

Körner, Heiko

**Article — Published Version**

## Globalsteuerung heute

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Körner, Heiko (2004) : Globalsteuerung heute, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 12, pp. 798-804

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42382>

**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.*

Heiko Körner

## Globalsteuerung heute

*Der Todestag von Karl Schiller jährt sich in diesem Monat zum zehnten Mal. Die Lehren des schon fast in Vergessenheit geratenen Ökonomen und Politikers wecken wegen der Wirtschaftsstagnation und der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland neuerdings wieder Aufmerksamkeit. Professor Heiko Körner würdigt das Werk von Karl Schiller und erläutert die aktuelle Relevanz.*

Am 26. Dezember 1994 ist Karl Schiller im Alter von 83 Jahren verstorben. Schon damals war die „Rolle des erfolgreichen Konjunkturdompteurs“, die ihm Rudolf Augstein in einem Nachruf mit Blick auf seine Zeit als Bundeswirtschaftsminister (1966 bis 1972) attestierte, fast vergessen. Weder in der Öffentlichkeit noch in der akademischen Profession der Ökonomen würde man heute auf Anhieb Schiller als „Primus der Wirtschaftspolitik“ (Claus Noé) bezeichnen wollen. Wenn Friedrich Schiller 1798 schon feststellte: „Dem Mimen flieht die Nachwelt keine Kränze“, so gilt dies Schicksal im raschen Wandel der Anschauungen auch dem Politiker und Wissenschaftler Karl Schiller: Anscheinend ist die Zeit über Person und Werk hinweggegangen.

Heute allerdings – im Zeichen der in Deutschland lang anhaltenden Wirtschaftsstagnation und der endemisch hohen Arbeitslosigkeit scheint die Erinnerung an die längst verdrängten Lehren der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik zurückzukehren: So wurden in dieser Zeitschrift nachfragepolitische Rezepte zur Behebung der Arbeitslosigkeit unter der Überschrift „Renaissance der Globalsteuerung?“ diskutiert<sup>1</sup>. Und es läßt aufhorchen, wenn jüngst auf einem Symposium des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) Vertreter der herrschenden angebotsorientierten Lehre vor einer Renaissance „keynesianischer Rezepturen“ glaubten ausdrücklich warnen zu müssen<sup>2</sup>. Zur Beruhigung sei gesagt: Eine neue keynesianische Revolution ist in nächster Zukunft sicher nicht zu erwarten. Es wäre nämlich ein großer Fehler, wenn alte Rezepturen unbesehen auf unsere heutige Problemlage angewandt würden. Allerdings ist zu fragen, ob nicht der neuen Situation angepaßte stabilisierungspolitische Strate-

gievarianten zum Abbau von Stagnation und Arbeitslosigkeit beitragen können.

Deshalb sollen im folgenden zunächst die theoretischen Grundlagen des von Karl Schiller propagierten und inszenierten Systems einer Globalsteuerung erläutert werden. Sodann sind die Gründe für das Versagen dieser Konzeption zu diskutieren. Hieraus folgen Ansatzpunkte für eine wirksamere, weil realistische Ausgestaltung der Globalsteuerung. Anschließend Überlegungen ergeben sich aus der Frage, ob eine solchermaßen verbesserte Politik eines stabilitätsorientierten Nachfragemanagements der wirtschaftlichen Problemstellung im heutigen Deutschland überhaupt noch angemessen ist.

### Theoretische Grundlagen der Globalsteuerung

Nachdem Karl Schiller die von ihm sogenannte Globalsteuerung als Inbegriff moderner Stabilisierungspolitik publikumswirksam propagiert hatte, eröffnete sich ihm mit der Übernahme des Amtes des Bundesministers für Wirtschaft Ende 1966 die Chance zur praktischen Umsetzung. Denn gegen Ende der Regierungszeit Ludwig Erhards war die deutsche Wirtschaft erstmals nach der Wiederaufbauzeit in eine stärkere Rezession geraten. Zu ihrer Überwindung setzte Schiller – noch vor der Verabschiedung des maßgeblich durch ihn konzipierten „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG)“ am 10. Mai 1967 – hauptsächlich budgetäre Instrumente der Nachfrageexpansion ein, die sich in der Folge als rasch wirksam erwiesen.

Der – damals äußerst beeindruckende – Erfolg der „neuen Wirtschaftspolitik“ (Walter W. Heller) beruhte im Kern auf der Anwendung der „Neuen Wirtschafts-

<sup>1</sup> Vgl. das Zeitgespräch „Renaissance der Globalsteuerung?“, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), Heft 3, S. 139 ff., mit Beiträgen von Jürgen Kromphardt (Renaissance der Makropolitik: Vorreiter USA), Gerhard Illing (Nachfragestimulierung statt Strukturreform – mit gebührenfreiem Rezept aus der deutschen Krise?) und Ronald Schettkat (Aggressive Geld- und Fiskalpolitik überwindet Rezession).

<sup>2</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. Juni 2004.

---

*Prof. Dr. Heiko Körner, 72, lehrte bis zu seiner Emeritierung am Institut für Volkswirtschaftslehre, Fachgebiet Wirtschaftspolitik, der Technischen Universität Darmstadt.*

lehren“, die John Maynard Keynes bereits vor dem Zweiten Weltkrieg publiziert hatte<sup>3</sup>. Auf dieser Basis war vor allem in den USA eine finanzpolitische Stabilisierungsstrategie entwickelt worden, die Vollbeschäftigung und inflationsfreies Wachstum durch Variation budgetärer Parameter sichern sollte. Die „multiple Theorie des öffentlichen Haushalts“ (Richard A. Musgrave) war Grundlage der einschlägigen Bestimmungen des StWG (z.B. § 11, §§ 26–28).

#### Stabilitätsorientierte Verhaltensbeeinflussung

Die Anwendung der keynesianischen Theorie zum Zwecke der stabilitätsorientierten Steuerung der wirksamen Nachfrageströme in der Gesamtwirtschaft war demnach nicht der originäre Beitrag Schillers zur „neuen Wirtschaftspolitik“. Innovativ ist seine Idee einer stabilitätsorientierten Verhaltensbeeinflussung mit Hilfe der im StWG dargestellten Instrumente. Ausgangspunkt war hier die Überlegung, daß der Erfolg der zentralstaatlichen Finanzpolitik in der Demokratie wesentlich von der freiwilligen Kooperation aller politischen und gesellschaftlichen Gruppen abhängt. Das aber setzt die Verfügbarkeit relevanter Informationen über die wirtschaftliche Lage, die stabilitätsgefährdenden Prozesse und über die zu ihrer Abwehr durch die Regierung geplanten Aktivitäten voraus. Solche Informationen an die Adresse von Bundestag und Bundesrat stellt der Jahreswirtschaftsbericht (§ 2 StWG) bereit. Der Information und (der daraus folgenden) Koordination der föderalen finanzpolitischen Instanzen dienen die mehrjährige Finanzplanung des Bundes (§§ 9, 10) sowie eine bessere Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch den „Konjunkturbericht der öffentlichen Hand“ (§§ 17 ff.). Zur Information der privaten Akteure wird eine „Konzertierte Aktion“ der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände ins Leben gerufen, in deren Rahmen ein aufeinander abgestimmtes Verhalten zur Erreichung der Stabilitätsziele angestrebt wird (§ 3).

Die „Konzertierte Aktion“ muß als Kernstück der Globalsteuerung angesehen werden. Denn lange vor der durch Lucas propagierten „Theorie rationaler Erwartungen“<sup>4</sup> hatte Schiller erkannt, daß die Stabilisierungspolitik fruchtlos bleiben muß, wenn sie nicht

<sup>3</sup> So die Würdigung des damaligen Chairman of the Council of Economic Advisers des US-Präsidenten, Walter W. Heller. Vgl. Walter W. Heller: Das Zeitalter des Ökonomen. Neue Dimensionen der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1968 (engl. Original 1966) im Vorwort. Maßgebend für die Anwendung der „Neuen Wirtschaftslehren“ in der Finanzpolitik war Richard A. Musgrave: Finanztheorie, Tübingen 1966 (engl. Original 1959). Ein originaler deutscher Beitrag stammt von Heinz Haller: Finanzpolitik, Grundlagen und Hauptprobleme, Tübingen, Zürich 1957.

in den Köpfen der betroffenen Akteure verankert ist. Stabilitätsorientiertes Verhalten muß deshalb durch eine entsprechende Informationspolitik induziert werden. Anders als Lucas, der prinzipiell egoistisch motivierte Individuen voraussetzt, die die staatliche Wirtschaftspolitik in jedem Fall konterkarieren, wenn sie ihren Dispositionen schadet, ging Schiller nämlich davon aus, daß die privaten Akteure grundsätzlich altruistisch motiviert sind und nur mangelnde Information unerwünschtes Verhalten hervorruft. Deshalb bedarf es der Darstellung der relevanten gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und einer geduldigen Überzeugungsarbeit seitens der für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen, um das notwendige konforme Handeln der einzelnen Wirtschaftsakteure bzw. der Interessentengruppen, die sie vertreten, herbeizuführen.

#### Konzertierte Aktion

Man kann die „Konzertierte Aktion“ – mit Karl Schiller – als ein Instrument der pädagogischen Disziplinierung beschreiben: Sie „sollte in erster Linie dazu dienen, den volkswirtschaftlichen Kreislauf durchsichtig zu machen“, und sie „ist außerdem ein Mittel zum ‚moralischen Überzeugen‘“. Im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ sollten die Instanzen der Wirtschafts-, Fiskal- und Geldpolitik aufeinander orientiert, die autonomen Sozialpartner und die übrigen nicht-staatlichen Instanzen bei ihren Entscheidungen informiert, ihr ökonomischer Horizont erweitert und ihnen die Tragweite ihrer Handlungen bewußt gemacht werden: „Rationale Bewußtseinsereinerhellungen contra partikulare ... interessengebundene Bewußtseinsverengung ist in der Tat eine wesentliche pädagogische Aufgabe“<sup>5</sup>.

Die „Globalsteuerung (für den makroökonomischen Komplex)“<sup>6</sup> umfaßt also hier nicht allein die stabilitätsorientierte Steuerung der wirksamen Nachfrageströme mit Hilfe von Instrumenten der antizyklischen Finanzpolitik (entwickelt in Anlehnung an die Keynesische Kreislauftheorie), sondern auch die Erzeugung stabilitätsorientierten Verhaltens besonders bei den Vertre-

<sup>4</sup> Richard Lucas: Expectations and the Neutrality of Money, in: Journal of Economic Theory, Vol. 4 (1972), S. 103 ff.

<sup>5</sup> Karl Schiller: Einige Bemerkungen über Modelltheorie und Wirtschaftsgestaltung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jg., 1959; zitiert nach Karl Schiller: Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 56. Anstelle der in § 3 StWG genannten Orientierungsdaten, die der Bundesminister für Wirtschaft den an der „Konzertierten Aktion“ Beteiligten zur Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge vorlegen soll, tritt im Zitat (nach damaligem Sprachgebrauch) das sogenannte Nationalbudget als „Ausdruck des Plan-Rahmens der Wirtschaftspolitik“, ebenda.

<sup>6</sup> Karl Schiller: Wirtschaftspolitik, in: Handbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, 1962; zitiert nach ders.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 69.

tern der großen gesellschaftlichen Interessenten- und Berufsgruppen: „Mit diesem Modell wird die Vorstellung, daß es nur eine Instanz der Wirtschaftspolitik gäbe, realistischerweise verlassen. ... Heute steht die staatliche Wirtschaftspolitik in Konkurrenz mit den Entscheidungen der Sozialpartner, der Bankinstitute der Branchenverbände und sonstigen Gruppen.“<sup>7</sup>

#### Gefahr durch wirtschaftliche Machtpositionen

Dieser Hinweis belegt, daß Schiller die Gefahr, die der Globalsteuerung durch wirtschaftliche Machtpositionen droht, keineswegs verkannte. Denn über die triviale Tatsache hinaus, daß der Einsatz von Marktmacht seitens der Produzentenverbände den Konsumentennutzen schmälert, mindert – so fürchtete er – die Existenz wirtschaftlicher Macht auch die Kooperationswilligkeit und vermehrt das Erpressungspotential der Privaten gegenüber den Trägern der Wirtschaftspolitik. Zu den Erfolgsbedingungen der „Konzertierten Aktion“ gehören deshalb wettbewerbliche Verhältnisse auf den Märkten. Das wiederum bedeutet die strikte Bekämpfung wirtschaftlicher Machtpositionen. Der „Freiburger Imperativ“ (von ihm so genannt nach dem Hauptort der von Eucken gegründeten neoliberalen Schule) zu einer wettbewerblich orientierten Wirtschaftspolitik, die die „Demokratie der Märkte“ sichert<sup>8</sup>, ist also eine notwendige Konsequenz des Versuchs, Globalsteuerung auch als Verhaltenssteuerung zu begreifen.

Die Fundamente dieses wirtschaftspädagogisch erweiterten stabilisierungspolitischen Systems lassen sich in Schillers wissenschaftlichem Werdegang erkennen. Mit der Aufnahme des Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität Kiel im Jahre 1931 kam er mit dem ökonomischen Denken Adolph Löwes in Berührung, später in Frankfurt und Berlin auch mit dem Karl Mannheims und Emil Lederers<sup>9</sup>. Das Grundproblem, das damals dieses gesamte Denken beherrschte, war die Zerrüttung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen in der Folge der „Großen Depression“. Mittel und Wege zur Wiederherstellung von Vollbeschäftigung und wirtschaftlicher Erwerbssicherheit erschienen als Aufgaben mit erster Priorität. Im Vergleich zur konventionellen Ökonomik, die von einem Rückgriff auf neoklassische Methoden Heilung erhoffte, oder zu marxistisch geprägten Autoren, die

das Heil in groß angelegten Sozialisierungsexperimenten sahen, nahm Löwe (und mit ihm z.B. seine Kieler Kollegen Colm und Neisser) eine mittlere Stellung ein: Neben einer antizyklischen Bekämpfung der Beschäftigungskrise wurde eine Antimonopolpolitik zwecks Stärkung der Marktkräfte empfohlen. Löwe vertrat zudem die Konzeption einer „regulierten Marktwirtschaft“, in der die Wachstumsdynamik – insbesondere der technische Fortschritt – so gelenkt werden sollte, daß Konjunkturschwankungen verhindert werden<sup>10</sup>.

Dies sind im Entwurf die Grundkomponenten des späteren Wirtschaftspolitiksystems von Karl Schiller: Sicherung des marktwirtschaftlichen Zusammenhangs und der wirtschaftlichen Freiheit der Individuen durch eine auf den Abbau wirtschaftlicher Macht gerichtete Wettbewerbspolitik und Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Abläufe im industriellen Großsystem. Darüber hinaus gilt es einerseits – wie Löwe es beschreibt – „mit Hilfe der instrumental-deduktiven Analyse die formale Determiniertheit der klassischen Ableitungen wieder herzustellen. Andererseits geht es darum, auf der Basis der instrumentalen Befunde einen Typus von Wirtschaftspolitik zu entwerfen, welcher die tatsächlichen Ergebnisse der Marktprozesse in Einklang bringt mit den Makrozielen“<sup>11</sup>.

#### Rekonstruktion des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

Bei beiden, Löwe und Schiller, ging es also um eine Rekonstruktion des marktwirtschaftlichen Optimierungsprozesses in der Beschäftigungskrise durch Sicherung des makroökonomischen Gleichgewichts. Die Dualität von mikroökonomischer Optimierung und makroökonomischer Stabilisierung wird bei Schiller unter Rückgriff auf die keynesianische Kreislauftheorie aufgelöst durch die „optimale Zuordnung der Steuerungsmittel“ nach dem Prinzip „Wettbewerb so weit wie möglich, Planung so weit wie nötig“<sup>12</sup>. Damit ist die Priorität der marktwirtschaftlichen Koordinierung als freiheitsstiftendes Prinzip unstrittig; die Beschäftigungssicherheit erscheint als nachgeordnetes, aber notwendiges Gut.

Schiller konnte auf die Nachhaltigkeit der Synthese zwischen Mikro- und Makrosteuerung deshalb vertrauen, weil er sie für logisch eindeutig und damit

<sup>7</sup> Karl Schiller: Einige Bemerkungen ..., a.a.O., S. 57 f.

<sup>8</sup> Karl Schiller: Einige Bemerkungen ..., a.a.O., S. 59; ders.: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 69 f.

<sup>9</sup> Zum geistesgeschichtlichen Hintergrund dieser Hochschullehrer vgl. Ulf Beckmann: Von Löwe bis Leontief. Pioniere der Konjunkturforschung am Kieler Institut für Weltwirtschaft, Marburg 2000.

<sup>10</sup> Ebenda, S. 303 ff.; zum Hintergrund der damaligen Diskussion vgl. auch Gottfried Bombach u.a. (Hrsg.): Der Keynesianismus III: Die geld- und beschäftigungstheoretische Diskussion in Deutschland zur Zeit von Keynes, Berlin, Heidelberg 1981.

<sup>11</sup> Adolph Löwe: Politische Ökonomik, Königstein/Ts. 1984 (engl. Orig. 1965), S. 154.

<sup>12</sup> Karl Schiller: Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 69.

allgemein überzeugend hielt: „In den letzten 30 Jahren ist dieser Zug zur Synthese gerade in unserer allgemeinen ökonomischen Theorie deutlich. Sie hat sich in der Tat mehr und mehr von unmittelbaren dogmatischen Zweckwerten abgelöst und ist zu einem zweckneutralen Werkzeugkasten geworden. ... Das alles hat unser ganzes ökonomisches Denken und Handeln versachlicht. Je mehr wir ... zu einer Theorie der multiplen Wirtschaftspolitik mit mehreren Zielen und Instrumenten aufsteigen, um so deutlicher werden die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge, in denen der einzelne wirtschaftspolitische Akt steht“<sup>13</sup>.

### Probleme technokratischen Denkens

Dieser Optimismus, dieses Vertrauen in die Überzeugungskraft der gesamtwirtschaftlichen Logik ist zweifellos ein Erbe des technokratischen Denkens, in dem Schiller wissenschaftlich aufgewachsen ist: Es waren wohl vor allem die Thesen Karl Mannheims über „Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus“ (1935)<sup>14</sup>, aber auch die Gedanken Paretos, die er über seinen Doktorvater Carl Brinkmann in Heidelberg kennengelernt hat<sup>15</sup>, die ihm jenen auf die Dominanz technisch-logischer Zusammenhänge gründenden „Planungsoptimismus, als die moderne Form des Vernunftglaubens“<sup>16</sup> vermittelten, der typisch war für sein – manchmal in der politischen Diskussion hochfahrendes – Vertrauen in die rationale Gestaltbarkeit von Wirtschaft und Politik im Nachkriegsdeutschland<sup>17</sup>.

Mit dem Rücktritt vom Amt des Bundeswirtschafts- und Finanzministers am 2. Juli 1972 mußte Schiller eingestehen, daß das von ihm konzipierte System der stabilitätsorientierten Globalsteuerung an die Grenzen der Leistungsfähigkeit gelangt war. Die Gründe hierfür liegen vor allem auf zwei Ebenen: einerseits in der Veränderung der strukturellen Bedingungen, in die die deutsche Volkswirtschaft eingebettet war, andererseits aber auch in den zunehmenden Verteilungskämpfen, die die Grundlagen des stabilisierungspolitischen Konsenses gefährdeten.

<sup>13</sup> Karl Schiller: Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1958; zitiert nach ders.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 47.

<sup>14</sup> Vgl. Karl Mannheim: Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus; veränderte und vermehrte Neuauflage, Darmstadt 1958.

<sup>15</sup> Vgl. Carl Brinkmann: Vilfredo Pareto, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 1, 1950, S. 1 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Arnold Gehlen: Die Seele im technischen Zeitalter: Sozialpsychologische Probleme der industriellen Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1957, S. 36 ff., Zitat S. 77.

<sup>17</sup> Kennzeichnend hierfür ist eine Wahlrede 1965: Karl Schiller: Politik in dieser Gesellschaft, in: Es-Pe-De, Neuwied, Berlin 1965, S. 11 ff.

Es gehört zum trivialen Wissen, daß eine effektive Steuerung der volkswirtschaftlichen Einkommensströme durch die Finanz- (und Geld-)politik nur in einer geschlossenen Volkswirtschaft möglich ist. Da wirtschaftliche Autarkie nach dem Zweiten Weltkrieg unsinnig erschien, ging es darum, die Globalsteuerung durch „außenwirtschaftliche Absicherung“ wirksam zu erhalten, und zwar durch internationale Koordination der Wirtschaftspolitik, durch Be- oder Entlastungen des grenzüberschreitenden Handels oder durch eine Veränderung des (prinzipiell fixierten) Wechselkurses der D-Mark. Diese Absicherung wurde zum Problem, als 1969 sowohl die binnenwirtschaftliche Preisniveaustabilität als auch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zunehmend gefährdet waren. Nach einer Aufwertung der D-Mark wurde seitens der Bundesregierung gegen den Widerstand des Bundesfinanzministers und des Präsidenten der Deutschen Bundesbank der Wechselkurs der D-Mark am 10. Mai 1971 freigegeben. Am 15. August desselben Jahres beschloß zusätzlich die Regierung der USA, die Gold-einlöschungspflicht für den Dollar aufzuheben. Damit hatte das Weltwährungssystem von Bretton Woods, das nach dem Prinzip fester Wechselkurse konstruiert worden war, aufgehört zu existieren. Die D-Mark schwankte zunächst frei, später in einer erweiterten Bandbreite<sup>18</sup>.

Karl Schiller erschien diese Vorgänge als Sieg stabilitätspolitischer Vernunft. Dieser Sieg war jedoch teuer erkaufte gegen wachsende Widerstände innerhalb der Bundesregierung, der Bundesbank und wesentlicher Gruppen der großen Interessenverbände. Damit war auch die Grundlage der Zusammenarbeit im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ brüchig geworden.

### Stabilitätsorientierter Konsens brüchig

Der stabilitätsorientierte Konsens unter den Mitgliedern der „Konzertierten Aktion“ war von Anfang an bedroht. Denn die Gewerkschaften – nach einer zurückhaltenden Lohnpolitik 1969 – forderten nachdrücklich eine Verbesserung der Einkommen der lohnabhängigen Arbeitnehmer<sup>19</sup>, was mit Wiedererreichung der Vollbeschäftigung seit 1970 den inflatorischen Druck auf das Preisniveau (Steigerung des Preisniveaus 1970: 3,2%, 1971: 5,0%, 1972: 5,4%) verstärkte. Es handelte sich damals nicht nur um eine technische Re-

<sup>18</sup> Vgl. Ullrich Heilemann u.a.: Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik, 2. Aufl., Stuttgart 2003, S. 119 ff.

<sup>19</sup> Vgl. Jürgen Kromphardt: Gesamtwirtschaftliche Steuerung: übereinstimmende und divergierende Interessen von SPD und Gewerkschaften, in: Jochem Langkau u.a. (Hrsg.): SPD und Gewerkschaften, Bd. 2, Bonn 1994, S. 154 ff.

aktion zur Wiederherstellung der „sozialen Symmetrie“ – ein zu dieser Zeit beliebtes verteilungspolitisches Schlagwort –, sondern auch um den Reflex eines tiefgehenden Ressentiments auf Seiten der organisierten Arbeitnehmerschaft, die die „Konzertierte Aktion“ als „eine institutionalisierte fortwährende Verbeugung vor den Interessen des Großkapitals“<sup>20</sup> interpretierte und entsprechend rhetorisch bekämpfte. Unterstützung erhielt diese Kritik durch reformorientierte Gruppen innerhalb der SPD und der Bundesregierung.

Vertreter der Studentenbewegung und führende Reformpolitiker in der SPD bündelten ihre Ungeduld auf dem Saarbrücker SPD-Parteitag in vehementen Forderungen nach einer „Erweiterung des öffentlichen Korridors“ zur Umsetzung sozialstaatlicher Projekte. Das allerdings gefährdete die restriktive Finanzpolitik, die im Hochschwung dieser Jahre angebracht gewesen wäre. Anstelle der notwendigen Einschränkung der Staatsausgaben und der Schuldentilgung aus wachsenden Steueraufkommen kam es tatsächlich zu prozyklisch wirkenden Ausgabenzuwächsen. Im Mai 1972 konnte sich Schiller nicht mit der Forderung nach einer Einsparung von 2,5 Mrd. DM im Haushaltsvollzug durchsetzen. Die Unmöglichkeit, unter dem Druck auf Expansion gerichteter Interessen die Stabilitätspolitik angebrachte restriktive Wirtschaftspolitik zu verwirklichen, führte schließlich zu seinem Rücktritt und damit auch zum Scheitern des auf Überzeugung setzenden stabilisierungspolitischen Experiments.

#### **Konstruktionsmängel des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes**

In einer späteren Publikation führt Schiller seinen Mißerfolg auf Konstruktionsmängel des StWG zurück. Es hätten vor allem vier „eingebaute Behinderungen“ die damalige Stabilisierungspolitik gestört, nämlich die Schwierigkeit der außenwirtschaftlichen Absicherung durch eine flexible Wechselkurspolitik, daneben das Unvermögen, Angebotsschocks mit den nachfragepolitischen Mitteln der Finanzpolitik zu bewältigen, ferner die mangelnde Eignung dieser Politik zur Behebung struktureller Ursachen stagnativer Entwicklungen und schließlich die Gefahr eines „Abusus der Nachfragepolitik“ aus politischen Gründen, die auf den prozyklischen Einsatz der haushaltspolitischen Instrumente hinausläuft. „Wir sehen heute die Grenzen der Nachfragepolitik deutlicher“<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> So Emil Bandoholz: Zwischen Godesberg und Großindustrie oder: Wo steht die SPD?, Reinbek bei Hamburg 1971, S. 41.

<sup>21</sup> Karl Schiller: Aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 63. Jg. (1983), H. 3, S. 116 ff., Zitat S. 120.

Dem kann man nur zustimmen. Allerdings muß diese Mängelliste um eine wesentliche Komponente vervollständigt werden, nämlich um das Fehlen einer einkommenspolitischen Absicherung. Denn die „Stabilitätspolitik bedarf der Berücksichtigung der Erkenntnisse der Kreislauftheorie der Verteilung (Kaldor). Andernfalls besteht die Gefahr ihres Scheiterns“<sup>22</sup>. Dabei wäre es falsch, wenn in diesem Zusammenhang lediglich die aktive Lohnpolitik der Gewerkschaften als destabilisierendes Element denunziert würde. Der von Schiller diagnostizierte „Abusus“ wird vielmehr durch die Tatsache begünstigt, daß eine erfolgreiche Nachfragepolitik eine Eskalation der Ansprüche nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch vieler Interessengruppen (besonders in den Bereichen öffentlicher Dienstleistungen) bewirkt. Treffen im tarifpolitischen Prozeß erzwungene Nominallohnsteigerungen und expandierende Staatsausgaben im Zuge sozialstaatlicher Expansionsprogramme zusammen, muß der Verteilungskampf in die Stagflation münden: Die „Eskalation der Erwartungen führte notwendigerweise ... die Regierungen vor das schwierige Dilemma, steigende Inflationsraten und steigende Arbeitslosigkeit simultan bekämpfen zu müssen. Für ein solches Problem war in den Populärversionen des hydraulischen Keynesianismus kein Rezept vorgesehen“<sup>23</sup>.

Daß Schiller in dieser Hinsicht kurzichtig war, muß wohl – wie schon bemerkt – auf seine neoklassische Sichtweise des Phänomens wirtschaftlicher Macht zurückgeführt werden: In Anlehnung an Löwe und Lederer war es für ihn vor allem Marktmacht, die die Beweglichkeit der Konkurrenten auf den Märkten und damit auch die von Schumpeter dargestellten „Prozesse schöpferischer Zerstörung“ bremst. Marktabschluss war in Schillers Augen zudem die Ursache von Einschränkungen der „sozialen Kapillarität“. Diese wiederum wollte er verstanden wissen als ein „entprivilegiertes Aufstiegssystem“, das eine „soziale Verteilung der Lebenslagen“ garantiert<sup>24</sup>. „Der soziale Aufstieg der hellen Köpfe ist Voraussetzung für die Produktivitätssteigerung und die ... wettbewerbliche Haltung der Menschen zueinander“<sup>25</sup>. Dann bedarf es

<sup>22</sup> Alois Oberhauser: Globalsteuerung erfordert lohnpolitische Absicherung, in: Heiko Körner, Christian Uhlig (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung, Bern, Stuttgart 1986, S. 149 ff., Zitat S. 152 f.

<sup>23</sup> Herbert Walther: Ökonomische Doktrinen als Werkzeug politischer Legitimation: Das Beispiel des Keynesianismus, in: Kai Eickler-Wolf u.a. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im theoretischen Vakuum? Marburg 1996, S. 19 ff., Zitat S. 27.

<sup>24</sup> Karl Schiller: Sozialismus und Wettbewerb, in: Carlo Schmid u.a. (Hrsg.): Grundfragen moderner Wirtschaftspolitik, Frankfurt a.M. 1958, zitiert nach ders.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 33.

– nach Schiller – keiner besonderen Verteilungspolitik im Hinblick auf die Gewährung eines gerechten Anteils bestimmter unterprivilegierter Gruppen am Sozialprodukt und erst recht keiner Einkommenspolitik, die den Verteilungskampf der Gruppen stabilitätskonform mäßigt.

### Renaissance der Globalsteuerung?

Kann eine Globalsteuerung unter den heutigen Bedingungen erfolgreich sein? Die Frage ist zu verneinen, wenn es lediglich um eine Wiederaufnahme des damals von Schiller konzipierten Systems geht. Er selbst hat später vor einer unkritischen Anwendung alter Rezepturen gewarnt und eine eher angebotsökonomisch, d.h. auf Kapazitätswachstum orientierte Konjunkturpolitik empfohlen<sup>26</sup>. Andere Autoren, wie der keynesianischer Übertreibungen gewiß unverdächtige Heinz Haller, meinen allerdings, „daß auch in der heutigen Situation, in der Kapazitätsunterauslastung und Mangel an Arbeitsplätzen gleichzeitig gegeben sind, die Fiscal Policy sinnvoll eingesetzt werden kann. Es ist falsch, dieses Instrument als gefährlich und unwirksam abzutun“<sup>27</sup>.

Der Grundgedanke, der hinter diesem Urteil steht, ist nach wie vor plausibel: Die „neue keynesianische Makrotheorie“ zeigt, daß mangelnde Kapazitätsauslastung auf zentralen Märkten der Volkswirtschaft auf die Unsicherheit der Erwartungen der Marktteilnehmer zurückzuführen ist. Unter diesen Umständen kehrt das System nicht oder nur sehr langsam zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht zurück – außer es gelingt, die Erwartungen durch politische Eingriffe zu stabilisieren<sup>28</sup>. Solche Eingriffe müssen allerdings in ein langfristig konzipiertes wachstums- und stabilitätspolitisches Konzept eingebettet sein, um destabilisierende Stop-and-Go-Aktivitäten zu vermeiden. Wegen des heute gegebenen unbestrittenen Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Finanzen<sup>29</sup> ist der Einsatz aller transferorientierten Instrumente der Finanzpolitik kaum denkbar. Denkbar und (im durch die Verfassung

gegebenen Rahmen) finanzierbar erscheinen aber alle investiven Ausgaben für die Beschaffung öffentlicher Infrastrukturen. Hauptsächlich wird sich die nachfrageorientierte Finanzpolitik auf langfristig wirkende steuerliche Entlastungen stützen müssen, die die Investitions- und Konsumnachfrage alimentieren. Die Geldpolitik sollte im Rahmen der Regelbindung der EZB diese Finanzpolitik dadurch absichern, daß die wirtschaftliche Entwicklung bei der Festlegung der Ziele stärker gewichtet wird. Auch sollte die Attraktivität der Investitionen in Sachanlagen und Humankapital gegenüber Finanzmarktanlagen durch geeignete steuerliche Maßnahmen gefördert werden.

### Stabilisierung der Erwartungen und institutioneller einkommenspolitischer Dialog

Die Erfahrungen der Vergangenheit belegen, daß der Erfolg dieses Instrumentariums wesentlich von einer langfristigen Stabilisierung der Erwartungen auf der Seite der betroffenen Akteure abhängt. Der Vertrauensbildung kann die Einführung einer finanzpolitischen Regelbindung dienen, die – in Verallgemeinerung des Prinzips der eingebauten Stabilisatoren – eine Verpflichtung zu einer vorausschauenden, den Konjunkturzyklus kompensierenden Politik statuiert, losgelöst von anderen allokatons- bzw. distributionspolitischen Zielen<sup>30</sup>.

Unverzichtbar ist in jedem Fall die Schaffung eines institutionellen einkommenspolitischen Dialogs zwischen der Regierung und Vertretern der Tarifvertragsparteien im Rahmen eines „Stabilitätspaktes“<sup>31</sup>. Denn der Erfolg der stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik hängt letztlich davon ab, ob die verteilungspolitischen Ansprüche der Gesellschaft so eingegrenzt und abgestimmt werden können, daß die erreichte Stabilität nicht durch ständige Verteilungskämpfe gefährdet wird. Nur bei funktionierender Koordination der Geld- und Finanzpolitik mit den Trägern der Verteilungspolitik werden in Zukunft Tariffreiheit und Stabilität dauerhaft gewährleistet werden können<sup>32</sup>.

Es ist allerdings fraglich, ob eine Rekonstruktion des Systems der Globalsteuerung alleine die deutsche Wirtschaftsmisere beheben kann. Zweifellos würden eine Expansion und Verstetigung zentraler Nachfra-

<sup>25</sup> Karl Schiller: Stetiges Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe, in: Konjunkturpolitik, 10. Jg. (1964), zitiert nach ders.: Der Ökonom und die Gesellschaft, a.a.O., S. 230.

<sup>26</sup> Vgl. Karl Schiller: Betrachtungen zur Geld- und Konjunkturpolitik, Tübingen 1984, insbes. S. 17 ff.

<sup>27</sup> Heinz Haller: Finanzwirtschaftliche Stabilisierungspolitik in heutiger Sicht, in: Heiko Körner, Christian Uhlig (Hrsg.), a.a.O., S. 107 ff., Zitat S. 129.

<sup>28</sup> Vgl. Heidi Schelbert: Neue Makroökonomik: Gegensätze und Gemeinsames, in: Gottfried Bombach u.a. (Hrsg.): Makroökonomik heute, Tübingen 1983, S. 83 ff., insbes. S. 101 ff.

<sup>29</sup> Deutsche Bundesbank: Öffentliche Finanzen in der Krise, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, 56. Jahrgang (März 2004), S. 15 ff.

<sup>30</sup> Vgl. Gerhard Illing: Nachfragestimulierung statt Strukturreform – mit gebührenfreiem Rezept aus der deutschen Krise?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 3, S. 143 ff., insbes. S. 147 f.

<sup>31</sup> Vgl. Alois Oberhauser, a.a.O., S. 174 f.

<sup>32</sup> Vgl. die grundsätzlichen Überlegungen bei Jürgen Kromphardt: Arbeitslosigkeit und Inflation, 2. Aufl., Göttingen 1998, S. 228 ff., insbes. S. 235 ff.

geströme zur besseren Auslastung leerstehender Kapazitäten und zur Verbesserung der Erwartungen beitragen. Doch die Hauptursache der heutigen Stagnation wäre damit nicht beseitigt, nämlich der Verlust an unternehmerischer Vitalität, der den Lebensnerv der Marktwirtschaft bedroht und stetiges Wachstum gefährdet.

Deshalb muß man – mit Karl Schiller – das Stabilitätsproblem heute als eher nachrangig bezeichnen, während die wettbewerbspolitische Aufgabe in den Vordergrund tritt. Die Förderung unternehmerischer Dynamik erscheint nun als zentrales Anliegen der Wirtschaftspolitik: „Das, was wir heute makroökonomisch leichthin als Strukturbruch verzeichnen, verlangt von den Unternehmern einen ganz besonderen ‚Antriebsüberschuß‘ ..., dessen Impetus eben die ‚Pioniere‘ vom großen Gefolge unterscheidet.“<sup>33</sup> Diese Fähigkeit zur positiven Verarbeitung des Strukturwandels ist aber durch die konservierenden Eigenschaften des Wohlfahrtsstaates mit florierendem Verbändewesen in Gefahr. Hinzu kommt, daß das in der Wohlstandsgesellschaft weit verbreitete Besitzstandsdenken gleichermaßen immobilisierend wirkt, so daß Schillers hauptsächliche Sorge zuletzt darin bestand, „daß sich Verbände und Staat gemeinsam auf den Weg in den Korporatismus begeben. ... Dies würde eine erhebliche Beschädigung, ja Deformation unseres marktwirtschaftlichen Systems bedeuten“<sup>34</sup>.

### Fazit

Zehn Jahre nachdem Schiller diese Warnung publiziert hat, sind die Verhältnisse nicht besser geworden: Egoistisch handelnde Branchen- und Industrieverbände setzen die staatliche Wirtschaftspolitik unter Druck, verhindern notwendige Reformen und erzwingen einen industriepolitischen Aktivismus, der auf der einen Seite mühsam Löcher stopft, die er auf der anderen aufreißt. Vor diesem Hintergrund sind weder eine Stärkung der Wachstumskräfte und die langfristig notwendige Konsolidierung der Staatsfinanzen möglich, noch der Abbau der Arbeitslosigkeit. Die Beratung durch die wissenschaftliche Ökonomik kann dem nicht entgegenwirken<sup>35</sup>: Zum einen ist den meisten Beratern unter dem Einfluß der heute vorherrschend mikroökonomischen Orientierung des ökonomischen

Raisonnements der Blick für den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang und sein Funktionieren in der Marktwirtschaft verloren gegangen. Zum anderen – damit zusammenhängend – ist es zu einer Unterschätzung der volkswirtschaftlichen Verteilungs- und Stabilitätsprobleme gekommen, wiewohl diese erfahrungsgemäß für das politische Schicksal einer Wirtschaftsgesellschaft von zentraler Bedeutung sind.

Deshalb erscheint eine Rückbesinnung auf ein den heutigen Gegebenheiten angepaßtes System der Globalsteuerung durch Wiederbelebung gesamtgesellschaftlichen Denkens und gesamtwirtschaftlicher Praxis angebracht, ja notwendig: „In Wahrheit hilft nur eine nachhaltige Besinnung auf die marktwirtschaftlichen Grundregeln. Alles andere führt letztlich nur dazu, daß wesentliche Elemente der Unternehmensführung auf staatliche und verbandsmäßige Instanzen verlagert werden und die unternehmenseigenen Impulse zur Innovation erlahmen“<sup>36</sup>.

Wenn Globalsteuerung als gesamtwirtschaftlich orientiertes System einer „Wirtschaftspolitik aus einem Guß“ definiert wird, in dem sich die stabilitätsorientierte Beeinflussung der wirksamen Nachfrage und die wachstumsbezogene Sicherung des marktwirtschaftlichen Allokationsprozesses ergänzen, erscheint in der heutigen Lage die ordnungspolitische Aufgabe prioritär. War in der frühen Bundesrepublik das Funktionieren der Marktwirtschaft durch Störungen der Kreislaufstabilität bedroht, so ist es im schließlich vereinigten Deutschland die strukturelle Verkrustung aller Verhältnisse, die als Folge der Dominanz von Behörden und Verbänden eingetreten ist. In dieser Situation ist die „Keynessche Botschaft“ durch die Warnung Joseph A. Schumpeters vor dem Marsch des Wirtschaftssystems in einen korporatistischen Sozialismus<sup>37</sup> zu erweitern, die nicht ernst genug genommen werden kann. Insoweit kann eine konsequente Wettbewerbspolitik, die sich auf eine Stabilisierung der Arbeitsmärkte stützt, als Beitrag der Globalsteuerung zur Rekonstruktion einer „Sozialen Marktwirtschaft“ verstanden werden. Darum ist es sicherlich angemessen, Karl Schiller auch als einen der letzten großen Verfechter der „Sozialen Marktwirtschaft“<sup>38</sup> zu bezeichnen.

<sup>33</sup> Karl Schiller: Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft, Berlin 1997, S. 149.

<sup>34</sup> Ebenda, S. 149 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Hans Jürgen Krupp: Was kann die (National-)Ökonomie zur Gestaltung der Wirtschaftspolitik beitragen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), Heft 2, S. 84 ff., insbes. S. 87 f.

<sup>36</sup> Karl Schiller: Der schwierige Weg ..., a.a.O., S. 151.

<sup>37</sup> Vgl. Joseph A. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München 1950, S. 213 ff.

<sup>38</sup> So neuerdings auch Friedhelm Hengsbach: Soziale Marktwirtschaft – Konflikt, Kampfformel, Leitbild?, in: Nils Goldschmidt, Michael Wohlgemuth (Hrsg.): Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 2004, S. 163 ff.