

Friderichs, Hans; Erhard, Ludwig; Schmidt, Helmut

Article — Digitized Version

## Wirtschaftspolitik gestern und heute

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Friderichs, Hans; Erhard, Ludwig; Schmidt, Helmut (1974) : Wirtschaftspolitik gestern und heute, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 5, pp. 229-238

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134678>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

### Terms of use:

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

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

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

## Wirtschaftspolitik gestern und heute

Die Bundesrepublik Deutschland wird in diesem Monat 25 Jahre alt. Wie haben sich Aufgabenstellung und Probleme der Wirtschaftspolitik in dieser Zeit geändert? Stellung nehmen Hans Friderichs, Ludwig Erhard und Helmut Schmidt.

### Wandel der Leitbilder

Hans Friderichs, Bonn

In den mehr als zwei Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich das wirtschaftspolitische Leitbild mehrfach spürbar gewandelt. Die junge Republik trat 1948/49 an mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das bis zu einer Phase des Stilverfalls Mitte der 60er Jahre nahezu unangefochten galt. Mit der Übernahme dieses Leitbildes, das „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs“ verband (Müller-Armack), wurde in unserem Lande der „selbständige Mensch“ zum Ziel der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Ordnungspolitik des Staates.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft setzt als Idee den freiheitlichen Rechtsstaat voraus; die marktwirtschaftliche Ordnung ermöglicht und sichert diesen aber zugleich auch. Dies ist der Kern dessen, was Eucken die Interdependenz der Ordnungen nannte. Die Soziale Marktwirtschaft beanspruchte mehr zu sein, als eine bloße Rezeptionsammlung für die effiziente Organisation der Wirtschaft. Als charakteristische Grundelemente erscheinen mir heute vier Dinge:

☐ die individuelle Freiheit des Menschen als ordnungspolitisches Grundprinzip, die durch die Wettbewerbsordnung als konstituierendes Element ge-

sichert wird; Wettbewerb plus Marktwirtschaft als nicht autoritäres System sozialer Kontrolle;

☐ eine Gesellschaftspolitik, die sich um die Schaffung und Sicherung von freiheitlichen und sozialen Lebensbedingungen bemüht;

☐ eine kompensatorische Konjunkturpolitik mit quantitativ offenem Zielhorizont; die Konjunkturpolitik beschränkt sich neben ad-hoc-Maßnahmen im Bereich der handelspolitischen Liberalisierung im Prinzip auf Geld- und Kreditpolitik;

☐ für jegliche Maßnahmen zur Ergänzung und Korrektur der Marktprozesse – nicht Lenkung

der Wirtschaftsprozesse — gelten zwei Interventionskriterien: prozeßpolitisch das Prinzip der Zielkonformität, ordnungspolitisch das der Marktkonformität.

### Regeln der Konfliktaustragung

Die Soziale Marktwirtschaft, die uns in der Vergangenheit die solide ökonomische Basis verschafft hat, von der aus heute Reformen erst denkbar sind, war als ein politisches Programm konzipiert und wurde damals auch so verstanden. Es war keine auf einen eindimensionalen Interessengegensatz festgelegte Konzeption, die auf kollektive, von allen Gruppen gemeinsam zu verfolgende Ziele fixiert war. Vielmehr sollte die Soziale Marktwirtschaft dem Ausgleich der Interessenvielfalt dienen; dazu die gemeinsamen Regeln der Konfliktaustragung.

Realisierungsetappen waren die Schaffung der Wettbewerbsordnung mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (1957), die Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes (1952), die Rentenreform von 1957 und die außenwirtschaftliche Liberalisierung und volle Konvertibilität der D-Mark 1958. Hinzu kam mit der Sparförderung und der versuchsweisen (Teil-)Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen in den frühen 60er Jahren ein Anlauf zur Vermögensbildung breiter Schichten.

### Begünstigende exogene Faktoren

Der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft Indessen war nicht denkbar ohne die Gunst einer Reihe exogener Faktoren, wie das anfänglich unbegrenzte Arbeitskräftepotential infolge des Flüchtlingszustroms, die grundlegende Modernisierung des Produktionsapparates nach der Totalzerstörung, die amerikani-

sche Wirtschaftshilfe, die relativ schwachen konjunkturellen Ausschläge und die dem Investitionsklima sehr förderliche politische Stabilität im Innern. Einige Zusammenhänge kurz in Stichworten: Ohne Auslandshilfe kein Import von Rohstoffen und Nahrungsmitteln, kein rascher Abbau des Zahlungsbilanzdefizits; ohne Konvertibilitätsbeschränkungen im Festkurssystem von Bretton Woods keine volle Effizienz der Notenbankpolitik.

Vielleicht deshalb, weil der Konsens über das wirtschaftspolitische Leitbild sehr weitgehend war und die Erfolge für sich sprachen, wurde die dama-

lige Transparenz der Wirtschaftspolitik als genügend empfunden.

### Notwendigkeit eines neuen Leitbildes

Im Verständnis von Wissenschaft und Politik begann die Ära eines neuen Leitbildes im Jahre 1967 mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Damit wurde die Wirtschaftspolitik dazu verpflichtet, als gleichrangige Ziele anzustreben:

- ☐ ein stetiges und angemessenes Wachstum,
- ☐ einen hohen Beschäftigungsgrad,
- ☐ die Stabilität des Preisniveaus sowie
- ☐ das außenwirtschaftliche Gleichgewicht.

Diese „Neue Wirtschaftspolitik“ war der Versuch, die Wirtschaftspolitik transparenter zu machen und sie gesellschaftlichen Handlungszwängen zu unterwerfen, nachdem sich Ausgangs der Ära Erhard mehr und mehr herausgestellt hatte, daß der konventionelle Ansatz den sich ändernden Verhältnissen nicht mehr gerecht wurde.

Nach dem Übergang zur vollen Konvertibilität in den westlichen Industriestaaten wurde die monetäre Politik vom Ausland her mehr und mehr durchkreuzt. Für einen kombinierten Einsatz von Geld-, Finanz- und Außenwirtschaftspolitik war das damalige Instrumentarium zu beschränkt. Hinzu kam die merkliche Verringerung der Produktionselastizität der Wirtschaft seit 1960, als Wachstum im wesentlichen nur noch durch weiteren Produktivitätsfortschritt möglich wurde. Denn bei rückläufiger Arbeitszeit stagnierte das Arbeitspotential. Mit zunehmender Verknappung der Arbeitskräfte begann der Verteilungskampf, der zu einer entscheidenden Verhärtung des sozialen Klimas führte. Partikular-

### Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Dr. Hans Friderichs, 42, FDP - Bundestagsmitglied, ist seit 1972 Bundesminister für Wirtschaft in Bonn.*

*Prof. Dr. Ludwig Erhard, 77, MdB der CDU, war von 1949 bis 1963 Bundesminister für Wirtschaft. Von 1963 bis 1966 amtierte er als Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland.*

*Helmut Schmidt, 55, SPD-Bundestagsmitglied, ist seit 1972 Bundesminister der Finanzen in Bonn. Von 1969 bis 1972 war er Bundesverteidigungsminister.*

interessen konnten sich mehr und mehr durchsetzen.

Kern der neuen Wirtschaftspolitik, die damals als Übergang von der „naiven“ zur „aufgeklärten“ Wirtschaftspolitik gefeiert wurde, ist die Globalsteuerung. Die Idee ist, die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufgrößen planvoll einer makroökonomischen Beeinflussung zu unterwerfen. Dazu bedarf es numerisch quantifizierter gesamtwirtschaftlicher Zielprojektionen, die verbindliche Orientierungen für alle sozialen Gruppen im Hinblick auf die kollektiv vorgegebenen vier gesamtwirtschaftlichen Ziele darstellen.

Für den Staat selbst steht an dieser Stelle die mittelfristige Finanzplanung. Mit dem Stabilitätsgesetz wurde das dazu benötigte konjunkturpolitische Instrumentarium geschaffen. Als Mittel zur Koordinierung des Gruppenverhaltens wurden Konsultationsgremien ins Leben gerufen wie die Konzertierte Aktion, der Finanzplanungsrat, der Konjunkturrat für die öffentliche Hand und der Konjunkturrat-Kredit. Die Zielprojektion der Regierung wird im Jahreswirtschaftsbericht, dem wirtschaftspolitischen Kursbuch der Regierung für das laufende Jahr, veröffentlicht, zusammen mit der Stellungnahme der Regierung zu dem Jahresgutachten des Sachverständigenrates. Dieses unabhängige Gremium war 1963 gebildet worden und war ebenso wie die frühen Vorläufer des Jahreswirtschaftsberichtes im Verein mit anderen Versuchen, die Konjunkturpolitik auszubauen, ein Vorbote der 1967 versuchten Rationalisierung der Wirtschaftspolitik.

### **Ernüchterung und Besinnung**

Daß dieser Versuch nach Anfangserfolgen nicht die erhofften Erfolge brachte, ist heute weitgehend unbestritten. Mit dem neuen Instrumentarium ge-

lang es rasch, die Rezession 1967 zu überwinden, nicht jedoch den darauffolgenden Boom zu zügeln. Kritiker wie Befürworter der Globalsteuerung sind sich indessen uneins in den Ursachen des enttäuschend geringen Erfolges. Es hilft kaum weiter, auf überhöhte Erwartungen hinsichtlich der Machbarkeit der Wirtschaftspolitik hinzuweisen, die durch das Stabilitätsgesetz in der Öffentlichkeit damals geweckt worden waren.

Die gegenwärtige Ära der Wirtschaftspolitik kann man wohl zutreffend mit Ernüchterung und Besinnung umschreiben. Sieht man von jener in den Geisteswissenschaften verwurzelten Fundamentalkritik an der Neuen Wirtschaftspolitik einmal ab, die deren ursprüngliche Naivität bezüglich der Grenzen des Machbaren auf den rationalistischen Konstruktionismus zurückführt, dann kann es nicht darum gehen, die Globalsteuerung pauschal zu verwerfen. Was vor allem not tut, scheint mir ein neues Rollenverständnis für die beiden wichtigsten Politikbereiche zu sein. Dazu muß bei einer Ursachenanalyse der grundlegenden Probleme angefangen werden.

### **Ursachenanalyse der Probleme**

Erstens: Die Lageanalyse ist überfordert, weil alle statistischen Methoden und ökonomischen Modelle keine so hinreichend genaue Diagnose und treffsichere Prognose erlauben, wie es für eine Konjunkturpolitik erforderlich ist, die vom Ansatz her für sich in Anspruch nimmt, nicht kompensatorisch, sondern antizyklisch zu wirken. Da die Globalsteuerung die zukünftige Entwicklung quantifizieren muß, will sie Globalziele fixieren, steht sie de facto unter einem permanenten Prognosezwang.

Zweitens: Die Probleme der Zielformulierung. Zwar sind die

vier Globalziele berechenbar, aber von den Instrumenten her gesehen sind es alles andere als operationale Ziele. Die Ziele sind nur im theoretischen Modell auf makroökonomischer Ebene steuerbar. In der Realität hat es die Wirtschaftspolitik jedoch mit Millionen einzelner Wirtschaftseinheiten zu tun, die auf den Instrumenteneinsatz anders als modellhaft reagieren können.

Drittens: Die Schwächen des Instrumentariums selbst; sie sind ebenso – wie die Zielproblematik – oft diskutiert worden. Vor allem, es genügt nicht, Hammer und Säge im Kasten zu haben, Stiel und Griff müssen auch handlich sein. Mit anderen Worten: Wer die potentiellen ökonomischen, gesellschaftspolitischen und institutionellen Bedingungen, unter denen die Instrumente gegebenenfalls eingesetzt werden müssen, bei deren Konzipierung nicht genügend berücksichtigt, dann greift der Politiker im Zugzwang lieber nicht in diesen Instrumentenkasten. Auch über die Schwächen der Konzertierte Aktion gibt es haufenweise Untersuchungen. Hervorzuheben ist daneben auch die mangelhafte Koordination der verschiedenen staatlichen Entscheidungsinstanzen, die ohne eine grundlegende Reform im institutionellen Aufbau der Wirtschaftspolitik wohl nicht zu beheben ist.

### **Lehren aus der Entwicklung**

Reflex aller dieser Mängel, so könnte man es zusammenfassen, ist die Malaise, die wir mit der monetären Politik infolge der fehlenden oder zu spät, für zu kurze Zeit erfolgten außenwirtschaftlichen Absicherung erlebt haben. Zwar war in der Theorie nicht unbekannt, daß alle anderen konjunkturpolitischen Instrumente schlecht oder gar nicht greifen, wenn die Geldmenge ungehindert kräftig

expandiert. Doch die Politik hat daraus nicht rechtzeitig die richtigen Konsequenzen gezogen.

Zum anderen haben wir erfahren, daß die Finanzpolitik im Konflikt zwischen dem, was antizyklische Globalsteuerung an Zurückhaltung gebot, und den hochgespannten Erwartungen in der Öffentlichkeit, daß die Versorgung mit öffentlichen Gütern nachhaltig verbessert werde, nicht den zentralen Beitrag zur Lösung des Stabilisierungsproblems leisten konnte. Nicht zuletzt lag dies daran, daß die gesellschaftlichen Gruppen nur sehr begrenzt „mitgezogen“ haben und dadurch dem Staat mehr und mehr Verantwortung aufgebürdet wurde, ohne daß dies den Verteilungskampf entschärfen konnte.

Die Wirtschaftspolitik hat mit dem Stabilitätsprogramm vom Mai 1973 jedoch den Beweis erbracht, daß sie auch heute zu scharfem Zugriff befähigt bleibt. Die Ölkrise im Herbst 1973 ließ die Stabilisierungschancen, die inzwischen am Horizont sichtbar geworden waren, dahinwelken. Immerhin gelang es mit der erzwungenen Kursrevision im Dezember 1973, zusehends größer werdenden Beschäftigungsrisiken erfolgreich vorzubeugen. Die gegenwärtige Politik der mittleren Linie – finanzpolitisch stützend, im monetären Bereich nachhaltig restriktiv – bemüht sich wieder mehr um die Konstanz der Daten und ist nicht zuletzt auch Ausweis dafür, daß die Wirtschaftspolitik besonnener reagiert.

Stärker akzentuiert worden sind aber auch einige Problemstellungen der Wirtschaftspolitik, die in den Jahren zuvor hinter der Dominanz der Globalsteuerung allzu sehr in den Schatten gedrängt wurden. Ich meine damit eine umfassende und planmäßige Energiepolitik, die schon vor dem Ausbruch der Nahostkrise im Bundeswirtschaftsministerium konzipiert und formuliert wurde und nun, im Lichte der Erfahrungen des vergangenen halben Jahres, fortgeschrieben und ergänzt wird. Über die Energiepolitik hinaus haben sich neue Problemstellungen in der Sicherung unserer gesamten Rohstoffversorgung ergeben, die entsprechende Anstrengungen der Wirtschaftspolitik erforderlich machen. Neben der Glo-

## **VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG**

### **NEUERSCHEINUNG**

**Franz Jürgen Jäger**

### **KOOPERATION ODER KONFRONTATION GATT-RUNDE 1973**

Die Deklaration von Tokio, das Abschlußdokument der zum Auftakt der GATT-Runde 1973 tagenden Ministerkonferenz, dämpfte die hochgespannten Erwartungen, die an die neue Liberalisierungsrunde geknüpft worden waren. Die vorliegende Studie untersucht, welche Erfolgsaussichten die jetzt laufenden GATT-Verhandlungen haben. Dabei werden auf der Grundlage von umfangreichem empirischem Material die Verhandlungspositionen der Hauptpartner (EWG, USA, Japan, Entwicklungsländer) analysiert. Vor dem Hintergrund der vorherrschenden handelspolitischen Probleme sowie der unterschiedlichen Interessenlagen der Verhandlungspartner wird eine Prognose über die zu erwartenden Ergebnisse der GATT-Verhandlungen gegeben.

Großoktav, 168 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 28,-

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

balsteuerung nimmt im binnenwirtschaftlichen Bereich die regionale Strukturpolitik schärfere Konturen an; wir werden in den kommenden Jahren hier zusätzliche Initiativen ergreifen müssen. Schließlich, um auch dies anzudeuten, verlangt die wachsende Zusammenarbeit mit Staatshandelsländern — nicht nur des Ostens — ein neues Verhältnis zwischen Privatwirtschaft und Regierungseinfluß in

unserer Außenwirtschaftspolitik. Die jüngste Investitionskonferenz in Teheran ist ein besonders hervorstechendes Beispiel dafür.

Alle diese zusätzlichen Elemente in unserer Wirtschaftspolitik dürfen die Substanz unserer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht antasten, obwohl sie — falsch verstanden — dazu durchaus in der Lage wären. Die ordnungspolitische Aufgabe der

kommenden Jahre wird daher in erster Linie sein, zwar flexibel die sich ändernden weltwirtschaftlichen Einflüsse in unsere eigene Wirtschaftspolitik einzubeziehen, aber gleichzeitig das marktwirtschaftliche Prinzip unverletzt zu lassen, es vielmehr noch schärfer als bisher herauszuarbeiten. Denn nur so wird es gelingen, sozialen Fortschritt mit individueller und politischer Freiheit zu verbinden.

## Unterentwickeltes Verantwortungsbewußtsein

Ludwig Erhard, Bonn

**E**in weit verbreitetes Vorurteil sagt, die gegenwärtige Wirtschaftspolitik sei mit neuen und besonders schwierigen Problemen befaßt und habe sich mühevoll ein modernes Instrumentarium zu deren Bewältigung geschaffen. Diese Ansicht gründet sich auf die nahezu natürliche menschliche Neigung, die Bedeutung von Gegenwartsfragen und der eigenen Beiträge zu deren Lösung zu überschätzen. Unter weniger subjektiven Gesichtspunkten stellt sich die gegenwärtige Wirtschaftspolitik anders dar: Teils ist sie mit Problemen befaßt, die in der sozialen Welt der Jahrhundertwende einen wichtigen Platz hatten; teils sucht sie ideologisch befriedigende Antworten auf sachlich längst ausreichend gelöste Probleme.

### Blinde Reformeuphorie

Es ist ganz erstaunlich, zu welcher realitätsfremden Versteiegenheit es moderne progressive Wirtschaftspolitiker haben bringen können. Schulbuchweis-

heit ist, daß Wirtschaftspolitik die jeweils gegebenen aktuellen Probleme zu lösen habe und daß die Probleme von gestern in einer dynamischen Welt nur höchstens Scheinprobleme sein können. Peinlicherweise ist gerade das große Reformpaket der sozial-liberalen Koalition nichts anderes als ein Zeugnis tiefer Verwurzelung in lange dahingedämmerten alten Tagen. In blinder Reformeuphorie werden die rapiden Wandlungen der sozialen Welt seit damals völlig übersehen.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wird doch niemandem sagen können, heutigen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wenn er etwa die Forderungen der deutschen Bodenreformbewegung und Alfred Damaschkes von 1898 zu erfüllen sich anschickt. Und es ist für unsere Tage bestimmt nicht angemessen, wenn der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung seine Vermögensbildungspläne aus den Vorstellungen und Vorschlägen ableitet, die in den

Briefen des Sozialreformers Carl Rodbertus 1873 formuliert worden sind. Daß die Überlegungen Gustav Schmollers von 1890 noch 1974 für zukunftsweisende Mitbestimmungsmodelle taugen sollen, fällt ebenfalls schwer zu glauben.

Ganz frappierend ist übrigens auch, mit welcher geringer Zahl großer Fragen die gegenwärtige Wirtschaftspolitik beschäftigt ist. Der Eindruck ist nicht absurd, daß sich hier einige Wirtschaftspolitiker zusammengetan haben, um einige interessante, aus ideologischen Neigungen selbstgebastelte Aufgaben zu lösen. Die wirklich wichtigen und akuten wirtschaftspolitischen Probleme werden dagegen doch längst bei untergeordneten Referaten und neu geschaffenen Kommissionen regelrecht verschlafen.

### Selbst provozierte Probleme

Was geschieht heute etwa hinsichtlich des Umweltschutzes von wirtschaftspolitischer Seite? Das Problem ist bei einem für wirtschaftspolitische Maßnahmen

men nicht zuständigen Minister gelandet. Die ordnungspolitisch so wichtige Frage der Konzentration ist einer neu errichteten Monopolkommission übertragen worden, die keinerlei wirtschaftspolitische Kompetenz hat. Beschäftigt sich regierungsseitig etwa noch wer mit der Erarbeitung und Durchführung von Konzepten zur Wiedergewinnung der Geldwertstabilität? Vom eigentlich zuständigen Minister war dieses Problem zu einem Modewort herabgestuft worden, obwohl fast alle Welt inzwischen die katastrophalen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Inflation spürt.

Bei einer solch weltfremden Auffassung braucht es dann auch gar nicht zu verwundern, wenn immer wieder absolut Falsches getan wird: Wenn der Bundesetat gegen jede Stabilitätspolitische Vernunft 1974 vermutlich mit 20 Mrd. DM Defizit abschließen wird; wenn trotz hoher Exportüberschüsse den Sowjets ein Stahlwerk gegen pures Gold, dessen überhöhter Preis bestimmt bald rapide sinkt, aufgedrängt wird; wenn ohne klare Linie einmal gebremst, dann gleich wieder angekurbelt wird. Diese Beispiele sind täglich vielfach zu verzeichnen.

Die legere neue Art, Wirtschaftspolitik zu treiben, hat aber nicht nur die Auswirkung, daß heute wirklich wichtige Maßnahmen unterbleiben und daß einige recht negative Entwicklungen nicht aufgehalten werden. Besonders übel ist, daß viele der heute bestehenden Probleme auf diese Weise erst provoziert worden sind. Wo aus sozialreformerischem Utopismus in den Wirtschaftsablauf eingegriffen wird, werden eben neue Daten gesetzt, denen sich die Wirtschaft anpaßt. Ist es eigentlich noch niemandem aufgefallen, daß in all jenen Bereichen, in denen in den letzten Jahren

Reformer angeblich ordnend und gestaltend eingreifen zu müssen glaubten, heute gar nichts mehr befriedigend funktioniert?

### Faule Kompromisse

Können wir die manchmal recht handfesten Unmutsäußerungen so vieler neuer Bürgeraktionen wirklich als eine bloß moderne Zeiterscheinung herunterspielen? Muß nicht viel eher zugegeben werden, daß die heutige Wirtschaftspolitik sich kaum noch am Willen der Bürger, sondern vielmehr an grauen Luftschlössern orientiert? Der früheren Wirtschaftspolitik sind doch die Probleme im Verkehrsbereich, im Städtebau, in der Landwirtschaft, im Bodenverkehr und im Wohnungsbau, in der Währungspolitik, in der Bildungspolitik, in der Sozialversicherung, im Außenhandel, bei den öffentlichen Dienstleistungen, und wie all die Probleme heute heißen, nicht deshalb erspart geblieben, weil es diese Probleme damals noch nicht hat geben können, sondern darum, weil eine analytische Wirtschaftspolitik es verstanden hat, diese Probleme zu vermeiden. Was soll es denn z. B., wenn der Bundesminister der Finanzen immer wieder vor seine Parteigenossen trat und ihnen sagte, daß er eine kluge Wahl zwischen den beiden Erzübeln Arbeitslosigkeit hie und Inflation da träfe. In früheren Tagen zielte die Wirtschaftspolitik darauf, es gar nicht erst bis zum Eingehen so fauler Kompromisse kommen zu lassen. Arbeitslosigkeit und Inflation sind beides Übel und müssen beide vermieden werden.

Aber — und da rückt eine weitere Eigenart heutiger Wirtschaftspolitik in das Blickfeld — wenn Mittel nicht nach ihrer Zweckmäßigkeit für die Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele ergriffen werden, sondern vor allem, um imaginäre Figuren,

Spekulant und Ausbeuter zu bestrafen, wenn angeblich manipulierte Kleinbürger mit fehlendem klassenkämpferischen und solidarischen Bewußtsein zum Dreh- und Angelpunkt der Wirtschaftspolitik avancieren, dann ist es eben um den rationalen Einsatz des gegebenen wirtschaftspolitischen Instrumentariums einfach geschehen.

### Umdeutung von Mißerfolgen

Dann ist der Tag der Pharisäer gekommen, die mit ideologischen Kniffen Mißerfolge in die unabänderlichen Schwierigkeiten und Mängel des marktwirtschaftlichen Systems umzuinterpretieren imstande sind.

Daß Studieren dem Probieren vorzuziehen sei und daß wirtschaftspolitische ad-hoc-Experimente weitgehend überflüssig sind, wenn zuvor etwas nachgedacht wird, ist dann das provozierende Gegenteil der neuen Orthodoxie. Daß Wirtschaftspolitik nicht jedem naiven „natürlichen Menschenverstand“ und jedem unbefangenen ehrlichen Bemühen folgen sollte, wird dann zur überholten Ansicht. Daß es vor allem Denkfehler und unzureichende Konstruktionen wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind und daß nicht böswillige personale Subjekte die wirtschaftspolitische Malaise der Gegenwart verursacht haben, darf nicht mehr wahr sein.

Sicher wird es heute schwieriger als früher sein, vernünftige wirtschaftspolitische Maßnahmen zu ergreifen. Das wirtschaftliche Wachstum ist verteufelt worden, anstatt es in die erwünschten Bahnen zu kanalisieren und etwa für die Herstellung umweltfreundlicher Güter und zur Schaffung ökologisch unbedenklicher Produktionsanlagen zu nutzen. Symbolische Einzelaktionen und administrativ verordnete Palliativmittelchen ersetzen nicht ein fehlendes geschlossenes Konzept.

Vor einer konsequenten Geldwertstabilisierungspolitik ist ein panischer Schrecken verbreitet worden, anstatt erst einmal das Mögliche zu tun. Aber wozu auch? Überall scheint man die wenigen Störenfriede auf dem Weg in ein intaktes kollektivistisches Paradies bereits zu kennen. Was für ein Denken, das sich erhaben über die dunkelsten Erscheinungen des Mittelalters und der jüngsten Geschichte glaubt und seine eigenen Hexenverfolgungen zu veranstalten sich anschickt. Arbeit wird als Lohnknechtschaft verschrien, und wer tatsächlich noch arbeitet, wird mit massiven Abgaben an ein in seiner Verschwendungssucht jeden feudalen Fürsten erreichendes Kollektiv ausgebeutet. Fleiß, Wohlstand und Sparen im allgemeinen gelten – wie eine leistungsfähige und leistende Gesell-

schaft überhaupt – als überholte bürgerliche Ideologien.

### Zeitgenössische Unvernunft

Das Verantwortungsbewußtsein heutiger Wirtschaftspolitiker ist wahrlich wenig entwickelt. Nicht, daß sie resignierend vor den Zeitströmungen die Entwicklung laufen lassen, weil es ihnen zu schwer ist, gegen den Zeitgeist anzukämpfen, noch dazu etwa mit bloßer Vernunft. Nein, sie selbst haben die Vernunft fahren lassen und sind in der sich epidemisch verbreitenden zeitgenössischen Unvernunft zum besonders kritischen Krankheitsherd geworden. Zu vernünftiger Wirtschaftspolitik – und das ist das besonders Schlimme – und zur objektiven Aufklärung der Bevölkerung ist vor allem auch kaum noch ein Wirtschaftspolitiker bereit.

Wenn es auch Zeitalter gab, in denen die positiven wie negativen Erfahrungen der unmittelbaren Vergangenheit etwas länger nachwirkten als heute, die Erfolge und auch der Schrecken der Vergangenheit waren niemals Garantie, daß in der Zukunft nicht bald wieder Fehler gemacht würden. Und wenn auf jede humanitäre Epoche auch stets eine Epoche folgte, in der ein neu entdecktes Dogma eine fragwürdige Aufklärung begann, so ist doch das Ausmaß an Intoleranz und Fanatismus, das sich heute allein schon an den Hochschulen und der „geistigen Elite“ in diesem Land durchgesetzt hat, und das sture Beharren der Wirtschaftspolitiker auf eindeutig falschen Rezepturen ganz besonders erschreckend und läßt eine Bewältigung der Gegenwart leider noch lange nicht hoffen.

## Zwang zu neuen Verhaltensweisen

Helmut Schmidt, Bonn

Wenn wir aus heutiger Sicht die Problemlage und Aufgabenstellung der deutschen Wirtschaftspolitik der letzten 25 Jahre betrachten, so stellen wir fest, daß die Anforderungen an den Politiker als Ökonom gestiegen sind. Das resultiert einerseits aus der Tatsache, daß die Probleme einer komplexen, international immer enger verflochtenen Industrie- und Finanzwirtschaft vielfältiger geworden sind, zum anderen aber auch aus dem Umstand, daß unsere Gesellschaft hinsichtlich der Problemlösungen heute höhere Ansprüche stellt.

Die harten Jahre der Nachkriegszeit sind vorbei; man erinnert sich kaum noch daran,

daß am Tiefpunkt Wirtschaft und Gesellschaft des kriegszerstörten Landes bereits über die Beseitigung der kriegswirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen aufatmeten und sich mit der allmählichen Besserung der Versorgungslage im Bereich elementarster Bedürfnisse durchaus zufriedengaben.

Unter diesen Voraussetzungen erklärt sich, daß eine Mehrheit der deutschen Bürger und Wähler zunächst mit jener Wirtschaftspolitik einverstanden war, die von ihren Urhebern „Soziale Marktwirtschaft“ getauft worden war. Diese Politik bestand tatsächlich aus der Herstellung weitreichender Handlungsfreiheit für die Unternehmen, sie

lebte publizistisch von einer einseitigen Hervorhebung der staatlichen Verantwortung für wirksamen Wettbewerb; so galt z. B. das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957 aus der Sicht jener Epoche als wirtschaftspolitische Großtat.

### Epoche der neuen Vermögenskonzentration

Ich erkenne an, daß jene Phase durch eine starke Einkommens- und Wohlstandssteigerung und durch den langsamen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war. Es muß jedoch auch festgestellt werden, daß dies gleichzeitig die Epoche war, in der die neue



Vermögenskonzentration begann. Das heute schwerwiegende politische Problem einer einseitigen Vermögensverteilung ist damals angelegt worden, es wurde nicht ernst genommen. Das Epitheton „sozial“ fand hingegen erst langsam und mühsam in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre seinen realen Niederschlag in der sozialpolitischen Gesetzgebung.

### **Zielkonflikte Ende der fünfziger Jahre**

Unter Ordnungspolitik wurde damals vorrangig Wettbewerbspolitik verstanden. Die Notwendigkeit einer umfassenden Prozesspolitik wurde gesehen — vor allem von der damaligen Opposition —, aber von der praktischen Politik nur mangelhaft und ohne innere Überzeugung angegangen. Die Last der Konjunktursteuerung lag vornehmlich auf der Geld- und Kreditpolitik. Man kann auch sagen: von den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen des magischen Vierecks wurde nur das Ziel der Geldwertstabilität mit erheblicher Konsequenz verfolgt. Diese Vereinfachung war in der Phase des ungestümen Wiederaufbaus und des Zustromes von Arbeitskräften aus dem Osten auch ganz gut möglich.

Aber schon gegen Ende der fünfziger und zu Beginn der sechziger Jahre erkannten heilsichtige Wirtschaftspolitiker die Zielkonflikte, in die eine einseitig auf Preisstabilität ausgerichtete Wirtschaftspolitik geraten kann. Gleichzeitig traten erstmalig die Probleme auf, denen sich eine restriktive Geldpolitik bei festen Wechselkursen und freier Konvertibilität sowie starker außenwirtschaftlicher Verflechtung gegenübersehen. Bedächtigkeits Außenhandelsüberschüsse, teils auch spekulative Kapitalimporte schränkten die konjunkturpolitischen Einsatzmöglichkeiten der geld- und kreditpolitischen Mittel der No-

tenbank ein. Der angestrebte konjunkturelle Bremseffekt wurde in der Regel zu spät oder nur ungenügend erreicht. Der Mangel der Geldpolitik, gesamtwirtschaftlich verzögert zu wirken und sektoral in besonders kredit- und zinsabhängigen Bereichen übersteuernd zu wirken, trat mit aller Deutlichkeit hervor. Statt einsatzfähiger Instrumente bot die Wirtschaftspolitik jener Zeit „moral suasion“ als Allheilmittel an.

Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, die Prognose des gesamtwirtschaftlichen Prozesses sowie vorausschauende Teilplanungen insbesondere im staatlichen Bereich wurden von der Regierung nicht als Hilfsmittel zur Konjunktursteuerung betrachtet. Sie wurden als Elemente einer angeblich totalitären Lenkung des Wirtschaftsprozesses verdächtigt und verworfen.

### **Bedeutung der außenwirtschaftlichen Absicherung**

Nur langsam reifte Anfang der sechziger Jahre bei der damaligen Regierung die Erkenntnis, daß eine gesamtwirtschaftlich und politisch befriedigende Entwicklung einer hochentwickelten und international verflochtenen Industrienation mit den bisherigen Methoden nicht mehr sichergestellt werden konnte. Es dämmerte die Erkenntnis der Notwendigkeit einer systematischen Stabilitätspolitik; dabei bedurfte es entscheidend der Blutzufuhr und der Änderung ursprünglicher Entwürfe, die wesentlich von sozialdemokratischer Seite zustande gebracht wurde. Erst danach kristallisierte sich das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz mit seinem Instrumentarium heraus, das zu einer ausgewogenen Stabilitäts- und Wachstumspolitik beitragen kann.

Den Regierenden blieb allerdings ganz allgemein die Bedeutung der außenwirtschaftlichen Absicherung jeder Stabili-

tätspolitik verborgen (mit der Ausnahme Ludwig Erhards). Zu sehr war in den zurückliegenden Jahren Export zu einem „Ziel an sich“ geworden. Die wohlthuende Wirkung der hohen Leistungsbilanzüberschüsse auf die Einkommensverteilung zugunsten der Unternehmensgewinne sahen einige dabei recht gerne, zumal sie mit der Notwendigkeit der Finanzierung der Wiederaufbau-Investitionen gut begründet werden konnte. Für mich steht fest, daß wir uns 1973 und 1974 nicht am Ende der internationalen Preissteigerungsskala behaupten würden, hätte die deutsche Wirtschaftspolitik, in der die Sozialdemokraten inzwischen Regierungsverantwortung übernommen hatten, ihre Lektion über währungspolitische Außensicherung nicht 1969 endlich nachgeholt und seither immer wieder praktiziert.

Das wirtschaftspolitische Denken Möllers, Deists und Schillers bahnte auch den Weg in die Konzeption des Stabilitätsgesetzes. Sie sahen nämlich, daß Stabilität sich am besten mit Wachstum gepaart realisieren läßt und nicht dann, wenn der Verteilungskampf um ein stagnierendes Sozialprodukt tobt.

Der erste praktische Einsatz des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes erfolgte 1966/67 zur Überwindung einer Rezession. Die Erwartungen, die in eine systematische aktive Konjunkturpolitik gesetzt worden waren, wurden hier durchaus erfüllt. Die zunächst vorhandene Euphorie über „das beste konjunkturpolitische Instrumentarium der Welt“ machte daher erst allmählich einer mehr nüchternen Beurteilung Platz.

### **Höhepunkt der Währungspolitik**

Es wäre jedoch ganz falsch zu behaupten, daß seit 1966/67 die Konjunkturpolitik nur in expansiver, nicht aber in kontraktiver Richtung funktioniert hätte. Das Jahr 1973 war bisher der

Höhepunkt der Anwendung von währungspolitischen Schritten zur Absicherung des anschließenden Einsatzes von kreditpolitischen, steuer- und ausgabenpolitischen Instrumenten. Die Gesamtkombination erbrachte die höchste außenwirtschaftliche Absicherung und die stärkste Preisdämpfung, die 1973 und bisher auch 1974 einem Staat möglich war, der in die inflationistisch zerrüttete Weltwirtschaft eingebettet ist. Dabei hat das Beschäftigungsziel einigermaßen gehalten, das Wachstumsziel dagegen nur unzureichend erreicht werden können. Dabei wurde übrigens das Schwerkraft der finanzpolitischen Instrumente von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts verschoben; bisherige Erfahrung hatte nämlich die Gefahr erkennen lassen, Konjunkturdämpfung im wesentlichen zu Lasten der öffentlichen Investitionen und Leistungen zu treiben.

Festzuhalten bleibt,

☐ daß die Finanzpolitik zum vollsten Einsatz gebracht wurde (und insgesamt zur Stilllegung von 9,6 Mrd. DM „Überschüssen“ geführt hat)<sup>1)</sup>,

☐ daß die Kreditpolitik abgesichert wurde durch diese Finanzpolitik und ebenso durch tiefgreifende Veränderungen der Wechselkurs- und Außenwährungs-Daten.

### **Eingeschränkte Handlungsfreiheit**

Wir sind damit nicht am Ziel aller Hoffnungen angelangt. Aber Erhebliches ist in immer neuen Anläufen geleistet worden – trotz immer schwieriger werdenden Umweltbedingungen: Ich erinnere an die wiederholten Währungskrisen, welche unter anderem die deutsche Liquiditätspolitik unterspülten, an die Preisexplosion beim Rohöl und

bei anderen Rohstoffen, an die Umkehrung der Terms of Trade für Industrieprodukte. Ich muß ferner daran erinnern, daß unsere autonome Handlungsfreiheit zunehmend eingeschränkt wird durch unsere integrationspolitischen Bindungen im Zeichen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Jeder Vergleich mit den fünfziger und sechziger Jahren ist abwegig, der diese gravierenden Erschwernisse und diese Unterschiede der Rahmendaten für die deutsche Stabilitäts- und Wachstumspolitik übersehen würde.

### **Überdenken der globalen Mittel**

Erwartungen und Bedingungen in bezug auf die staatliche Politik ändern sich, sie zwingen zu neuen Verhaltensweisen. Das schränkt die Nützlichkeit mancher bewährter konjunkturpolitischer Instrumente ein und verringert die Verlässlichkeit ihrer Wirkung. Mit der fortschreitenden Wohlstandsentwicklung haben sich ökonomische Zwänge vermindert, auf wirtschaftspolitische „incentives“ oder „disincentives“ entsprechend zu reagieren. Ausmaß und Zeitpunkt von Reaktionen der Unternehmen wie der Konsumenten auf bestimmte konjunkturpolitische Eingriffe sind damit unbestimmter geworden. Verschärfend kommt die zunehmende Bedeutung der Groß- und der multinationalen Unternehmen hinzu.

Das alles führt dazu, daß wir die Wirkungen und die Wirksamkeit der ausschließlich mit globalen Mitteln betriebenen Konjunktursteuerung überdenken müssen. Wir haben seit dem Beginn des letzten Winters zusätzliche Wege in der konjunkturorientierten Finanzpolitik eingeschlagen. Die ausschließliche Fortsetzung der globalen Dämpfungspolitik hätte angesichts des schon eingetretenen Abschwungs zu scharf gewirkt, jedenfalls ließ sie einige regio-

nale und sektorale Belastungen besonders hervortreten. Diese strukturellen Besonderheiten können bei ausschließlicher Globalsteuerung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die Konjunktursituation zeigte aber Ende 1973 ein sehr differenziertes Bild in den einzelnen Branchen und Regionen. Mit Hilfe regionaler, sektoraler und zeitlich gezielter finanzpolitischer Maßnahmen wurde deshalb zusätzlich zur Globalsteuerung eine Differenzierung unter dem Dach der Globalsteuerung eingeleitet.

Der prüfende Blick über die Wirtschaftspolitik eines Vierteljahrhunderts darf nicht allein bei Währungspolitik, Vollbeschäftigung, Stabilität und Wachstum verharren. Alle diese Ziele sind selbstverständlich von entscheidender Bedeutung. Aber weder lassen sich darunter die neuartigen, gewaltigen Aufgaben der Energiepolitik subsumieren, noch die sektorale Politik überhaupt. Ebensovienig – von der neuen Betriebsverfassung bis zur Mitbestimmung oder zur Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer – dürfen die wirtschaftspolitisch wirksamen Veränderungen der sozialen Struktur noch die Ordnungspolitik gering eingeschätzt oder negligiert werden. Die SPD/FDP-Koalition hat sich auch des Feldes der Wettbewerbspolitik erneut angenommen, das von der letzten CDU/CSU-Regierung mutlos liegen gelassen worden war. Mit der Fusionskontrolle und der Beseitigung der Preisbindung der zweiten Hand wurde eine seit langem nötige Fortentwicklung vollzogen.

### **Stabilisierung der Wirtschaftsordnung**

Die Probleme Vermögensbildung und Mitbestimmung bieten Fragestellungen dar, auf die heute mit weit größerer Intensität als früher Antworten gesucht und hervorgebracht werden. Es

<sup>1)</sup> Stand April 1974: Bund und Länder.

muß eine Verstärkung der Beteiligung breiter Schichten am alljährlich neugeschaffenen Produktivvermögen begonnen werden. Die einseitige Verteilung des neu sich bildenden Vermögens, wie sie in der Epoche des zum Schluß ziemlich sorglosen Schlagwortes „Soziale Marktwirtschaft“ sich auf sehr festen Geleisen befand, muß korrigiert werden. Es geht hier um die Glaubwürdigkeit einer Wirtschaftspolitik in der demokratisch organisiert sein wollenden Gesellschaft und überdies um die Stabilisierung einer Wirtschaftsordnung, die auch in Zukunft am Markt orientiert bleiben soll. Nur wenn sie ihre hohe Produktivität möglichst gerecht allen zugute kommen läßt, wird Marktwirtschaft auch in Zukunft die erforderliche breite

Zustimmung in unserer Gesellschaft finden.

Marktwirtschaft muß eine Konstellation für alle sein, sie darf nicht als elitäres Managerregime erscheinen — deshalb der weitere Ausbau der Mitbestimmung. Wir sind dabei, eine Antwort zu finden. Sie wird nicht — und sie soll ja auch nicht! — ohne Rückwirkungen auf Unternehmen und Wirtschaft bleiben, in denen die Vertreter der Arbeitnehmer künftig die unternehmerischen Entscheidungen mittragen und mitverantworten müssen. Unsere Volkswirtschaft, die sich in einer künftig schwieriger werdenden internationalen Handels- und Währungsordnung behaupten muß, ist auf solche Reformen angewiesen, damit unser vergleichsweise hohes Maß an

sozialer Stabilität erhalten bleibt. Schon bisher war ein gewisser, immer neu wiederhergestellter und ausgebauter sozialer Vorsprung vor anderen Industriegesellschaften die Hauptquelle unserer überproportionalen Exportkraft, ohne die weder die DM-Aufwertungen noch in deren Schutz unsere in der heutigen Weltwirtschaft einmaligen Preisdämpfungen möglich gewesen wären.

Ich habe keinen Zweifel: Steiger sozialer Fortschritt ist die wesentliche Rahmenbedingung für die ungewöhnliche Produktivkraft der deutschen Wirtschaft. Diese Bedingung immer wieder herzustellen, ist deshalb nicht bloß Fortsetzung klassischer Sozialpolitik, sondern auch wirtschaftspolitische Aufgabenstellung.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Hermann Clement

### DIE ROH- UND GRUNDSTOFFWIRTSCHAFT DER SOWJETUNION

Für die Sowjetregierung mußten die vorhandenen oder vermuteten Rohstoffreserven der Sowjetunion ein willkommenes Hilfsmittel zur Realisierung ihrer ehrgeizigen Industrialisierungspläne sein. Den Kern der vorliegenden Studie bildet daher die Frage, welche Bedeutung dem Umfang und der Methode der Nutzung von Rohstoffreserven für die Entwicklung der Sowjetunion zukommt. Da u. a. umfangreiches sowjetisches Material ausgewertet wurde, dürfte die Studie sowohl für Leser, die an der strukturellen Entwicklung der Sowjetwirtschaft interessiert sind als auch für diejenigen, die sich über die Leistungsfähigkeit der sowjetischen Roh- und Grundstoffwirtschaft informieren wollen, von großem Interesse sein.

Großoktav, 466 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 38,—

ISBN 3 87895 112 4

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG