

## Die gefeierte «68er-Revolution» und der vergessene Politikwechsel nach links 1969.

ren Welt» – einen höheren Rang zuzuweisen als den an einen einzigen Namen gebundenen Marxismus. Der Sozialismus sollte zu einer Idee werden wie Freiheit, Demokratie etc., mit vielen Vätern, Müttern, Söhnen und Töchtern, zu einer großen pluralistischen und solidarischen Familie. Das hätte die Idee stärker und erfolgreicher gemacht, während die Bindung einer großen Idee an einen einzigen Namen diese Idee nur eingengt und geschwächt hat. Unter diesem Gesichtspunkt wurde Bernsteins Erneuerung auch nicht «Bernsteinismus» genannt, sondern revisionistisch-reformistischer Theorieansatz, der durchaus auch viele Väter, Müt-

ter, Söhne und Töchter hatte, denen es aber nicht gelang, diesen Ansatz als einflussreiches Paradigma im linken Denken zu etablieren und weiter zu entwickeln. Der Sozialismus als große Idee kann nur überleben und wiederbelebt werden als eine revisionistisch-reformistische Idee, zu der auch viele Gedanken von Marx gehören. Daher könnten die «jungen Perspektiven» zum «Arzt am Krankenbett der sozialistischen Theorie werden». Und wenn diese ärztliche Hilfe erfolgreich wird, dann könnte vielleicht auch einmal der jetzt vor Kraft strotzende Kapitalismus einen Arzt an seinem Krankenbett brauchen.

Hermann Adam\*

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen Sozialdemokratische Wirtschafts- und Finanzpolitik von 1966 bis 1982

Als die SPD Ende 1966 zusammen mit CDU/CSU die erste große Koalition bildete, begann in Deutschland<sup>1</sup> die kurze Ära einer keynesianisch orientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Der folgende Beitrag will die sozialdemokratische Wirtschafts- und Finanzpolitik von 1966 bis 1982 beschreiben, ihre Erfolge aufzeigen, gleichzeitig aber auch die aufgetretenen Probleme und Konflikte deutlich machen. Ziel ist, Erkenntnisse über die Handlungsspielräume sozialdemokratischer Regierungen in der Wirtschafts-

Finanz- und Sozialpolitik zu gewinnen und aus dem Ende der sozial-liberalen Koalition Lehren für die Zukunft abzuleiten.

### Vorgeschichte

Die ersten 17 Jahre der alten Bundesrepublik waren von einer ununterbrochenen Aufwärtsentwicklung der Wirtschaft gekennzeichnet. Sie ging 1966 mit der Krise im Steinkohlenbergbau zu Ende. Der zunehmende Ersatz der Kohle, die Mitte der 1950er-Jahre noch 80% des Primärenergieverbrauchs deckte, durch importiertes preiswertes Erdöl setzte die Bergbauunterneh-

<sup>1</sup> Mit Deutschland ist hier nur die alte Bundesrepublik Deutschland gemeint.

Hermann Adam

Freiburger Schule Ordoliberalismus	Chicagoer Schule Monetarismus	Österreichische Schule Neoklassik i.e.S.
Walter Eucken (1891–1950) Universität Freiburg Prägung von Ludwig Erhard Hauptwerk: Grundsätze der Wirtschaftspolitik (1952)	Milton Friedman 1912–2006 Universität Chicago Berater von Ronald Reagan Hauptwerk (u. a.) Kapitalismus und Freiheit (1962)	Friedrich A. Hayek 1899–1992 Universität Chicago und Frei- burg Berater von Margaret Thatcher Hauptwerk: Der Weg zur Knechtschaft (1944)
Vorrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik: Preisstabilität = Voraussetzung für Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum		
Aufgaben des Staates		
Wettbewerbspolitik (= Sicherung des Wettbe- werbs) Ordnungspolitik (daher: Ordoliberalismus)	Regelgebundene Geldpolitik: Notenbank soll Geldmenge nur im Umfang des Wachs- tums des Produktionspotenzi- als erhöhen	Schutz von Vertragsfrei- heit, Eigentum, Haftung. Öffentliche Güter, Erhebung von Steuern, Mindesteinkom- men
Finanzpolitik kein Instrument zur Konjunktursteuerung*		
Sozialstaat: nachrangig* («Die beste Sozialpolitik ist eine gute Wirtschaftspolitik»)		

\* Nicht bei Alfred Müller-Armack

Tabelle 1 Hauptrichtungen des Neoliberalismus [Quelle: Eigene Zusammenstellung]

men in den 1960er-Jahren unter Druck. Mit der ersten kleinen Rezession der Nachkriegszeit und einem Rückgang des realen Brutto-sozialprodukts von 0,3%<sup>2</sup> verschärfte sich vor allem im Ruhrgebiet die Situation im Steinkohlenbergbau. 1957 waren dort noch knapp 496.000 Menschen beschäftigt, zehn Jahre später waren es nur noch 228.000.<sup>3</sup> Erstmals seit Erreichen der Vollbeschäftigung 1960 stieg die Zahl der Arbeitslosen im ganzen Bundesgebiet 1967 wieder signifikant auf knapp 460.000 an, was einer Arbeitslosenquote von 2,1 % entsprach.

Die Strukturkrise hatte politische Folgen. Bei der Landtagswahl in Nordrhein-West-

falen am 10. Juli 1966 gewann die SPD 49,5 % der Stimmen, die CDU nur 42,8%. Trotzdem setzten CDU und FDP ihre Regierung mit nur einer Stimme Mehrheit im Landtag fort, um die im Bund bestehende CDU/CSU-FDP-Koalition nicht zu gefährden. Doch in der Bundesregierung, die nach der Bundestagswahl 1965 unter dem Kanzler Ludwig Erhard (parteilos, ab 24.4.1963 CDU-Mitglied) gebildet worden war, kriselte es. Die Rezession hatte ein Loch von fast 5 Mrd. DM in den Bundeshaushalt gerissen.<sup>4</sup> Zum Ausgleich des Defizits strebten CDU/CSU im Oktober 1966 Steuererhöhungen an. Die FDP widersetzte sich diesem Plan

2 N. Rätz: *Rezessionen in historischer Betrachtung*, in: *Wirtschaft und Statistik*, Heft 3/2009, S. 204.

3 Statistik der Kohlenwirtschaft e. V.

4 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1967/68*, Stuttgart 1967, S. 80f. (Tz. 144f.)

und zog ihre Minister aus dem Kabinett zurück.

Ludwig Erhards Regierung hatte keine Mehrheit mehr. Zu seinem Scheitern trug neben anderen Faktoren seine starre Ablehnung einer aktiven Konjunkturpolitik bei, mit der sich die erste kleine Rezession der Nachkriegszeit hätte verhindern lassen. Geprägt von der Freiburger Schule und ihrem Hauptvertreter Walter Eucken (siehe Tabelle 1) war Erhard sowohl in seiner Zeit als Wirtschaftsminister (1949 bis 1963) als auch in den drei Jahren als Bundeskanzler (1963–1966) gegen den Einsatz finanzpolitischer Instrumente zur Konjunktursteuerung.<sup>5</sup> Erst mit dem Rücktritt Ludwig Erhards am 30. November 1966 und dem Eintritt der SPD in die erste große Koalition wurde der Weg für eine moderne antizyklische Finanzpolitik frei.

### Überwindung der Rezession 1966/67

In der am 1. Dezember 1966 neu gebildeten Regierung aus CDU, CSU und SPD übernahmen Karl Schiller (SPD) das Wirtschaftsministerium und Franz-Josef Strauß (CSU) das Finanzministerium. Karl Schil-

ler<sup>6</sup> war seit 1947 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und wirkte maßgeblich am wirtschaftspolitischen Teil des 1959 verabschiedeten Godesberger Programms der SPD mit, in dem die Partei ihren Frieden mit dem Kapitalismus geschlossen hatte und sich zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung bekannte.

Bereits am 8. Juni 1967 verabschiedete die große Koalition das keynesianisch ausgerichtete Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.<sup>7</sup> Nicht mehr nur an der «Wahrung des Geldwertes», dem aus ordoliberalen Sicht vorrangigen Ziel, sondern an den Erfordernissen eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit den gleichrangigen Zielen Preisniveaustabilität, hohem Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum sollten sich die wirtschaftspolitischen Maßnahmen fortan orientieren.

Erreicht werden sollte dies durch Globalsteuerung der Wirtschaft: Nicht einzelwirtschaftliche Größen wie z. B. der Preis eines bestimmten Gutes oder der Lohn eines konkreten Arbeiters, sondern die Aggregate der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage – der private Verbrauch, der Staatsverbrauch, die privaten und öffentlichen Investitionen und der Außenbeitrag (Dif-

5 Dabei hatte der Wissenschaftliche Beirat seines Ministeriums bereits 1956 festgestellt: «(...) eine am Wettbewerbsgedanken orientierte marktwirtschaftliche Ordnung, die ein stetiges Wachstum (...) automatisch herbeiführt, (ist) nicht denkbar, da der Preismechanismus weder Vollbeschäftigung garantiert, noch beim Fehlen von Vollbeschäftigung seine Lenkungen befriedigend erfüllen kann. (...) Daher gehört zur marktwirtschaftlichen Ordnung, damit sie reibungslos funktionieren kann, eine bewusste Konjunkturpolitik (...)». Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: «Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung», Gutachten vom 3. Juni 1956 und 8. Juli 1956, in: *Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972*, Göttingen 1973, S. 291 f.

6 Karl Schiller trat 1931 in den Sozialistischen Hochschulbund und 1946 in die SPD ein. Seine Dissertation (1935) und Habilitation (1939) fielen in die NS-Zeit. Eine Würdigung seiner wissenschaftlichen Arbeiten in diesen Jahren und seine zwar nicht entschuld-, aber erklärbare Anpassung an das NS-Regime findet sich bei M. Hochstätter: *Karl Schiller. Eine wirtschaftspolitische Biographie*, Diss. Hannover 2006, S. 22 ff. (Kap. 2.2).

7 *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 1967, Teil I, S. 582 ff.

Ziel	Wirtschaftslage	
	Rezession	Hochkonjunktur
Beeinflussung der öffentlichen Nachfrage	Zusätzliche Ausgaben, finanziert mit Mitteln aus der Konjunkturausgleichsrücklage	Ausgabesperrung bei Bund und Ländern, Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage
	Kreditaufnahme des Bundes bis zu 5 Mrd. DM auf dem Geld- und Kapitalmarkt	Kreditlimitierungs-Verordnungen für Länder und Gemeinden
Beeinflussung der privaten Nachfrage	Investitionsbonus	Aussetzung der degressiven Abschreibung
	Senkung des Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuersatzes bis zu 10 %	Erhöhung des Lohn-, Einkommen- u. Körperschaftsteuersatzes bis zu 10 %

Tabelle 2 Die finanzpolitischen Instrumente des Stabilitätsgesetzes  
[Quelle: Eigene Zusammenstellung]

ferenz zwischen Exporten und Importen) – sollten durch steuer- und finanzpolitische Maßnahmen so beeinflusst werden, dass ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zustande kommt. Konkret: In einer Rezession sollte der Staat seine Ausgaben insbesondere durch kreditfinanzierte öffentliche Investitionen erhöhen, in der Hochkonjunktur dagegen seine Ausgaben einschränken und eventuelle Haushaltsüberschüsse auf einem dafür eingerichteten Konto, der Konjunkturausgleichsrücklage, stilllegen.

Darüber hinaus enthielt das Stabilitätsgesetz steuerpolitische Instrumente, mit denen die private Konsum- und Investitionsgüternachfrage in der Hochkonjunktur gedämmt und in der Rezession angeregt werden sollte (siehe Tabelle 2). Wichtig war, dass insbesondere die Steuersatzerhöhungen bzw. -senkungen kurzfristig durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft gesetzt werden konnten, also ohne vorherige langwierige Beratungen im Bundestag. Damit sollte dem Dilemma vorgebeugt werden, vor dem eine

Wirtschaftspolitik in Demokratien häufig steht: Insbesondere in einer Krise müssen die Maßnahmen schnell umgesetzt werden, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Langwierige parlamentarische Debatten führen meist dazu, dass die Maßnahmen erst dann in Kraft treten, wenn es zu spät ist. Dann wirken die Maßnahmen eher prozyklisch, d. h. sie verstärken einen bereits vorhandenen Aufschwung oder eine bereits in Gang gekommene Rezession.<sup>8</sup>

Schon kurz nach ihrem Amtsantritt hat die große Koalition Ausgabenprogramme zur Überwindung der Rezession beschlossen. Die Gelder des ersten Konjunkturprogramms<sup>9</sup> flossen vor allem in Investitionen

<sup>8</sup> Man könnte das Stabilitätsgesetz auch als eine Art «wirtschaftspolitisches Ermächtigungsgesetz» bezeichnen, das der Exekutive ermöglicht, schnell und ohne parlamentarische Zustimmung zu handeln.

<sup>9</sup> Vgl. *Gesetz über die Aufnahme und Bereitstellung von Krediten zur Belebung der Investitionstätigkeit und zur Sicherung eines stetigen Wirtschaftswachstums im Rechnungsjahr 1967* (Kreditfinanzierungsgesetz 1967) vom 11. April 1967, BGB I, 401.

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

Einschätzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Parteien	Zurechnung des wirtschaftlichen Wiederaufstiegs nach 1966/67	
	Okt./Nov. 1968	Mai/Juni 1969
	August/September 1969	
	Prozent	
CDU/CSU	34	31
SPD	12	32
FDP	4	2
Kein Unterschied	12	14

Tabelle 3 Die Wirtschaftskompetenz der Parteien

[Quelle: W. Kaltefleiter u. a.: Im Wechselspiel der Koalitionen. Eine Analyse der Bundestagswahl 1969, in: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Jahrbuch 1970, Teil 1, Köln 1970, S. 145 f.]

der Deutschen Bundesbahn (750 Mill. DM) und der Deutschen Bundespost (485 Mill. DM), in den Fernstraßenbau (534 Mill. DM), den Wohnungsbau (350 Mill. DM) und in die Landwirtschaft (200 Mill. DM). Das zweite Konjunkturprogramm<sup>10</sup> war Bestandteil eines umfassenderen Pakets, zu dem u. a. die Einführung der Mehrwertsteuer, die Verwirklichung der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes, Finanzierungshilfen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens für Investitionen im Bereich der Gemeinden sowie eine Änderung des Bundesbankgesetzes gehörten.<sup>11</sup> Es hatte ein Volumen von 5,3 Mrd. DM, wovon der Bund 2,8 Mrd. DM, die Länder zwei Mrd. DM und die Kommunen 0,5 Mrd. DM erhielten. Wie beim ersten Programm flossen etwa 90% der Mittel in die Bauwirtschaft.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vgl. *Zweites Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68*, Bundestagsdrucksache V/2070.

<sup>11</sup> Siehe Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 119. Sitzung, 6. September 1967, Protokoll S. 5957 ff.

<sup>12</sup> Vgl. J. Kiesow: *Wirtschaftskrisen in Deutschland. Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasettern*, Wiesbaden 2015, S. 144 f.

Der Erfolg auf dem Arbeitsmarkt ließ nicht lange auf sich warten. Von 459.500 Arbeitslosen im Jahr 1967 ging die Zahl bereits 1968 auf 323.500 zurück, und 1969 war mit 178.600 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 0,9% wieder Vollbeschäftigung erreicht (Statistisches Bundesamt, Historische Statistik 2015, Zahlen gerundet). Auch der politische Erfolg blieb nicht aus. Bei der Bundestagswahl 1969 gelang es der SPD, erstmals die bis dahin magische 40%-Marke zu überspringen und 42,7% der abgegebenen Stimmen auf sich zu vereinigen.

Grund dafür war nicht zuletzt die deutlich gewachsene Wirtschaftskompetenz, die der SPD von der Bevölkerung zugeschrieben wurde. Lag die SPD im Herbst 1968 bei diesem oft wahlentscheidenden Faktor noch über 20 Prozentpunkte hinter der CDU/CSU, hatte sie im Mai/Juni 1969, also gut drei Monate vor dem Wahltermin, mit CDU/CSU gleichgezogen bzw. sie sogar leicht überholt. Auf die Frage «In den letzten zwei Jahren ist es in der Bundesrepublik wirtschaftlich wieder bergauf gegangen: Was meinen Sie, wem haben wir diesen Aufschwung in erster Linie zu verdanken?» antworteten 33% «Schiller» und nur

Hermann Adam

14% «Strauß». Die Überwindung der Rezession wurde Karl Schiller also stärker als irgendeinem anderen Politiker zugerechnet (siehe Tabelle 3). Man ging damals von etwa 3% Schiller-Wählern aus, die in Städten oder deren Vororten lebten und meist im Dienstleistungsbereich beschäftigt waren. «Diese Wähler wollten 1969 modern und fortschrittlich sein. Schiller war die Personifizierung solcher Modernität – und er gab dieser ökonomisch sensibel reagierenden Gruppe auch das Gefühl, dass die Wirtschaft in guten Händen sei.»<sup>13</sup> Ihr gutes Abschneiden bei der Bundestagswahl 1969, das den Weg in 13 Jahre sozial-liberale Koalition ebnete, verdankt die SPD somit ihrem Wirtschaftsminister und seiner von der Bevölkerung erfolgreich angesehenen Politik.<sup>14</sup> Ohne den Sprung über die 40-Prozent-Marke wäre die Bildung einer SPD-FDP-Koalition nicht möglich gewesen, weil die FDP bei der Wahl lediglich auf 5,8% gekommen war, also nur mit Mühe die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen hatte.

### Konzertierte Aktion und «soziale Symmetrie»

Die beiden Konjunkturprogramme von 1967 betrafen staatliche Investitionen. Darüber hinaus wurden 1967 auch private Investiti-

onen gefördert, und zwar durch zusätzliche Sonderabschreibungen von 10% für bewegliche und von 5% für unbewegliche Wirtschaftsgüter, die nach dem 19. Januar 1967 und vor dem 1. November 1967 angeschafft oder hergestellt worden sind.<sup>15</sup> Auch die Entlastung von Altvorräten, die im Zuge der Umsatzsteuerreform erfolgte (die Umsatzsteuer wurde ab 1. Januar 1968 auf das bis heute geltende System einer Mehrwertsteuer umgestellt), entlastete die Unternehmen erheblich, sodass sie ihre Investitionen finanzieren konnten, ohne in nennenswertem Umfang auf Kredite zurückgreifen zu müssen.<sup>16</sup>

Karl Schiller rechtfertigte diese Begünstigung der Unternehmen in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 17. Februar 1967, erklärte aber zugleich: «Die staatlichen Maßnahmen jetzt sind in dieser Runde eindeutig zugunsten der Unternehmungen vorgeschlagen und konjunkturpolitisch orientiert. Das ist notwendig. Ich darf alle in diesem Haus darauf hinweisen, dass die (...) Gewerkschaften (...) die gesamtwirtschaftliche Einsicht gehabt haben und diese Maßnahmen, die in der ersten Runde also den Unternehmungen zugutekommen – Sonderabschreibungen z. B. – objektiv zur Kenntnis genommen haben. Ich sage das deswegen, damit nicht vergessen wird, dass eines Tages, wenn wir den Aufschwung haben, (...) es für die staatlichen Maßnahmen notwendig sein wird, (...) eine soziale Symmetrie in den wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen herzustellen.»<sup>17</sup>

13 R. Zundel: *Das Wahlergebnis: Wieder Gleichstand?* In: *Die Zeit* vom 20.10.1972, abrufbar unter <https://www.zeit.de/1972/42/das-wahlergebnis-wieder-gleichstand/komplettansicht>.

14 Punkte sammelte Schiller auch, als er sich im Wahlkampf für die Aufwertung der DM aussprach und sich damit gegen Kanzler Kiesinger positionierte. Ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl war Schillers Ansehen in der Bevölkerung so groß, dass er in Umfragen sogar besser abschnitt als Willy Brandt. Siehe W. Kaltefleiter u. a.: u. a.: *Im Wechselspiel der Koalitionen. Eine Analyse der Bundestagswahl 1969*, in: *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Jahrbuch 1970, Teil 1, Köln 1970, S. 60.

15 Vgl. Erste Verordnung über steuerliche Konjunkturmaßnahmen vom 10. Februar 1967, BGBl. I, S. 190.

16 So der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1968/69*, Tz. 143.

17 Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 5. Wahlperiode, 95. Sitzung am 17.2.1967, S. 4330.

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

Damit wies er auf ein in jedem Konjunkturzyklus wiederkehrendes Problem hin: Zunächst müssen die Unternehmen steuerlich begünstigt und eine zurückhaltende Lohnpolitik betrieben werden, damit ein Wirtschaftsaufschwung in Gang kommt. Später sind dann die Arbeitnehmer an der Reihe und können mit kräftigen Lohnsteigerungen nachziehen.

Als Willy Brandt am 21. Oktober 1969 zum ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler der Nachkriegszeit gewählt wurde und die sozial-liberale Koalition ihre Arbeit aufnahm, war die Konjunktur bereits wieder voll in Fahrt. Die wiedererlangte Vollbeschäftigung hatte die Macht der Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen enorm gestärkt. Denn wenn der Arbeitsmarkt leer gefegt ist und die Arbeitgeber händeringend nach Arbeitskräften suchen, sind sie nicht nur eher bereit, den Gewerkschaften in ihren Forderungen nach Lohnerhöhungen weit entgegen zu kommen, sie zahlen auch vielfach höhere Löhne, als in Tarifverträgen vereinbart. Kommt es dann zu Lohnerhöhungen, die den Anstieg der Arbeitsproduktivität übertreffen, versuchen die Unternehmen, die höheren Lohnstückkosten in die Preise zu überwälzen. Selbst wenn ihnen das nur teilweise gelingt,<sup>18</sup> kommt eine Preis-Lohn-Spirale mit der Folge höherer jährlicher Preissteigerungen in Gang.

Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, stellte der Bundeswirtschaftsminister Orientierungsdaten für ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Verhalten (konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Verfügung zu stellen. Dazu lud Karl Schiller alle für die Wirtschaftspolitik

verantwortlichen Akteure – Bund, Länder und Gemeinden, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Bundesbank – zu Gesprächen ins Bundeswirtschaftsministerium ein. Ziel dieser Gesprächsrunden sollte es sein, sich über die wirtschaftliche Lage und ihre voraussichtliche Entwicklung auszutauschen und zu einem gemeinsamen, aufeinander abgestimmten Verhalten in der Geldpolitik der Bundesbank, der Ausgabenpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden und der Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien zu kommen. Mit der Konzertierte Aktion sollte es möglich werden, Wachstum und einen hohen Beschäftigungsstand zu verwirklichen, gleichzeitig aber die Stabilität des Preisniveaus zu wahren.<sup>19</sup>

Am 14. Februar 1967 trat die Konzertierte Aktion zum ersten Mal zusammen. Weitere drei Treffen folgen noch im selben Jahr. 1967 und 1968 gaben sich die Gewerkschaften mit nur mäßigen Tariflohnerhöhungen zufrieden, die innerhalb der von Schiller aufgestellten Orientierungsdaten lagen. Ab 1969 gingen ihre Tarifabschlüsse jedoch weit über die Orientierungsdaten hinaus (siehe Tabelle 4). Das entsprach zwar der von Schiller selbst versprochenen «sozialen Symmetrie» in der zweiten Phase eines Wirtschaftsaufschwungs, in dem die Unternehmen eigentlich Gewinnschmälerungen hinnehmen müssten. Doch die Unternehmen folgten diesem «Gebot sozialer Symmetrie» nicht. Ab 1970 erhöhten sie kräftig ihre Preise, 1971 und 1972 sogar um über 5% (siehe Tabelle 4). Der Versuch, die Tarifparteien im Wege sachlicher, auf empirischen Daten beruhender Diskussion zu stabilitätskonformen Verhalten zu bewegen, ist Schiller nicht gelungen.

<sup>18</sup> So der Sachverständigenrat in seinem *Jahresgutachten 1968/69*, Tz. 43.

<sup>19</sup> Ausführlich dazu H. Adam, *Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik*, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung Nr. 21, Köln 1972.

Jahr	Orientierungsdaten	Tariflohn- und Gehaltssatzerhöhung	Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer	Inflationsrate <sup>5</sup>
1967	3,5 <sup>1</sup>	3,5	3,4	1,6
1968	4,0 – 5,0 <sup>2</sup>	4,3	6,7	1,6
1969	5,5 – 6,5 <sup>2</sup>	10,3	9,7	1,9
1970	9,5 – 10,5 <sup>3</sup>	11,6	15,0	3,6
1971	7,0 – 8,0 <sup>4</sup>	9,5	12,6	5,1
1972	6,0 – 6,5 <sup>4</sup>	8,7	10,0	5,6

<sup>1</sup> Tariflohn auf Stundenbasis (war in der der Presse übergebenen Erläuterung zur Jahresprojektion enthalten). – <sup>2</sup> Tarifliche Stundenlohnsatzerhöhung. – <sup>3</sup> Effektivverdienste je Beschäftigten. – <sup>4</sup> Effektivverdienste je Arbeitnehmer. – <sup>5</sup> Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung von 4-Personen-Abeitnehmerhaushalten mit mittlerem Einkommen.

Tabelle 4 Orientierungsdaten im Jahreswirtschaftsbericht, tatsächliche Einkommensentwicklung und Inflationsrate

[Quellen: Jahreswirtschaftsbericht 1968, Tz. 40. – Jahreswirtschaftsbericht 1969, Tz. 66. – Jahreswirtschaftsbericht 1970, Tz. 49. – Jahreswirtschaftsbericht 1971, Tz. 54. – Jahreswirtschaftsbericht 1972, Tz. 39. – Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1971, S. 534; Heft 2/1972, S. 81. – WSI-Tarifarchiv]

Zum Einen widersprach die Erwartung Schillers den in einer Marktwirtschaft üblichen Verhaltensweisen. Preise werden nicht am runden Tisch zwischen dem Bundeswirtschaftsminister und Funktionären von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden, sondern von vielen einzelnen autonomen Unternehmen je nach Angebots-/Nachfragelage auf den Märkten festgesetzt. Selbst wenn die Vertreter der Wirtschaft in der Konzertierte Aktion versprochen hätten, die Preise nur um maximal 2% pro Jahr zu erhöhen, hätten sie diese Zusage nicht einlösen können. Denn sie können weder den großen Konzernen, noch den kleinen und mittelständischen Unternehmern die Verkaufspreise ihrer Waren vorschreiben. Auch die Ge-

werkschaftsvertreter können in der Konzertierte Aktion keine Tarifabschlüsse verbindlich zusagen. Denn über Tarifforderungen und -abschlüsse entscheiden nicht die Vertreter der Spitzenorganisation DGB oder der Vorsitzende einer Einzelgewerkschaft, sondern die jeweiligen Tarifkommissionen.

Zum Anderen war die Hoffnung Schillers, die Teilnehmer an den Gesprächsrunden mit rationalen, ökonomischen Argumenten überzeugen und zu einem von ihm gewünschten Verhalten bewegen zu können, zu optimistisch. Er unterschätzte die nach wie vor in der Gesellschaft bestehenden sozialen Konflikte, unterschiedlichen Interessen und Ideologien, die auch in langwierigen sachlichen Diskussionen



nicht zu einem Konsens zusammengeführt werden können.<sup>20</sup>

Im Laufe der Jahre wurden die Gewerkschaften gegenüber der Konzertierten Aktion zunehmend kritischer. Es verging kaum ein Gewerkschaftstag, auf dem nicht ein Antrag zum Austritt aus der Konzertierten Aktion gestellt wurde. Die Anträge wurden aber stets abgelehnt. So bestand die Konzertierte Aktion auch nach dem Rücktritt Karl Schillers (siehe dazu nachfolgendes Kapitel) mit seinen Amtsnachfolgern bis 1977 weiter. Als einzelne Arbeitgeberverbände 1977 gegen das 1976 verabschiedete Mitbestimmungsgesetz vor dem Bundesverfassungsgericht klagten, war das für die Gewerkschaften ein willkommener Anlass, die Konzertierte Aktion zu verlassen.<sup>21</sup>

### Dauerkonflikt zwischen Haushalts- und Reformpolitik

Zurück in das Jahr 1969. In diesem Jahr wuchs die Wirtschaft real um 7,5%, die Arbeitslosenquote betrug lediglich 0,7% – es herrschte somit Vollbeschäftigung. Geradezu lehrbuchmäßig verhielt sich in dieser Situation die Finanzpolitik. Die Staatsschuldenquote, d. h. der Anteil der Staatsschul-

den am Bruttoinlandsprodukt, wurde von 21,7% in den Jahren 1967/68 wieder auf 19,4% 1969, in den folgenden beiden Jahren 1970 und 1971 sogar auf 18,6% zurück geführt. Der häufig der keynesianischen Wirtschaftspolitik gemachte Vorwurf, sie verhalte sich in der Praxis nicht antizyklisch, weil Regierungen in wirtschaftlich guten Zeiten die Verschuldung nicht wieder zurückführen, ist deshalb unberechtigt und lässt sich empirisch für diesen Zeitraum nicht belegen. Im Gegenteil: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bezeichnete die Ausgabenpolitik in den Jahren 1968 und 1969 als zurückhaltend und leicht kontraktiv, die Haushalte der Gebietskörperschaften als konjunktur-dämpfend.<sup>22</sup>

Das Bild mustergültigen, antizyklischen Ausgabegebarens wurde indes kurz nach dem Start der sozial-liberalen Koalition durch drei spektakuläre Ereignisse getrübt:

- dem Rücktritt des ersten Bundesfinanzministers der SPD nach dem Zweiten Weltkrieg, Alex Möller, am 12. Mai 1971
- den Beschlüssen des Sonderparteitags 1971 der SPD zur Steuerreform
- dem Rücktritt des Wirtschafts- und Finanzministers Karl Schiller am 2. Juli 1972.

Da die beiden Rücktritte und die Beschlüsse des Steuerparteitages das Dilemma der SPD zwischen den Anforderungen an solide Haushaltspolitik und den Wünschen nach systemverändernden Reformen offenbaren, werden sie nachfolgend näher beleuchtet.

20 Vgl. dazu grundlegend S. Katterle, *Einkommenspolitik und Verteilungskonflikte in einer freiheitlichen Gesellschaft*, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für Bruno Gleitze, Berlin 1968, S. 303 ff.

21 In der Spätphase der Regierung Kohl und zu Beginn der Ära Schröder lebten ähnliche Gesprächsrunden unter dem Namen «Bündnis für Arbeit» wieder auf. Sie scheiterten jedoch aus ähnlichen Gründen wie zwanzig Jahre zuvor die Konzertierte Aktion. Einen Vergleich der Konzertierten Aktion mit dem Bündnis für Arbeit liefert W. Schroeder, «Konzertierte Aktion» und «Bündnis für Arbeit»: Zwei Varianten des deutschen Korporatismus, in: A. Zimmer / B. Weßels (Hg.), *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2001, S. 29 ff.

22 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1970/71*, Tz. 79 und 84.

Hermann Adam

Als sich 1970 und 1971 die Konjunktur leicht abschwächte, kam es zu unerwarteten Steuereinnahmeausfällen, u. a. weil sich die Steuerschätzungen als zu optimistisch erwiesen hatten. Da die Haushaltspläne höhere Ausgaben vorsahen, als mit den tatsächlichen Steuereinnahmen zu finanzieren waren, drängte Finanzminister Alex Möller seine Kabinettskollegen im Sommer 1970 zu Ausgabenkürzungen. Sie gelangen nur mühsam. Ein Jahr später führte ein ähnliches Vorhaben zum Eklat. Als insbesondere der Verteidigungsminister Helmut Schmidt und der Verkehrsminister Georg Leber nicht bereit waren, in ihren Etats die von Alex Möller für notwendig erachteten Kürzungen vorzunehmen, trat er am 12. Mai 1971 zurück.

Zu seinem Nachfolger ernannte Willy Brandt seinen Wirtschaftsminister Karl Schiller, der fortan als Superminister beide Ministerien leitete. Auch er konnte 1971 nur mit Mühe die Etatkürzungen durchsetzen, die seinem Amtsvorgänger verwehrt wurden. Dabei bediente er sich allerdings auch eines Tricks: Ein Teil der eingesparten Mittel floss in einen Eventualhaushalt von 2,5 Mrd. DM. Falls die Konjunktur sich abkühlen sollte, konnte auf die Gelder wieder zugegriffen werden – ein Kompromiss, bei dem alle Beteiligten ihr Gesicht wahren konnten. Tatsächlich verlief die Konjunktur dann bereits 1972 in ruhigerem Fahrwasser, weshalb die Mittel dann auch freigegeben wurden.

Doch für Schiller waren die durchgesetzten Haushaltskürzungen nur ein Pyrrhussieg. Das zeigte sich deutlich beim Sonderparteitag der SPD vom 18. bis 20. November 1971, der eigens einberufen worden war, um ein Steuerreformprogramm zu verabschieden. Mit diesem Parteitag wollte die Parteilinke einen größeren Einfluss auf

die Regierungspolitik gewinnen, nachdem ihr das in vielen Jahren zuvor nie gelungen war. Beim Thema Steuern handelt es sich um das Herzensanliegen der SPD: die soziale Gerechtigkeit. Sie verlangt aus sozialdemokratischer Sicht eine Umverteilung der Einkommen von oben nach unten, wozu das Steuersystem progressiv ausgestaltet werden müsste.

Zu den Kernbeschlüssen des Sonderparteitags gehörten:<sup>23</sup>

- Die Anhebung des Einkommensteuersatzes von 53 % auf 60 % ab einem Einkommen von 200.000 DM jährlich bei Verheirateten
- Die Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 51 % auf 56 %
- Entlastung der unteren Einkommen durch Erhöhung des Grundfreibetrages, des Arbeitnehmerfreibetrages und des Weihnachtsfreibetrages
- Beseitigung der Steuervorteile des Ehegattensplittings ab einer bestimmten Einkommenshöhe
- Ersatz der steuerlichen Kinderfreibeträge durch ein gestaffeltes Kindergeld
- Abschaffung der degressiven Abschreibung bei Abnutzung von Gebäuden (Ausnahme: weiterhin Sonderabschreibung für selbstgenutztes Wohneigentum)
- Streichung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Bewirtungsspesen
- Besteuerung der Gewinne aus der Veräußerung wesentlicher Beteiligungen an Kapitalgesellschaften
- Erhöhung des Vermögenssteuersatzes von 0,75 % auf 1 % bei gleichzeitiger Streichung der Abzugsfähigkeit von der Einkommensteuer.

<sup>23</sup> Vgl. <http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/chronik/band3/e235g1761.html>.

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

In diesem Katalog sah die Parteilinke den entscheidenden Hebel, um die Gesellschaft in großem Stil umzugestalten. Erhard Eppeler, der die Steuerreform-Kommission der Partei geleitet hatte, machte zur Begründung der Vorschläge deutlich, dass die Qualität des Lebens zunehmend weniger vom Zuwachs des privaten Konsums, sondern immer mehr von den Leistungen und Investitionen der öffentlichen Haushalte abhinge. Deshalb müssten die Einnahmen des Staates rascher steigen als der private Verbrauch. Da dies nur bei einigermaßen gerechter Verteilung der Lasten geleistet werden könne, wären vorrangig die Steuern auf hohe Einkommen und große Vermögen zu erhöhen. Eine Anhebung der Mehrwertsteuer sollte erst dann erwogen werden, wenn alle anderen Steuerquellen ausgeschöpft seien und das Interesse der Gesellschaft dies erfordere.<sup>24</sup> Der Gedanke von «mehr Lebensqualität durch mehr staatliche (öffentliche) Güter» stammte von dem amerikanischen Ökonomen John Kenneth Galbraith, der in seinem bekanntesten Werk die These aufgestellt hatte, im Kapitalismus würden immer mehr Güter für den privaten Konsum erzeugt (privater Reichtum), das Angebot an öffentlichen Gütern jedoch vernachlässigt (öffentliche Armut).<sup>25</sup>

Karl Schiller hatte die Emotionalität und die Bedeutung des Themas für die Delegierten unterschätzt und sich auch nicht in die vorher stattfindenden innerparteilichen Diskussionen eingeschaltet. Als über die Erhöhung der Körperschaftsteuer abgestimmt werden sollte, griff er in die Debatte ein und versuchte mit Hinweis auf die niedrigeren Steuersätze selbst im sozialdemokratischen

Musterland Schweden den Beschluss zu verhindern. In diesem Zusammenhang fiel von ihm der später häufig zitierte Satz: «Genossinnen und Genossen, lasst bei diesem Punkt bitte die Tassen im Schrank.»<sup>26</sup>

Doch der Parteitag ignorierte seine Bedenken. Selbst Willy Brandts Ermahnungen, die Kuh (d.h. die Unternehmer, d. V.) müsse in guter Verfassung gehalten und es müsse dafür gesorgt werden, dass sie auf der Weide oder im Stall bleibt und nicht woanders landet, fruchteten ebenso wenig wie seine Klarstellung, dass die Regierungsmitglieder nicht alle Beschlüsse der Delegierten in die Tat umsetzen könnten, sondern auch die Positionen des Koalitionspartners FDP zu berücksichtigen hätten.<sup>27</sup>

Ein gutes halbes Jahr später folgte der endgültige Bruch Karl Schillers mit der Politik der Koalition und kurz danach auch mit der SPD. Nach heftigen Auseinandersetzungen im Kabinett am 16. Mai 1972 – die Koalition hatte gerade das konstruktive Misstrauensvotum gegen Willy Brandt überstanden – konnte er sich Anfang Juni zwar nochmal mit seiner Forderung durchsetzen, 2,5 Mrd. DM im Haushalt 1972 einzusparen. Doch als sich das Kabinett in seiner Sitzung am 28./29. Juni 1972 dem nicht mit Schiller abgestimmten Vorschlag des Bun-

24 Ebenda.

25 Vgl. J. K. Galbraith: *Gesellschaft im Überfluss*, München/Zürich 1959, S. 220 ff.

26 Protokoll der Verhandlungen des außerordentlichen Parteitages der SPD vom 18. bis 20. November 1971, S. 318, hier zit. nach T. Lütjen / Karl Schiller (1911-1994). «Superminister» Willy Brandts, Bonn 2007, S. 318.

27 Vgl. <http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/chronik/band3/e235g1761.html>. Helmut Schmidt schien den Parteitag und seine Beschlüsse nicht ernst zu nehmen. Er erschien erst auf dem Parteitag, als die zentralen Beschlüsse bereits gefasst waren, setzte sich dann auf den Platz neben Karl Schiller und fragte ihn: «Na, ist viel Blödsinn beschlossen worden?» Vgl. T. Lütjen, a.a.O., S. 319 mit zwei Quellenangaben.

Hermann Adam

desbankpräsidenten Karl Klasen anschloss, zur Abwehr massiver Devisenzuflüsse aus dem Ausland § 23 des Außenwirtschaftsgesetzes anzuwenden und den Erwerb festverzinslicher Wertpapiere durch Ausländer genehmigungspflichtig zu machen, statt, wie von Schiller vorgeschlagen, den Wechselkurs der D-Mark freizugeben, reichte der Superminister am 2. Juli 1972 seinen Rücktritt ein. Mitte September trat er dann auch aus der SPD aus, blieb acht Jahre parteilos, wurde 1980 aber auf seinen Wunsch und nach Vermittlung von Oskar Lafontaine wieder in die SPD aufgenommen.<sup>28</sup>

Das Amt des Superministers für Wirtschaft und Finanzen ging am 7. Juli 1972 an Helmut Schmidt über, der es bis 15. Dezember 1972 ausübte. Aus seiner kurzen Amtszeit als Doppelminister stammt der Satz «Mir scheint, dass das deutsche Volk – zugespitzt – 5 % Inflation besser ertragen kann als 5 % Arbeitslosigkeit.»<sup>29</sup> Der Satz beschreibt treffend die Situation, in der sich die Wirtschaft zu diesem Zeitpunkt befand: Die Inflationsrate war 1972 auf 5,3 % gestiegen, die Arbeitslosenquote hatte sich geringfügig auf 1,1 % erhöht. In den folgenden beiden Jahren erreichte die Inflationsrate bis dato nicht dagewesene Spitzenwerte von 6,8 und 6,9 %. Mit der ersten Ölkrise stieg außerdem auch die Arbeitslosigkeit.

### **Veränderte weltwirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen**

Für das Ende der «goldenen Jahre der Wirtschaftsentwicklung», die auch der sozialliberalen Koalition in ihren ersten Jahren Rük-

28 Sehr detailliert zu den ganzen Vorgängen die le-senswerte Biografie von T. Lütjen, a. a. O., aber auch M. Hochstätter, *Karl Schiller – eine wirtschafts-politische Biografie*, Diss. Hannover 2006.

29 *Süddeutsche Zeitung* vom 28.7.1972, S. 8.

ckenwind verschafft hatten, waren mehrere Veränderungen der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausschlaggebend:

1. Es begann mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems.<sup>30</sup> Am 12. März 1973 beschlossen die Finanzminister Frankreichs, der Benelux-Länder, Dänemarks und der Bundesrepublik, die Wechselkurse ihrer Währungen gegenüber dem US-Dollar freizugeben. Genau das hatte Karl Schiller bereits im Juli 1972 vorgeschlagen und war im Kabinett damit aufgelaufen. Jetzt stimmte Helmut Schmidt als deutscher Finanzminister dieser Maßnahme zu. In der Folge sank der Dollarkurs weiter, die deutschen Exporte verteuerten sich.

Jetzt musste ein neuer Steuerungsmechanismus für das internationale Währungssystem geschaffen werden.<sup>31</sup> Als die Finanzminister Deutschlands und Frankreichs, Helmut Schmidt und Valerie Giscard d'Estaing, 1974 Regierungschef ihrer Länder wurden, entwickelten beide den Gedanken regelmäßiger Gipfeltreffen der Finanzminister sowie der Staats- und Regierungschefs. Das erste Gipfeltreffen fand im November 1975 statt. Seitdem ist das Finanzministerium für die Vorbereitung der Gipfeltreffen der Finanzminister und der Regierungschefs verantwortlich und nimmt im Regierungsapparat eine Schlüsselrolle für die Finanz- und Währungspolitik ein.

30 Zum Bretton-Woods-System und seiner Funktionsweise siehe H. Adam, *Bausteine der Wirtschaft*, 16. Aufl., Wiesbaden 2015, S.101 ff.

31 Vgl. zum Folgenden S. Schoppengerd: Die G7/G8-Gipfel in der internationalen politischen Ökonomie. Das Beispiel Währungs- und Finanzpolitik, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 2/2007; S.159 ff.

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

2. Durch die flexiblen Wechselkurse gewann die Deutsche Bundesbank erheblich an Einfluss.<sup>32</sup> Vorher war eine restriktive Geldpolitik relativ wirkungslos, weil bei hohen Zinsen Kapital aus dem Ausland ins Inland floss und die gewollte Geldverknappung konterkarierte. Jetzt führten Geldzuflüsse aus dem Ausland zu einer Aufwertung der D-Mark und machten die Vorteile hoher Zinsen für ausländische Anleger wieder zunichte. Die größere Wirksamkeit der Geldpolitik der Bundesbank bedeutete aber auch, dass eine Hochzinspolitik die Konjunktur abwürgen, zu einem Beschäftigungseinbruch führen und expansive Wirkungen der Finanzpolitik durchkreuzen konnte. Der Monetarismus beabsichtigt genau diese Wirkungskette, weil er Preisstabilität als oberstes wirtschaftspolitisches Ziel ansieht, eine antizyklische Finanzpolitik ablehnt, einen Beschäftigungseinbruch in Kauf nimmt und die Verantwortung für Arbeitslosigkeit bei den Tarifparteien, hier insbesondere bei den Gewerkschaften, sieht.<sup>33</sup>

3. Besonders belastend wirkte sich die Wende in der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials aus. War zu Beginn der sozial-liberalen Koalition die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter zurückgegangen, stieg sie ab 1976 von Jahr zu Jahr wieder an (siehe Abb. 1). Was von 1969 bis 1975 entlastend auf den Arbeitsmarkt gewirkt und die Vollbeschäftigung gesichert hatte, verkehrte sich ab 1976 ins Gegenteil. Jedes Jahr

32 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1973/74*, Tz. 170: «Die Qualität der notenbankpolitischen Kontrolle über die monetäre Expansion hat sich 1973 sichtlich gewandelt.»

33 Vgl. H. Adam, *Bausteine...*, a.a.O., S. 253 ff.



1 Erwerbspersonenpotential in der Bundesrepublik Deutschland von 1969 bis 1982 - in Tsd. Personen [Quelle: MittAB 3/1973, S. 23 und MittAB 1/1975, S. 75]

drängten mehr neue Arbeitskräfte auf den Markt, als am anderen Ende der Alterspyramide aus dem Erwerbsleben ausschieden.

4. Als ein besonders einschneidendes Ereignis erwies sich die erste Ölkrise 1973/74. Ausgelöst wurde die Krise durch den am 16./17. Oktober 1973 gefassten Beschluss der Organisation arabischer Erdöl exportierender Staaten (OAPEC), gegenüber den USA und den Niederlanden einen begrenzten Lieferboykott zu verhängen, die Produktion monatlich um 5% zu drosseln und die Preise um 70% anzuheben. Damit wollten sie die westlichen Industrieländer - Rotterdam ist in Europa der wichtigste Umschlagplatz für Öl - unter Druck setzen, weil diese Anfang Oktober Israel im Krieg gegen Ägypten und Syrien unterstützt hatten. Dieser Entscheidung schlossen sich die übrigen OPEC-Länder an.<sup>34</sup> 1973 hatte der Preis für Rohöl noch 2,70 US-Dollar pro Barrel betragen. 1974 stieg er auf 11 US-Dollar, also auf mehr als das Vierfache an (siehe Abb. 2).

34 Zur OPEC (Organisation Erdöl exportierender Länder) gehören auch nicht-arabische Länder, nicht aber die USA, China und Russland.

Hermann Adam



2 Preisentwicklung ausgewählter OPEC-Rohöl  
1969 bis 1982 in US-Dollar je Barrel  
[Quellen: OPEC, IEA]

5. Hinzu kamen veränderte Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Ende 1969 regierten zwar nur in vier der zehn im Bundesrat stimmberechtigten Mitglieder<sup>35</sup> (Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen) SPD- bzw. SPD/FDP-Regierungen. Aber in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland war die oppositionelle CDU entweder mit der SPD oder der FDP in einer Koalition, sodass die Bonner Regierung sich keiner gegnerischen Bundesratsmehrheit gegenüber sah. Das änderte sich mit der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 23. April 1972, als dort die CDU die absolute Mehrheit errang und allein die Regierung bilden konnte – seit 1968 hatte sie in einer großen Koalition mit der SPD regiert. Von jetzt ab musste bei vielen Gesetzen ein Kompromiss mit CDU/CSU gefunden werden, was die Durchsetzung sozialdemokratischer Positionen erheblich erschwerte.

Alle fünf Faktoren stellten die Wirtschafts- und Finanzpolitik der sozial-liberalen Koalition vor neue Herausforderungen. Die Be-

<sup>35</sup> Die Vertreter West-Berlins waren nicht stimmberechtigt.

deutung des veränderten Währungs- und Wechselkurssystems, der größeren Macht der Bundesbank und der Zunahme des Erwerbspersonenpotentials war damals wahrscheinlich nur den Fachleuten bewusst. Der überwiegende Teil der Bevölkerung dürfte die Tragweite dieser veränderten Rahmenbedingungen nicht erkannt haben.

### Maßnahmen zur Konjunkturdämpfung

Zu Beginn des Jahres 1973 standen die Zeichen noch auf Expansion. Ausgelöst durch eine Nachfrageflut aus dem Ausland hatte sich der Aufschwung Ende 1972 sprunghaft verstärkt.<sup>36</sup> Die Auftragswelle aus dem Ausland und der beschleunigte Preisauftrieb nährte die Gewinnerwartungen der Unternehmen und veranlasste sie, möglichst rasch möglichst viel zu investieren. Die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts kletterte auf 4,8% und übertraf damit das Vorjahr um 0,5 Prozentpunkte.

Die Bundesregierung sah die Zeit für gekommen, ihre bereits seit 1969 eingesetzten konjunkturdämpfenden Maßnahmen zu verstärken. Das Wirtschafts- und Finanzministerium war Ende 1972 nach der vorgezogenen Bundestagswahl wieder geteilt worden. Bundeswirtschaftsminister wurde Hans Friedrichs (FDP), Helmut Schmidt blieb bis 1974 Bundesfinanzminister. Die finanzpolitischen Entscheidungen lagen damit weiterhin bei der SPD. Die sozialdemokratischen Finanzminister Hans Apel (1974–1978), Hans Matthöfer (1978–1982) und Manfred Lahnstein (1982) standen allerdings etwas im Schatten des sich zum «Weltökonom» entwickelnden Kanzlers Helmut

<sup>36</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten* 1973/74, Tz. 56 ff.

Schmidt. Da die Wirtschaftspolitik stark von der Steuer-, Subventions- und Finanzpolitik geprägt wird, ist es auch trotz Besetzung des Wirtschaftsministeriums mit Liberalen (Hans Friedrichs 1972–1977, ab 1977 Otto Graf Lambsdorff) berechtigt, in diesem Beitrag weiterhin von der Wirtschafts- und Finanzpolitik der SPD zu sprechen.

Gegen den an Fahrt gewinnenden Wirtschaftsaufschwung steuerte die Regierung, beginnend im März 1969, mit immer wieder neuen Maßnahmen gegen, die sowohl die staatliche als auch die private Nachfrage dämpfen sollten: mit mehrmaligen Ausgabensperren, Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage, Einführung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags, einer Stabilitätsabgabe in Höhe von 10% der Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld, einer Stabilitätsanleihe, einer Investitionssteuer, Aussetzung von Abschreibungsvergünstigungen sowie Begrenzung der Nettokreditaufnahme. Zählt man alle Maßnahmen, die zur Konjunkturdämpfung im Zeitraum von 1969 bis 1973 eingesetzt wurden, kommt man zu einem Volumen von über 33 Mrd. DM.<sup>37</sup>

### Einkommen- und Körperschaftssteuerreform

Kurz nach Übernahme der Kanzlerschaft durch Helmut Schmidt 1974 verabschiedete die Regierung eine Steuerreform. Im Gesetzgebungsprozess stellte sich der CDU-dominierte Bundesrat quer, zweimal musste der

Vermittlungsausschuss angerufen werden. Auch der Koalitionspartner FDP hatte sich gegen manche Vorstellungen der SPD gestellt. So blieb die Reform deutlich hinter den Wünschen des SPD-Steuerparteitages von 1971 (s.o.) zurück. Statt eines Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer von 60% wurde dieser von 53 auf nur 56% für Einkommen ab 130.000/260.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) jährlich erhöht. Dies war aber eine scheinbare Erhöhung, weil gleichzeitig die Ergänzungsabgabe<sup>38</sup> abgeschafft und die Abzugsmöglichkeiten von Sonderausgaben erweitert wurden, von denen insbesondere Spitzenverdiener profitierten. So erklärt sich, dass die CDU im Bundesrat dem Steuerreformpaket schließlich zustimmte.<sup>39</sup>

Eine vor allem die unteren Einkommensgruppen begünstigende Reform war der Ersatz der Kinderfreibeträge durch ein einheitliches Kindergeld. Dadurch wurde jede Familie für ihre zusätzlichen Belastungen durch ein gleich hohes Kindergeld unterstützt, während die vorherigen Kinderfreibeträge wegen ihrer progressiven Entlastungswirkung die höheren Einkommen begünstigt hatten. Vor allem dieser Umstellung ist es zu verdanken, dass die Steuerreform unter dem Strich eine Umverteilungswirkung zu-

<sup>37</sup> Eine Auflistung der Konjunkturprogramme mit Angabe ihrer jeweiligen Höhe enthält W. Horstmann: *Globalsteuerung und Mittelstand*, Baden-Baden 1991, hier zit. nach C.-M. Gaul: *Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982*, Deutscher Bundestag – WD 5 – 3010 – 009/09, S. 11 f.

<sup>38</sup> Von 1968 bis 1974 mussten Einkommen- und Körperschaftsteuerpflichtige ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 16.020/32.040 DM (Ledige/Verheiratete) zusätzlich 3% ihrer Steuerschuld als Ergänzungsabgabe zahlen. Nur etwa 600.000 Personen und etwa 50.000 Körperschaften waren davon betroffen. Vgl. B. Reissert, a.a.O., S. 99 f.

<sup>39</sup> Vgl. G. Bökenkamp: *Das Ende des Wirtschaftswunders: Geschichte der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik*, Stuttgart 2010, S. 96 ff. – M. Buggeln: «Keine Aktion Volksbeglückung». Der Spitzensteuersatz als Politikum, in: *Mittelweg* 36, Heft 1/2018; S. 59.

Hermann Adam

gunsten der unteren Einkommensschichten hatte. Allerdings kostete die Reform den Staat insgesamt 13,3 Mrd. DM an Steuereinnahmen – Geld, das eigentlich dringend für die von der SPD gewünschten inneren Reformen gebraucht wurde.<sup>40</sup>

1977 trat schließlich noch die Reform der Körperschaftsteuer in Kraft. Vorher wurden einbehaltene Gewinne mit 51 %, ausgeschüttete Gewinne mit einem ermäßigten Satz von 15 %, dann aber beim Anteilseigner nochmal mit dessen persönlichem Steuersatz besteuert. Dieses System wurde von Steuerexperten schon seit langem kritisiert, weil es die Kapitalgesellschaften anders als die Personengesellschaften besteuerte und je nach individuellem Steuersatz auch beim Anteilseigner zu hohen Belastungen führen konnte. Nun beseitigte die sozial-liberale Koalition die Doppelbesteuerung und führte das Anrechnungssystem ein: Für einbehaltene Gewinne wurde ein Steuersatz von 56 %, für ausgeschüttete Gewinne ein Steuersatz von 36 % eingeführt. Die Steuer auf die Ausschüttungen wurden dem Anteilseigner fortan auf die Einkommensteuer angerechnet.<sup>41</sup>

Die Reform erhielt von vielen Steuerrechtlern und Ökonomen großes Lob. Sie wurde sogar als «Glanzstück des deutschen Einkommensteuerrechts» bezeichnet.<sup>42</sup> Formal wurde mit dem Steuersatz von 56 % für nicht ausgeschüttete Gewinne sogar dem SPD-Steuerparteitagsbeschluss von 1971

entsprochen. Die Reform war jedoch aufkommensneutral: Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer standen entsprechende Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer gegenüber,<sup>43</sup> weil die Körperschaftsteuer mit der Einkommensteuer verrechnet werden konnte. So gesehen war die Reform keine Umverteilungsmaßnahme von oben nach unten, wie es sich die Mehrheit des Parteitags sechs Jahre zuvor erhofft hatte.

### **Erste Ölkrise und restriktive Geldpolitik der Bundesbank**

Die Anhebung der Ölpreise durch die Erdöl produzierenden Staaten Ende 1973 war – wie bereits oben erwähnt – ein tiefer Einschnitt in der Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik. Eine Rezession, die schwerer war als die von 1967, war die Folge. Die Wachstumsrate sank 1974 auf 0,9 %, 1975 schrumpfte die Wirtschaft sogar um 0,9 %. Krisenverschärfend wirkte zudem ein ausgesprochen restriktiver Kurs der Bundesbank. Sie nutzte ihren neuen Handlungsspielraum, der ihr durch die Aufhebung der Interventionspflicht gegenüber dem US-Dollar zugewachsen war (siehe oben).<sup>44</sup> Den Diskontsatz schraubte sie bis Mitte 1973 auf 7 % und senkte ihn erst über ein Jahr später wieder leicht auf 6,5 %. Die Zinsen für Hypothekarkredite kletterten 1973/74 auf über 10 %, die Rendite festverzinslicher Wertpapiere noch weiter auf 10,6 %.

Das hatte Folgen für den Arbeitsmarkt. Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer sank um gut 700.000 von 20,0 Mill. (1973) auf 19,3 Mill. (1975), die Arbeitslosenquote stieg auf 4 % (1974) an. Gleichzeitig er-

40 Vgl. zu den Details der Reform J. Muscheid: *Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1982*, Berlin 1986, S. 142 ff.

41 Vgl. ebenda, S. 167.

42 Vgl. S. Ganghof: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*, Frankfurt a. M./New York 2004, S. 65 unter Berufung auf Stefan Homburg.

43 Vgl. J. Muscheid, a.a.O., S.168.

44 Vgl. *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1973*, S. 6 und 10 ff.



## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

Jahr	Deutschland			Frankreich			Großbritannien			USA		
	W	I	A	W	I	A	W	I	A	W	I	A
	in %											
1973	4,8	7,0	1,2	6,6	7,5	2,3	7,2	9,2	2,7	5,9	6,2	4,9
1974	0,9	7,0	2,6	4,5	13,6	2,9	-1,3	16,1	2,7	-0,5	11,0	5,6
1975	-0,9	5,9	4,8	-0,1	11,1	4,9	-0,6	11,1	4,4	-0,2	9,1	8,5
1976	4,9	4,3	4,7	4,4	9,7	5,9	2,6	9,7	5,8	5,4	5,8	7,7

Tabelle 5 Die Stagflation in den 1970er-Jahren

Abkürzungen: W: Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr. – I: Veränderungsraten des Preisindex für die Lebenshaltung. – A: Arbeitslosenquote (Hinweis: Für die damalige Zeit gibt es noch keine nach den Standards der ILO harmonisierte Arbeitslosenquote)

[Quellen: BMAS (Hg.): Statistisches Taschenbuch 2010, Tabellen 9.4 und 9.16; SVR-Jahresgutachten 1977/78, Tabelle 3 (Bundestags-Drucksache 8/1221, S. 29)]

reichte die Inflationsrate 1973/74 fast 7 % und ging 1975 nur auf knapp 6 % zurück. Die Ökonomen sprachen von einer Stagflation, dem Zusammentreffen einer stagnierenden Wirtschaft mit hohen Preissteigerungsraten. Alle westlichen Industrienationen hatten in diesen Jahren gleichermaßen damit zu kämpfen. Dabei hatte Deutschland im Vergleich zu anderen fast durchweg günstigere Werte: Arbeitslosenquote und Inflationsrate waren niedriger als in Frankreich, Großbritannien oder den USA (siehe Tabelle 5). Zu Recht plakatierte die SPD im Bundestagswahlkampf 1976: «Modell Deutschland. Unsere starke Wirtschaft bleibt vorn. Durch soziale Stabilität» und «Vieles in unserer gemeinsamen Aufbauleistung ist beispielhaft. Vielleicht sogar ein Modell für andere».<sup>45</sup>

Steigende Preise trotz stagnierender und sinkender Nachfrage hätten nach der herrschenden ökonomischen Lehre eigentlich gar nicht auftreten dürfen. Nach der klas-

sisch-liberalen Preistheorie senken nämlich die Unternehmen ihre Verkaufspreise, wenn die Nachfrage nach ihren Produkten sinkt. Doch die Wirklichkeit sieht anders aus. Unternehmen wollen (bzw. müssen mit Blick auf die Renditeerwartungen ihrer Eigentümer) einen bestimmten Gewinn erwirtschaften. Deshalb setzen sie ihre Verkaufspreise – ausgehend von ihren Kosten – so fest, dass ihre erwarteten Umsätze die Kosten so weit überschreiten, dass der gewünschte Gewinn entsteht. Das bedeutet: Gehen die Verkaufszahlen zurück, versuchen die Unternehmen, ihre Umsatzeinbußen durch Preiserhöhungen wieder auszugleichen.<sup>46</sup>

46 Damals hatten z. B. die Automobilkonzerne auf breiter Front ihre Preise erhöht, obwohl sie wegen Nachfragerückgangs Feierschichten einlegen mussten. Vgl. H.-J. Schmah, Neue Quantität oder mehr? in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 3/1972, S. 119. Das «mark-up-pricing», also eine von Nachfrageschwankungen unabhängige Preisfestsetzung der Unternehmen, wurde in der amerikanischen Wirtschaftswissenschaft schon seit längerem diskutiert. Vgl. H. Scherf, *Untersuchungen zur Theorie der Inflation*, Tübingen 1967, S. 65 ff. – Bis heute ist dieses Preisverhalten eher der Normalfall. So erhöht beispielsweise die Bundespost in diesem Jahr ihre Portogebühren für Briefsendungen, obwohl die Menge der versandten Briefe ständig sinkt.

45 Vgl. B. Faulenbach: *Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reform euphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982*, Bonn 2011, S. 476. Das Letztere ist ein Zitat von Helmut Schmidt.

Hermann Adam

Maßnahmenpakete (in Klammern: Beschlussfassung der Bundesregierung)	Programmschwerpunkte	
	Ausgabenprogramme	Steuersenkungen, Zuschüsse, Zulagen
Sonderprogramm für Gebiete mit besonderen Strukturproblemen (6.2.1974)	Investitionen von Bund und Gemeinden (900 Mill. DM)	
Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung (25.9.1974)	Baumaßnahmen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und Bundesinvestitionen (950 Mill. DM)	
Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität (12.12.1974)	Zusätzliche Investitionen des Bundes (1,3 Mrd. DM) Verlängerung der Höchstdauer des Bezugs von Kurzarbeitergeld von 12 auf 24 Monate	Hilfe für kleine und mittlere Unternehmen Lohnkostenzuschüsse, Mobilitätszulagen (0,6 Mrd. DM) Investitionszulage von 7,5 % für Ausrüstungsinvestitionen (bestellt vom 1.12.74–30.6.75 genehmigt; bis 1.7.77 fertiggestellt)
Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen (27.8.1975)	Bundeseigene Investitionen (1,2 Mrd. DM) Kommunale Infrastruktur und Stadtsanierung (2,45 Mrd. DM) Wohnungsmodernisierung (0,7 Mrd. DM) ABM-Mittel (0,6 Mrd. DM) Umweltschutzinvestitionen (0,5 Mrd. DM) Insgesamt: 5,75 Mrd. DM)	

Tabelle 6 Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme 1974/75

[Quelle: R. Hickel, J. Priebe: Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt. Zur Kritik der Angebotslehre und Globalsteuerung, Köln 1989, S. 187.]

So erklärt es sich, dass nach dem Ölpreisschock Preise und Arbeitslosigkeit gleichzeitig stiegen.

Um einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken, schaltete die Bundesregierung in ihrer Finanzpolitik wieder auf Expansionskurs. So wurden in

den Jahren 1974 und 1975 vier Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme beschlossen, deren Einzelheiten Tabelle 6 zu entnehmen sind. Insgesamt wirkten die Maßnahmen leicht expansiv, wobei die Kindergeld- und Einkommensteuerreform 1975 zur Nachfragestützung beitrugen. Obwohl

ökonomische Phänomene immer eine Vielzahl von Ursachen haben und es ausgesprochen schwierig ist, die Wirkung nur eines Faktors zu isolieren, nennen Ökonomen die Zahl von rund 240.000 Arbeitsplätzen, die durch den leicht expansiven Kurs der Finanzpolitik stabilisiert wurden.<sup>47</sup> Allerdings dürften die expansiven Effekte der Finanzpolitik durch die harte, restriktive Geldpolitik in diesen beiden Jahren gebremst worden sein. Hier wurde zum ersten Mal die Grenze deutlich, die einer sozialdemokratischen Finanzpolitik gesetzt sind, wenn die Notenbank autonom ist und ihre Geldpolitik ausschließlich am Ziel der Preisniveaustabilität orientiert.

#### Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP)

Bereits 1976 entwickelte sich die Wirtschaft mit einem Zuwachs von um die 5 % wieder positiv. Die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer, die 1975 um rund 440.000 gesunken war, erhöhte sich 1976 wieder geringfügig um 40.000, die Arbeitslosenquote verharrte bei 4 %. Die Inflationsrate hatte sich von 7 % (1974) auf 4,4 % zurückgebildet.

In dieser Situation zögerte die Bundesregierung zunächst aus Furcht, die Inflationsrate könnte wieder ansteigen, mit weiteren expansiven Maßnahmen. Als sich jedoch 1977 das Wachstum wieder abschwächte, schaltete die Regierung auf Expansionskurs. Dabei vertraten die politischen Richtungen innerhalb der Koalition unterschiedliche Ansätze, wie Arbeitslosigkeit am sinnvollsten bekämpft werden könnte:

1. Die «Linkskeynesianer» wollten die Arbeitslosigkeit mit den klassischen Instrumenten des Keynesianismus bekämpfen: Erhöhung der öffentlichen Investitionen, finanziert über höhere Steuern für Reiche und/oder über neue staatliche Verschuldung.
2. Die «Rechtskeynesianer» wollten eher bei der privaten Nachfrage ansetzen und vor allem die privaten Investitionen ankurbeln. Dafür boten sich Steuererleichterungen und Abschreibungsvergünstigungen für die Unternehmen an.
3. Die Arbeitsmarktpolitiker sahen die Arbeitslosigkeit auch als strukturelles Problem: Arbeitskräfte, die in schrumpfenden Branchen ihren Arbeitsplatz verloren, «passten» qualifikationsmäßig und wegen Mobilitätshemmnissen oft nicht auf Arbeitsplätze in Wachstumsbranchen.

Bereits im Winter 1976/77 regte der FDP-Wirtschaftsminister in einem Koalitionsgespräch an, die degressiven Abschreibungsmöglichkeiten für die private Wirtschaft zu verbessern und weitere Steuerentlastungen für Unternehmen vorzunehmen. Dieser Vorschlag stieß zunächst auf Widerstand bei der SPD.<sup>48</sup> Denn rechtskeynesianische Maßnahmen begünstigen vor allem die Unternehmen und vergrößern die Einkommensungleichheit. Demgegenüber verbessern die von großen Teilen der SPD favorisierten linkskeynesianischen öffentlichen Investitionsprogramme die Infrastruktur und kommen damit allen zu Gute, sind also eher verteilungsneutral. Einig waren sich beide in der Frage, dass gesamtwirtschaftliche Maßnahmen durch arbeitsmarktpolitische Pro-

47 Vgl. R. Hickel, J. Prieue, *Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt. Zur Kritik der Angebotslehre und Globalsteuerung*, Köln 1989, S. 195.

48 Vgl. M. H. Geyer (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Bd. 6: Bundesrepublik Deutschland 1974–1982, Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten*, Baden-Baden 2008, S. 156.

gramme flankiert werden müssten, um Problemgruppen am Arbeitsmarkt wieder in das Erwerbsleben zu integrieren.

So ist die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Jahre 1977 bis 1982 durch einen policy-mix gekennzeichnet: Neben vielen steuerlichen Entlastungen zur Förderung der gewerblichen Investitionen, des Mietwohnungsbaus und von Energiesparmaßnahmen, die die Unternehmer begünstigten, wurden auch das Kindergeld und das Wohngeld erhöht, Maßnahmen, die vor allem Haushalte mit geringen Einkommen entlasteten. Hinzu kamen mehrere Arbeitsmarktprogramme.<sup>49</sup>

Eine der vielen Maßnahmen soll jedoch hervorgehoben werden: das am 23.3.1977 beschlossene Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP). Es unterschied sich von den insgesamt 36 Mini-Konjunkturprogrammen, die in der Zeit von 1967 bis 1982 auf den Weg gebracht wurden, weil es von vornherein längerfristig angelegt und mit einem deutlich höheren Volumen ausgestattet war. Es sah zusätzliche, sich auf vier Jahre verteilende staatliche Ausgaben von ca. 16 Mrd. DM vor, die ins Verkehrssystem, die Energieversorgung, die Wasserwirtschaft, die Wohnumwelt und die Berufsbildung gelenkt wurden.<sup>50</sup> Die führenden Wirtschafts-

forschungsinstitute bestätigten die positiven Wirkungen auf den Arbeitsmarkt. Nach Schätzung des Rheinisch-Westfälische Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) betrug für das Jahr 1979 der positive Beschäftigungseffekt 50.000 bis 100.000 Erwerbstätige<sup>51</sup>, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) errechnete einen zusätzlich initiierten Arbeitskräftebedarf von 150.000 bis 170.000 Erwerbspersonen<sup>52</sup>. Der Beschäftigungseinbruch der Jahre 1974 bis 1976 in Höhe von 1,2 Millionen konnte bis 1980 fast vollständig ausgeglichen werden. «Wäre nicht das Erwerbspersonenpotenzial seit 1974 aufgrund stark besetzter Nachwuchsjahrgänge und zunehmender Frauenerwerbstätigkeit in etwa gleichem Umfang gestiegen, hätte 1980 wieder Vollbeschäftigung geherrscht»<sup>53</sup>.

49 Aus Platzgründen können die vielen Maßnahmen hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Vgl. dazu die Übersicht C 11 in R. Hickel / J. Prieue, a.a.O., S.187 ff.

50 Siehe im einzelnen Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 33 vom 30.3.1977 sowie K. Wegner: *Entstehung und Wirkung des öffentlichen Zukunftsinvestitionsprogramms 1977/81 als Modell für mehr Beschäftigung und Wachstum in der Zukunft*, in: G. Kurlbaum, U. Jens (Hg.): *Beiträge zur sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik*, Bonn 1983; S.127 ff. Dank intensiver Beteiligung der Gemeinden erreichte das Programm später ein Volumen von insgesamt 20 Mrd. DM.

51 Vgl. R. Rau, Die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung bis 1979 – Simulationsrechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, in: *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung* Jg. 28 (1977).

52 Vgl. DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Welchen Beitrag hat die Finanzpolitik zum Aufschwung 1978/79 geleistet? in: *DIW-Wochenbericht* 11/1980.

53 W. Klauer: Mit Nachfragepolitik gegen Konjunkturlaute und drohende Wirtschaftskrise? in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 10/2001, S. 564 ff. – Selbst ein scharfer Kritiker der Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen Koalition wie Harald Scherf räumt ein: «Wir wollen die Erfolge nicht übersehen: immerhin gelingt es, zwischen 1976 und 1980 die Zahl der Beschäftigten um gut 1 Mio. wieder zu steigern (...).» H. Scherf: *Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969–1982*, Göttingen 1986, S. 51. – Claus-Martin Gaul hielt es dagegen nicht für nötig, in seiner «Expertise» für die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages die empirischen Schätzungen überhaupt zu erwähnen. Siehe C.-M. Gaul: *Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und*

### Zweite Ölkrise und Lambsdorff-Papier

Die zweite Ölkrise beendete den gut in Gang gekommenen Aufschwung. Äußerer Anlass für die erneute Ölverteuerung war das Ende der Monarchie im Iran unter Schah Mohammad Reza Pahlavi und der kurz darauf beginnende Iran-Irak-Krieg. Die politische Unsicherheit bewirkte erneut eine Verknappung der Ölmenge auf dem Weltmarkt und exorbitante Preissteigerungen. Von 1978 auf 1979 stieg der Ölpreis um mehr als das Doppelte von 12,79 US-Dollar/Barrel auf 29,19 US-Dollar/Barrel. 1980 folgte ein weiterer Sprung auf 35,52 US-Dollar.

Das Wirtschaftswachstum, das 1979 noch 4,2% betragen hatte, ging in den Folgejahren auf 1,4% (1980) und 0,5% (1981) zurück. 1982 schrumpfte die Wirtschaft um 0,4%. Die Zahl der Arbeitslosen, die in den Jahren 1978 bis 1980 deutlich unter der Millionengrenze gelegen hatte, stieg 1981 auf fast 1,3 Millionen an, was einer Arbeitslosenquote von 5,3% entsprach. Auch die Verbraucherpreise stiegen kräftig: um 4,1% (1979), 5,5% (1980) und um fast 6% (1981).

Zur schwachen Wirtschaftsentwicklung kam ein schnell steigender Dollarkurs von 1,82 DM (1979) auf 2,42 (1981), der die Importe nicht nur des Öls, sondern auch anderer Rohstoffe verteuerte und so zum Anstieg der Inflation im Inland beitrug. In den Jahren 1979 bis 1981 gab es außerdem ein hohes Leistungsbilanzdefizit, 1980 von fast 30 Mrd. DM. Vor dem Hintergrund der anziehenden Inflationsraten hatte die Bundesbank den Diskontsatz 1979 von drei auf 6% und 1980 auf 7,5% erhöht. Die Renditen öffentlicher Anleihen stiegen auf

10,2%. Insbesondere Letzteres engte den finanzpolitischen Handlungsspielraum zusehends ein: Bei derart hohen Zinsen am Kapitalmarkt wäre es für den Staat zu teuer geworden, ein weiteres Konjunkturprogramm über Verschuldung zu finanzieren.

Zu diesen ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen trat nach der Bundestagswahl 1980 noch eine veränderte politische Konstellation. Der polarisierende Wahlkampf zwischen Helmut Schmidt und seinem Herausforderer Franz-Josef Strauß hatte noch zu einem Schulterchluss zwischen FDP und SPD geführt – die FDP warb auf ihren Plakaten mit der Parole «Diesmal geht's ums Ganze. Für die Regierung Schmidt/Genscher, gegen Alleinherrschaft einer Partei, gegen Strauß.» Als Strauß nach der verlorenen Bundestagswahl seine Ambition, Bundeskanzler zu werden, aufgab und bayerischer Ministerpräsident blieb, eröffnete sich für die FDP eine weitere Machtopption: eine Koalition mit der CDU/CSU. Gleichwohl hielt die FDP erst mal an der sozial-liberalen Koalition fest.

Die Gegnerschaft zu Franz-Josef Strauß hatte vor der Bundestagswahl 1980 alle Kräfte innerhalb der SPD und der Gewerkschaften unter dem gemeinsamen Ziel: «Stoppt Strauß!» zusammengeschweißt. Als sich mit dem Ergebnis der Bundestagswahl die «Gefahr Strauß» erledigt hatte, änderten Teile der Gewerkschaften ihren Kurs gegenüber der Regierung und organisierten 1981 Demonstrationen gegen weitere Kürzungen im Sozialbereich.<sup>54</sup>

Waren nach der ersten Ölkrise die Konjunkturprogramme ein Mix aus angebots-

*Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, WD 5 – 3010 – 009/09.*

<sup>54</sup> Vgl. B. Faulenbach: *Das sozialdemokratische Jahrzehnt. Von der Reform euphorie zur Neuen Unübersichtlichkeit. Die SPD 1969–1982*, Bonn 2011, S. 728f.

Hermann Adam

und nachfrageorientierten Maßnahmen, wurden jetzt im Rahmen der sog. Haushaltsoperation '82 und der Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität umfangreiche steuerliche Förderungen der Unternehmen beschlossen.<sup>55</sup> Diese Fördermaßnahmen gingen einher mit Kürzungen u. a. bei den Personalausgaben im Öffentlichen Dienst, beim Kindergeld und beim Wohngeld und Erhöhungen bei der Tabaksteuer, der Branntweinsteuer und des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung.<sup>56</sup>

Die SPD hatte aus Gründen der «sozialen Symmetrie» eine Ergänzungsabgabe in die Diskussion gebracht: eine zeitlich befristete Steuer, die insbesondere jene Gruppen zahlen sollten, die von den Haushaltskürzungen wenig oder gar nicht betroffen waren. «Doch die Fraktion der FDP raste vor Wut auf die SPD»<sup>57</sup>, als diese im Juli 1981 den Vorschlag einbrachte. Vermutlich zur Beruhigung seiner Parteibasis schrieb der FDP-Vorsitzende und Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher einen Brief (später Wendebrief genannt) an die Mitglieder der Füh-

rungsgremien und die Mandatsträger der FDP, in dem er auf einen endgültigen Verzicht der SPD auf die Ergänzungsabgabe hoffte, «damit die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft nicht länger durch die Ungewissheit über weitere zukünftige Belastungen beeinträchtigt wird.»<sup>58</sup> Auch wenn Genscher es in diesem Brief nach wie vor für möglich hielt, mit der SPD die Aufgabe der Konsolidierung des Bundeshaushalts zu lösen, so belegt diese Reaktionen eindeutig: Die FDP war nicht länger bereit, mit der SPD Kompromisse einzugehen. Eine wachsende Mehrheit in der FDP wollte in der Wirtschaftspolitik «mehr FDP», und das hieß, anders als 1969 zu Beginn der sozial-liberalen Koalition: Haushaltskonsolidierung und keine staatlichen Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme mehr.

Auf Wunsch des Bundeskanzlers wurde im Finanzministerium, an dessen Spitze seit 28. April 1982 nach dem Wechsel Hans Matthöfers ins Postministerium Manfred Lahnstein<sup>59</sup> rückte, ein Papier erstellt, das die schwierige Lage beurteilt und die Handlungsmöglichkeiten analysiert. In weiten Teilen nahm diese «Denkschrift»<sup>60</sup> das

55 Die degressiven Abschreibungen für bewegliche Güter wurden ab 1.1.1982 von 25 auf 30% und auf 5% für Betriebsgebäude erhöht. Außerdem wurde eine Investitionszulage in Höhe von 10% für bewegliche Güter des betrieblichen Anlagevermögens und für Betriebsgebäude (in der Zeit vom 1.1.-31.12.1982 bestellt oder mit der Herstellung begonnen) gewährt. Vgl. Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22.12.1981, BGBl. I, Nr. 58/1981, S. 1523, hier S. 1537 sowie Gesetz über steuerliche und sonstige Maßnahmen für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität (Beschäftigungsförderungsgesetz - BeschäftFG) vom 3.6.1982, BGBl. I, Nr. 19/1982, S. 641.

56 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: *Jahresgutachten 1981/82*, Texttabelle 30.

57 G. Verheugen: *Der Ausverkauf. Macht und Verfall der FDP*, Hamburg 1984, S. 122, zit. nach M.H. Geyer: *Geschichte der Sozialpolitik (...)*, a.a.O., S. 178.

58 H.-D. Genscher in: *freie demokratische korrespondenz (fdK)*, Ausgabe 130/20.8.1981, S. 3.

59 Manfred Lahnstein, seit 1959 SPD-Mitglied, begann als Referent beim DGB-Bildungswerk «Arbeit und Leben», war von 1965–1967 DGB-Vertreter für Wirtschaft beim Europäischen Gewerkschaftsbund, danach Mitglied des Stabs bei EG-Vizepräsident Wilhelm Haferkamp in Brüssel. 1973 wurde er Abteilungsleiter Wirtschaft im Bundeskanzleramt, 1974 Leiter der Grundsatzabteilung und 1977 Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. 1980 machte ihn Helmut Schmidt zum Kanzleramtschef.

60 So bezeichnet Werner Abelshauser das Papier, das sich im Archiv der sozialen Demokratie befindet und das er ausführlich zitiert. Vgl. zum Folgenden W. Abelshauser: *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 460, Bonn 2005, S. 442 ff.

spätere Lambsdorff-Papier vorweg, das zum Ende der sozial-liberalen Koalition führte. In der Lahnstein-Denkschrift finden sich Sätze wie «(...) die Eigeninitiative der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer zu unterstützen, ihren Bildungswillen und ihre Mobilitätsbereitschaft zu stärken (...) und die missbräuchliche und nicht gerechtfertigte Inanspruchnahme von Leistungen zu unterbinden (...) scharfe Reduzierung der Anspruchsberechtigten des Kurzarbeitergeldes, Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung bei Arbeitsaufnahme»<sup>61</sup> – Vorschläge, die allesamt in der SPD nicht mehrheitsfähig waren, aber in vielen Punkten der späteren Agenda 2010 von Gerhard Schröder ähnelten.

Der Kanzler und die SPD-Bundesminister waren jetzt von allen Seiten von Gegnern und Kritikern umzingelt.<sup>62</sup> Der Koalitionspartner FDP, obwohl intern auch im Richtungsstreit zwischen Fortsetzung oder Wechsel der Koalition, steuerte den Bruch der Koalition an. Der linke Flügel der SPD-Bundestagsfraktion und große Teile der Gewerkschaften rebellierte gegen den Sozialabbau und forderten ein Konjunkturprogramm, finanziert durch eine Ergänzungsabgabe der Besserverdienenden. Das war aber weder mit dem Koalitionspartner FDP, noch mit dem CDU/CSU-dominierten Bundesrat zu machen. Eine höhere Verschuldung zur Finanzierung eines Konjunktur-

programms schied wegen der hohen Zinsen und der damit verbundenen längerfristig hohen Belastung des Staatshaushalts aus. Zudem wurde in großen Teilen der ökonomischen Fachwissenschaft die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen zunehmend in Frage gestellt.<sup>63</sup>

In dieser ausweglos scheinenden Situation beauftragte Helmut Schmidt am 30. August 1982 FDP-Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff, eine Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums zur augenblicklichen wirtschaftlichen Lage vorzubereiten. Diese Stellungnahme legte der Wirtschaftsminister am 9. September 1982 vor.<sup>64</sup> Darin nannte Lambsdorff als Ursache für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten die nicht überzeugende Konsolidierungspolitik, die in der deutschen Wirtschaft weit verbreitete Resignation und Zukunftspessimismus hervorgerufen und trotz kräftiger Expansion der Auslandsnachfrage nicht zu einer Aufwärtsentwicklung der Binnenwirtschaft geführt hätten. Als Probleme sah er den gravierenden Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote (Anteil der Investitionen am BIP), den starken Anstieg der Staatsquote (Anteil der Staatsausgaben am BIP), den tendenziellen Anstieg der Abgabenquote (Anteil der Steuern und

und M.H. Geyer (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Bd. 6: 1974–1982. Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 2008, S. 105 ff., S. 169 ff. und S. 181 f.

61 Zit.nach M.H. Geyer, A.a.O., S. 170.

62 Eine Analyse der Vetospieler-Konstellationen mit Übersichten, wie sehr sich die einzelnen Akteure gegenseitig blockierten, liefert J. Kiesow: *Wirtschaftskrisen in Deutschland. Reaktionsmuster von Vetospielern und Agendasetzern*, Wiesbaden 2015.

63 So z. B. vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Siehe Tz. 247 seines *Jahresgutachten 1981/82*: «Es hat sich also gezeigt, dass in einer zum Ausland hin offenen Wirtschaft einer expansiven Finanzpolitik wegen der Reaktionen der Kreditgeber auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten enge Grenzen gezogen sind. Die Gefahr, dass eine solche Finanzpolitik Inflation und Rezession in sich birgt, ist erneut offenbar geworden.»

64 Vgl. Otto Graf Lambsdorff: *Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, Neue Bonner Depesche vom 9.9.1982.

Hermann Adam

Sozialabgaben am BIP) und den tendenziellen Anstieg der Kreditfinanzierungsquote der öffentlichen Haushalte (Anteil der öffentlichen Defizite am BIP).

Zur Überwindung der Vertrauenskrise enthielt das Papier einen langen Maßnahmenkatalog, vor allem Kürzungen und Verschlechterungen im sozialpolitischen Bereich wie z.B. Senkung des Arbeitslosengeldes und Begrenzung auf ein Jahr, Einführung von Karenzzeiten, Streichung des Mutterschaftsurlaubsgeldes, Kürzungen des Wohngelds, Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln, Abschläge bei Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze, Berücksichtigung des steigenden Rentneranteils in der Rentenformel, Karenztage und Abschläge bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Diese Liste ist keineswegs vollständig. Nachdem das Lambsdorff-Papier in der Öffentlichkeit war, ging es mit der sozial-liberalen Koalition schnell zu Ende. Am 17. September 1982 verkündete Helmut Schmidt den Rücktritt der FDP-Minister und regierte bis zum konstruktiven Misstrauensvotum am 1. Oktober 1982 als Minderheitsregierung. Damit ging die bisher in Deutschland längste sozialdemokratische Regierungsperiode auf Bundesebene zu Ende.

## Bilanz

Natürlich sollte die Bilanz der sozial-liberalen Koalition nicht allein an der Wirtschafts- und Finanzpolitik gemessen werden. Die Ost- und Entspannungspolitik Willy Brandts, die Sozialpolitik von Walter Arendt und Herbert Ehrenberg, die Rechtspolitik von Gerhard Jahn und Hans-Jochen Vogel stehen ohne jeden Zweifel auf der Habenseite der Bilanz.<sup>65</sup> Ziel

<sup>65</sup> Eine Übersicht über wichtige innere Reformen in der ersten Hälfte der sozial-liberalen Zeit fin-

dieses Beitrags ist es aber, die Wirtschafts- und Finanzpolitik zu analysieren und daraus Lehren für die Zukunft abzuleiten.

Zur Habenseite gehört auf jeden Fall die Verbesserung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer. So hat sich die beschäftigtenstrukturereinigte Lohnquote – der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen – von 61,4% (1969) auf 65,2% (1982) erhöht (siehe Abb. 3). Ebenso ist der Anteil der oberen 10% der Einkommensbezieher am Volkseinkommen im gesamten Zeitraum nicht gewachsen.<sup>66</sup> Die Schere zwischen Arm und Reich hat sich, anders als in den Jahrzehnten danach, nicht geöffnet.

Ebenfalls auf der Habenseite der Bilanz steht – wie oben geschildert – die erfolgreiche Überwindung des Beschäftigungseinbruchs nach der ersten Ölkrise. Das Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) ist bis heute ein Musterbeispiel dafür, wie ein auf mehrere Jahre ausgerichtetes staatliches Ausgabenprogramm, das gleichzeitig strukturpolitische Ziele verfolgt und deshalb auch als Strukturkeynesianismus bezeichnet wurde, positiv auf Beschäftigung und Wachstum wirken kann. Am Ende der sozial-liberalen Koalition hatte Deutschland trotz des ölpreisbedingten Konjunkturreinbruchs mit 6,9% niedrigste Arbeitslosenquote.<sup>67</sup> – für eine sozial-

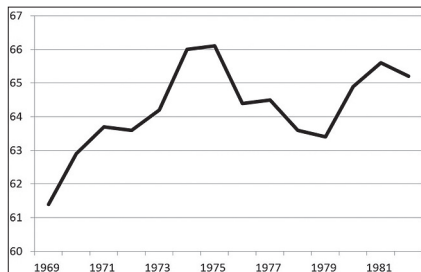
det sich bei M.G. Schmidt: *Die »Politik der inneren Reformen« in der Bundesrepublik Deutschland 1969–1976*, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 2/1978 S. 201 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Ch. Anselmann: *Spitzeneinkommen und Ungleichheit. Die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung in Deutschland*, Marburg 2013, S. 188 f.

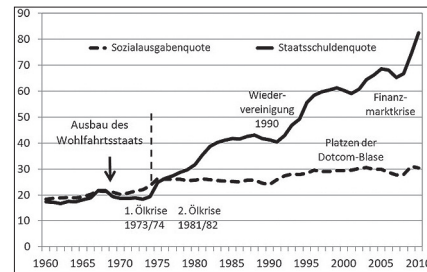
<sup>67</sup> Die Arbeitslosenquoten anderer Länder: Frankreich 8,9%, USA 9,7%, Italien 10,5%, Großbritannien 11,3%, die Niederlande 12,0 und Belgien 13,2%. (Zahlen für 1982 nach Sachverständigenratsgutachten 1983/84, Tabelle 1)



## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen



3 Lohnquote (Beschäftigtenstruktur 1960) in %  
[Quelle: Sachverständigenratsgutachten 1985/86, Texttabelle 7]



4 Staatsschulden- und Sozialausgabenquote in %  
[Quelle: BMA und BMF]

demokratische Regierung in derart schwierigem wirtschaftlichen Umfeld auf jeden Fall ein großer (wenn auch relativer) Erfolg.<sup>68</sup>

Als Negativpunkt wird der sozial-liberalen Koalition von ihren Kritikern gern die gewachsene Staatsverschuldung angelastet. Sie wird häufig mit der Expansion des Sozialstaates in Verbindung gebracht. Abbildung 4 zeigt jedoch: Die Staatsschuldenquote (der Anteil der Staatsschulden am BIP) blieb bis 1974 trotz der expansiven Sozialpolitik weitgehend konstant. Sie stieg erst 1975 mit der ersten Ölkrise an und machte mit der zweiten Ölkrise einen weiteren Sprung nach oben, obwohl die Sozialausgabenquote (Anteil der Sozialausgaben am BIP) seit 1975 annähernd konstant blieb. Der Anstieg der Staatsschulden hängt also mit den beiden exogenen Öl-Schocks und nicht mit einer Ausuferung des Sozialstaats zusammen. Mit einer Staatsschuldenquote von nur 38,7% (1982) war die Verschuldung am Ende der sozial-liberalen Koalition keinesfalls dramatisch hoch.<sup>69</sup> Heute wird eine Staatsschul-

denquote von 60% als vertretbar angesehen (Maastricht-Kriterium).

Die durchaus vorzeigbare Bilanz der sozial-liberalen Koalition war weder für den erstarkten Wirtschaftsflügel der FDP, noch für den linken Flügel der SPD ein hinreichender Grund, das Bündnis fortzusetzen. In beiden Parteien gewannen diejenigen Kräfte, die die sozial-liberale Koalition – wenn auch aus unterschiedlichen Motiven – beenden wollten, die Oberhand. Das von Graf Lambsdorff vorgelegte Papier war eine gezielte Provokation der SPD mit dem Ziel, die Regierung zu beenden. Für den linken Flügel der SPD war jeder weitere Einschnitt ins soziale Netz tabu. Unter Umständen hätte man sich mit der FDP auf ein weiteres, stark wachstumsorientiertes, auf die privaten Investoren ausgerichtetes und damit die Unternehmen begünstigendes Konjunkturprogramm einigen können, wenn die SPD bereit gewesen wäre, bei den Sozialleistungen nochmal zu kürzen. Wenn aber auf beiden

68 Einen guten Vergleich der sozialdemokratischen Politiken jener Zeit liefert F.W. Scharpf: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das «Modell Deutschland» im Vergleich*, Frankfurt a.M. 1987

69 So sieht das selbst Harald Scherf, der die sozial-liberalen Koalition hart kritisiert: ««Nach unserer Mei-

nung war die Schuldenzunahme der Sozial-Liberalen Koalition objektiv ungefährlich, hatte aber Vertrauensverluste zur Folge, die sehr relevant waren.» H. Scherf, a.a.O., S. 100. Zur Bewertung der Staatsverschuldung siehe H. Adam: *Von der Inflationsphobie bis zur «schwarzen Null»*, in: *Wirtschaftsdienst*, Heft 7/2016, S. 492 ff.

Hermann Adam

Seiten der Wille zum Kompromiss fehlt, gibt es für gemeinsames Regieren keine Grundlage mehr.

Was hat der Bruch der sozial-liberalen Koalition der FDP und der SPD gebracht? Inzwischen ist bekannt, wie die Geschichte weiter verlaufen ist.

Die FDP hat sich damit weitere 16 Jahre Regierungsbeteiligung gesichert. Wer sich allerdings in der FDP-Anhängerschaft vom Wechsel des Koalitionspartners eine grundsätzliche Wende in der Wirtschaftspolitik erhofft hat, wurde enttäuscht. Lars P. Feld stellte im Rückblick fest: «Der F. D. P. gelang es in sechzehn Jahren der Regierungsverantwortung mit der CDU/CSU kaum, ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen umzusetzen».70 Während der gesamten Kohl-Ära spielte das Lambsdorff-Papier keine Rolle mehr. Das zeigt: So ernst hat der Graf das alles nicht gemeint. Vieles war offenbar doch verhandelbar, aber die FDP schien es leid zu sein, mit einer SPD zusammen zu arbeiten, die ihren linken Flügel nicht (mehr) im Griff hatte.

Für die SPD bedeutete das Ende der sozial-liberalen Koalition viele Jahre politische Bedeutungslosigkeit auf Bundesebene. Für sie gab es in den folgenden vier Bundestagswahlen keine reale Machtoption. Der linke SPD-Flügel, über das Ende der sozial-liberalen Koalition eher erfreut als entsetzt,

schien (wieder mal) zu hoffen, eine konservativ-liberale Regierung würde eine derart unsoziale Politik betreiben, dass die Wähler in großen Scharen der SPD zulaufen. Doch das war und ist eine Illusion. Erstens hat die Politik der Union nie zu einer massenhaften Verelendung der Bevölkerung geführt, die eine revolutionäre Umbruchstimmung ausgelöst hat. Zweitens gibt es in der deutschen Wählerschaft keine strukturelle linke Mehrheit, schon gar nicht für «systemüberwindende Reformen».71 Die SPD hat daraus 1959 die einzig richtige Konsequenz gezogen und mit dem Godesberger Programm ihren Frieden mit dem Kapitalismus geschlossen. Von Anbeginn der sozial-liberalen Koalition haben jedoch die Parteilinke und die Jusos versucht, Godesberg links zu interpretieren.72

Über die negativen Auswirkungen der ständigen innerparteilichen Flügelkämpfe während der sozial-liberalen Koalition auf Öffentlichkeit und Wählerverhalten hat Bernd Faulenbach in seinem Werk bereits das Nötige geschrieben.73 Nach 16 langen Jahren Helmut Kohl gelang es Gerhard Schröder 1998 endlich wieder, im Wahlkampf mit dem alten Satz von Willy Brandt «Wir wollen nicht alles anders, aber vieles

70 L. P. Feld: *Zur Bedeutung des Manifests der Marktwirtschaft oder: Das Lambsdorff-Papier im 31. Jahr*, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik Nr. 13/9, Freiburg 2013, S. 2. Ähnlich aus politikwissenschaftlicher Sicht R. Zohlnhöfer: *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998*, Opladen 2001, S. 173: «Insofern lässt sich also für die Periode von 1982 bis 1989 festhalten, dass (...) nur bescheidene Politikwechsel durchgesetzt werden konnten.»

71 Die sozial-liberale Koalition wurde 1969 möglich, weil die NPD knapp an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert und CDU/CSU dadurch die absolute Mehrheit verfehlt haben. Das Wahlergebnis 1972 war ein Votum für die Friedens- und Ostpolitik Willy Brandts und kein Votum gegen den Kapitalismus!

72 Vgl. die Darstellung bei B. Faulenbach: *Das sozialdemokratische Jahrzehnt*, a.a.O., S. 329 ff. – Zu den Jusos der damaligen Zeit siehe Artikel «Jungsozialisten: Schwein geschlachtet», *Der Spiegel* Nr. 51/1969, S. 31 ff. sowie die Bundeskongressbeschlüsse der Jungsozialisten 1969-1976, hg. vom Bundesvorstand der Jungsozialisten, o.J.

73 Vgl. dazu sein *Kap. VIII Auseinandersetzungen um Selbstverständnis und politische Strategie*, S. 329 ff, hier insbes. S. 363 ff.

## Zwischen ökonomischen Zwängen und Systemveränderungswünschen

besser machen»<sup>74</sup> das Vertrauen bürgerlicher Wähler zu gewinnen, deren Stimmen für ein gutes Abschneiden der SPD unverzichtbar sind (frühere Schiller-Wähler), die aber sicher vor sozialistischen Experimenten sein wollen. Seine Feststellung, es gebe keine linke oder rechte Wirtschaftspolitik mehr, sondern nur noch eine moderne oder unmoderne<sup>75</sup>, war ebenso eine gute vertrauensbildende Maßnahme gegenüber dieser Wählergruppe.

Doch aus dem Ende der sozial-liberalen Koalition scheint das linke Lager in Deutschland wenig gelernt zu haben. Anders als noch in den 1970er-Jahren werden die Richtungskämpfe heute nicht mehr nur innerparteilich, sondern auch zwischenparteilich zwischen SPD und Linkspartei ausgetragen. Das hat zu einem erheblichen Vertrauensverlust bei Wählern geführt, die sich vom marktwirtschaftlichen Reformkurs Gerhard Schröders angesprochen fühlten und 1998 SPD gewählt haben. So hat die SPD bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005 zusammen knapp 2,2 Millionen Wäh-

ler an CDU/CSU und FDP verloren, an die LINKE dagegen nur rund 1,3 Millionen.<sup>76</sup> 680.000

Die Konsequenz aus den Erfahrungen der sozial-liberalen ebenso wie aus der jüngsten rot-grünen Ära für die programmatische Erneuerung der SPD kann nur lauten: Die SPD braucht ein Godesberg 2.0, das Interpretationsmöglichkeiten in Richtung einer Überwindung des kapitalistischen Systems ausschließt und sich klar zu einem «guten Kapitalismus»<sup>77</sup> oder auch «sozialen Kapitalismus»<sup>78</sup> bekennt. Und sie braucht wieder ökonomisch versierte Experten wie Karl Schiller und Helmut Schmidt, die auf eine Balance zwischen Markt und Lenkung achten, die langfristige Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen stets im Auge behalten und – das ist besonders wichtig – auf die die Partei auch hört. Und sie braucht auf allen Ebenen Mitglieder, die zumindest so viel von Ökonomie verstehen, dass sie das sozial Erwünschte und das ökonomisch Machbare voneinander trennen können.

74 W. Brandt: *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960–1975*, München 1978, S. 47, zit. nach J. Raschke, R. Tils: *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, 2. Aufl., Wiesbaden 2014, S. 433.

75 *Der Spiegel* Nr. 21/1997, S. 92.

76 Die Zahlen stammen aus den Wählerwanderungsanalysen von infratestdimap.

77 Vgl. S. Dullien, H. Herr, Ch. Kellermann: *Der gute Kapitalismus... und was sich dafür nach der Krise ändern müsste*, Bielefeld 2009.

78 P. Collier: *Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft*, München 2019.