

Tendenzen staatlicher Wirtschaftspolitik in der Gegenwart*

Von Karl C. Thalheim und Helmut Arndt, Berlin

I.

Die Welt des technischen Zeitalters ist eine hochkomplizierte Welt, und in ihr gehört die Wirtschaft zu den kompliziertesten Bereichen überhaupt. Wir wissen heute aus zum Teil sehr schmerzlicher Erfahrung, daß die Gleichgewichts- und Ordnungskräfte, die — gleichsam „automatisch“ — in der Wirtschaft selbst wirken, nicht ausreichen, um eine wirkliche Ordnung des wirtschaftlichen Geschehens zu schaffen. Die Vorstellung des Manchesterliberalismus ging dahin, daß die Wirtschaft dann am besten gedeiht, wenn der Staat sich überhaupt nicht um sie kümmert, wenn er nur Polizeifunktionen übernimmt. Daran glaubt heute niemand mehr. Daß der Staat Wirtschaftspolitik treiben muß, wenn Gleichgewicht und Ordnung nicht gefährdet werden sollen, das ist heute unbestritten. Aber es gibt in der westlichen Welt auch kaum mehr jemanden (auch nicht unter den Sozialisten), der den Wert der persönlichen Initiative — das heißt aber auch der unternehmerischen Initiative — generell in Frage stellen würde. Wenn man diese individuelle Initiative und ihre in der Persönlichkeit der wirtschaftenden Menschen liegenden Antriebskräfte ausschaltet, nützt man dadurch dem Gemeinwohl noch weniger, als wenn man sie sich schrankenlos auswirken läßt; das zeigt ein Blick auf den kommunistischen Osten mit genügender Deutlichkeit.

Eine Grundfrage aller Wirtschaftspolitik ist es also, wo die Grenze gezogen werden muß zwischen der Freiheit der Wirtschaftenden und ihrer Bindung durch die Regelungen, die die öffentliche Hand für das Wirtschaften trifft. In den pluralistischen Gesellschaften der westlichen Welt gibt es auf diese Frage nicht eine einzige und verbindliche Antwort, wie der Totalitarismus sie bereithält. Viele Variationsgrade sind möglich. So gibt es in der Wirtschaftsordnung der Vereinigten Staaten ein recht hohes Maß individueller wirtschaftlicher Freiheit und wenig Kollektiveigentum an den Produktionsmitteln; auf der

* Zwei Vorträge, gehalten vor der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin in Zusammenarbeit mit dem Sender Freies Berlin am 20. 11. 1963.

anderen Seite stehen Volkswirtschaften mit einem hohen Grad von Dirigismus und „Planung“, wie die skandinavischen Staaten und Frankreich, und mit viel öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln, wie Österreich oder auch England mit seinem voll verstaatlichten Kohlenbergbau.

Läßt sich heute, wenn man die Gesamtheit der entwickelten westlichen Länder betrachtet, eine eindeutige Entwicklung in der einen oder anderen Richtung erkennen? Diese Frage muß verneint werden: Es gibt sowohl die Tendenz auf verstärkten Dirigismus und größeres öffentliches Eigentum — man denke etwa an die gegenwärtige Lage in Italien — als auch den Abbau dirigistischer und protektionistischer Maßnahmen, die Privatisierung öffentlichen Eigentums, „Liberalisierung“ also. In dieser Beziehung ist unter dem bestimmenden Einfluß Ludwig *Erhards* die Bundesrepublik Deutschland besonders konsequent vorgegangen. Aber auch bei uns sehen wir eine große Fülle wirtschaftspolitischer Regelungen und Eingriffe — nicht nur auf den Agrarmärkten, wenn diese auch ohne Zweifel am meisten dirigistisch geblieben sind. „Freie Marktwirtschaft“ im altliberalen Sinne hat auch die Bundesrepublik nicht — allein schon deshalb nicht, weil etwa ein Drittel unseres Volkseinkommens von der öffentlichen Hand verwendet oder umverteilt wird; ich denke bei der „Umverteilung“ an die aus öffentlichen Kassen gezahlten Subventionen und Zuschüsse aller Art. Unsere Wirtschaftsordnung ist also nicht nach einem Dogma gestaltet — glücklicherweise; denn immer wieder zeigt sich, daß Dogmatismus in der Wirtschaftspolitik ebenso unrealistisch wie gefährlich ist.

Aber der Verzicht auf Dogmatismus ist nicht gleichbedeutend mit dem Verzicht auf Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik. Auch die Kritiker der Wirtschaftspolitik Ludwig *Erhards* werden eines zugeben müssen: Hier ist der Versuch einer Wirtschaftspolitik „aus einem Guß“ gemacht worden. Das ist keineswegs selbstverständlich. Allzu oft war in der Vergangenheit — nicht nur in Deutschland — Wirtschaftspolitik nur eine Summe von „punktuellen“ Einzelmaßnahmen ohne inneren Zusammenhang und ohne ein verbindliches Leitbild. *Erhard* hat ein solches Leitbild; bei der von unserer Wirtschaftsordnung recht abweichenden französischen „planification“ wie bei jeder anderen Art von Rahmenplanung muß es ebenso ein solches Leitbild und Grundziel geben, dessen Realisierung die einzelnen wirtschaftspolitischen Maßnahmen dienen sollen. Gewiß ist noch in vielen Ländern die Wirtschaftspolitik nach wie vor „punktuell“ und damit in sich nicht geschlossen und abgestimmt. Trotzdem werden wir das Bestreben, vom Punktualismus zu einer einheitlichen, in sich geschlossenen Wirtschaftspolitik zu kommen, als eine unverkennbare Tendenz der Gegenwart bezeichnen können.

Die Geschichte der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit der Währungsreform zeigt freilich auch deutlich, mit wieviel Schwierigkeiten die Verwirklichung dieses Grundsatzes der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik zu kämpfen hat. Nicht zuletzt sind es die Interessentengruppen aller Richtungen, deren Haltungen und Handlungen in Gegensatz zu der Forderung einer Versachlichung der Wirtschaftspolitik stehen. Interessenvertretung ist eine durchaus legitime Sache; sie wird zur Gefahr, wenn über den Interessen einer Gruppe das Schicksal der gesamten Volkswirtschaft vergessen wird, wenn partielle Interessen recht handgreiflicher Natur mit dem Mantel des Gemeinwohls getarnt werden, wenn versucht wird, die Träger und Gestalter der Wirtschaftspolitik durch Zwang und Drohungen unter Druck zu setzen. Mit vollem Recht hat sich der Bundeskanzler *Erhard* in seiner Regierungserklärung sehr scharf gegen eine solche Politik von Interessentenorganisationen gewendet.

Ich habe bisher nur von der Wirtschaftspolitik innerhalb der Grenzen eines Staates gesprochen. Aber Wirtschaftspolitik ist ja auch *Außenwirtschaftspolitik*, und da in dieser Vortragsreihe sonst nicht auf die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eingegangen wird, scheint es mir erforderlich, hier einiges über die Tendenzen der Entwicklung in diesem Bereich, vor allem in der *Außenhandelspolitik*, zu sagen. Eine einheitliche Weltwirtschaft gibt es heute nicht mehr; die entwickelten westlichen Länder und die Länder des kommunistischen Blocks haben nicht nur ganz unterschiedliche Wirtschaftssysteme, sondern zwischen ihnen besteht auch nur noch eine ziemlich lose wirtschaftliche Verbindung. Die kommunistisch regierten Länder wickeln den ganz überwiegenden Teil ihres Außenhandels innerhalb des kommunistischen Blocks ab; im Durchschnitt liegt bei ihnen der Anteil des Intra-blockhandels etwa bei 75 %. Es ist aus mehr als einem Grunde nicht anzunehmen, daß sich daran in näherer Zukunft Wesentliches ändern wird. Lediglich Jugoslawien hat als einziges kommunistisch regiertes Land einen wesentlich höheren Anteil des Westhandels.

Für den nichtkommunistischen Teil der Welt können wir im ganzen gesehen feststellen, daß im Gegensatz zu der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg die Tendenz der Außenwirtschaftspolitik eher auf einen Abbau der staatlichen Eingriffe und der Schutzmaßnahmen für die einheimische Wirtschaft als auf deren Verstärkung ging. Der Welt-handel ist nach dem Zweiten Weltkrieg viel rascher gewachsen als nach 1918, nicht zuletzt infolge der Liberalisierung der Außenhandelspolitik in der Mehrzahl der weltwirtschaftlich wichtigen Länder. Besonders hat dabei der Abbau jener protektionistischen Methoden eine Rolle gespielt, die mit dem Wesen einer Marktwirtschaft schwer

vereinbar sind, vor allem der Kontingente, d. h. also der mengenmäßigen Beschränkung von Einfuhren, und der Devisenzwangswirtschaft. Bedeutsam wurde aber auch die Schaffung internationaler Organisationen und Institutionen, die das Funktionieren einer freien Weltwirtschaft erleichtern, wie z. B. das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) und die Weltbank, die zu der Finanzierung von Entwicklungsprojekten in zahlreichen Ländern beigetragen hat. In der Westhälfte Europas setzt sich die Tendenz der Herausbildung größerer einheitlicher Wirtschaftsräume durch wirtschaftliche Integration der kleinräumigen west- und mitteleuropäischen Länder trotz aller Hemmungen infolge nationaler Egoismen mehr und mehr durch. Das bedeutet auch — und damit haben wir etwas wirklich Neues in der wirtschaftspolitischen Entwicklung der Gegenwart vor uns —, daß sich die an einer solchen Integration beteiligten Länder bereitfinden müssen, wirtschaftspolitische Souveränitätsrechte auf supranationale Einrichtungen zu übertragen, wie z. B. auf die Hohe Behörde der Montan-Union oder auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Allerdings ist es bisher nicht gelungen, für den gesamten Westen unseres Kontinents einen einheitlichen Integrationsprozeß in Gang zu setzen; noch stehen die EWG, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, einerseits, und die Europäische Freihandels-Assoziation, die EFTA, andererseits, nebeneinander. Der Versuch ihrer Vereinheitlichung ist vorläufig an dem Veto *de Gaulles* gescheitert. Doch werden wir hoffen dürfen, daß damit das letzte Wort noch nicht gesprochen ist.

Ein hochbedeutsames neues Element der Weltwirtschaftspolitik bilden ferner die wirtschaftlichen Hilfsaktionen entwickelter, wirtschaftlich gut dastehender Länder zugunsten unentwickelter oder sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindender Länder. Das erste große Beispiel dafür war die Marshallplan-Hilfe, das ERP; es hat — woran freilich mancher auch in Westdeutschland sich nicht sehr gern zu erinnern scheint — als Starthilfe wesentlich zur wirtschaftlichen Wiedergesundung Westeuropas beigetragen, wie gerade wir Berliner dankbar bezeugen können.

Heute geht es nicht mehr um Wiederaufbauhilfe für kriegsgeschädigte Länder, sondern um Entwicklungshilfe für zurückgebliebene Gebiete, deren weiter Abstand gegenüber den hochentwickelten Ländern in unserem technischen Zeitalter nicht mehr erträglich erscheint. Auf nichtkommunistische Entwicklungsländer entfallen heute etwa 1,3 Mrd. Menschen gegenüber bestenfalls etwa 700 Mill. in entwickelten nichtkommunistischen Ländern. Die unterentwickelten nichtkommunistischen Gebiete sind also an der heutigen Erdbevölkerung mit etwa 45 % beteiligt, aber vom gesamten Bruttosozialprodukt der Welt entfallen

auf sie nur etwa 12 %. In Ordnung und im Gleichgewicht wird die Weltwirtschaft der Zukunft nur dann sein können, wenn diese schreckliche Diskrepanz bedeutend verringert wird. Dazu gehört einmal Kapitalhilfe, Hilfe bei der Finanzierung all der Projekte, ohne die eine Entwicklung nicht möglich ist. Auch in dieser Beziehung sind die Vereinigten Staaten mit ihrem Auslandhilfeprogramm führend gewesen; bei wachsender wirtschaftlicher Gesundung Westeuropas haben aber auch die großen europäischen Länder sich mehr und mehr in die Finanzierung eingeschaltet. Aber so wichtig Kapital für die Entwicklungsländer ist: Es wäre ein schwerer Irrtum, wenn man glaubte, mit einer noch so umfangreichen Finanzierung allein ihre Probleme lösen zu können. Mindestens ebenso wichtig wie Kapital ist der Mensch als Träger wirtschaftlicher Entwicklung. Wie groß der Anteil menschlicher Leistung an dieser sein kann, das zeigen uns besonders deutlich die wirtschaftlichen Erfolge, die trotz recht ungünstiger Voraussetzungen in Israel erreicht worden sind. Nicht nur technical assistance, sondern überhaupt Hilfe bei der Bildung und Ausbildung von Menschen für moderne Formen von Technik und Wirtschaft ist deshalb notwendig, wenn alle diese Völker den ihnen gemäßen Weg ins technische Zeitalter mit all seinen Verheißungen, aber auch all seinen Gefahren finden sollen.

Ausreichende Erfolge der Entwicklungsförderung werden nur dann erzielt werden können, wenn staatliche und private Initiative zusammenwirken, und zwar auf beiden Seiten. In den Entwicklungsländern gibt es nicht genügend private, vor allem unternehmerische Initiative, um etwa eine Wirtschaftsordnung, wie wir sie in der Bundesrepublik haben, einfach kopieren zu können. Auf der anderen Seite aber ist es höchst gefährlich, wenn unter dem Einfluß bestimmter Doktrinen die Regierungen solcher Länder eine Politik ständig fortschreitender Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit und des Privateigentums betreiben und ausländisches Privatkapital, das als Ergänzung staatlicher Finanzierungshilfe sehr gute Dienste leisten könnte, durch Enteignungsaktionen abschrecken.

Glücklicherweise ist es jedoch nicht so, daß in allen Entwicklungsländern eine derartige Politik getrieben würde. Es wäre allzu einseitig, wenn man mit Sicht auf die Entwicklungsländer die Tendenz fortschreitenden Staatseinflusses und ständig zunehmenden öffentlichen Eigentums als die allein herrschende ansehen würde. Damit komme ich zu einer grundsätzlichen Frage, mit der ich meine Ausführungen abschließen möchte, der Frage nämlich, ob zunehmende Staatstätigkeit und zunehmendes öffentliches Eigentum eine generelle, sich zwangsläufig durchsetzende und verstärkende Tendenz der Ent-

wicklung in der westlichen Welt seien. Helmut *Arndt* schrieb im März 1962 in einem Artikel über die Freiheit in der Wirtschaft¹ u. a.: „Der Mensch ist nicht Sklave wirtschaftlicher Gesetze, sondern kann umgekehrt dank der Erkenntnis wirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten den wirtschaftlichen Ablauf ähnlich beherrschen, wie er die Naturkräfte dank der Erkenntnis physikalischer oder chemischer Gesetze in der modernen Technik dienstbar macht.“ Ich glaube, daß diese Feststellung auch ganz allgemein für das Verhältnis von Staat und Wirtschaft gilt, daß es auch in dieser Beziehung keine „Gesetze“ gibt, die sich unabhängig vom Willen der handelnden Menschen durchsetzen. Nicht selten hört man freilich die Meinung, daß das westliche und das östliche System, d. h. also die im Grundsatz marktwirtschaftliche Ordnung einerseits und eine kommunistische Zwangswirtschaft andererseits, sich mehr und mehr angleichen. Der bekannte holländische Nationalökonom Jan *Tinbergen* hat vor einiger Zeit, wenn auch mit großer Vorsicht und mit mancherlei Einschränkungen, „gewisse Tendenzen einer sich annähernden Entwicklung“ bejaht². Ich glaube nicht an die „Zwangsläufigkeit“ einer solchen Entwicklung. Gewiß steht man auch in der Sowjetunion vor der Notwendigkeit, die Methoden der Plan- und Befehlswirtschaft den Forderungen der wirtschaftlichen Vernunft mehr als bisher anzupassen. Aber das hat bisher noch keineswegs zu einer grundsätzlichen Veränderung des Wirtschaftssystems geführt. Gewiß gibt es in der westlichen Welt — davon war schon die Rede — Tendenzen zu einer Verstärkung von Dirigismus und öffentlichem Eigentum. Aber es wäre bedenklich, wenn wir uns dadurch den Blick dafür trüben lassen würden, wie groß noch immer die fundamentalen Unterschiede der Systeme sind. Wie unvollkommen unser System auch immer sein mag: Der Einzelmensch ist in ihm nicht nur Mittel und Instrument für kollektive Ziele, sondern er besitzt an sich Wert und Würde. Die optimale Freiheitssphäre des Individuums zu sichern — gegen Gefahren von außen wie von innen —, das sollte die zentrale Aufgabe der Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer freiheitlichen Gesellschaft sein.

Karl C. Thalheim, Berlin

¹ Freiheit — oder nur noch Scheinfreiheit? Eine Volkswirtschaft wird nicht durch „Naturgesetze“ liberal gehalten. *Die Zeit*. (Jg. 1962. Nr. 10. S. 17.)

² Jan *Tinbergen*: Kommt es zu einer Annäherung zwischen den kommunistischen und den freiheitlichen Wirtschaftsordnungen? In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. Jg. 8 (1963). S. 11—20. — *Tinbergen* lehnt jedoch entschieden die Auffassung ab, „daß die Unterschiede bereits geringfügig seien. Die Verschiedenartigkeit ist noch immer außerordentlich groß“.

II.

Karl C. *Thalheim* hat mit Recht einleitend darauf hingewiesen, daß wir nicht mehr wie die Manchester-Liberalen einem automatischen Wirken wirtschaftlicher Kräfte uneingeschränkt vertrauen können, andererseits aber auf die unternehmerische Initiative nicht verzichten wollen. In der Tat geht die deutsche Wirtschaftspolitik heute davon aus, daß sich der Wettbewerb zwar hervorragend eignet, um das Angebot der Nachfrage auf den einzelnen Gütermärkten anzupassen, weshalb es bei uns nicht zu jenen Schlangen vor den Läden kommen kann wie in den Regimen jenseits der Mauer, daß er aber versagt, wenn bestimmte gesamtwirtschaftliche oder soziale Fragen zu lösen sind. Man kann heute nicht Menschen verhungern oder verelenden lassen, wie dies im 18. und 19. Jahrhundert geschah und wie dies noch Ökonomen wie David *Ricardo* oder unter gewissen Bedingungen auch Robert *Malthus* für unumgänglich hielten. Der Name „Soziale Marktwirtschaft“, den *Müller-Armack* unserem gegenwärtigen Wirtschaftssystem gegeben hat, kennzeichnet diese Tendenz. Es sollen die Vorteile einer Wettbewerbswirtschaft mit den Vorteilen des sozialen Wohlfahrtsstaates verbunden werden.

Wenn der Berliner Wirtschaftssenator Karl *Schiller* auf der Wirtschaftstagung der SPD am 3. 10. 1963 in Essen sagte¹, daß sich dynamische Marktwirtschaft und Sozialstaat gegenseitig bedingen, so hat er damit zugleich gemeint, daß die Verbindung von Marktwirtschaft und Sozialstaat einen kontinuierlichen und damit störungsfreien Ablauf der Wirtschaft ermöglicht. Dieser Effekt kommt freilich nicht nur den von *Schiller* erwähnten Sozialausgaben zu. Auch der Umstand, daß die Gewerkschaften in unseren Tagen dafür sorgen, daß die Arbeiter an der Produktivitätssteigerung durch entsprechende Erhöhung ihrer Reallöhne beteiligt werden, trägt hierzu bei. Im 18. und 19. Jahrhundert folgte Wirtschaftskrise auf Wirtschaftskrise, weil die Ausbeutung der Arbeiter den Massenabsatz verhinderte, der eine stetige Vollbeschäftigung der vergrößerten und verbesserten Betriebsstätten ermöglicht hätte². Wenn das Gros der Arbeiter unverändert nur das

¹ Vgl. *Die Zeit* (11. 10. 1963).

² Gottfried *Haberler* schreibt in „Prosperität und Depression“, daß das Niveau der Unterkonsumtionstheorien „mit einigen bemerkenswerten Ausnahmen“ niedriger sei als das anderer Konjunkturtheorien. Er hat hiermit jedoch weniger ihr sachliches Anliegen als ihre wissenschaftliche Form gemeint. Kreislauftheoretisch kann der gemeinte Zusammenhang wie folgt ausgedrückt werden, wobei entsprechend den Bedingungen des 19. Jahrhunderts unterstellt wird, daß eine Arbeitslosenversicherung nicht besteht:

Infolge der Ausbeutung des Revölkerungsteils, der eine hohe Konsumneigung besitzt, zugunsten eines Teils der Bevölkerung, der eine sehr niedrige Konsumneigung besitzt, entsteht eine „Nachfragerücke“ und damit eine Störung des volkswirtschaftlichen Kreislaufs, die um so größer sein wird, je größer der Anteil der

physiologische Existenzminimum verdient — und infolge des staatlichen Verbotes der Gewerkschaftsbewegung war dies weitgehend der Fall —, so können Glühbirnen, Fahrräder oder Fernsehapparate, Motorräder und Autos nicht den Massenabsatz finden, der den modernen Produktionsbedingungen entspricht. Diesen Widerspruch, der nicht zuletzt im Mittelpunkt des theoretischen Systems von Karl *Marx* gestanden hat, hat der moderne Sozialstaat grundsätzlich gelöst. Der Lebensstandard der gesamten Bevölkerung steigt heute mit der Produktivität. Dafür sind — und dies sollten wir nicht verkennen — andere und neue Aufgaben für die staatliche Wirtschaftspolitik entstanden.

Während in der Zeit, die dem Ersten Weltkrieg folgte, fast überall in der Welt eine deflationäre Entwicklung zu beobachten war, die eine zunehmende und andauernde Arbeitslosigkeit zur Folge hatte, ist nach dem 2. Weltkrieg genau umgekehrt eine weltweite Tendenz zur Inflation zu beobachten. Dieses internationale Phänomen ist in den unterentwickelten Agrarländern, wie z. B. in der Türkei, primär darauf zurückzuführen, daß der Staat den Landwirten überhöhte Preise garantiert. In den Industriestaaten pflegen Löhne und Renten schneller als die Produktivität zu steigen. Die Produktivität auf den einzelnen Sektoren nimmt unterschiedlich zu, aber alle Arbeiter in der Landwirtschaft, im Bergbau wie in der Industrie wollen gleichmäßig — und nach Möglichkeit: bevorzugt — an den Segnungen des Wohlstandes partizipieren. Die Preise steigen infolgedessen, und die Guthaben der Sparer entwerten sich. Insoweit ist es daher zu begrüßen, daß die deutschen Gewerkschaften, wie die Bundesbank in ihrem Geschäftsbericht für das Jahr 1962 anerkennend feststellte, mit Lohnforderungen wieder zurückhaltender geworden sind.

Infolge der von *Thalheim* bereits erwähnten internationalen Verflechtung der westlichen Welt kann dieses Problem freilich nicht mehr

ersten und je kleiner der Anteil der zweiten Gruppe an der Gesamtbevölkerung ist. Vorübergehend kann diese Störung durch eine hohe Investitionsneigung der ausbeutenden Schicht kompensiert werden. Im Endeffekt wird jedoch die Störung nur aufgeschoben und, falls es sich um kapazitätserweiternde Investitionen handelt, sogar noch erheblich verstärkt. In dem sich anschließenden Anpassungsprozeß werden die überzähligen Unternehmen (durch Bankrott) und die überzähligen Arbeiter (durch Auswandern oder Verhungern) ausgeschieden, bis sich ein neues kreislaufmäßiges „Gleichgewicht“ auf niedrigerem Niveau ergibt. Wird die Ausbeutung fortgesetzt, so wiederholt sich dieser Vorgang ständig von neuem. Zu den bemerkenswerten Vertretern der Unterkonsumtionstheorien zählt *Haberler* neben *Emil Lederer* und *Erich Preiser* die angelsächsischen Autoren *John A. Hobson* (*The Industrial System*. London 1909, 1910. *Economics of Unemployment*, 1929. *Rationalism and Unemployment*. London 1930) und *William T. Foster* und *Waddill Catchings* (*Money*. Boston 1923. *Profits*. Boston 1925. *The Road to Plenty*. Boston 1928). Vgl. *Gottfried Haberler*: *Prosperität und Depression*. Bern 1948. S. 119 ff.

isoliert gelöst werden. Hält man z. B. in der Bundesrepublik — wie dies in der Tat eine Zeitlang geschehen ist — den Wert des Geldes stabiler als etwa in USA oder Frankreich, so erreichen infolge der ständigen Leistungsbilanzüberschüsse die eigenen Vorräte an Gold und Devisen ökonomisch sinnlose Ausmaße, während die volkswirtschaftliche Liquidität der anderen Nationen gefährdet wird. Damit entsteht zugleich ein staatspolitisches Problem. In dem gleichen Umfange, in dem unsere staatliche Wirtschaftspolitik gefährdet, daß die USA ihren wirtschaftlichen Verpflichtungen als führende Macht der westlichen Welt nachkommen, werden wir dazu angehalten werden, an ihrer Stelle Entwicklungshilfe oder militärische Lasten zu übernehmen.

Das alte Problem, Vollbeschäftigung mit Stabilität der Währung auf der einen und einem Gleichgewicht im Außenhandel auf der anderen Seite zu vereinen, ist damit durch den modernen Sozialstaat und durch die moderne Entwicklung der pluralistischen Demokratie in einer neuen Weise gestellt worden. Nationalwirtschaftlich läßt sich diese Aufgabe lösen, wenn bewegliche Wechselkurse in Kauf genommen werden. Der wirtschaftlichen wie politischen Integration der freien Welt würde jedoch eine internationale Abstimmung der Handels-, Währungs- und Beschäftigungspolitik besser entsprechen. Aus diesem Grunde dürfte die Tendenz, hierfür überstaatliche Institutionen zu schaffen oder auszubauen und die nationale Wirtschaftspolitik zugunsten einer gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik der EWG oder der westlichen Welt überhaupt zurückzudrängen, in Zukunft mehr an Gewicht gewinnen. Staaten, die gemeinschaftliche Armeen aufstellen, sollten auch eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik treiben. Wie notwendig eine solche gemeinsame Politik werden kann, wird gerade gegenwärtig durch die Kapitalflucht aus Italien demonstriert.

In einem gewissen Widerspruch zu der gewünschten internationalen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik steht die französische „Planification“, soweit sie speziell auf die französischen Interessen ausgerichtet ist. Auch bei uns finden sich Befürworter dieser französischen Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zur Wirtschaftspolitik *Erhards* sind die Erfolge der Wirtschaftspolitik *de Gaulles* jedoch noch nicht so groß, daß sie zur Nachahmung anregen könnten. Im Einzelfall wird es freilich darauf ankommen, was man unter dem schillernden Modewort „Planification“ versteht. Eine Planung der Wachstumsrate oder eine Planung der Beschäftigungsrate ist in unserem Wirtschaftssystem möglich, eine Planung des Ausstoßes einzelner Industrien dagegen nicht. Der Plan, daß im Jahre 1964 so und so viele Automobile oder so und so viele Fernsehapparate hergestellt werden, paßt für Pankow oder Moskau, aber nicht für eine freie Wirtschaft. Die Investitions-

planung im deutschen Kohlenbergbau regt nicht unbedingt zur Wiederholung an. Die Schächte, die mit Hilfe des „Investitionshilfegesetzes“ vor wenigen Jahren erst errichtet wurden, müssen heute zum Teil schon wieder stillgelegt werden. Ohne die Investitionsplanung würden die Schwierigkeiten im Kohlenbergbau erheblich geringer sein.

Der Sachverständigenrat, der nach dem Gesetz des Bundestages vom 14. August 1963 künftig die wirtschaftliche Entwicklung der BRD beobachten und die wirtschaftspolitische Urteilsbildung erleichtern soll, wird sich auch mit diesen Fragen zu beschäftigen haben. Nach § 2 des Gesetzes soll der Sachverständigenrat untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. Ferner soll dieser neue Sachverständigenrat, der seiner Idee nach etwa dem amerikanischen „Council of Economic Advisers“ entspricht, Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen überwachen und makroökonomische Spannungen zwischen Angebot und Nachfrage aufzeigen.

Die Errichtung dieses Sachverständigenrates entspricht der weltweiten Tendenz, die Wirtschaftspolitik zu „verwissenschaftlichen“, also für die Lösung praktischer Fragen Experten „mit besonderen wirtschaftswissenschaftlichen Kenntnissen und volkswirtschaftlichen Erfahrungen“ heranzuziehen. Ob dieser Versuch Erfolg hat, wird nicht zuletzt davon abhängen, welche Persönlichkeiten in dieses Gremium berufen werden und wie man seinen Rat verwendet. Sicher ist, und dem sucht auch der Wortlaut des Gesetzes Rechnung zu tragen, daß ein Expertengremium den politischen Instanzen die politische Verantwortung für die anzuwendenden wirtschaftlichen Maßnahmen nicht abnehmen kann. Eine andere Frage ist, ob sich nicht eines Tages das Parlament aufspalten und neben das im klassischen Sinne politische Parlament ein besonderes wirtschaftspolitisches Parlament treten wird. Nicht nur die bekannte Überlastung unseres Bundestages würde für eine solche dualistische Lösung sprechen.

Ein weiteres Problem, das ebenfalls nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland besteht, aber hier durch Art und Umfang des industriellen Wiederaufbaus besonders akut geworden ist, ergibt sich aus der ungleichen Verteilung der Vermögen. Die Akkumulation von Vermögen in den Händen einer relativ kleinen Zahl von Menschen ist in der Bundesrepublik die Kehrseite des schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der allen zugute kam und nicht zuletzt auch zu einer Steigerung des Lebensstandards der Arbeiter wie Rentner geführt hat.

Durch den Krieg war der Produktionsfaktor Kapital auf ein Minimum reduziert. Fabrikgebäude und Maschinen waren weitgehend zerstört. Sollte so schnell wie möglich neues Kapital gebildet werden, so war dies nur über entsprechend hohe Knappheitspreise und mit Hilfe steuerlicher Investitionsvergünstigungen möglich. Zwangsläufig mußte sich damit das Vermögen primär in den Händen jener akkumulieren, die zu Beginn des Wiederaufbaus über Kapital verfügten. Sicher ist diese Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs sozialpolitisch nicht erwünscht. Sie ist jedoch korrigierbar, wenn auch, wie hier mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden muß, nicht von heute auf morgen, sofern nicht die ganze Volkswirtschaft und damit zugleich auch die Arbeiter und Rentner in Mitleidenschaft gezogen werden sollen. Einmal darf der Investitionswille und die Risikobereitschaft der Unternehmer, wie *Schiller* mit Recht in Essen hervorhob, nicht gemindert werden. Zum anderen darf eine Förderung des Sparwillens bei den Unselbständigen nicht dazu führen, daß die Verbrauchsneigung der Arbeiter und Angestellten sinkt. Die Folge würde nicht nur eine Minderung der Wachstumsrate, sondern auch — infolge der Reduzierung des Absatzes — die Entstehung von Arbeitslosigkeit sein. Nur bei einer Wirtschaftspolitik auf lange Sicht, die mit behutsamen Dosierungen arbeitet und die wirtschaftlich relevanten Verhaltensweisen langsam verändert, kann die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums mit einer breiten Streuung des Eigentums vereinbar sein.

Thalheim hat darauf hingewiesen, daß die Wirtschaftspolitik von *Erhard* „aus einem Guß“ ist. Kritisch muß jedoch hinzugefügt werden, daß sie zumindest nicht in jeder Hinsicht vollständig ist. Es gibt noch Gebiete, in denen das „Laissez-faire“ des 19. Jahrhunderts dominiert. Das gilt insbesondere für den gewiß sehr komplizierten Bereich der Betriebs- und Unternehmenskonzentration. Zweifellos ist wirtschaftliche Konzentration notwendig. Wie eine ausreichende wirtschaftliche Wachstumsrate nicht ohne Selbstfinanzierung erreicht werden kann, so ist auch wirtschaftliches Wachstum nach allen bisherigen Erfahrungen nicht ohne eine Zunahme der Betriebs- und Unternehmenskonzentration möglich. Die EWG wird diese Tendenzen noch beschleunigen. Es besteht jedoch andererseits keine Notwendigkeit, die wirtschaftliche Konzentration wild wachsen zu lassen. Auch in diesem Bereich gibt es keine Automatik, der wir unser volkswirtschaftliches Schicksal blindlings anvertrauen könnten.

Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen. Einmal läßt sich aus der Tendenz zur wirtschaftlichen Konzentration nicht ableiten, daß jeder Konzern und jede Tochtergesellschaft eines Konzerns rationeller

arbeitet als ein selbständiger Unternehmer, wie dies vielfach ungeprüft unterstellt wird. Die Konzernzusammenbrüche der letzten Jahre — ich erwähne hier nur die Konzerne von *Borgward* und *Schlieker* und die beiden Konzerne von Hugo und Otto *Stinnes* — können diese Tatsache ebenso belegen wie die kleinen Produktionsserien mancher Konzerntöchter. Es sei hier nur an die minimalen Stückzahlen erinnert, die deutsche Montankonzerne in der Lastwagenproduktion und andere Konzerne in der Herstellung von Waschautomaten auf Band legen und die zweifellos viel zu gering sind, um die Vorteile der Massenproduktion auszuschöpfen³. Zum anderen sollte nicht verkannt werden, daß bei einer nicht gesetzlich regulierten Konzentration der tüchtigere Unternehmer und das leistungsfähigere Unternehmen durch den finanziell Kräftigeren ruiniert werden kann. In einer nicht vom Staat gestalteten Konzentration sind nicht nur Mißbräuche und Entartungen, sondern auch ungeheure Fehlleitungen von Produktionsfaktoren möglich.

Daß vertikale Konzerne kostspieliger arbeiten können als selbständige Unternehmen, hat kürzlich auch der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 13. 12. 1962 festgestellt. Nur zog der BFH die ebenso bemerkenswerte wie merkwürdige Schlußfolgerung, daß die staatliche Wirtschaftspolitik aus diesem Grunde die vertikalen Konzerne durch Erlaß der Umsatzsteuer subventioniere bzw. subventionieren müsse. Hier zeigt sich die Tendenz, die Größe allein um ihrer selbst willen für wirtschaftlich nützlich zu halten, wobei die Richter dieses obersten deutschen Gerichtshofes einen solchen imaginären Nutzen offenbar sogar dann annehmen, wenn der Große kostspieliger produziert. Im Geist verwandt ist die Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 7. August 1962⁴. Hier wird die These aufgestellt, daß „aus wichtigen Gründen des gemeinen Wohls... die Interessen der Allgemeinheit an einer freien Entfaltung der unternehmerischen Initiative im Konzern“ den im Grundgesetz garantierten Schutz des Eigentums „zurücktreten“ lassen könne. Gewiß sollte kein Zweifel bestehen, daß Bundeskanzler *Erhard* derartige Ansichten nicht teilt. Was aber derartige richterliche Thesen überhaupt erst möglich macht, ist das Fehlen einer gesetzlichen Rahmenordnung⁵, wie sie etwa Wal-

³ Vgl. Helmut Arndt: Die Aufgaben eines Bundeskonzentrationsamtes. In: Die Neue Gesellschaft (1963). 10. Jg. Nr. 3.

⁴ Verfahren betreffend die Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen des Umwandlungsgesetzes vom 12. 11. 1956, BVerfG, E 14. S. 263.

⁵ Vgl. insbes. Franz Böhm: Wettbewerb und Monopolkampf. Berlin 1933; Hans Großmann-Doerth: Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft und steuerliches Recht. Freiburg 1933; Franz Böhm: Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. In: Ordnung der Wirtschaft, Heft 1. Stuttgart-Berlin 1937; Leonhard Miksch: Wettbewerb als Aufgabe. (1937) 2. Aufl. Bad Godesberg 1947; Günter Schmolders (Hrsg.): Der Wettbewerb als Mittel volkswirt-

ter *Eucken*, Franz *Böhm* oder Leonhard *Miksch* bei der Konzeption einer Wettbewerbsordnung vorschwebte. Das Kartellgesetz allein reicht nicht aus, noch ist dieses Gesetz, worauf gleich einzugehen sein wird, in jeder Hinsicht glücklich.

Was fehlt, ist *erstens* eine ausreichende Förderung der Kooperation kleinerer selbständiger oder mittelständischer Unternehmer. Das Kartellgesetz nimmt auf die berechtigten Wünsche der selbständigen und mittelständischen Unternehmer nicht genügend Rücksicht, weil es von der These ausgeht, daß jede Zusammenarbeit von Unternehmern den Wettbewerb schwächt. Hierin liegt jedoch ein Irrtum. Wenn viele kleine Unternehmer einem Großunternehmer gegenüberstehen, so kann dieser so mächtig sein, daß kein echter Wettbewerb mehr aufkommt. Derartige Machtpositionen von Teilmonopolen oder Teiloligopolen⁶ werden aber geschwächt, wenn mehrere kleine Firmen eine engere Zusammenarbeit vereinbaren, um ihre Kosten durch Spezialisierung zu senken oder ihren Absatz durch gemeinsame Verkaufseinrichtungen zu erhöhen. Nicht auf die Zahl der Unternehmen, sondern auf ihren Leistungswillen kommt es an, und dieser wird um so größer sein, je weniger sich bloße Macht durchzusetzen vermag und je mehr sich wieder unternehmerische Leistungen lohnen. Eine gewisse Revision der Wettbewerbskonzeption, die unseren Gesetzen zugrunde liegt, wird daher unerläßlich sein.

Was fehlt, ist *zweitens* eine Reform jener Gesetze, die wirtschaftliche Konzentrationen selbst dann fördern, wenn diese — um mit dem BFH zu sprechen — kostspieliger sind. Zu beanstanden ist hier insbesondere das geltende Umsatzsteuerrecht.

Was fehlt, ist *drittens* eine Reform aller zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen, soweit die Gefahren, die von einem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht drohen, nicht genügend berücksichtigt sind.

Die Gefahren, die den Wettbewerb gefährden, kommen nicht nur und auch nicht primär, wie das Bundeskartellamt lange Zeit zu unterstellen schien, von marktbeherrschenden Unternehmen. Sie kommen auch von Abhängigkeiten, die nicht zwischen Konkurrenten, sondern zwischen Kunden und Lieferanten, Gläubigern und Schuldern, Patentinhabern und Lizenznehmern oder sonstigen Dritten bestehen. Derartige wirtschaftliche Abhängigkeiten, die Ausbeutungen ermög-

schaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese. Berlin 1942 (mit Beiträgen von *Böhm*, *Eucken*, *Miksch* usw.); Helmut *Arndt*: Über die Voraussetzungen des Marktautomatismus. Heidelberg 1947; Walter *Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Berlin—Tübingen 1952. Vgl. ferner Helmut *Arndt*: Wirtschaftliche Freiheit und freiheitliche Wirtschaftswissenschaft. In: Freiheit als Problem der Wissenschaft. Berlin 1962, insb. S. 138 ff.

⁶ Vgl. Walter *Eucken*: Die Grundlagen der Nationalökonomie. Godesberg 1947. S. 152 f., 165 und 168 f.

lichen, sind nicht auf kleine Firmen beschränkt. Der größte Automobilkonzern der Welt, General Motors, ist vom ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart von dem amerikanischen Chemiekonzern Du Pont abhängig gewesen. Noch mehr aber sind die selbständigen oder mittelständischen Unternehmen, auf deren unternehmerische Initiative wir so großen Wert legen, von dem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht bedroht.

Unser geltendes Recht hat alle diese Probleme, die mit dem Stichwort „Mißbrauch wirtschaftlicher Macht“ nur unvollkommen angedeutet sind, bisher nicht zu bewältigen vermocht. Eine Wirtschaftspolitik, der es um die Erhaltung der freien Unternehmerwirtschaft geht, wird aber eine entsprechende Reform unserer Rechtsordnung — vom Zivilrecht bis zum Strafrecht — fordern müssen. Da wir, seit *Erhard* das Direktorium für Wirtschaft in Minden im Jahre 1948 übernahm, schon manchen revolutionären Schritt getan haben, ist zu hoffen, daß unser neuer Bundeskanzler auch diese Aufgabe in Angriff nimmt. Ein Konzentrationsamt könnte bei der Lösung dieser großen Aufgabe eine wertvolle Hilfe sein⁷. Gerade angesichts der Schwierigkeiten, die sich aus den von *Thalheim* erwähnten Interesseneinflüssen ergeben, könnte ein solches Amt der Versachlichung der Diskussion dienen.

Zu begrüßen ist, daß die Tendenz der dreißiger Jahre, bei einer Krise die großen Firmen zu unterstützen und die kleinen fallieren zu lassen, in der Bundesrepublik in jüngster Zeit — vor allem seit den schlechten Erfahrungen im Falle Borgward — nicht mehr zu beobachten ist. In der Tat ist nicht einzusehen, warum das Prinzip der freien Unternehmerwirtschaft, daß derjenige, der zu schlecht oder zu teuer produziert, ausscheidet, gerade zugunsten besonders großer Firmen aufgegeben wird. Die verständlichen Interessen der betroffenen Arbeiter lassen sich auch auf andere Weise befriedigen. Statt unrentable Betriebe künstlich zu erhalten, sollten die Arbeitskräfte dort eingesetzt werden, wo sie nützlichere Arbeit leisten. Partielle Krisen werden am besten dann überwunden, wenn die Faktormobilität und die Preisflexibilität erhöht wird, wenn also dafür gesorgt wird, daß Betriebe umgestellt, Arbeiter umgeschult und Preise nicht manipuliert werden. Eine solche Politik bietet zugleich die beste Gewähr dafür, daß die Anpassungsaufgaben, die durch die *Automation* gestellt werden, reibungslos überwunden werden können. Arbeitskräfte, die durch die *Automation* in der Privatwirtschaft freigesetzt werden, können durch vermehrte öffentliche Arbeiten — verstärkter Bau von Krankenhäusern, Schulen, Autostraßen, Hallenbädern oder dgl. — wieder

⁷ Helmut Arndt: Die Aufgaben eines Bundeskonzentrationsamtes. a.a.O. S. 221 ff.; sowie ferner: Konzentrations-Enquête und Konzentrationsamt. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. 14. Jg. (1963). Nr. 3.

in den Produktionsprozeß eingegliedert werden. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist in den letzten Jahren ohnehin zu kurz gekommen⁸.

Nach diesen kritischen Bemerkungen an der deutschen Wirtschaftspolitik seien zum Schluß noch zwei besonders heiße Eisen angepackt: (1) das Problem der Umstrukturierung der Landwirtschaft und (2) die wirtschaftlichen Folgen der Sozialpolitik.

Die *Umstrukturierung unserer Landwirtschaft* ist notwendig, weil die Wirtschaftspolitik der Vergangenheit aus mancherlei Gründen, auf die hier nicht eingegangen werden kann, viel zu kleine Hofgrößen konserviert und die betriebswirtschaftlich erforderliche Konzentration verhindert hat. Auch wenn sich gezeigt hat, daß die Landflucht zunehmend auch auf Kleinbauern übergreift, wird die Konzentration auf rationellere Betriebsgrößen nicht ohne persönliche Härten erreicht werden können. Um so mehr Anerkennung verdient das Programm, das von dem Präsidium des deutschen Bauernverbandes jüngst in Freiburg beschlossen worden ist⁹. Hier hat man den Mut gehabt, mit aller Offenheit auszusprechen, daß in der Landwirtschaft das Produktionspotential je Arbeitskraft vergrößert und eine Konservierung überholter Strukturen verhindert werden muß. Man sollte diesem Mut die Anerkennung nicht versagen.

Die *Ausgestaltung des sog. Sozialpakets*, um die schon so lange gerungen wird, ist wirtschaftspolitisch deshalb so wichtig, weil von ihr auch der künftige Umfang unseres Arbeitsangebots abhängt. Kein Zweifel besteht auf der einen Seite daran, daß die Reform die Leistungen für unsere Schwerkranken und alle beschränkt oder unbeschränkt Arbeitsunfähigen erhöhen sollte. Eine falsch angesetzte Sozialpolitik kann aber auch bei den Gesunden die Arbeitsmoral herabsetzen und bei den Kranken den Anreiz und damit den Willen, wieder gesund zu werden, mindern. Umgekehrt kann eine volkswirtschaftlich sinnvolle Sozialpolitik das Arbeitsangebot steigern, weil sie dazu führt, daß die Zahl der Scheinkranken wie der Psychogen-Überlagerten abnimmt. In vielen großen Produktionsstätten der Bundesrepublik wird gegenwärtig überhaupt nur noch an etwa 230 Tagen im Jahr gearbeitet. Das Arbeitsangebot reicht jedoch nicht einmal aus, um an diesen Tagen alle Arbeitsplätze zu besetzen. Während die Italiener in diesem Jahrhundert das Arbeiten wieder gelernt haben, scheint es fast, als ob unser Volk umgekehrt das Arbeiten zu verlernen

⁸ Insofern besteht keine Notwendigkeit, wie Günter Friedrichs in der Rundfunksendung am 8. 1. 1964 meinte, eine durch die Automation gegebenenfalls entstehende Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen. Statt die Arbeitszeit der Gesunden zu kürzen, kann man auch die Renten der Blinden und Invaliden erhöhen.

⁹ Vgl. Die Zeit (15. 11. 1963).

beginnt. Auch Fleiß und Zielstrebigkeit sind keine angeborenen und unverlernbaren Attribute eines Volkes. Unsere Wirtschaftspolitik wird daher auch auf dieses Problem zu achten haben, wenn dies auch auf den ersten Blick, aber wohl doch auch nur auf den ersten Blick, wahltaktisch nicht klug zu sein scheint.

Eine sinnvolle Landwirtschaftspolitik und eine wirtschaftspolitisch fundierte Sozialpolitik können nicht nur dazu führen, daß das Arbeitsangebot in der Industrie, das nicht mehr ausreicht, wieder zunimmt. Sie können auch dazu beitragen, daß die deutsche Wettbewerbsfähigkeit innerhalb wie außerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erhalten und der Lebensstandard unserer Bevölkerung weiter gesteigert werden.

Das materielle Wohl ist freilich nicht das allein Entscheidende. In der freien Welt sollte die Freiheit — und damit auch die wirtschaftliche Freiheit — wichtiger sein als der Besitz von Kühlschränken oder Automobilen. Letztes Ziel einer freiheitlichen Wirtschaftspolitik sollte der Mensch sein, der verantwortungsbewußt handelt und der infolgedessen, wenn es darauf ankommt, auch bereit ist, zugunsten der Freiheit auf materiellen Wohlstand zu verzichten.

Helmut Arndt, Berlin