

Notenbank, Staat und Wirtschaft*

Von Karl Blessing, Frankfurt

Eine hocharbeitsteilige moderne Industriewirtschaft ist ohne ein geordnetes Geld- und Währungswesen nicht denkbar. Gutes Geld kann nicht einfach durch einen Gesetzgebungsakt geschaffen werden; es muß, wie die Freiheit, die es verkörpert, im Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens immer aufs neue erobert werden. Die Aufgabe der Notenbank ist es, für eine dauernde Sicherung und Aufrechterhaltung der Währung zu sorgen. Währungs-Sicherung bedeutet für die Notenbank, den Zahlungsmittelumlauf so zu regeln, daß eine die Stabilität gefährdende Überversorgung der gesamten Volkswirtschaft mit Zahlungsmitteln ebenso vermieden wird, wie eine die volle Entfaltung der produktiven Kräfte hemmende Unterversorgung. Ziel der Notenbankpolitik ist es also, die Währung zwischen der Skylla der Inflation und der Charybdis der Deflation sicher hindurchzusteuern.

Unter der Herrschaft des klassischen Goldstandards, wie er vor 1914 existierte, war diese Aufgabe sehr viel leichter als heute. Damals galt die Währung als stabil, wenn die Wechselkurse stabil waren, das heißt, wenn die Parität zu den anderen am Goldstandard beteiligten Ländern aufrechterhalten wurde. Im Gegensatz zu heute verlangte von der Notenbankpolitik niemand, das Preisniveau stabil zu halten oder in Zeiten der Hochkonjunktur konjunkturdämpfend und in Zeiten des Konjunkturrückgangs konjunkturstimulierend zu wirken. Die Notenbankpolitik war primär nicht konjunkturorientiert, sondern zahlungsbilanzorientiert. War ein Land in der Kreditgewährung zu expansiv und tendierte das Preisniveau infolgedessen nach oben, was in der Regel gleichbedeutend war mit einer Zunahme der Einfuhr und einer Abnahme der Ausfuhr, so verlor das betreffende Land Gold. Der Goldverlust führte zu einem Rückgang des Geldumlaufs bzw. der Golddeckung und zwang die Währungsinstanzen zu einer restriktiveren Kreditpolitik. Hatte ein Land umgekehrt Goldzufluß, so ergab sich daraus eine Ausweitung des Geldumlaufs, und es konnte eine

* Vortrag, gehalten vor der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin in Zusammenwirken mit dem Sender Freies Berlin am 4. 12. 1963.

liberalere Kreditpolitik betrieben werden. Kurz, der Goldstandard sorgte mehr oder weniger automatisch für eine Aufrechterhaltung der Wechselkurse. Die Diskontpolitik war darauf ausgerichtet, den jeweiligen Anpassungsprozeß zu erleichtern, sei es, daß sie durch Zinsdruck oder Zinserleichterung das Preisniveau beeinflusste und dadurch vermehrte oder verminderte Warenbewegungen über die Grenzen hinweg auslöste, sei es, daß sie ausländisches Geld durch Veränderung des Zinsniveaus anzog oder abwehrte.

Seit den Tagen der großen Krise von 1929/33 mit ihren Massenbankrotten und Arbeitslosenheeren sind die Völker nicht mehr bereit, sich den Spielregeln des Goldstandards zu unterwerfen. Man hat sich höhere Ziele gesetzt, wie Vollbeschäftigung und hohe Wachstumsraten. Seit dieser Zeit gilt der Goldstandard als deflationsverdächtig, meines Erachtens zu Unrecht, denn auch unter der Herrschaft des Goldstandards gab es Preissteigerungen, die über das, was wir in den letzten fünfzehn Jahren erlebt haben, hinausgingen. So stiegen die Großhandelspreise von 1896 bis 1913 um nicht weniger als 37 Prozent. Diese Preissteigerungen wurden damals aber der Güterseite und nicht der Geldseite zugeschrieben und wurden als gottgegeben hingenommen, während heutzutage Preissteigerungen sofort mit „Inflation“ in Verbindung gebracht werden. Das heutige System der manipulierten Währung stellt die Notenbanken daher vor sehr viel schwierigere Aufgaben. Es verlangt von ihnen, gemäß dem Leitbild des sogenannten „Magischen Dreiecks“, nicht mehr und nicht weniger als die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung bei gleichzeitiger Preis- und Wechselkursstabilität. Dieses Leitbild ist sicherlich „ein Ziel, aufs innigste zu wünschen“; aber bisher ist es keinem Land gelungen, es voll zu verwirklichen.

In Deutschland und den anderen Ländern ist es zwar gelungen, die Vollbeschäftigung und die Wechselkursstabilität aufrechtzuerhalten, es ist aber nicht gelungen, das Preisniveau in befriedigender Weise zu stabilisieren. In der ganzen westlichen Welt ist das allgemeine Preisniveau in den letzten fünfzehn Jahren gestiegen, in dem einen Land etwas mehr, in dem anderen etwas weniger. Ich will versuchen, die Gründe, die für diesen höchst unbefriedigenden Zustand verantwortlich sind, zu erklären:

Man pflegt heutzutage zu unterscheiden zwischen einer nachfragebedingten und einer kostenbedingten Inflation. Eine nachfragebedingte Inflation liegt vor, wenn die gesamte Nachfrage nach Waren und Diensten das Angebot übersteigt, und von einer kostenbedingten Inflation spricht man, wenn erhöhte Lohn- und Gehaltsforderungen einerseits zu höheren Produktionskosten und andererseits zu höheren Einkommen führen und so das allgemeine Preisniveau erhöhen. Die

Grenzen zwischen beiden Arten sind fließend. In der Praxis kommen sie häufig gleichzeitig vor. Charakteristisch für die nachfragebedingte Inflation ist, daß die Investitionen über die echte Kapitalbildung hinaus ausgedehnt werden, wobei der Investitionsüberhang mit ad hoc geschaffenen Bankkrediten finanziert wird. In einer Depressionslage mit Arbeitslosigkeit und ungenügend ausgenutzten Industriekapazitäten kann ein Überhang des Investierens über das Sparen vorübergehend hingenommen werden, weil Preise und Löhne in einer solchen Lage zunächst nicht steigen. In einer vollbeschäftigten Wirtschaft jedoch muß ein solcher Überhang früher oder später zu Lohn- und Preiserhöhungen führen. Dem Nachfragesog steht dann ein ungenügendes Angebot an Waren und Dienstleistungen gegenüber, die Arbeitskräfte werden knapp, und Preise und Löhne steigen.

In den meisten westlichen Ländern haben wir diese Nachfrageinflation, die man auch „schleichende Inflation“ nennt, am Werke gesehen. Wenn wir uns nun fragen, wie es zu der seit Kriegsende zu beobachtenden Nachfrageinflation gekommen ist, so müssen wir — glaube ich — folgendes festhalten:

1. Die inflationistische Kriegsfinanzierung hat das Geld- und Kreditvolumen aufgebläht; der vorhandenen Kaufkraftmenge stand daher in den ersten Jahren nach dem Krieg kein genügendes Güterangebot gegenüber.

2. Der Wille, die durch den Krieg in Mitleidenschaft gezogenen Volkswirtschaften so schnell wie möglich wieder aufzubauen, hat zu einem Nachfragedruck geführt, der die Investitionen über die echte Kapitalbildung hinaustrieb.

3. Der enorme technische Fortschritt zwang dazu, alte Anlagen stillzulegen und immer modernere Anlagen zu erstellen. In gleicher Richtung wirkte die zunehmende Verteuerung des Kostenfaktors Lohn, die zu einer Ersetzung manueller Arbeit durch Maschinen führte. Die dadurch ausgelösten Investitionen eilten zeitweise gleichfalls der echten Kapitalbildung voraus.

4. Das Streben nach Vollbeschäftigung und hohen Wachstumsraten schuf eine Atmosphäre, in der Preissteigerungen als ein geringeres Übel angesehen wurden als wirtschaftliche Stagnation oder unzureichende Wachstumsraten. Dies gilt besonders für die angelsächsische Welt. Jeder Konjunkturrückschlag wurde mit einer Kreditausweitung beantwortet, mit der Wirkung, daß jede neue Aufschwungphase von einem höheren Preisspiegel aus startete.

Man kann den Prozeß der schleichenden Inflation aber nicht von der Nachfrageseite her allein erklären, es gibt Perioden, in denen die Inflationsimpulse in starkem Maße auch von der Kosten- und Einkommenseite ausgingen. Damit wären wir bei der kostenbedingten

Inflation. Die kostenbedingte Inflation wird in der Regel dadurch ausgelöst, daß organisierte Arbeitnehmer-Gruppen ihren Anteil am Sozialprodukt zu erhöhen versuchen. Wenn es den Arbeitnehmern gelingt, Lohnerhöhungen zu erzielen, die den allgemeinen Produktivitätszuwachs übersteigen, kommt es in der Regel zu Kostenerhöhungen, die von den Produzenten auf die Preise abgewälzt werden, solange dies die Wettbewerbslage gestattet. Gleichzeitig nimmt das Masseneinkommen zu und erhöht so die Nachfrage nach Konsumgütern. Man kann daher auch von einer Einkommensinflation sprechen. Diese Art der schleichenden Inflation hat in der Vergangenheit in vielen Ländern, insbesondere in England und den Vereinigten Staaten, eine bedeutende Rolle gespielt, und auch wir waren und sind nicht frei davon. Besonders in Italien und Frankreich spielt sie immer noch eine große Rolle.

Was wir in der Nachkriegszeit in der westlichen Welt erlebt haben, war eine Kombination von nachfragebedingter und kosten- bzw. einkommensbedingter Inflation. Eine Nachfrageinflation mit steigenden Gewinnen löst mehr oder weniger zwangsläufig Lohnaktionen aus. Wenn die Arbeitskräfte knapp sind und die Unternehmen gute Gewinne machen, ist es praktisch unmöglich, die Arbeitnehmer daran zu hindern, Lohnerhöhungen durchzusetzen, ja vielfach gewähren die Arbeitgeber freiwillig Zuschläge zum Tariflohn, um Arbeitskräfte an sich zu ziehen. Das Ergebnis ist dann, daß die Lohnerhöhungen die nachfragebedingte Konjunktur akzentuieren. Schwieriger ist es aber für die Arbeitnehmer, Lohnerhöhungen zu erlangen, wenn die gesamte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Übereinstimmung steht mit dem Angebot. Wenn die Unternehmer die erhöhten Lohnkosten nicht auf die Preise abwälzen können, weil der verschärfte Wettbewerb dies unmöglich macht, muß jede weitere Lohnerhöhung zwangsläufig zu einer Einschränkung der Investitionen und damit zu einer verminderten Beschäftigung führen.

Sie können mich nun mit Recht fragen: Welche Rolle spielt denn nun bei diesen Arten der schleichenden Inflation die Kreditpolitik? Theoretisch ist es zweifellos richtig, daß weder eine nachfragebedingte noch eine kostenbedingte Inflation letzten Endes ohne Kreditexpansion möglich ist. Bei der nachfragebedingten Inflation spielt die Kreditexpansion eine mehr aktive, bei der kostenbedingten Inflation eine mehr passive Rolle. Wie ich schon gesagt habe, kommt eine nachfragebedingte Inflation dadurch zustande, daß die Investitionen über die echten Ersparnisse hinaus ausgedehnt werden und daß der Investitionsübergang mit Bankkrediten finanziert wird. Werden diese Bankkredite erschwert oder verweigert, sei es, daß sie so teuer gemacht werden, daß die Investitionen nicht mehr lohnend erscheinen,

sei es, daß die Banken aus Gründen ihrer Liquidität keine zusätzlichen Kredite mehr gewähren können, so muß die Gesamtnachfrage schließlich auf den Stand zurückgehen, der sich aus dem echten Angebot an Sparmitteln ergibt. Es entsteht dann ein Konjunkturklima, in dem es schwieriger ist, Lohnerhöhungen durchzusetzen, weil in einer solchen Lage der Wettbewerb zunimmt und die Lohnerhöhungen ganz oder teilweise aus den Gewinnspannen der Unternehmer gezahlt werden müssen. Auch bei der kostenbedingten Inflation ist es letztlich so, daß Lohnerhöhungen über den durchschnittlichen Produktivitätszuwachs hinaus nur durchgesetzt werden können, wenn die für die Lohnerhöhungen notwendigen Geldmittel zur Verfügung stehen. Auch eine kostenbedingte Inflation muß daher schließlich ihr Ende finden, wenn die Kreditpolitik rigoros genug gehandhabt werden kann.

Ich höre schon die Frage, ja warum verhindert man die schleichende Inflation dann nicht durch eine entsprechend rigorose Kreditpolitik? Meine Antwort ist folgende: In der modernen Kreditwirtschaft kann sich eine Expansion zunächst ohne Zutun der Notenbank durchsetzen, indem die vorhandenen Zahlungsmittel schneller umgeschlagen werden, das heißt dadurch, daß die Umlaufgeschwindigkeit der vorhandenen Bar- und Bankgelder zunimmt. Im weiteren Verlauf muß es aber zu zusätzlichen Krediten kommen, auf die die Notenbank über die Liquidität der Banken Einfluß nehmen kann. Nun liegen die Dinge aber so, daß wir nicht in einer geschlossenen oder durch Devisenbewirtschaftung abgedichteten Volkswirtschaft leben, sondern in einer Welt konvertibler Währungen. Wenn wir allein eine auf Preisstabilität ausgerichtete restriktive Kreditpolitik treiben, während im Ausland schleichende Inflation getrieben wird, so führt dies — und wir haben es zu unserem Leidwesen erfahren — zu Zahlungsbilanzüberschüssen und damit zu Devisenzuflüssen, die unter dem herrschenden System fester Wechselkurse in heimische Währung umgetauscht werden müssen, d. h. wir werden gezwungen, die schleichende Inflation der anderen zu importieren. Sie alle kennen den Kampf, den die Bundesbank in den Jahren 1959/60 geführt hat. Wir sind nicht davor zurückgeschreckt, während der Boomperiode drastische kreditpolitische Maßnahmen anzuwenden. Wir haben dabei nur Teilerfolge erzielt, weil schließlich die im Inland erschwerten oder verweigerten Kredite vom Ausland gegeben wurden, wodurch sich die damaligen Devisenzuflüsse noch weiter erhöhten. Die Devisenzuflüsse haben erst nachgelassen, als wir die Kreditrestriktionen wieder lockerten und die Mark um 5 % aufwerteten. Mit anderen Worten: Die nationale Kreditpolitik kann eine schleichende Inflation mit Erfolg nur dann bekämpfen, wenn auch die maßgeblichen ausländischen Partner eine restriktive Kreditpolitik treiben. Dies bedeutet natürlich keineswegs,

daß wir die Entwicklung einfach treiben und uns das Gesetz des Handelns vom Ausland aus der Hand nehmen lassen. Wir können sogar durch monetäre Disziplin bei uns dazu beitragen, daß auch unsere Partnerländer bis zu einem gewissen Grad zu besserer Disziplin gezwungen werden. Aber wir können nicht verhindern, daß wir schleichende Inflation importieren müssen, wenn Preise und Kosten im Ausland längere Zeit hindurch stärker steigen als bei uns.

Nun gibt es Leute, die auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre sagen, daß Preisstabilität und Wechselkursstabilität in der Welt, in der wir heute leben, nicht gleichzeitig verwirklicht werden können. Es sei nicht möglich, die innere Währungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der einzelnen Länder so zu koordinieren, daß dieses Ziel erreicht wird. Man müsse sich daher entweder für stabile Wechselkurse oder für stabile Preise entscheiden. Wenn stabile Preise den Vorrang haben sollen, dann gäbe es keinen anderen Weg als den, die Wechselkurse flexibel zu machen.

Ich teile den Pessimismus nicht, daß eine freiwillige Koordination, wie sie dem Goldstandard immanent war, unreal sei, wenn ich auch zugebe, daß es in den verschiedenen Ländern Kräfte gibt, die nicht viel von monetärer Disziplin halten. Flexible Wechselkurse sind ein Element der Desintegration und nicht der Integration. Flexible Wechselkurse beeinträchtigen den internationalen Geld- und Kapitalverkehr, entziehen dem Außenhandel die sichere Kalkulationsgrundlage, begünstigen die Devisenspekulation, erleichtern eine laxen Währungsmoral und führen unter Umständen dazu, daß die Wechselkurse als handelspolitische Waffe mißbraucht werden. Auf dem Reißbrett der Theoretiker mögen flexible Wechselkurse sinnvoll und logisch sein, als Praktiker kann ich ihnen aber keinen Geschmack abgewinnen. Kann man glauben, daß die EWG bei flexiblen Wechselkursen zu verwirklichen wäre? Wenn wir die Vorteile der Integration, das heißt einen großen Außenhandel, freien Geld- und Kapitalverkehr und daraus folgend einen hohen Lebensstandard haben wollen, müssen wir sozusagen auch die Nachteile der Integration in Kauf nehmen, die nun einmal darin bestehen, daß wir uns von der Preisentwicklung in der übrigen Welt nicht völlig abhängen können.

Es gibt durchaus positive Anzeichen, die zu der Hoffnung berechtigigen, daß der Prozeß der schleichenden Inflation in Zukunft besser unter Kontrolle gehalten werden kann als in den letzten fünfzehn Jahren. Die Wiederaufbauperiode mit ihrem Nachfragedruck liegt hinter uns; die Produktionsmöglichkeiten haben in der westlichen Welt eine Höhe erreicht, die der Nachfrage besser gerecht wird. Der internationale Wettbewerb ist immer schärfer geworden. Das allgemeine Preisniveau in den Vereinigten Staaten, dem maßgeblichen

Land in der Weltwirtschaft, ist seit drei Jahren nahezu stabil, und die amerikanischen Löhne halten sich innerhalb des Produktivitätszuwachses oder liegen darunter. Die Amerikaner sind aus Gründen ihres Zahlungsbilanzdefizits aufs äußerste bemüht, diesen Zustand aufrechtzuerhalten. Dies wird nicht nur zu einem besseren Zahlungsbilanzgleichgewicht zwischen den USA und den europäischen Ländern beitragen, auf längere Sicht wird es auch wohltätige Wirkungen auf die europäische Preisentwicklung ausüben. Die Preise in der Bundesrepublik haben sich in den letzten sechs Monaten glücklicherweise beruhigt, leider ist dies in Frankreich und Italien bisher nicht der Fall; aber auch in diesen beiden Ländern werden die Bäume nicht in den Himmel wachsen.

Lassen Sie mich nun auf das Verhältnis Staat—Notenbank eingehen. Die Kreditpolitik ist nur ein Teil der gesamten Wirtschaftspolitik eines Landes. Die Sicherheit der Währung hängt ebenso von der Politik der Regierung wie von der Politik der Notenbank ab. Die Regierung bestimmt die allgemeine Wirtschaftspolitik, während die Notenbank das Geldvolumen und die Liquidität des Bankenapparates reguliert. Die Funktionen beider Stellen beeinflussen sich gegenseitig in hohem Maße. Nur wenn diese Funktionen harmonisch aufeinander abgestimmt sind, ist eine gedeihliche Entwicklung möglich. Man darf nicht vergessen, daß annähernd 40 % des Sozialprodukts direkt oder indirekt von der öffentlichen Hand verausgabt werden. Wenn die Fiskalpolitik und die allgemeine Wirtschaftspolitik mit der Kreditpolitik nicht koordiniert sind, kann man keine Konjunkturpolitik treiben. Wenn die Notenbank auf die Kreditbremse tritt und der Staat in seiner Ausgabebebarung gleichzeitig Gas gibt, wird die Kreditpolitik überfordert. Wenn der Staat die Steuern hochhält und damit die Sparbildung bremst, wenn ein erheblicher Teil des Sparkapitals durch steuerliche Anreize, Zinssubventionen und Garantien in Bereiche geleitet wird, die konjunkturell erhitzt sind, wie dies bei uns jahrelang in der Bauwirtschaft der Fall war, wenn er seine durch die schleichende Inflation erhöhten Steuereinnahmen in einer Boomperiode wieder ausgibt und damit die ohnehin zu hohe Gesamtnachfrage noch erhöht, wenn die Agrarpreise aus Gründen des Schutzes der Landwirtschaft bzw. der Einkommensparität erhöht werden, wenn der Staat bei Lohn- und Gehaltserhöhungen nicht restriktiv ist und damit Wünsche anderer Gruppen auslöst, ist es für die Notenbank schwierig, die Fehlentscheidungen oder die konträren Zielsetzungen der öffentlichen Hand mit der Kreditpolitik zu kompensieren. Die kreditpolitischen Maßnahmen müßten unter Umständen so schroff sein, daß sie für die gesamte Wirtschaft höchst abträglich wären, zumal die Kreditpolitik, da sie nicht selektiv sein kann, Gerechte und

Ungerechte in gleichem Maße trifft. Es ist in der Praxis auch kaum möglich, eine einmal erfolgte Lohnerhöhung mit Hilfe der Kreditpolitik rückgängig zu machen, es sei denn um den Preis einer Depression, das heißt indem die Kreditbremse so lange angezogen wird, bis die Investitionen zurückgehen und Arbeitslosigkeit entsteht. Dies wäre eine Kur im Stile des Doktor Eisenbart, die, selbst wenn sie unter Zahlungsbilanzgesichtspunkten möglich wäre, im Zeitalter des Vollbeschäftigungspostulats nicht lange toleriert würde. Im Gegensatz zu der Zeit des Goldstandards sind die Löhne heute nach unten hin starr. Es würde daher vermutlich nur gelingen, die Zahl der Beschäftigten zu verringern, nicht aber ihr Einkommen herabzudrücken, es würde höchstens gelingen, die freiwilligen Leistungen, die über die Lohntarife hinaus gewährt werden, zu vermindern. Mit anderen Worten: Eine relativ hohe Beschäftigung bei relativ stabilen Preisen ist so, wie die Dinge heute liegen, nur möglich, wenn die Wirtschafts- und Finanzpolitik mit der Kreditpolitik koordiniert und wenn zwischen den Sozialpartnern Löhne ausgehandelt werden, die sich etwa im Rahmen des Produktivitätsfortschritts halten. Natürlich wird es immer Lagen geben, in denen auf drastische Maßnahmen der Kreditpolitik nicht verzichtet werden kann; aber es würde im Interesse des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und des nationalen Wohlstands liegen, wenn solche Maßnahmen durch ein verständnisvolles Verhalten aller Beteiligten ersetzt oder gemildert werden könnten. Die Wiederherstellung eines durch übertriebene Ansprüche an das Sozialprodukt verlorengegangenen Gleichgewichts mit drastischen kreditpolitischen Maßnahmen ist ein überaus teurer Prozeß; er bedeutet in aller Regel, daß Milliardenwerte an Sozialprodukt verlorengehen.

Im Interesse einer besseren Preis- und Konjunkturstabilität erscheint es daher dringend erforderlich, die währungspolitischen Maßnahmen mit den Maßnahmen der staatlichen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik besser zu koordinieren, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Gerade in einer Zeit, in der die Währungspolitik eine Art Januskopf trägt, der nicht nur nach innen, sondern auch gleichzeitig nach außen blicken muß, ist eine solche Koordinierung von entscheidender Bedeutung. Ohne eine Synchronisierung der staatlichen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik mit der monetären Politik muß jede auf Konjunktur- und Preisstabilität gerichtete Politik der Notenbank Stückwerk bleiben. Ziel sollte daher sein, daß die öffentliche Hand in ihrer Ausgabe- und Investitionspolitik dann zurückhaltend ist, wenn sich die private Wirtschaft in einer Aufschwungsphase befindet; umgekehrt sollten die öffentlichen Ausgaben und Investitionen angeregt werden, wenn die Aktivität in der privaten Wirtschaft nachläßt. Dies würde bedeuten, daß die produktiven Kräfte,

die Arbeitskräfte und die Produktionskapazitäten, gleichmäßiger als bisher in Anspruch genommen würden, wodurch eine bessere Konjunkturstabilität und damit auch eine größere Preis- und Lohnstabilität erreicht würde.

In den letzten Jahren hat sich die öffentliche Hand in der Regel prozyklisch und nicht antizyklisch verhalten. Wenn gelegentlich gesagt wird, Bund und Länder hätten zeitweise erhebliche Guthaben bei der Bundesbank unterhalten, sich also doch antizyklisch verhalten, so muß gleich hinzugefügt werden, daß dies nicht das Ergebnis einer bewußten Politik, sondern Zufall war. Teils waren diese Guthaben die Folge von Mehreinnahmen, die sich aus dem Boom ergaben, teils handelte es sich um verplante Guthaben, die wegen des Mangels an Arbeitskräften und Kapazitäten nicht termingerecht ausgegeben werden konnten. In Tat und Wahrheit lagen die Verhältnisse in den Jahren 1962 und 1963 wie folgt: Die verminderte Investitionsneigung der privaten Wirtschaft hat zwar zum Abbau der zu hohen Gesamtnachfrage und damit zur Normalisierung der Konjunktur beigetragen. Dies hat aber nicht ausgereicht, um den Preis- und Kostenanstieg ganz zum Stillstand zu bringen, weil die Normalisierungstendenzen ganz oder teilweise kompensiert wurden durch zu hohe öffentliche oder öffentlich geförderte Investitionsausgaben. Mit einer betont restriktiven Kreditpolitik war diesem Problem nicht beizukommen, weil eine stärkere Liquiditätsverknappung, als sie ohnehin am Werke war, zu Devisenzuflüssen geführt und sich damit um ihre Wirkung gebracht hätte. Dieser zu hohen Nachfrage konnte nur mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik, nicht aber mit den Mitteln der Kreditpolitik entgegengewirkt werden.

Das Problem, vor dem wir hier stehen, ist außerordentlich komplex, und zwar ganz einfach deshalb, weil es mit den häufig sich widersprechenden Zielsetzungen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik sehr eng verknüpft ist. Und nicht nur das — es ragt auch hinein in den föderativen Aufbau unseres Staates, der es sehr schwierig macht, eine gleichgerichtete Konjunkturpolitik vom Bund über die Länder bis zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden hin zu treiben. Nichtsdestoweniger muß dieses Problem auf die Hörner genommen werden. Folgendes scheint mir notwendig zu sein:

Die starren haushaltsrechtlichen Bindungen, nach denen der Haushalt des Bundes in Einnahmen und Ausgaben jährlich auszugleichen ist, sollte aufgelockert werden, um die Fiskalpolitik den konjunkturpolitischen Erfordernissen besser anpassen zu können. Dies braucht keineswegs eine laxere Ausgabepolitik der öffentlichen Hand mit sich zu bringen, im Gegenteil.

Die Länder und Gemeinden sollten verpflichtet werden, sich bei ihren Ausgaben und Investitionen den zentralen konjunkturpolitischen Erfordernissen anzupassen. Der föderative Aufbau unseres Staates kann keine Entschuldigung dafür sein, daß wir mit unseren Konjunkturproblemen nicht fertig werden.

Die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 18. Oktober 1963 scheint mir da durchaus in die richtige Direktion zu gehen. Der Bundeskanzler sagte mit aller Deutlichkeit, daß die Stabilität von Wirtschaft und Währung und ein in Grenzen gehaltenes Budget zu den vornehmsten Zielen der Regierung gehören. Der Bundeskanzler bezeichnete ferner eine klare Abgrenzung der Finanzverantwortlichkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie eine angemessene Verteilung der Steuereinnahmen auf alle Gebietskörperschaften für dringlich und ebenso die Einführung längerfristiger, also über ein Jahr hinausgehender Haushaltsüberlegungen. Der Beschluß des Bundeskabinetts vom 30. Oktober 1963, das Haushaltsvolumen für das kommende Jahr auf knapp über 60 Mrd. DM zu limitieren, bestätigt den entschiedenen Willen der Regierung, die genannten Ziele zu verwirklichen.

Ich bin kein Freund der Planifikation; aber ohne eine Rahmenplanung, die der Konkretisierung politischer Entscheidungen im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik dient, ist nicht weiterzukommen. Der Wirtschaftsbericht der Bundesregierung, der Anfang 1963 vorgelegt wurde, war sehr nützlich, weil er klarstellte, wo die Grenzen für die an das Sozialprodukt zu stellenden Ansprüche liegen und wo die Entwicklung anfängt, inflatorisch zu wirken. An Hand eines solchen Berichts würden nicht nur die inneren Widersprüche, die unsere Gesetzgebung in den letzten Jahren aufweist, stärker in das öffentliche Bewußtsein treten, er würde auch die Grenzen und die Bedingtheiten unterstreichen, die einer möglichst widerspruchsfreien Einheit von Wirtschafts-, Finanz und Sozialpolitik entgegenstehen. Glücklicherweise ist das Gesetz über das sogenannte „Gutachtergremium“ inzwischen in Kraft getreten, und es ist zu hoffen, daß der jährlich zu erstattende Bericht dieses Gremiums eine gute Grundlage bilden wird für eine systematische Erörterung zwischen allen beteiligten Instanzen einschließlich der Sozialpartner. Man kann von den Sozialpartnern kein vernünftiges Verhalten erwarten, wenn die Ansprüche, die an das Sozialprodukt von anderer Seite, insbesondere von der öffentlichen Hand, gestellt werden, zu hoch sind. Natürlich darf man auch von dem Gutachtergremium keine Wunder erwarten; aber es könnte dadurch, daß es fruchtbare Erörterungen über das, was volkswirtschaftlich vertretbar und nicht vertretbar ist, auslöst, zu einer Objektivierung der Meinungen und damit

zu einer besser koordinierten Währungs-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik beitragen. Dem Zustand, daß widersprechende Ziele gleichzeitig verfolgt werden, muß ein Ende bereitet werden. Es ist höchste Zeit, daß der Geldwertstabilität auch im öffentlichen Bereich — nicht nur durch Lippenbekenntnisse, sondern auch durch Taten — der Vorrang vor anderen Zielen eingeräumt wird.