

Ehrlicher, Werner

Article

Deutsche Finanzpolitik 1949-1974

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ehrlicher, Werner (1974) : Deutsche Finanzpolitik 1949-1974, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 5, pp. 239-244

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/134679>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Deutsche Finanzpolitik 1949–1974

Werner Ehrlicher, Freiburg

Die Bundesrepublik hat in den letzten fünfundzwanzig Jahren nach der Zerstörung ihres industriepotentials und ihrer Infrastruktur im 2. Weltkrieg und den anschließend noch erfolgten Demontagen eine Entwicklung durchlaufen, die – von der Kapitalausstattung her gesehen – aus der Situation eines Unterentwicklungslandes in die Position einer bedeutenden Industrienation geführt hat. Die Finanzpolitik hat für diesen Prozeß, den man das deutsche Wirtschaftswunder genannt hat, entscheidende Voraussetzungen geschaffen und diesen wesentlich gefördert.

Die Orientierung an dieser Aufgabe in der ersten Nachkriegsphase, die bis etwa Mitte der 50er Jahre reichte, ist für die Finanzpolitik der Wiederaufbauphase charakteristisch.

Für die folgende Zeit läßt sich eine weitere relativ einheitliche Periode abgrenzen, die von etwa Mitte der 50er Jahre bis in die zweite Hälfte der 60er Jahre reicht. Rudolf Stucken hat diese Jahre gelegentlich als die goldenen Jahre der Nachkriegsentwicklung bezeichnet. Das Bruttosozialprodukt wie auch die individuellen Einkommen weisen in diesen Jahren hohe Zuwachsraten auf, und es sind – damit teilweise zusammenhängend – in den wichtigsten Bereichen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens kaum größere Spannungen aufgetreten. Dies gilt für die Ordnung der Geldwirtschaft und die monetäre Steuerung der Wirtschaft, für die Situation auf dem Arbeitsmarkt, für die Gütermärkte wie auch die Entwicklung des Welthandels, die zu einem Neuaufbau der Weltwirtschaft führte.

Die Finanzpolitik hat zu dieser Entwicklung nicht unwesentliche Beiträge geleistet vor allem dadurch, daß sie sich andeutende Spannungen rechtzeitig auffing; gleichwohl hat sie das Bild der Wirtschaftsentwicklung dieser zweiten Phase der Nachkriegsentwicklung viel weniger geprägt als in der Wiederaufbauphase. Dies hing nicht unwesentlich damit zusammen, daß Ludwig Erhard – ohne seine Verdienste für die Wiederaufbauphase

schmälern zu wollen – in dieser Zeit seinen marktwirtschaftlichen Vorstellungen den weitesten Spielraum geben konnte. Der finanzpolitische Beitrag in dieser Periode liegt in der begleitenden Korrektur des Ausbaus der Wirtschaft.

Eine dritte Periode, in der wir heute noch stehen, bahnt sich mit der Übersteigerung der Aufschwungsphase des vierten Nachkriegswachstumszyklus zu Beginn der zweiten Hälfte der 60er Jahre an. Das bislang ungelöste Problem der Finanzpolitik wie auch der allgemeinen Wirtschaftspolitik dieser Periode entfaltet sich voll im fünften Wachstumszyklus; es ist die Spannung zwischen der immer weiter ansteigenden Inflationsrate einerseits und der Notwendigkeit des Ausbaus der Infrastruktur andererseits. Zur Bekämpfung der Inflation, die sich zunehmend als Verteilungs- oder Anspruchsinflation darstellt, wäre eine Einschränkung der Staatstätigkeit erforderlich; der im Interesse der weiteren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung notwendige Ausbau der Infrastruktur erfordert eine Ausweitung der wirtschaftlichen Aktivität des Staates.

Dieser Überblick, der die jeweiligen finanzpolitischen Probleme der letzten fünfundzwanzig Jahre in die allgemeine Wirtschaftsentwicklung einzuordnen versucht, soll nun durch Hervorhebung einzelner besonders charakteristischer finanzpolitischer Maßnahmen in den drei unterschiedenen Perioden ausgeweitet werden.

Die Wiederaufbauperiode

Mit der Währungsreform wurde eine vorher zum Teil verdeckte Arbeitslosigkeit sichtbar, die in der Folge noch beträchtlich zunahm. Sie hatte ihre Ursache nicht – wie in der Weltwirtschaftskrise –

Prof. Dr. Werner Ehrlicher, 54, ist Ordinarius für Finanzwissenschaft an der Universität Freiburg und Direktor des dortigen Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen.

in einer zu geringen monetären Gesamtnachfrage, sondern in der Zerstörung der Produktionsstätten, den Bevölkerungsbewegungen und der durch die Gebietsabtrennung bedingten Auflösung der alten Wirtschaftsstruktur. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit war damit ein Unterproblem der zentralen Aufgabe des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, der dieser Periode ihr Gepräge gibt: der Verbesserung der am Rande des Existenzminimums liegenden Ernährungsmöglichkeiten, der Erneuerung des industriellen Produktionsapparates, der Erstellung von Wohnungen für Vertriebene, Flüchtlinge und Bombengeschädigte sowie des Um- und Wiederaufbaus der Infrastruktur.

Die Lösung dieser Aufgabe erforderte eine höchstmögliche Steigerung der Investitionstätigkeit, eine Aufgabe, die angesichts der langjährigen Unterversorgung selbst in den lebensnotwendigen Bereichen ohne stärkere lenkende Eingriffe nicht zu bewältigen gewesen wäre. Der Finanzpolitik kam dabei — neben der Hilfe durch den Marshallplan — maßgebliches Verdienst zu.

Investitionssteigerungen über Zwangsparsparnisse

Die Steigerung der Investitions- bzw. Sparquote wurde sowohl über ausgaben- als auch über einnahmepolitische Maßnahmen angestrebt. Von der Ausgabenseite her wurde dieses Ziel durch hohe Eigeninvestitionen und umfangreiche zweckgebundene Darlehensgewährungen des Staates gefördert. Der Ansatz von der Einnahmeseite her lag bei der steuerlichen Begünstigung der Ausgaben für Investitionszwecke sowie der Ersparnisbildung. Die *Ausgaben* der Gebietskörperschaften und des Lastenausgleichs für Investitionszwecke — in der Form von Eigeninvestitionen und zweckgebundener Darlehen — waren in dieser Periode außerordentlich hoch. Dabei fällt besonders auf, daß über die Hälfte der Aufwendungen auf Darlehen entfällt, die für Zwecke des Wohnungsbaus und der Wirtschaftsförderung — wie etwa der Strukturverbesserung der Landwirtschaft, der industriellen Entwicklung von Notstandsgebieten, der Förderung des Verkehrswesens, der Wasser- und Energiewirtschaft sowie der Wiedereingliederung der Flüchtlinge — vom Staat gewährt wurden. Bei den Eigeninvestitionen dominierten neben den beträchtlichen Besatzungsinvestitionen die Aufwendungen auf dem Gebiet des Verkehrswesens, des Schulbaus, des Sozialwesens und der kommunalen Anstalten und Einrichtungen.

Den Gesamtinvestitionen der öffentlichen Hand in dieser Zeit steht eine nur relativ geringe Neuverschuldung gegenüber, was bedeutet, daß diese Investitionen überwiegend aus Steuermitteln finanziert wurden. Angesichts des hohen Nachhol-

bedarfs dieser Zeit kann unterstellt werden, daß die öffentlichen „Zwangsparsparnisse“ im Falle einer geringeren Besteuerung und alternativer privater Verwendung gerade in den ersten Jahren des Wiederaufbaus überwiegend für Konsum- und nicht für Investitionszwecke verwendet worden wären.

Förderung der Selbstfinanzierung

Auf *steuerpolitischem* Gebiet wurde in dieser Zeit ein breites Instrumentarium zur Förderung der Selbst- und Fremdfinanzierung entwickelt. Dabei war die Zielstellung während dieser ganzen Periode eindeutig allokatonspolitisch orientiert, d. h. primäres Ziel war die Steigerung der Investitionsquote im Interesse einer Erhöhung des Produktionspotentials. Das Distributionsziel wurde zunächst völlig vernachlässigt und fand auch mit der Umschaltung auf verstärkte Förderung der Fremdfinanzierung nur zögernd Berücksichtigung.

Im zeitlichen Ablauf der Wiederaufbauperiode lassen sich drei Abschnitte unterscheiden, in denen die Förderungsmaßnahmen eine unterschiedliche Orientierung zeigen: Zunächst steht die Förderung der Selbstfinanzierung eindeutig im Vordergrund, sie wird abgelöst durch verstärkte Förderung der Fremdfinanzierung über steuerliche Begünstigungen der Einkommensverwendung, auf diese Maßnahmen folgt ab 1953 eine allgemeine Senkung der Steuertarife im Interesse der Steigerung der Sparfähigkeit.

Das gleichzeitig mit der Währungsreform erlassene erste Gesetz zur vorläufigen Neuordnung von Steuern brachte zwar eine gewisse Milderung des teilweise konfiskatorischen Einkommensteuertarifs der Kontrollratsgesetze, führte aber in Verbindung mit der Kirchensteuer und Vermögensteuer bei höheren Einkommen noch zu Substanzeingriffen. Die von deutscher Seite geforderte Tarifsenkung wurde von den Alliierten nicht gebilligt, so daß die Förderung der Selbstfinanzierung über die steuerliche Begünstigung des nicht entnommenen Gewinns und über großzügige Abschreibungsregelungen angesichts der politischen Gegebenheiten zunächst nur eine Notmaßnahme war, die dann jedoch — z. B. durch das DM-Bilanz-Gesetz, das eine Reaktivierung abgeschriebener Anlagen erlaubte und damit erneute Abschreibungsmöglichkeiten schuf — weiter perfektioniert wurde.

Die steuerlichen Vergünstigungen dieser Jahre konnten teilweise auch für Fremdfinanzierung in Anspruch genommen werden; doch spielte dies angesichts des hohen Finanzierungsbedarfs in allen Bereichen keine nennenswerte Rolle.

Ab 1951 wurde die Förderung der Selbstfinanzierung, die in den ersten Jahren des Wiederauf-

baus besonders im industriellen Bereich zu sehr hohen Selbstfinanzierungsraten geführt hatte, reduziert. Dagegen wurden die steuerlichen Vergünstigungen für die Fremdfinanzierung nicht nur beibehalten, sondern entscheidend erweitert; durch gleichzeitige Senkung des allgemeinen Einkommensteuertarifs wurde eine Steigerung der Sparfähigkeit bewirkt. Daneben wurden erste Maßnahmen – wie die Gewährung von Wohnungsbauprämien – eingeleitet, die auch die Spartätigkeit von Beziehern niedrigerer Einkommen fördern sollten, für die die Absetzbarkeit von Beiträgen zu Kapitalansammlungsverträgen im Rahmen von Sonderausgaben uninteressant war. Das Kapitalmarktförderungsgesetz des Jahres 1952 brachte – verbunden mit einer Senkung des Körperschaftsteuersatzes für ausgeschüttete Gewinne – den Anstoß zu einer Wiederbelebung oder besser einer Neuentstehung des Kapitalmarktes. Der Absatz festverzinslicher Papiere verdreifachte sich von 1952 bis 1954.

Die sogenannte kleine Steuerreform von 1953 brachte eine durchschnittliche Tarifsenkung von etwa 17% bei einer Senkung des Plafonds von 80 auf 70%; die sogenannte große Steuerreform von 1954 führte zu Tarifsenkungen von 20–30% und einer weiteren Senkung des Plafonds von 70 auf 55%. Mit diesen Gesetzen wurde der Übergang zur folgenden Periode insoweit eingeleitet, als die Spar- und Investitionstätigkeit nun vor allem über die Steigerung der Sparfähigkeit durch Steuerentlastung gefördert werden sollte. Gleichwohl kamen die zahlreichen weiterhin gültigen Maßnahmen zur Förderung der Fremdfinanzierung in erster Linie den Beziehern höherer Einkommen zugute, so daß das Distributionsziel auch im letzten Abschnitt der Wiederaufbauperiode eindeutig hinter dem Wachstumsziel zurückstand.

Die Schnelligkeit des Wiederaufbaus, die hohen Steigerungsraten der individuellen Einkommen, die Erhaltung der Währungsstabilität und die zunehmende Wiedereingliederung in die Weltwirtschaft können als Rechtfertigung dieser Politik der einseitigen Ausrichtung am Wachstumsziel angesehen werden.

Stabilisierung des Wachstums

Die nächste Periode der Finanzpolitik läßt sich von etwa Mitte der 50er bis Mitte der 60er Jahre datieren. Diese Zeit ist relativ frei von größeren Spannungen; man kann sie dahingehend kennzeichnen, daß die Wirtschaft nach Abschluß des Wiederaufbaus in eine Phase des weiteren Ausbaus in allen Bereichen bei zunehmender Festigung und fortschreitendem Wohlstand einmündet. Die Finanzpolitik steht damit nicht mehr unter

einem so eindeutigen Ziel wie in der vorher geschilderten Phase, sondern hat die pluralistisch gewordene Zielstellung der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu fördern. Die Mehrzahl der in dieser Zeit ergriffenen finanzpolitischen Maßnahmen läßt sich unter die Zielstellungen der Distributionspolitik, der Strukturpolitik und der Konjunkturpolitik subsumieren.

Die Betonung der verteilungspolitischen Zielstellung ergab sich mit einer gewissen Zwangsläufigkeit aus der Vernachlässigung des Gerechtigkeitspostulats in der vorhergehenden Periode. Die strukturpolitischen Maßnahmen dienen teils der Förderung von Bereichen, die in der Wiederaufbauphase noch benachteiligt blieben, teils der Korrektur sich anbahnender Spannungen. Die Forderung nach systematischer Konjunkturpolitik gewinnt dadurch an Gewicht, daß der Rhythmus der Wachstumszyklen deutlichere Gestalt annimmt.

Verteilungspolitische Maßnahmen

Das verteilungspolitische Ziel wurde in der Regierungserklärung von 1957 als Schwerpunkt für die Legislaturperiode von 1957 bis 1961 besonders hervorgehoben. Die primär auf Steigerung der Realkapitalbildung gerichteten steuerpolitischen Maßnahmen in der Wiederaufbauperiode waren in erster Linie den Beziehern höherer Einkommen zugute gekommen und hatten zu einer erheblichen Vermögenskonzentration geführt. Die Maßnahmen der nunmehr zu behandelnden Periode zielten darauf, die Vermögensbildung der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen zu erleichtern. Diese Neuorientierung der Finanzpolitik entspricht der Wandlung des öffentlichen Bewußtseins, das dem Wachstumsziel nicht mehr unbedingte Priorität vor der Verteilungsgerechtigkeit einräumte.

Dieser Zielstellung diente zunächst der Abbau einer Reihe von Begünstigungen, von denen in erster Linie nur die Bezieher hoher Einkommen Gebrauch machen konnten; es handelte sich vor allem um das Auslaufen und die Einschränkung von Bestimmungen, die die Ersatzbeschaffung und den nicht entnommenen Gewinn betrafen. Daneben sind eine Reihe von Maßnahmen zu erwähnen, die speziell die Vermögensbildung von Beziehern kleinerer und mittlerer Einkommen begünstigen. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde schon mit dem Steueränderungsgesetz von 1954 durch die Einführung von Sparprämien für Versicherungs- und Bausparen getan; ab 1959 wurde die Prämiengewährung durch die Einbeziehung des Konten- und Wertpapiersparens bei gleichzeitiger Festlegung von Höchstbeträgen erweitert. 1963 wurde eine Staffelung der Prämien nach Familienstand eingeführt. Die eingeschlagene

Politik wurde in der folgenden Periode noch fortgesetzt, indem 1966 ein Kumulationsverbot erlassen und 1969 eine Zusatzprämie für Sparer mit geringerem Einkommen eingeführt wurde.

Während diese Maßnahmenreihe auf Anregung des freiwilligen Sparens durch Gewährung staatlicher Zusatzleistungen zielte, war eine andere Gruppe fortlaufend ergänzter Maßnahmen darauf gerichtet, das Sparen in Arbeitnehmerhand dadurch zu fördern, daß zusätzliche Leistungen des Arbeitgebers, die vermögenswirksam angelegt werden, steuerlich begünstigt werden und bei der Berechnung der Beiträge zur Sozialversicherung außer Ansatz bleiben. Dieser Zielstellung diene zunächst das Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer von 1961. Dieses sogenannte 312-DM-Gesetz wurde 1965 durch Einführung der völligen Lohnsteuerfreiheit, durch die Möglichkeit der Festlegung von vermögenswirksamen Leistungen in Tarifverträgen und durch die Einbeziehung der freiwilligen Festlegung von Lohnanteilen durch den Arbeitnehmer erweitert. 1970 wurden der Höchstbetrag durch das dritte Vermögensbildungsgesetz auf 624 DM erweitert, eine Einkommensgrenze für die Inanspruchnahme der Begünstigung festgelegt und Steuererleichterungen für kleinere Betriebe für die Arbeitnehmer-sparzulagen eingeführt.

Strukturpolitische Maßnahmen

Strukturell gezielte Maßnahmen finden sich — neben der allgemeinen Förderung der Investitionstätigkeit — ansatzweise bereits in der Wiederaufbauperiode. Es sei etwa an die — auf der Grundlage des Investitionshilfegesetzes von 1952 — geleistete freiwillige Investitionshilfe der Industrie von 1 Mrd. DM für die Grundstoffindustrie erinnert. Dabei handelt es sich jedoch in der Regel um gezielte zusätzliche Hilfen zur Förderung des Wiederaufbaus.

Die strukturpolitisch orientierten Maßnahmen der hier zu behandelnden 2. Periode zielten darauf, im Zuge des weiteren Wirtschaftswachstums auftretende strukturelle Fehlentwicklungen zu verhindern oder strukturelle Anpassungen zu erleichtern. Eine finanzielle Reserve für ausgabenpolitische Maßnahmen lag in dem sogenannten Julisturm vor, der von Adenauer und Schaeffer für die Wiederaufrüstung angesammelt worden war. Anlaß für seine Verteilung durch den sogenannten „Kuchenausschuß“ war zunächst zwar die bevorstehende Bundestagswahl des Jahres 1957. Ein Teil der ab 1957 ausgeschütteten Wahlgeschenke — etwa für die Landwirtschaft im Rahmen des „Grünen Planes“ oder für das Verkehrswesen — hatten jedoch strukturpolitisch sicher positive Wirkungen.

Durch steuerpolitische Maßnahmen wurden beispielsweise die durch die Wandlungen in der Energieversorgung auftretenden Schwierigkeiten im Steinkohlenbergbau bekämpft. Den ersten krisenhaften Erscheinungen, die im Jahre 1958 durch das Vordringen des Heizöls und der US-Kohle auftraten, begegnete die Finanzpolitik durch Einführung einer Kohlensteuer und einer Heizölsteuer sowie durch Ablösung der Lieferverträge mit den USA. Steuerliche Anregungen zur Rationalisierung durch Zusammenlegung benachbarter Anlagen und durch Stilllegung unwirtschaftlicher Gruben wurden 1963 durch das Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau gegeben. Die Zusammenlegung wurde durch die Möglichkeit steuerunschädlicher Auflösung stiller Reserven und die geringere Belastung von Veräußerungsgewinnen, die Stilllegung durch Prämienzahlungen erleichtert. Das Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken von 1965 sollte den Absatz durch Gewährung von Steuerkrediten in Form der Bildung steuerfreier Rücklagen erleichtern.

Konjunkturpolitische Maßnahmen

Die konjunkturpolitische Problematik drang im Laufe dieser Periode angesichts der durchschnittlich sehr hohen Wachstumsraten und der demgegenüber relativ geringen Breite der realen und nominellen Schwankungen erst allmählich ins Bewußtsein der Öffentlichkeit ein. Die ersten beiden Wachstumszyklen der Nachkriegszeit 1950—54 und 1954—59 wurden als Herausbildung einer neuen Verlaufsform der Wirtschaftsentwicklung erst im Verlauf des dritten Wachstumszyklus rezipiert.

Von den wissenschaftlichen Beiräten des Bundeswirtschaftsministeriums und des Bundesfinanzministeriums wurden seit Mitte der 50er Jahre wiederholt Gutachten erstattet, die einen aktiveren Einsatz der Finanzpolitik zur Konjunktur-bekämpfung forderten.

Als eine der ersten gezielten konjunkturpolitischen Maßnahmen kann das 1962 beschlossene Gesetz zur Einschränkung der Bautätigkeit gelten, das ein Verbot zur Inangriffnahme von Bürobauten, Ladenbauten u. ä. brachte. Als diese Maßnahmen in Verbindung mit Kürzungen der öffentlichen Bauausgaben keine zureichende Bremsung des Baubooms bewirkten, wurde 1963 mit rückwirkender Kraft eine wesentliche Einschränkung der Sonderabschreibungen nach § 7b des Einkommensteuergesetzes verfügt. Die Vergünstigung blieb nur für Bauherren von Eigenheimen, Eigentumswohnungen etc. in Kraft, dagegen wurde sie insbesondere für Mietwohnungen außer Kraft gesetzt.

Das zunehmende Interesse an der konjunkturpolitischen Problematik findet 1963 in der Errichtung des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ seinen Niederschlag. Ab Mitte der 60er Jahre beschäftigte sich die Öffentlichkeit immer intensiver mit den konjunkturpolitischen Fragen, was im Jahre 1967 zum Erlaß des sogenannten Stabilitätsgesetzes führte, das für einige Zeit als das modernste Gesetz auf diesem Gebiet galt.

Der Konjunkturverlauf ist dann in der folgenden Periode gleichwohl bald in einen Prozeß fortschreitender Inflation eingemündet, gegen den sich auch dieses Gesetz als unzureichend erwies. Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit ein rechtzeitiger und energischer Gebrauch dieses Gesetzes diese Entwicklung hätte verhindern können.

Zwischen Inflation und steigendem Staatsbedarf

Wenn ich die dritte Periode der deutschen Finanzpolitik durch die Spannung zwischen Inflation und steigendem Staatsbedarf kennzeichne und diese Phase ab Mitte der 60er Jahre datiere, dann bedarf dies sowohl hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzung als auch der Kennzeichnung einer gewissen Begründung.

Hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzung wäre man von den Daten her zunächst geneigt, den Beginn dieser Periode später anzusetzen, da höhere Inflationsraten erst Anfang der 70er Jahre auftreten. Aus analytischer Sicht ist jedoch mehr Gewicht darauf zu legen, daß der gegenwärtige Inflationsprozeß und damit auch die Schwierigkeit seiner Bekämpfung gerade darin begründet ist, daß er seit längerer Zeit vorprogrammiert war und durch fortlaufende Verfestigung der Inflationserwartungen immer weiter fortprogrammiert wurde. Gerade aus wirtschafts- und finanzpolitischer Sicht ist daher – wenn man sich nicht damit begnügen will, daß es sich um eine weltweite Erscheinung handelt, der gegenüber man ohnedies wehrlos ist – zu fragen, wo der Zeitpunkt liegt, an dem es eventuell versäumt wurde, der ersten Verfestigung von Inflationserwartungen entgegenzuwirken.

Was die Kennzeichnung „zwischen Inflation und steigendem Staatsbedarf“ betrifft, so wird die Finanzpolitik hier bewußt nicht wie die Finanzpolitik der vorhergehenden Perioden von der Verfolgung eines bestimmten Zieles her, sondern durch die Hervorhebung einer – wie einleitend schon gesagt wurde – bislang ungelösten Aufgabe gekennzeichnet. Mit dieser anderen Art der Charakterisierung ist nicht beabsichtigt, der Finanzpolitik der vergangenen Perioden erfolgreiches Wirken und der Finanzpolitik der jüngeren

Zeit ein Versagen zu bescheinigen. Dies wäre schon deshalb nicht angebracht, weil sich gegenwärtig noch gar nicht sagen läßt, inwieweit die aktuellen Probleme mit finanzpolitischen Mitteln zu lösen sind.

Da die Besonderheit dieser Periode in der Eigenart der von der Entwicklung gestellten Aufgabe liegt, wird hier auch darauf verzichtet, auf die einzelnen zur Bekämpfung der Inflation ergriffenen Maßnahmen näher einzugehen.

Bundesbank vs. Bundesregierung

Die Periode beginnt mit einem zunehmend härter und verhängnisvoller werdenden Kampf zwischen Bundesregierung und Bundesbank. Bundesregierung und Bundestag wiederholen 1964/65 die in den Jahren 1956/57 erstmals praktizierte Politik der Wahlgewinne in Form von Ausgabebeerhöhungen und Steuersenkungen. Die Maßnahmen fallen in eine Phase des Aufschwungs, in der das Preisniveau schon deutlich in Bewegung gekommen ist und die Bundesbank bereits einige Zeit auf Restriktionskurs geschaltet hat.

Die steigende Nachfrage veranlaßte die Bundesbank zu weiteren Verschärfungen ihres Kurses, was zu einer zunehmenden Lähmung des Kapitalmarktes führte. Der Präsident der Bundesbank rügte in einer engagierten Rede vor dem Hamburger Übersee-Club im Juni 1966 die mangelnde Zurückhaltung der öffentlichen Hand bei der Aufnahme von Krediten, die die Bundesbank zwingt, den restriktiven Kurs auch noch in einer Zeit fortzusetzen, in der die Abstiegsbewegung bereits deutlich eingeleitet sei. Die Bewegung des Preisniveaus, die im Jahre 1966 eine Rate von 3,7 % erreicht hatte, kam Anfang des Jahres 1967, als die Arbeitslosenrate auf etwa 3 % angestiegen war, für kurze Zeit zum Stillstand.

Die neue Regierung der Großen Koalition startete dann unter Schiller und Strauß zwei Eventualprogramme, die ihre Wirkungen allerdings erst voll entfalteten, als sich die Wirtschaft wieder im Aufschwung befand; sie trugen zu einer schnellen Überhitzung der Aufstiegsbewegung bei. Die Preissteigerungsraten hielten sich in den Jahren 1968 und 1969 gleichwohl noch in niedrigen Größenordnungen. Es hing dies vor allem damit zusammen, daß sich die Gewerkschaften unter dem Eindruck der Rezession in ihren Lohnforderungen zurückgehalten und sich auf länger laufende Tarifverträge eingelassen hatten, so daß die Stückkosten in den Betrieben mit schnell zunehmender Kapazitätsauslastung stark sanken. So war ohne nennenswerte Preisanhebungen eine Steigerung der Gewinnquote möglich, die man damals gelegentlich als Gewinnexplosion bezeichnet hat.

Die Lohnforderungen der Jahre 1970 und 1971 gingen dann — zum Teil unter dem Druck der wilden Streiks der Herbstmonate des Jahres 1969 — über die Produktivitätssteigerungen dieser Jahre erheblich hinaus. Es setzte damit jener verhängnisvolle Prozeß ein, daß die Arbeitnehmer Inflationserwartungen in ihre Lohnforderungen und die Unternehmer erwartete Kostensteigerungen in die Preise einkalkulieren, wodurch sich die frühere Nachfrageinflation nicht nur zur Kosten- und Einkommensinflation wandelt, sondern der Inflationsprozeß durch die zunehmende Festigung der Inflationserwartungen und ihre — gewissermaßen institutionalisierte — Berücksichtigung immer stärker vorprogrammiert wird.

Während sich die Nachfrageinflation der vorhergehenden Aufstiegsphasen — wie noch die Jahreswende 1966/67 gezeigt hat — durch Drosselung der überhöhten monetären Nachfrage relativ kurzfristig stoppen ließ, ist diese neuartige vorprogrammierte und sich selbst fortprogrammierende Inflation kurzfristig durch Einwirkung auf Kreislaufgrößen nicht mehr beeinflussbar.

Finanzpolitische Probleme und Aufgaben

Im Bereich der Staatsfinanzen zeigen sich zwei Erscheinungen, die bisher teilweise übersehen wurden, teilweise nicht sichtbar waren. Es handelt sich zum einen um den Anstieg der relativen Preise der Staatsleistungen, zum anderen um den ansteigenden Bedarf an öffentlichen Gütern bei zunehmendem Wohlstand.

Die zunächst unabhängig vom Inflationsprozeß auftretende Steigerung der relativen Preise der Staatsleistungen ist darin begründet, daß einerseits im Bereich der Staatswirtschaft technische Fortschritte im geringeren Umfang realisiert werden können als im Bereich der Privatwirtschaft, andererseits der Staat jedoch bei relativ hohem Anteil der Personalkosten die gleichen Einkommenssteigerungen gewähren muß wie die Privatwirtschaft. Der Inflationsprozeß verstärkt diese Entwicklung dadurch, daß in einem solchen Prozeß die Leistungen bestimmter Preise, die der Staat in besonderem Umfang in Anspruch nehmen muß — wie etwa Bauleistungen — überdurchschnittlich steigen.

Dieser Anstieg der relativen Preise der Staatsleistungen bedingt, daß der Staat bei gleichem nominellem Anteil am Sozialprodukt, der in der Nachkriegszeit gehalten wurde, nur einen abnehmenden realen Anteil in Anspruch nehmen kann. Diese Entwicklung wurde in den ersten Perioden der Nachkriegsentwicklung dadurch überdeckt, daß die Kriegsfolgelasten fortlaufend zurückgingen

und damit einen Spielraum zur nominellen Ausweitung anderer Ausgabearten einräumten. Durch das allmähliche Auslaufen der Kriegsfolgelasten kam dieser Substitutionsprozeß zum Stillstand.

Mit der schon in die Vorperiode fallende Proklamation des „Bildungsnotstands“ kündigte sich die schon von Adolf Wagner — unabhängig von dem soeben dargelegten Zusammenhang — prognostizierte Tendenz des steigenden Bedarfs an öffentlichen Gütern an. Sie fand in dem Schlagwort von der öffentlichen Armut bei privatem Reichtum ihren Niederschlag. Sie ist Ausdruck des Tatbestandes, daß nicht nur der industrielle Produktionsapparat der infrastrukturellen Komplementärinvestition bedarf, die bei zunehmender Agglomeration überproportional zu steigen tendiert, sondern daß auch mit zunehmendem Wohlstand sich die Bedürfnisse im verstärkten Maße auf superiore Güter verlagern, die vom Staat zur Verfügung gestellt werden — wie Ausbildungsleistungen und kulturelle Einrichtungen —, oder die besonders hoher öffentlicher Komplementärinvestitionen bedürfen, wie etwa das Ansteigen des Individualverkehrs.

Widerstände gegen finanzpolitische Maßnahmen

Die Situation ist deshalb mit den traditionellen geld-, finanz- und wirtschaftspolitischen Mitteln — wenn überhaupt — dann nur in längerer Frist lösbar, weil der Versuch, die privaten Verfügungseinkommen oder die verfügbaren Investitionsmittel im Interesse der Nachfragedämpfung (oder gar zur Erhöhung des Staatsanteils) durch finanzpolitische Mittel einzuschränken, auf heftigen Widerstand stößt; heftiger Widerstand bedeutet seitens der Arbeitnehmer den Versuch der Weiterwälzung erhöhter Steuern in verstärkten Lohnforderungen, seitens der Unternehmer den Versuch der Weiterwälzung erhöhter Steuern und erhöhter Lohnkosten in erhöhten Preisen.

Beide Seiten sind dabei bereit, eine Mengensenkung — in Gestalt von Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und Produktionseinschränkungen auf der anderen Seite — eher als geringere Einkommens- bzw. Preissteigerungen hinzunehmen. Beide Teile sind dabei auch — wie es bisher aussieht — bereit, eine solche durch anhaltend restriktive Geldpolitik etwa erzwungene Mengeneinschränkung länger hinzunehmen, als der Staat in der Lage ist, einer solchen Entwicklung reaktionslos zuzusehen.

Das schafft eine Situation, die unter Umständen erst lösbar ist, wenn andere — vielleicht kooperative — Formen der Austragung der Gruppenkonflikte gefunden werden, deren Lösung bisher dem Inflationsprozeß überlassen wird.