, die Mehrwertsteuer auf staatlich festgesetzte Bruttopreise aufzuschlagen. Auch nach Einführung der Mehrwertsteuer galten solche Preise weiter als Bruttopreise. Bei eventuell auftretenden

⁷ Bundesanzeiger Nr. 209 vom 7. November 1967.

steuerlichen Belastungsverschiebungen war es Sache des Gesetz- oder Verordnungsgebers, die Preisregelungen entsprechend zu ändern.

Aus dem Mehrwertsteuergesetz sowie aus den Materialien zu dem Gesetz entwickelte das Bundeswirtschaftsministerium auch die preispolitischen Grundsätze für die Aktion, die einen möglichst preisniveauneutralen Übergang zur Mehrwertsteuer sicherstellen sollte. Danach waren bei der Überprüfung und der Anpassung staatlicher Preisregelungen die bisherigen Preise möglichst genau um die entfallende alte Umsatzsteuer zu bereinigen, ehe die Mehrwertsteuer aufgeschlagen werden konnte. Grundsätzlich wurden dabei nur die Belastungsveränderungen berücksichtigt, welche sich aus dem Systemwechsel ergaben, nicht dagegen sonstige Faktoren, welche die Kosten- und Ertragslage der betroffenen Wirtschaftszweige beeinflussen. Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Klaus-Dieter *Arndt*, hat diese Grundsätze bei der Beantwortung der Frage eines Bundestagsabgeordneten auf die einfache Formel gebracht: „Niemand soll durch den Übergang zur Mehrwertsteuer verdienen oder verlieren“⁸. Das Bundeswirtschaftsministerium hat zusammen mit dem Bundesfinanzministerium sichergestellt, daß diese Grundsätze bei der Überprüfung und Anpassung der bundesrechtlichen Preisregelungen eingehalten wurden.

Die Länder erklärten sich bereit, im Bereich ihrer Zuständigkeiten entsprechend vorzugehen. Im großen und ganzen sind landesrechtliche Preisregelungen nach den vorstehenden Grundsätzen überprüft und angepaßt worden. Auf kommunaler Ebene wurden diese Grundsätze allerdings in zahlreichen Fällen nicht beachtet. Bei Wasser, Gas und im öffentlichen Personennahverkehr wurden die Preise beim Übergang zur Mehrwertsteuer vielfach über das steuerlich bedingte Maß hinaus erhöht.

Die Wirtschaft und die Öffentlichkeit verfolgten die staatliche Anpassungsaktion mit kritischer Aufmerksamkeit. Für das Preisklima war es von großer Bedeutung, daß der Staat das von ihm aufgestellte Postulat nach möglichst exakter Neukalkulation der Preise genau nahm. Die Bundesregierung war sich bewußt, daß ihr Verhalten bei der Umstellungsaktion beispielhaft für andere Wirtschaftsbereiche sein konnte. Ein Beispiel mag das verdeutlichen. Bei der Genehmigung neuer Verkehrstarife erhob sich die Frage, ob neben dem Fortfall der Beförderungssteuer auch der Fortfall der alten Umsatzsteuer auf Vorlieferungen und Vorleistungen zu berücksichtigen sei. Den Fachleuten war klar, daß es sich nur um Bruchteile eines Prozentes

⁸ Deutscher Bundestag, Protokoll der 137. Sitzung vom 29. November 1967. S. 6976 B.

der bisherigen Tarife handeln konnte. Trotzdem haben die Bundesressorts beharrlich auf der Entlastung der alten Tarife auch um diesen Posten bestanden. Das Prinzip mußte gewahrt bleiben: Bei einer sorgfältigen Neukalkulation war nicht nur die direkte Umsatz- oder Beförderungssteuer zu eliminieren, sondern auch die auf Vorlieferungen und Vorleistungen lastende Vorsteuer.

Die exakte Umstellung der staatlichen Preisregelungen übte eine starke Ausstrahlung auf die gesamte Wirtschaft aus. Der Staat setzte mit seinen neuen Preisen wichtige Daten, welche die Wirtschaft ihren eigenen Neukalkulationen zugrunde legen konnte. Zugleich machte er es Unternehmern unmöglich, eigene Preiserhöhungen mit steuerlich ungerechtfertigten Preiserhöhungen des Staates zu begründen. Die vorbildliche Umstellung der staatlichen Preisregelungen war ein erster Beitrag zur Verbesserung des allgemeinen Preisklimas.

V.

Die Preispolitik konnte sich bei einer Reform mit so tiefgreifenden Auswirkungen auf das Preisgefüge nicht auf den relativ engen Bereich der administrierten Preise beschränken. Die preispolitische Arbeit mußte hineinwirken in die Gebiete, in denen sich die Preise nach den Gesetzen des Marktes bilden.

1. Die Preispolitik hat darauf hingewirkt, daß die Unternehmer ihre neuen Preise sorgfältig entsprechend den steuerlichen Belastungsverschiebungen kalkultierten. Voraussetzung dafür war, daß jeder Unternehmer sich mit der Wirkungsweise der Mehrwertsteuer vertraut machen konnte. Zu diesem Zwecke hat das Bundesfinanzministerium eine Mehrwertsteuerfibel herausgegeben. Das Bundeswirtschaftsministerium befaßte sich besonders mit den Problemen, die sich aus dem Steuersystemwechsel für die Preisgestaltung ergaben. In den Gesprächen, die das Bundeswirtschaftsministerium laufend mit Vertretern bedeutender Wirtschaftszweige führt, spielten um die Jahreswende die Preiswirkungen der Mehrwertsteuer eine besondere Rolle. Einige Wirtschaftsverbände, welche über die steuerliche Mehrbelastung hinausgehende Preiserhöhungen angekündigt hatten, wurden zu besonderen Gesprächen geladen. Dabei wurden mögliche kostenmäßige Auswirkungen der Mehrwertsteuer eingehend erörtert. Die Wirtschaft wurde auch darauf aufmerksam gemacht, daß Ankündigungen von generellen Preiserhöhungen das allgemeine Preisklima negativ beeinflussen und nicht der Preisstabilität dienen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen unterstützte die Wirtschaft die Bemühungen der Bundesregierung. Auch im Rahmen der Konzertierten Aktion stellten alle Beteiligten — also auch die Spitzenorganisationen der

Wirtschaft — übereinstimmend fest, daß mit dem Übergang zur Mehrwertsteuer keine Steigerung des Preisniveaus verbunden sein sollte⁹.

In einigen Fällen, in denen der Verdacht wettbewerbsbeschränkender Preisempfehlungen vorlag, mußten allerdings auch die Kartellbehörden eingeschaltet werden.

2. Die Preispolitik wandte sich in besonderem Maße an die Verbraucher. Für einen reibungslosen Übergang zur Mehrwertsteuer mußte es gelingen, einen möglichst großen Teil der Verbraucher in aufmerksame und kritische Käufer zu verwandeln. So führte der Bundeswirtschaftsminister bei der Eröffnung der „Woche des Verbrauchers und der Hausfrau“ am 6. November 1967 aus: „Gerade für das neue Regime der Mehrwertsteuer fällt dem preisbewußten Verbraucher eine ganz besondere Aufgabe zu“¹⁰.

Es war vorauszusehen, daß sich in der Übergangszeit bei einer Vielzahl von Waren und Leistungen die Preismargen, die Rahmen zwischen den höchsten und den niedrigsten Preisen, erweitern würden; denn die Neukalkulationen der Preise, zu denen die Einführung der Mehrwertsteuer alle Unternehmer zwang, war mit Unsicherheitsfaktoren belastet: Die zu eliminierende alte Umsatzsteuer konnte vielfach nur grob geschätzt werden, die Preise der Konkurrenten waren noch nicht bekannt. Auf diese Entwicklung stützte die Bundesregierung ihre Verbraucheraufklärung. Eine vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung herausgegebene Broschüre mit dem Titel „Sie wissen ja ... die Mehrwertsteuer“ führte den Verbrauchern die Chancen und Gefahren des Übergangs zur Mehrwertsteuer vor Augen. Sie wies insbesondere auf die Bedeutung des Preisvergleichs in der Übergangszeit hin:

„Es lohnt sich in dieser Zeit, einen Orientierungsbummel zu machen: Wie entwickeln sich die Preise in den Einzelhandelsgeschäften? Was verlangen die Filialgeschäfte und die Kaufhäuser? Welche Preise fordern die Versandhäuser in ihren Katalogen? Wie verhalten sich die Niedrigpreisläden?

Dabei könnte der Verbraucher bemerken, daß für gleiche Waren und Leistungen höchst unterschiedliche Preise verlangt werden. Der preisbewußte Käufer hat beim Übergang zur Mehrwertsteuer eine außergewöhnliche Chance zu günstigen Einkäufen, eine Chance, wie sie seit langem nicht mehr bestand. Der Käufer, der jeden Preis ohne Vergleich hinnimmt, wird oft zu teuer einkaufen. Der Übergang zur

⁹ Karl Schiller in der „Rundschau am Sonntag“ (3. Dezember 1967).

¹⁰ Schiller: Reden zur Wirtschaftspolitik, a.a.O. S. 26.

Mehrwertsteuer ist die Stunde des aufmerksamen und kritischen Käufers.“

Außerdem zählte die Broschüre zahlreiche lebensnotwendige Waren und Leistungen auf, bei denen die Verbraucher wegen einer sinkenden Steuerbelastung niedrigere Preise erwarten durften. Diese konkreten Hinweise auf mögliche Preissenkungen in Bereichen, in denen zum Teil schon Preiserhöhungen angekündigt worden waren, stärkten die kritische Haltung der Verbraucher gegenüber derartigen Ankündigungen.

Das Bundeswirtschaftsministerium stellte sicher, daß die Verbraucher auch nach der Einführung der Mehrwertsteuer die Preise untereinander und die vor und nach dem 1. Januar 1968 geforderten Preise miteinander vergleichen konnten. In seiner Verlautbarung vom 24. November 1967 hieß es, daß die Preisauszeichnungsverordnung durch das Mehrwertsteuergesetz unberührt bleibt¹¹. Demnach waren die Preise nach wie vor brutto (einschließlich Umsatzsteuer bzw. Mehrwertsteuer) auszuzeichnen. Wo trotz dieser Verlautbarung im Jahre 1968 zunächst mit Nettopreisen ausgezeichnet wurde, sorgte das Bundeswirtschaftsministerium in Verhandlungen mit den betroffenen Wirtschaftskreisen für eine klare und vergleichbare Preisauszeichnung.

3. Die Preispolitik hat dem durch zahlreiche Preiserhöhungsankündigungen verzerrten Bild ein objektiveres Bild über die voraussichtlichen Preiswirkungen der Mehrwertsteuer entgegengestellt. Sie hat immer wieder auf die vom Gesetzgeber angestrebte Preisniveauneutralität der Mehrwertsteuer hingewiesen. Daraus ergab sich: Man mußte zu einem falschen Urteil über die Auswirkungen der Mehrwertsteuer gelangen, wenn man allein die voraussichtliche Preisentwicklung für Strom, Gas, Wasser oder Friseure betrachtete. Nur ein Blick auf die voraussichtlichen Veränderungen des gesamten Verbraucherpreisgefüges ließen eine Vorhersage über die Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau zu.

Daher errechnete das Bundeswirtschaftsministerium, welche Preisveränderungen voraussichtlich in den einzelnen Bereichen der Lebenshaltung eintreten würden: Bei Nahrungs- und Genußmitteln, die rund 40 % der Ausgaben eines durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalts ausmachen, waren überwiegend sinkende Preise zu erwarten. Bei gewerblichen Konsumgütern (etwa 30 %) waren im Durchschnitt stabile Preise zu erwarten. Mieten (rund 10 %) blieben durch die Umsatzsteuer praktisch unverändert. Bei Dienst- und Reparaturleistungen, im Gastgewerbe, bei Strom, Gas und Wasser sowie im öffentlichen

¹¹ Bundesanzeiger Nr. 220 vom 24. November 1967.

Personennahverkehr (zusammen rund 20 % der Ausgaben eines durchschnittlichen Arbeitnehmerhaushalts) zeichneten sich Preiserhöhungen ab.

In seinen Besprechungen mit der Wirtschaft hatte das Bundeswirtschaftsministerium den breiten und ungehinderten Strom von Preiserhöhungsankündigungen eingedämmt. Indem es diese Ankündigungen in das Gesamtbild der voraussichtlichen Wirkungen auf das Preisgefüge einfügte, führte es sie auf das Maß zurück, das ihrer tatsächlichen Bedeutung angemessen war.

Das insgesamt beruhigende Bild beruhte zunächst auf Schätzungen und Berechnungen. Je näher der Umstellungstermin rückte, desto häufiger meldeten sich Stimmen aus der Wirtschaft zu Worte, die stabile oder sinkende Preise ankündigten. Damit bestätigten und bekräftigten sie die Voraussagen der Bundesregierung. Die Bundesregierung trug dazu bei, daß solche Meldungen eine ihrer Bedeutung angemessene Beachtung in der Öffentlichkeit fanden.

4. Nach der Einführung der Mehrwertsteuer haben die mit der Preispolitik befaßten Stellen an der Preisgestaltung in manchen Einzelbereichen Kritik geübt. In einigen Wirtschaftszweigen hatten Unternehmer die Umsatzsteuerreform zum Vorwand für Preiserhöhungen benutzt, die weit über die umsatzsteuerliche Mehrbelastung hinausgingen. Die amtliche Kritik verbunden mit der Angabe der höchstmöglichen Steuermehrbelastung erschwerten es den Unternehmern, derart überhöhte Preise durchzusetzen.

Die Kritik, welche zahlreiche öffentliche Versorgungs- und Verkehrsunternehmen traf, richtete sich in erster Linie dagegen, daß diese die preispolitisch sehr labile Phase der Einführung der Mehrwertsteuer wählten, um neben der steuerlichen Mehrbelastung andere Kostenfaktoren in die neuen Preise einzubeziehen. Praktisch fielen sie damit der staatlichen Preispolitik bei ihren Stabilisierungsbemühungen in den Rücken. Diese Unternehmen haben wesentlich zur preispolitischen Unruhe während der ersten Monate des Jahres 1968 beigetragen.

Die gezielte Kritik hat sich — insbesondere in Bereichen mit elastischer Nachfrage — als ein wirkungsvolles Instrument der Preispolitik erwiesen. Zum Beispiel mußte das Gaststättengewerbe, in dem zahlreiche Unternehmen die Preise stärker als steuerlich bedingt angehoben hatten und damit in den Mittelpunkt der öffentlichen Kritik geraten waren, einen Umsatzrückgang von rund 15 % von Dezember 1967 auf Januar 1968 hinnehmen.

5. Die Preispolitik hat sich bei ihren Aktionen, insbesondere bei der Verbraucheraufklärung, aller Mittel moderner Öffentlichkeits-

arbeit bedient. Über Presse, Funk und Fernsehen erläuterten der Bundeswirtschaftsminister und der Bundesfinanzminister sowie leitende Beamte ihrer Ressorts der Bevölkerung die voraussichtlichen preislichen Auswirkungen der Mehrwertsteuer. Die Bundesregierung beantwortete im Bundestag eine große Zahl von Anfragen über die Preiswirkungen der Umsatzsteuerreform. Das Bundeswirtschaftsministerium gab zahlreiche Pressemitteilungen und Verlautbarungen über diese Fragen heraus. Die Broschüre „Sie wissen ja ... die Mehrwertsteuer“ gab den Massenkommunikationsmitteln eine willkommene Hilfe bei der Beurteilung der preispolitischen Lage. Die Grundgedanken dieser Broschüre und die darin enthaltenen Ratschläge an die Verbraucher kehrten in dieser oder jener Form in fast allen Berichten und Kommentaren der Massenmedien wieder. Im Bundeswirtschaftsministerium wurden Hintergrundinformationen für Redaktionen zusammengestellt, Zeitungsartikel geschrieben, Rundfunkkommentare verfaßt. Eine große Zahl von Journalisten und Redakteuren stand während der Übergangszeit mit dem Bundeswirtschaftsministerium in laufender Verbindung, um sich über den neuesten Stand der Entwicklung unterrichten zu lassen.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

Die Bundesregierung hat das Preisklima in den letzten Monaten des Jahres 1967 und in den ersten Monaten dieses Jahres bewußt und gezielt mitgestaltet. Durch eine breit angelegte und gezielte preispolitische Aktion gelang es, in der Bevölkerung um die Jahreswende ein Preisbewußtsein bisher nicht bekannten Ausmaßes zu wecken. Dadurch wurde zugleich den meisten Unternehmern klar, daß es ratsam sei, die neuen Preise möglichst genau und korrekt zu kalkulieren, da andernfalls spürbare Umsatzeinbußen zu befürchten waren. Die Bundesregierung ist bei ihrer Aktion von den Länderbehörden, von den Trägern der öffentlichen Meinung, von der überwiegenden Zahl der Wirtschaftsverbände und nicht zuletzt von den Verbraucherorganisationen aktiv unterstützt worden. Im Zusammenwirken mit diesen Stellen hat die Bundesregierung maßgeblich dazu beigetragen, daß der zum Jahresbeginn befürchtete allgemeine Preisauftrieb ausblieb.

VI.

Auch die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zum 1. Juli 1968 von 10 % auf 11 % und von 5 % auf 5,5 % ist preispolitisch abgesichert worden. Die Preispolitik hat allerdings keine besondere Aufklärungsaktion über die Auswirkungen dieser steuerlichen Maßnahme durchgeführt. Sie wollte vermeiden, das Preisklima, das um die Jahresmitte sehr ruhig war, durch eine solche Aktion zu beeinträchtigen. Das

Bundeswirtschaftsministerium ist mit den herkömmlichen Mitteln auf die Steuersatzerhöhung eingegangen. Welche Breitenwirkung das richtige Wort zur richtigen Zeit erzielen kann, zeigt ein Beitrag des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung über „Steuersatzerhöhung bei der Mehrwertsteuer ab 1. Juli 1968: Auswirkungen auf Einzelpreise und Preisniveau“ vom Mai 1968, der zur Unterrichtung von Presse, Rundfunk und Fernsehen diente. Soweit ersichtlich, sind die Grundgedanken dieses Beitrages bei allen Presseveröffentlichungen, die zu diesem Thema Stellung genommen haben, übernommen worden.

Daneben war das Bundeswirtschaftsministerium vorbereitet, generellen Ankündigungen von Preiserhöhungen, die über das steuerlich bedingte Maß hinausgingen, schnell, gezielt und fundiert entgegenzutreten. Dadurch sollte einer möglichen Verschlechterung des Preisklimas vorgebeugt werden. Allerdings blieben Preiserhöhungsankündigungen zur Jahresmitte selten. Das war wohl auch auf die schlechten Erfahrungen zurückzuführen, die manche Wirtschaftszweige um die Jahreswende mit solchen Ankündigungen gemacht hatten.

Wie sich gezeigt hat, waren Ausmaß und Zeitpunkt der Steuererhöhung in preispolitischer Sicht günstig gewählt. Es war für die Unternehmer verkaufspychologisch und verkaufstechnisch schwierig, die geringfügige Mehrbelastung in breiter Front auf die Verbraucher abzuwälzen. Außerdem war der Wettbewerb um die Verbraucher um die Jahresmitte noch ziemlich hart. Dank des Konjunkturaufschwungs nach Maß, der mit der besseren Ausnutzung der Kapazitäten zu einer Kostendegression führte und bei dem die maßvollen Lohnsteigerungen hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückblieben, waren viele Unternehmer auch in der Lage, die geringfügige steuerliche Mehrbelastung ganz oder zum Teil aufzufangen. Der rein rechnerisch und kostenmäßig zur Jahresmitte mögliche Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung von rund 0,7 % ist bis zum September nur in Höhe von etwa 0,3 % eingetreten. Diese Entwicklung wurde im Juli, August und September durch Preissenkungen bei saisonabhängigen Waren überkompensiert, so daß der Gesamtindex in diesen Monaten rückläufig war.

VII.

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, erstreckten sich die preispolitischen Überlegungen und Aktionen bei der Einführung der Mehrwertsteuer im wesentlichen auf drei Bereiche:

1. Preispolitische Überlegungen spielten im Gesetzgebungsverfahren eine bedeutende Rolle, denn das Mehrwertsteuergesetz konnte

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau haben. Diese Überlegungen beeinflussten den Inhalt des Gesetzes und den Zeitpunkt seines Inkrafttretens. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, die es der Preispolitik ermöglichten, preisniveausteigernde Effekte der Mehrwertsteuer unter Kontrolle zu halten.

2. Die Preispolitik überprüfte den gesamten Bereich der staatlich festgesetzten oder genehmigten Preise. Soweit sich spürbare steuerliche Belastungsverschiebungen zeigten, wurden die Preisregelungen angepaßt. Dabei bemühte sich der Staat um eine vorbildliche Neufestsetzung der von ihm gebundenen Preise. In einer Zeit, in welcher alle Preise neu kalkuliert werden mußten, hatte das Beispiel des Staates einen Ausstrahlungseffekt auf die gesamte Wirtschaft.

3. Der Schwerpunkt der preispolitischen Aktivität lag in dem weiten Raum, in welchem die Preise sich am Markte bilden. Durch eine umfassende Aktion zur Unterrichtung der Verbraucher und der Unternehmer über die Preiswirkungen der Mehrwertsteuer hat die Preispolitik zur Jahreswende ein allgemeines Preisbewußtsein geweckt und das Preisklima nachhaltig verbessert. Die Einführung der Mehrwertsteuer hat gezeigt, daß der Staat die Gestaltung des Bereiches, in dem Angebot und Nachfrage den Preis bestimmen, nicht allein einzelnen Wirtschaftskreisen und Interessengruppen überlassen kann. Er muß aus seiner Einsicht in die wirtschaftlichen Zusammenhänge diesen Raum bewußt mitgestalten.

Peter Becker, Bonn