Paul Binder (1902–1981)

Staatssekretär, Wirtschaftsprüfer, Württemberg-Hohenzollern

Günter Buchstab

Paul Binder, am 29. Juli 1902 in Stuttgart als Sohn eines Bankiers geboren, vereinigte in seiner Person die in Deutschland seltene Verbindung von Wirtschaft und Politik. Der Wirtschaftsprüfer, Finanz- und Währungsfachmann nahm als Mann der „ersten Stunde" im Südwesten Funktionen und Ämter in Staat, Parlamenten und auch in der CDU ein. Als Mitglied des Parlamentarischen Rats und in den 1960er Jahren als einer der „Fünf Weisen" erlangte er überregionale Bedeutung.

Nach Abschluss der höheren Schule absolvierte Binder zunächst eine Banklehre im väterlichen Betrieb, bevor er von 1922 an Nationalökonomie und Rechtswissenschaften in Stuttgart, Tübingen, wo er der vom süddeutschen Liberalismus geprägten Studentenverbindung „Akademische Gesellschaft Stuttgardia" beitrat, in Rostock und Dijon studierte. Dort schloss er sein Studium im Februar 1925 mit der Promotion zum Dr. sc. pol. und einer Arbeit über Währungsfragen ab. Als Volontär setzte er seine Ausbildung in einer Textilfabrik in Dijon fort, wechselte dann zur Merchant-Bank in London und schließlich in die Di-

rektion der Disconto-Gesellschaft in Berlin. 1929–1930 arbeitete er als stellvertretender Sekretariatsleiter bei der Deutschen Bau- und Bodenbedarf, anschließend bis 1937 als Revisor und schließlich als Wirtschaftsprüfer und Prokurist bei der Deutschen Revisions- und Treuhand AG. Zwischen 1937 und 1940 war er stellvertretender Direktor der Dresdner Bank in Berlin und Leiter der Konsortialabteilung IV, der zentralen operativen Stelle für die Akquisition und Abwicklung von „Arisierungen" jüdischer Unternehmen. Anfang 1941 machte er sich als Wirtschaftsprüfer in der Reichshauptstadt selbständig, nach Kriegsende verlagerte er seine Wirkungsstätte nach Stuttgart.

Spätestens seit April 1944 stand er in Verbindung mit Ludwig Erhard, mit dem er über die Gestaltung der Nachkriegswirtschaft korrespondierte. In den Planungen der Industrie für die Nachkriegszeit war er als Experte für Preispolitik vorgesehen. Bereits am 1. Juli 1945 legte er einen „Bericht für die Sanierung von Deutschlands Währung und Finanzen" vor, der auf ein Gutachten zurückging, das er für den zum inneren Kreis des Widerstands gegen Hitler gehörenden, nach dem 20. Juli 1944 ermordeten Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg angefertigt hatte.

Aufgrund seiner Kompetenz in Finanzfragen wurde Binder am 15. Oktober 1945 nach Tübingen berufen, zunächst als Landesdirektor, dann als Staatssekretär der Finanzen; ab dem 1. November 1946 wurde er auch Stellvertreter von Carlo Schmid, dem Präsidenten des Staatssekretariats von Württemberg-Hohenzollern. Im Dezember 1945 wirkte er auf Einladung der OMGUS-Finanzabteilung bei einer Konferenz deutscher Finanzwissenschaftler mit. Für die CDU, der der Protestant Anfang 1946 beigetreten war, gehörte er der Beratenden Landesversammlung von Württemberg-Hohenzollern an (1946/7), allerdings beteiligte er sich im Plenum nicht an der Diskussion um die zu erarbeitende Verfassung, sondern nahm allein zu Etat-, Haushalts-

und Finanzfragen Stellung. Dabei machte er immer wieder auf die prekäre Finanzlage des Landes aufmerksam, die zu einem überaus sorgsamen Umgang mit den Mitteln zwinge. Außerdem müsse alles vermieden werden, durch zu weitreichende finanzielle Maßnahmen die Teilung Württembergs in zwei Besatzungszonen auf lange Sicht fortzuschreiben und so eine Zusammenführung der beiden Landesteile zu erschweren. Mutig kritisierte er die „Requisitionen" der französischen Besatzungsmacht. Als er schließlich auch ihre baulichen Maßnahmen in Tübingen aufs Korn nahm und erklärte, dass sich der Aufbau einer Demokratie mit einer Militärregierung nicht vereinbaren ließe, zwangen die Franzosen ihren Kritiker am 15. Mai 1947 zum Rücktritt von seinen Ämtern. Zwar war damit seine politische Karriere nicht beendet – er wurde drei Tage später in den ersten Landtag gewählt –, ein Staatsamt kam aber unter den Bedingungen der Besatzung nicht mehr in Betracht. So wurde er Vorsitzender des Finanzausschusses und Mitglied im Sonderausschuss für das Bodenreformgesetz. Auch in dieser Funktion hielt er sich mit seiner Kritik an der französischen Militärregierung nicht zurück.

Diese streitbare Haltung war vermutlich der Grund, warum Binder im Frankfurter Wirtschaftsrat nicht als Nachfolger von Johannes Semler zum Zuge kam, der auf Druck der Besatzungsmächte im Januar 1948 sein Amt als Direktor der Verwaltung für Wirtschaft aufgeben musste. Die CDU/CSU-Fraktion verzichtete auf die Nominierung Binders, da sie Schwierigkeiten bei der Militärregierung erwartete, und entschied sich schließlich für Ludwig Erhard. So war er auf überregionaler Ebene zunächst nur als Mitglied der interzonalen Lastenausgleichskommission tätig. Beteiligt war er ebenfalls bei der Vorbereitung der Währungsreform; vermutlich war er sogar zum „Konklave" in Rothwesten (21. April bis 3. Juni 1948) als Experte geladen.

Aufgrund seines Sachverstands, der sich auf reiche prak-

tische Erfahrung und große wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse stützte, wurde Binder neben Carlo Schmid vom württemberg-hohenzollerschen Landtag in den Parlamentarischen Rat entsandt.

Nach Bonn ging Binder weniger mit der Intention, an einer „fest umrissenen Verfassung" mitzuwirken. Doch sehr schnell wurde ihm bewusst, dass die zu schaffende Bundesrepublik eine „voll ausgebaute" Verfassung benötigte. Sein vorrangiges Ziel war, für eine Regelung der Finanzverwaltung zu sorgen, die für die Länder weitreichende Kompetenzen durch den Aufbau eigenständiger Länderfinanzverwaltungen vorsah. Einen angemessenen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern könne es nur geben, wenn die Länderregierungen in einer Länderkammer ein gewichtiges Wort mitzusprechen hätten. Dieser Ausgleich sollte aber nicht in der Verfassung vorgesehen, sondern erst später durch Gesetze zwischen Bund und Ländern geregelt werden. Aus diesem Grund sah Binder die Frage der Finanzverwaltung stets in engem Zusammenhang mit einer starken Stellung der Länder und ausgeprägten Befugnissen einer Länderkammer.

Diese Grundeinstellung vertrat er sowohl in der CDU/CSU-Fraktion wie auch im Finanzausschuss, dessen Vorsitz er innehatte und der unter seiner sachkundigen Leitung die Beratungen Anfang Dezember 1948 abschließen konnte. In Hermann Höpker Aschoff, dem ehemaligen preußischen Finanzminister, hatte er allerdings einen kompetenten Gegenspieler mit ungleich größerer politischer Erfahrung, dessen Vorstellungen von einer zentralen Bundesfinanzverwaltung mit vertikalem Finanzausgleich in diametralem Gegensatz zu denen Binders und seiner Fraktion standen. Unterstützung fand Höpker Aschoff, der sich bei seinen Einlassungen an die Erzbergersche Finanzreform von 1919 anlehnte, bei den zentralistisch orientierten SPD-Vertretern. Das Verhältnis Binders zu seinem

FDP-Kollegen war also durchaus konfliktträchtig und führte, da Binder sich nicht scheute, ihn auch öffentlich anzugreifen, zu erheblichen Verstimmungen. Er befand sich zudem in einer schwierigen Position, zumal Höpker Aschoff schon am 16. September 1948 Detailregelungen einer Finanzverfassung vorlegte, zu der die CDU/CSU-Fraktion noch keine einheitliche Meinung hatte.

Dazu konnte sie sich auch in einer Sitzung am 6. Oktober 1948 nicht durchringen, bei der Adenauer ausführte, dass er als Föderalist von Anfang an gegen die Erzbergersche Finanzreform öffentlich aufgetreten sei, die Preußen mit dem Reich personell und organisatorisch verschmelzen sollte. Allerdings bitte er darum, „die Frage der Finanzen und der Finanzverwaltung nicht gleichzeitig mit der Frage des Bundesrats und Senats" zu behandeln. Dem widersprach Binder mit dem Argument, man könne beide Fragen nicht voneinander trennen. Es müsse eine starke Zweite Kammer geschaffen werden, die Einfluss auf die finanziellen Dinge habe, weil das Hauptgewicht in der Finanzgesetzgebung und -verwaltung nach Lage der Dinge beim Bund liegen werde.

Einen Senat, der die Länder nicht genügend vertrete, lehnte er deshalb ab. In den Bundesrat sollten die Länder Vertreter mit großer Verwaltungserfahrung entsenden, da „heute die Verwaltung meist wichtiger sei als die Gesetzgebung". Seine Vertreter sollten aus den Landtagen stammen oder mit Zustimmung der Regierungen eingesetzt werden, an Weisungen der Kabinette aber nicht gebunden sein. Auf jeden Fall müsse ein Bundesrat gleichberechtigt dem Bundestag gegenüberstehen und an der Gesetzgebung beteiligt werden. Bei aller Vorliebe für föderative Strukturen, für die sich v. a. die süddeutschen Unionsvertreter einsetzten, wollte er den Bund allerdings nicht zum Kostgänger der Länder machen.

Binder gelang es in den Beratungen seines Ausschusses

nicht, die unitarischen Vorstellungen von FDP und SPD abzuwehren. Erst die massiven Vorbehalte der Militärgouverneure vom 2. März 1949 setzten einer ausschließlichen Bundesfinanzverwaltung einen Riegel vor, was die Neuberufung eines Finanzausschusses zur erneuten Beratung erforderlich machte. Als neuen Vorsitzenden entsandte die CDU/CSU-Fraktion Theophil Kaufmann. Binder war am 6. April 1949 aus Verärgerung darüber abgereist, dass die CDU/CSU ihn nicht als Berichterstatter für den Hauptausschuss benannt hatte. Die Spannungen zwischen der CDU/CSU-Fraktion und dem energischen und manchmal recht unverbindlich auftretenden Mann, der aus seinem Herzen keine Mördergrube machte, ließen sich nicht mehr überbrücken. Der Fraktion war es gar nicht recht gewesen, dass er ohne Rücksprache öffentlich Höpker Aschoff angegriffen hatte, was zu einer Klimaverschlechterung bei den Verhandlungen geführt hatte.

Auch als Mitglied im Ausschuss für das Besatzungsstatut wurde Binder, der zudem in dessen Unterausschuss über die Besatzungskosten mitwirkte, für die abschließenden Sitzungen (nach Vorlage des Entwurfs der Außenminister der Westmächte vom 10. April 1949) durch Theophil Kaufmann ersetzt. In den ersten Sitzungen hatte Binder aus seiner Abneigung gegen ein Statut keinen Hehl gemacht. Seine Sorge war, dass – wenn durch ein Besatzungsstatut sich die Verhältnisse nicht wesentlich von den bestehenden unterschieden – der künftige Bundesstaat und die Arbeit der künftigen Bundesregierung von vornherein in der Bevölkerung diskreditiert sei. Er drang deshalb darauf, auf die Besatzungsmächte einzuwirken, um einen radikalen Wandel der Besatzungspolitik und eine möglichst optimale Lösung zu erreichen, die den deutschen nationalen Gesichtspunkten Rechnung trage.

Obwohl er seine Vorstellungen im einzelnen nicht durchzusetzen vermochte, so bleibt doch sein Verdienst,

den föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik mit Nachdruck und auch mit Erfolgen im Detail mitgeprägt und eine zu starke unitarische Orientierung, insbesondere in der Finanzverwaltung, mit verhindert zu haben. So verwundert die Einschätzung des britischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge nicht, der ihn als „one of the able young men of the CDU" bezeichnete, der einmal „a part later as a defender of South German interests" spielen könne.

Nach Verabschiedung des Grundgesetzes wandte sich Binder wieder verstärkt seiner beruflichen Arbeit zu, gab allerdings sein politisches Engagement nicht auf, sondern setzte seine Abgeordnetentätigkeit in Württemberg-Hohenzollern, in der Verfassunggebenden Landesversammlung von Baden-Württemberg 1952/53 und – nach dem Zusammenschluss des Südweststaats, den er von Anfang an angestrebt hatte – als Abgeordneter des baden-württembergischen Landtags von 1953 bis 1960 fort, in dem er Mitglied des Ältestenrats und des Finanz- und Kulturpolitischen Ausschusses war. Zudem war er zwischen 1952 und 1957 in seiner Partei als Vorsitzender des Kreisverbands Stuttgart aktiv, und von 1963 bis 1978 Vorstandsmitglied des 1963 gegründeten Wirtschaftsrats der CDU e.V., „dem Zusammenschluß deutscher Unternehmer auf berufsständischer Basis". Außerdem war er Mitglied im Bundesausschuss der CDU für Wirtschaftspolitik, dessen Unterausschuss „Finanzen und Steuern" er leitete. Als Experte in diesem Politikfeld wirkte er an der Gesetzesinitiative zur Einführung der Mehrwertsteuer mit.

Als der Bundestag im Februar 1958 beschloss, den Stand der kaufmännischen Betriebsführung, der Gemeinwirtschaftlichkeit, Sonderlasten sowie der Rationalisierung und Modernisierung der Deutschen Bahn untersuchen und Verbesserungsvorschläge erarbeiten zu lassen, wurde Binder in die entsprechende Prüfungskommission berufen,

die Anfang 1960 ihren Bericht – das sog. Brand-Gutachten – vorlegte. Er selbst legte zu den Ergebnissen der Kommission eine Reihe von Veröffentlichungen vor, wie es überhaupt zu den Gepflogenheiten Binders zählte, seine wirtschaftspolitischen Aktivitäten im Zusammenhang, etwa mit der Währungsreform, dem Soforthilfe- und Lastenausgleichsgesetz usw., stets publizistisch zu begleiten.

Es war daher naheliegend, den ausgewiesenen Experten in wirtschafts-, konjunktur- und finanzpolitischen Fragen 1964 in den ersten Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – im Volksmund als „Rat der fünf Weisen" bezeichnet – zu berufen. Der Rat sollte die Aufgabe haben, Öffentlichkeit und Politik sachkundig und neutral zu beraten, was auch bedeutete, dass die staatliche Wirtschaftspolitik der wissenschaftlichen Kritik nicht entzogen wurde. Binder entsprach offenkundig nicht nur diesen Qualitätsanforderungen, sondern verfügte auch über gute Kontakte zur Arbeitgeberseite, was ihn für diese Aufgabe besonders prädestinierte. In seiner Amtszeit, die per Losentscheid auf vier Jahre begrenzt war, wie auch in den Folgejahren scheute er sich nicht, öffentlich die Bundesregierungen zu kritisieren und zu größerer Ausgabendisziplin zu verpflichten, so wie er es als Landesdirektor für Finanzen in Württemberg-Hohenzollern gehandhabt hatte. Auch forderte er immer wieder, die direkten Steuern zu senken und dafür die indirekten, d. h. die Mehrwertsteuer, anzuheben. Seiner Sachverständigenratstätigkeit weinte er keine Träne nach. Die Art und Weise, „wie die Herren ihre Geschäfte führen", um zu einem nach außen geschlossenen Auftreten zu gelangen, sei ihm – wie er nach seinem Ausscheiden festhielt – „einfach unerträglich" geworden. Außerdem meinte er, dass jemand, der in der Privatwirtschaft tätig sei, wegen der außerordentlich zeitaufwendigen Gutachtertätigkeit dem Gremium nicht angehören sollte.

Neben seinen finanz- und wirtschaftspolitischen Ämtern und Funktionen war er auch in zahlreichen anderen Organisationen und Institutionen aktiv. In der Europäischen Akademie/Deutsche Europa Akademie (1948–1954) war er Mitglied des Arbeitskreises 4, der sich mit europäischen Währungs- und Finanzproblemen befasste. Bis ins hohe Alter war er Vorstandsmitglied der Deutschen Sektion des Comité Européen pour le Progrès économique et social, in dem er sich mit der europäischen Konjunkturpolitik befasste. In dem von Carlo Schmid 1949 in Tübingen mitgegründeten „Internationalen Bund für Sozialarbeit/Jugendsozialwerk e.V.", einem der großen Dienstleister in den Bereichen der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit, war er Vorsitzender des Finanzausschusses. Nicht zuletzt war er Gründungsmitglied der Gesellschaft für die Wiedervereinigung Deutschlands, 1951 ihr geschäftsführender Vorsitzender, schied aber wegen Differenzen über die Zielorientierung der Gesellschaft noch im gleichen Jahr aus.

Nicht nur in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen war er ein häufig unbequemer Mahner. Dies war er auch in der Wiedervereinigungspolitik, die er zunehmend als illusionär empfand. Zwar dachte er keineswegs an eine Anerkennung der DDR, riet aber schon 1968 dazu, die bisherige Politik aufzugeben und sich auf die innere und äußere Konsolidierung der Bundesrepublik zu konzentrieren, deren Platz er in einem immer enger zusammengeschlossenen Europa sah. Dass er sich mit derartigen Vorstellungen nicht überall Freunde in seiner Partei schuf, versteht sich von selbst.

Als Experte in Wirtschafts- und Finanzfragen war er jedoch allgemein geschätzt. Für seine Verdienste erhielt er zahlreiche Auszeichnungen. Bereits 1962 wurde ihm das Bundesverdienstkreuz mit Stern verliehen, 1965 wurde er Ehrensenator der Universität Tübingen, 1972 erhielt er schließlich vom baden-württembergischen Ministerrat

den Professorentitel. Nach längerer schwerer Krankheit ist er am 25. März 1981 in Stuttgart verstorben.

Lit.: Die Darstellungsmöglichkeiten politischer und psychologischer Einflüsse auf die Kursgestaltung einer Währung, (Diss.), Tübingen 1925; Das deutsche Währungsproblem, Bielefeld 1948 (Schriftenreihe der Wirtschaftlichen Gesellschaft für Westfalen und Lippe e.V. 2); Die Geldkapitalbildung, Tübingen 1952 (Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart 170/171); Die Stabilisierung der Wirtschaftskonjunktur, Stuttgart 1956; Kaufkraft, Produktivität, freie Kapitalbildung. Die Brennpunkte der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1956; Die Bundesbahn und ihre Konkurrenten, Stuttgart 1961; Die gemeinwirtschaftlichen und betriebsfremden Belastungen der Betriebe des öffentlichen Personennahverkehrs, Berlin 1964; Ein anderes Deutschland soll es sein. Eine Standortbestimmung der Bundesrepublik, München 1970; Die Wirtschaft – materielle Grundlage unserer Existenz. Eine Elementarkunde, Stuttgart 1972; Kritik der traditionellen Wirtschaftstheorie und der herkömmlichen Wirtschaftspolitik, Berlin 1975 (Volkswirtschaftliche Schriften 232).

Nachlass: Archiv für Christlich-Demokratische Politik