

Die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft und der Regierungswechsel 1982. Eine Zäsur in der Wirtschaftspolitik?

Von Günther Schulz

Zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft

Die Auswirkungen des Staatsinterventionismus während der Weimarer Republik und der staatlichen Wirtschaftslenkung in der NS-Zeit ließen die Väter der Sozialen Marktwirtschaft nach ordnungspolitischen Möglichkeiten suchen, um den Vorrang der privatwirtschaftlichen Sphäre vor staatlichen Eingriffen wiederherzustellen. Kern der neuen Ordnung sollte ein leistungsorientierter Wettbewerb sein. Der von freien und selbstverantwortlichen Individuen verfolgte Eigennutz sollte eine wirtschaftliche Dynamik zum allgemeinen Nutzen auslösen und tragen. Doch sollte keineswegs das Laissez-faire-Prinzip gelten, vielmehr wies man dem Staat wichtige Aufgaben zu, die die Rahmenbedingungen sichern und sozialen Ausgleich innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems herstellen sollten. Die beiden wichtigsten Ziele – das der Freiheit und das des sozialen Ausgleichs – stehen in einem spannungsreichen Verhältnis zueinander, oft gibt es mehrere Möglichkeiten, sie umzusetzen. Bereits Alfred Müller-Armack, einer der „Gründerväter“, hat immer wieder betont, dass die Soziale Marktwirtschaft „kein fertiges System, kein Rezept“ ist, das für alle Zeiten gleich angewendet werden kann, sondern „eine evolutive Ordnung, in der es neben dem festen Grundprinzip, dass sich alles im Rahmen einer freien Ordnung zu vollziehen hat, immer wieder nötig ist, Akzente neu zu setzen gemäß den Anforderungen einer sich wandelnden Zeit“¹.

Entwicklungslinien in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wurde in einer spezifischen historischen Situation entwickelt und in Funktion gesetzt. Seine Fähigkeit, sich Veränderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeldes anzu-

¹ Alfred MÜLLER-ARMACK, *Zur Einführung: Zeitgeschichtliche Notizen*, in: DERS., *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte*, 2. Aufl. Bern-Stuttgart 1981, S. 11–18, hier 15. – Für Unterstützung bei Vorarbeiten für den vorliegenden Beitrag danke ich Herrn Thorsten Beckers.

passen, musste die Zukunft erweisen. Dass im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft das Verhältnis von Markt und Staat sowie von Marktwirtschaft und Sozialpolitik nicht dogmatisch festgelegt war, kam dem Regierungsstil des ersten Kanzlers der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, entgegen. Schon in seiner ersten Regierungserklärung machte Adenauer deutlich, dass die politisch Verantwortlichen bei der Umsetzung der neuen Wirtschaftsordnung „starrten Doktrinismus“ vermeiden und „sich den ändernden Verhältnissen anpassen“ sollten.² Dennoch vermochte die praktische Wirtschaftspolitik, die in den ersten Jahren der Bundesrepublik vor allem mit dem Namen Ludwig Erhard verbunden war, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der trotz heftiger politischer Auseinandersetzungen den neuen Leitvorstellungen recht nahe kam. Schon mit dem mutig durchgesetzten Leitsatzgesetz von 1948 und später in den langjährigen Auseinandersetzungen um ein Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wurde der politische Wille sichtbar, trotz der langen Kartelltradition Deutschlands dem Markt entscheidende Bedeutung zuzumessen. Flankiert von stabilitätsorientierter Geldpolitik der Bank deutscher Länder, von Bemühungen um die Freiheit des Außenhandels und um solide Finanzpolitik versuchte man, die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu bewahren: Soziale Probleme sollten in erster Linie dadurch gelöst bzw. verhindert werden, dass das Wirtschaftswachstum Vorrang vor der Umverteilung erhielt. Eingriffe in den Wirtschaftsprozess erfolgten unter Erhard ohne prinzipielle Starrheit ‚mit leichter Hand‘, wenn und solange dies erforderlich schien. Um seine Vorstellungen durchzusetzen, zog der Bundeswirtschaftsminister Überzeugungsarbeit dem umfassenden Einsatz staatlicher Instrumente vor. Ein Beispiel sind seine berühmten, aber vergeblichen Maßhaltappelle zu Beginn der sechziger Jahre.

Trotz des weitgehend unbestrittenen Erfolgs der liberal geprägten Wirtschaftspolitik weisen Kritiker darauf hin, dass bereits unter Erhard in mehreren Bereichen von der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft abgewichen wurde. Besonders die Dynamisierung der Renten leitete ihrer Meinung nach eine allmähliche Lösung der Sozialpolitik aus dem ursprünglichen ordnungspolitischen Zusammenhang von Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Sie betrachten die Rentenpolitik als Ausgangspunkt für eine Entwicklung, die unter Vernachlässigung des Prinzips der Subsidiarität dahin führte, „dass die Grenze für den sozialpolitischen Auftrag“ an „die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft“ gebunden wurde. Schon Erhard musste feststellen, „dass mit wachsendem Wohlstand der Anspruch an kollektive Leistungen nicht zurückgehe, sondern immer noch größer werde“. Unbestritten ist, dass die wiedererstarteten organisierten Inte-

² *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949. Stenographische Berichte*, Band 1, S. 25.

ressengruppen immer mehr Ansprüche an den Staat stellten und damit immer stärkere Interventionen forderten.³

Bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre kündigte sich mit der von der letzten Adenauer-Regierung initiierten Einrichtung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und mit dem Entwurf eines Stabilitätsgesetzes der Erhard-Regierung an, was die Große Koalition bei der ersten Nachkriegsrezession 1966/67 schließlich in die Tat umsetzte: eine Neuakzentuierung der Wirtschaftspolitik im keynesianischen Sinne. In einem stark veränderten gesellschaftlichen Umfeld, das sich an kräftige Zuwachsraten, steigende Löhne und Vollbeschäftigung gewöhnt hatte, wurden die eher angebotsorientierte Politik der Wiederaufbauphase sowie die bewusste Selbstbeschränkung der öffentlichen Hand aufgegeben und von dem Bestreben abgelöst, den Staat stärker aktiv in die gesamtwirtschaftlichen Abläufe einzubinden. Mit den im Stabilitätsgesetz proklamierten gesamtwirtschaftlichen Zielen – Geldwertstabilität, hoher Beschäftigungsstand, stetiges Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht – wurden dem Staat ehrgeizige Aufgaben gestellt. Deren Lösung versprach sich die Regierung von der „Globalsteuerung“, die vor allem mit Hilfe antizyklischer Steuer-, Finanz- und Geldpolitik den Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung bilden sollte.⁴

Im Schwung des Wiederaufbaus schien nahezu alles „machbar“ und finanzierbar zu sein. Man traute dem Staat zu, die marktwirtschaftlichen Konjunkturschwankungen zu bändigen und das Individuum in allen Lebenslagen großzügig sozial abzusichern. Doch waren der Anstieg der Produktivität und die Dynamik des Wachstums bereits rückläufig, und gleichzeitig verschärften sich die Verteilungskämpfe zwischen den gesellschaftlichen Gruppen. Die Krise der Jahre 1966/67 wurde weniger dadurch überwunden, dass die aufgelegten Konjunkturprogramme Wirkung gezeigt hätten, sondern dadurch, dass die Exportnachfrage wieder ansprang. Die nachfolgende hochkonjunkturelle Phase wurde von hohen Inflationsraten begleitet. Zudem bereitete die erste Ölpreiskrise 1973/74 große Schwierigkeiten. Nun wurden die Grenzen der Globalsteuerung sichtbar, die – so urteilten zeitgenössische Beobachter – vor dem Hintergrund struktureller Anpassungskrisen eher „hektischem Aktionismus“

3 Kurt H. BIEDENKOPF, *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik*, in: *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik. Ein Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung Bonn am 16. Januar 1986*, Stuttgart-New York 1986, S. 5–19, hier 13 (Zitate); Manfred E. STREIT, *Die Soziale Marktwirtschaft – Auslauf- oder Exportmodell?* in: *Historisch-Politische Mitteilungen. Archiv für Christlich-Demokratische Politik*, 4 (1997), S. 239–259, hier 242 ff.

4 Werner MEISSNER/Rainer MARKL, *Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland*, in: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive*, Darmstadt (1988), S. 29–48, hier 32 f.

als planvoller Wirtschaftspolitik geächtet habe. Andere hingegen beklagten, seit Beginn der siebziger Jahre seien wichtige Prinzipien des Keynesianismus verletzt worden.⁵ Jedenfalls hatten die Bemühungen der Wirtschaftspolitik besonders bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nur wenig Erfolg. Im übrigen erhöhten sie das Haushaltsdefizit und schränkten die Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung immer weiter ein.

In dieser Krisensituation wirkten sich die im Laufe der Jahre fortschreitend ausgebauten Sozialleistungen und Transferzahlungen, etwa im Renten- und Krankenversicherungswesen, fühlbar schmerzhaft auf die öffentlichen Haushalte und auf die Wirtschaftskraft der Unternehmen aus und bewirkten „in der Summe eine zunehmende Erosion der wirtschaftlichen Basis“⁶. Die Ausrichtung der Sozialpolitik daran, was die Wirtschaft zu leisten im Stande war, drohte eben diese Leistungsfähigkeit zu lähmen. Wenige Zahlen mögen dies demonstrieren: Von 1970 bis 1980 stiegen die Lohnnebenkosten für gesetzliche und tarifliche Sozialleistungen der Unternehmen von 51 Prozent der Lohnaufwendungen auf 75 Prozent. Die negativen Auswirkungen auf die Investitionsbereitschaft ließen nicht lange auf sich warten. Die Sozialleistungsquote erhöhte sich in den siebziger Jahren um sechs Prozentpunkte, während gleichzeitig die öffentliche Investitionsquote in ähnlichem Umfang abnahm. Im selben Zeitraum stieg die Staatsquote von 39 Prozent auf 51 Prozent. Die Verschuldung des Bundes wuchs allein zwischen 1974 und 1980 von 160 auf 240 Mrd. DM.⁷

Viele Experten prangerten die strukturellen Probleme – neben der Höhe der Sozialleistungsquote insbesondere die Inflexibilität des Arbeitsrechts, die starke Zunahme der konsumtiven öffentlichen Investitionen, der ständige Inflationsdruck und das dichte Subventionsnetz – spätestens seit Mitte der siebziger Jahre an. Sie sahen die Grenzen der Belastbarkeit erreicht, die sich in Stagnation und Arbeitslosigkeit zeigten. Der Sachverständigenrat machte seit Mitte der siebziger Jahre in seinen Jahresgutachten wiederholt darauf aufmerksam, dass die finanz- und steuerpolitischen Konjunkturmaßnahmen nur geringe Wirkung hatten und empfahl, angebotspolitische Mittel einzusetzen, um

5 Gerold AMBROSIUS, *Staat und Wirtschaft im 20. Jahrhundert* (Enzyklopädie deutscher Geschichte, 7), München 1990, S. 112; Karl SCHILLER, *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik*, in: *Kontinuität und Wandel* (wie Anm. 3), S. 21–31, hier 28 f.

6 Martin GRÜNER, *Kontinuität und Wandel in vier Jahrzehnten deutscher Wirtschaftspolitik*, in: *Kontinuität und Wandel* (wie Anm. 3), S. 49–64, hier 53.

7 Fritz Ullrich FACK/Peter HORT, *Soziale Marktwirtschaft. Stationen einer freiheitlichen Ordnung*, Freiburg–Würzburg 1985, S. 54, 68 ff.; Norbert KLOTEN, *Vom Wirtschaftswunder zum Reformstau*, in: LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (Hrsg.), *Die deutsche Wirtschaftsordnung 50 Jahre nach dem Leitsatzgesetz*, Bonn 1999, S. 27.

die Rentabilität von Investitionen zu steigern und die Lohn-Preis-Spirale zu durchbrechen.⁸

Die veränderten Realitäten drangen jedoch nur langsam in das Bewusstsein der Bevölkerung und der Mehrzahl der Politiker ein, da die Wirtschaftsdaten der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre im internationalen Vergleich weiterhin gut waren und da während des Konjunkturhochs im Jahre 1980 die Stimmung in der Wirtschaft optimistisch war.⁹ Die Bundesregierung unter Helmut Schmidt traf punktuelle Entscheidungen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und zur Entlastung der Sozialsysteme, vertraute aber im Grundsatz weiterhin auf die Instrumentarien der Schillerschen Globalsteuerung.¹⁰ Nach dem Urteil des Sachverständigenrats aus dem Jahr 1984 führte dieser wirtschaftspolitische Kurs der späten siebziger Jahre zu außenwirtschaftlichem Ungleichgewicht, zum Verfall des Wechselkurses und zu zunehmender Verschlechterung der Staatsfinanzen, während das „herkömmliche Instrumentarium der Beschäftigungspolitik“ versagt habe.¹¹

Erst die erneute Stockungsphase der Jahre 1981/82, die überwiegend außenwirtschaftliche Ursachen hatte, aber von den inländischen Strukturproblemen verschärft wurde, entfachte schließlich eine breite, scharfe Diskussion über die Zukunft der Wirtschaftspolitik, ja der Sozialen Marktwirtschaft selbst. Otto Graf Lambsdorff brachte die wichtigsten Argumente in seinem „Wendepapier“ vom 9. September 1982 auf den Punkt.¹² Die Auseinandersetzungen fanden ein vorläufiges Ende mit dem Regierungswechsel 1982.

Der Regierungswechsel 1982 und die Wirtschaftspolitik

Mit welchen Ansprüchen die neue Koalition antrat, belegen die beiden Regierungserklärungen von Helmut Kohl nach seiner Wahl zum Bundeskanzler im Oktober 1982 und nach der Bundestagswahl im Mai 1983.¹³ Er bezog sich ausdrücklich auf das Erbe der Adenauerzeit und kündigte eine Neugestaltung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik an, die überzogenen Anforderungen an den Staat und die sozialen Sicherungssysteme ein Ende setzen

8 GRÜNER, *Kontinuität* (wie Anm. 6), S. 57.

9 EBD., S. 63.

10 Dietrich THRÄNHARDT, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M. 1996, S. 210 ff.

11 SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, *Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85*, S. 11.

12 Otto Graf LAMBSDORFF, *Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*, wieder abgedruckt u.a. in DERS., *Frische Luft für Bonn. Eine liberale Politik mit mehr Markt als Staat*, Stuttgart 1987, S. 64–89.

13 Zu folgenden Ausführungen und Zitaten: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 9. Wahlperiode. Stenographische Berichte*, Band 122, S. 7214–7219, 7225 f. und *10. Wahlperiode. Stenographische Berichte*, Band 124, S. 56–62.

solle. Die Vergangenheit habe deutlich gemacht, dass eine Wirtschaftsordnung umso erfolgreicher sei, je mehr sich der Staat zurückhalte und dem einzelnen Freiheit lasse. Zu lange habe der „Staat auf Kosten der Bürger, Bürger auf Kosten von Mitbürgern und [...] alle auf Kosten der nachwachsenden Generationen“ gelebt. Der Staat solle auf den „Kern seiner Aufgaben“ zurückgeführt werden. Ansprüche seien an der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Bürger zu orientieren. Das Prinzip der Subsidiarität sollte also wieder in den Vordergrund rücken. Durch „Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ wollte die neue Regierung zur Entfaltung von „Freiheit, Dynamik und Selbstverantwortung“ beitragen. Individuelle Leistung und Verantwortung sollten sich wieder lohnen, und der Kanzler erinnerte daran, dass es erforderlich ist, Gewinne zu erwirtschaften, um Investitionen finanzieren zu können.

Die Maßnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollten, kündigte Kohl bereits im „Dringlichkeitsprogramm“ der Regierung vom Oktober 1982 an: steuerliche Entlastung der Unternehmen, eine rückzahlbare, unverzinsliche „Investitionshilfeabgabe“, Konsolidierung des Bundeshaushalts, eine „Atempause in der Sozialpolitik“, gekennzeichnet durch Kürzungen in der Renten- und Krankenversicherung, Flexibilisierung des Arbeitsrechts und Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen als Ausgleich für Lohnzurückhaltung.

Erste Bewertungen

Schon kurze Zeit nach dem Regierungswechsel lobte der Sachverständigenrat die „beeindruckenden“ Erfolge der Stabilisierungspolitik, die nach der Expansionspolitik der späten siebziger Jahre „unausweichlich“ gewesen sei. Geldpolitische Maßnahmen und Haushaltskonsolidierung hätten gemeinsam dazu beigetragen, das „schwere außenwirtschaftliche Ungleichgewicht der frühen achtziger Jahre“ zu überwinden und die „dämpfenden Einflüsse, die sich aus einem rasch fortschreitenden Entzug konjunkturstützender staatlicher Ausgabenimpulse“ ergaben, zu bekämpfen. Zwar betonte der Sachverständigenrat, dass die Bewältigung großer Probleme – wie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen – noch ausstehe. Er vertraute aber auf die langfristig wirkenden Kräfte der Angebotspolitik, deren Fortsetzung er als vorrangige Aufgabe der Regierungspolitik ansah.¹⁴

Aus größerer zeitlicher Distanz fällt das Urteil der meisten Ökonomen über die Umsetzung der angestrebten Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, gemessen an den zeitgenössischen Erwartungen, zurückhaltender aus. Zweifellos

14 SACHVERSTÄNDIGENRAT, *Jahresgutachten 1984/85* (wie Anm. 11), S. 11, 13, 19 ff.

wandte sich die Wirtschaftspolitik der Angebotsorientierung zu. Doch diese wurde – vor allem, wenn man sie mit den gleichzeitigen Entwicklungen in den USA und in Großbritannien vergleicht – nicht so radikal umgesetzt, dass die überkommenen Strukturprobleme nachhaltig gelöst worden wären.¹⁵ Mit Blick auf die Politik der vorangegangenen Regierung urteilen viele Ökonomen, dass in einigen Bereichen, z.B. der Haushaltskonsolidierung, lediglich der bereits unter Helmut Schmidt seit Beginn der achtziger Jahre eingeschlagene Weg weiter beschritten worden sei, allerdings in forciertem Tempo. Zwar sei es gelungen, die Staatsquote bis 1989 wieder auf 45,3 Prozent zu senken, aber das Verhältnis von konsumtiven zu investiven Ausgaben habe sich kaum verändert. Zudem stiegen die Lohnnebenkosten bis 1984 weiter auf 80 Pfennig pro 1 DM Lohn an. Die Maßnahmen zur Steuersenkung blieben vergleichsweise bescheiden und ließen die Steuerquote nur langsam sinken. Auch die Deregulierungen durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 gelten als nicht genügend weitreichend; das nur langsame Absinken der Arbeitslosenzahl scheint dies zu bestätigen.¹⁶

Man wird also bezweifeln müssen, ob die beabsichtigte Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und freien, mitverantwortlichen Individuen tatsächlich erreicht wurde. Zohlhoyer macht besonders zwei Sachverhalte für die mangelnde Durchschlagskraft der Wirtschaftspolitik verantwortlich: erstens den Konflikt zwischen dem Arbeitnehmerflügel von CDU/CSU, der weitreichende angebotspolitische Maßnahmen abbremste, auf der einen Seite, und der F.D.P. sowie dem Wirtschaftsflügel der Union auf der anderen Seite, und zweitens die Interessenkonflikte zwischen der Bundesregierung und den unionsgeführten Ländern. War also die wirtschaftliche Erholung nach der politischen Wende ein vorwiegend psychologisches Phänomen, da die Bürger Sparmaßnahmen und Förderung von Unternehmensgewinnen einer unionsgeführten Regierung eher zutrauten bzw. von dieser Regierung eher hinnahmen? War der Wirtschaftsaufschwung nach 1982 in erster Linie nicht auf die Änderung der Wirtschaftspolitik, sondern vor allem auf die Erholung der Weltwirtschaft zurückzuführen? Welche Bedeutung hatte der Regierungswechsel von Helmut Schmidt zu Helmut Kohl in der Wirtschafts- und Finanzpolitik? Dominierten Kontinuitäten, war es ein gleitender Übergang, oder war es ein harter Bruch, eine veritable Zäsur?

15 Reimut ZOHLNHÖFER, *Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben? Eine Analyse der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982*, in: Manfred G. SCHMIDT (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil*, Opladen 2001, S. 227–261, hier (235); Norbert KLOTEN, *Vom Wirtschaftswunder zum Reformstau*, in: LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (Hrsg.), *Die deutsche Wirtschaftsordnung 50 Jahre nach dem Leitsatzgesetz* (41. Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung), Krefeld 1999, S. 15–441, hier 31 ff.

16 R. ZOHLNHÖFER, *Rückzug* (wie Anm. 15), S. 236 ff.

Die Bedeutung historischer Zäsuren

„Die menschliche Zeit wird sich immer der unerbittlichen Gleichförmigkeit und der starren Segmentierung der Uhrzeit widersetzen. Sie verlangt Maßeinheiten, die der Veränderlichkeit ihres Rhythmus’ angepasst sind.“ Dieses Zitat aus Marc Blochs Schrift *„Apologie der Geschichte. Oder: Der Beruf des Historikers“*¹⁷ lässt erahnen, wie wichtig historische Zäsuren sind. Es sind Bojen im Fluss der Zeit, die über sich hinaus verweisen auf Veränderungen am Grund des Gewässers, die Grenzlinien anzeigen. Historische Zäsuren sind deutend gesetzte Bojen, zugemessene Orientierungen. Die Historiker haben stets die Bedeutung solcher Wendemarken erkannt. Wenn sie über Periodisierungsfragen diskutieren, dann steht dahinter stets auch die Auseinandersetzung über Deutungen.

Mit dem Ende der Nachkriegszeit 1989/90 ist der Zeitraum seit dem Zweiten Weltkrieg plötzlich unübersichtlicher geworden als je zuvor. Dies gilt für die Außengrenzen der Nachkriegszeit ebenso wie für ihre Binnengrenzen. In der Geschichtswissenschaft hat eine umfangreiche Diskussion darüber stattgefunden, wie bedeutend das Jahr 1945 als Epochengrenze war. Im Ergebnis wurde die Bedeutung relativiert, die dem Kriegsende als Zäsur auf einer Reihe von Feldern zukommt, vor allem auf den Feldern der Institutionen, der Mentalitäten und überhaupt der gesellschaftlichen Themen. Stattdessen rücken gegenwärtig die späten fünfziger Jahre in den Blick. Sie gewinnen bedeutend an Gewicht, weil man erkennt, dass sie die Inkubationsphase eines Umbruchs der Generationen, insbesondere der Mentalitäten waren, den man bislang an den Sechzigern festmachen zu können glaubte. Nun findet gewissermaßen die Entmystifizierung der 68er statt, und man erkennt zunehmend, dass sie weniger ein Aufbruch aus eigener Kraft waren, vielmehr Ausdruck von tiefer liegenden, und voraufgegangenen Ursachen.

Bis zu den Achtzigern ist diese Diskussion zeitlich noch nicht vorgedrungen. Das hat damit zu tun, dass diese Zeit – gewissermaßen die jüngste Zeitgeschichte – noch so frisch ist, dass wir sie jetzt noch nicht überblicken können. Wir sind zu nahe dran. Zwar schauen wir auf ein Gebirge von Informationen, von Fakten und Details; bei vielen wichtigen Ereignissen können wir tage- und stundenweise – mitunter ja sogar minutenweise – sagen, was sich ereignet hat – und zwar für jeden der Akteure, zum Beispiel beim Regierungswechsel 1982. Aber vieles, was den Mitlebenden als Gebirge und Fels erscheint, stellt sich für die Nachlebenden nur als Gesteinsbrocken dar, vielleicht gar nur als Sandkorn. Die Schutzfrist von 30 Jahren, in denen die Archive für den forschenden Historiker noch gesperrt sind, liegt wie ein Glacis vor dem Rand

¹⁷ Marc BLOCH, *Apologie der Geschichte, oder: Der Beruf des Historikers*, zuerst Paris 1949. Hier zitiert nach der Übersetzung der 6. Auflage, München 1985, S. 144.

der Gräben, aus denen das publizistische Sperrfeuer der politischen Bataillone dringt. Aber auch nach Ablauf der 30 Jahre festigt sich erst allmählich das Bild *sine ira et studio*.

Das Thema der Tagung

In dieser Situation soll die Chance genutzt werden, dass hinsichtlich der frühen achtziger Jahre einerseits die Hitze des politischen Tagesgeschäfts abgenommen hat. Die Jüngeren – zum Beispiel die gegenwärtig Studierenden, die ja nur wenig älter sind als das Jahr 1982 – kennen das, was damals geschah, überhaupt nur aus Erzählungen, aus der Publizistik und dem Geschichtsbuch. Andererseits ist erst so wenig Zeit verstrichen, dass noch Gelegenheit ist, Akteure von damals zu befragen und mit ihnen über die Gewichtung der Entscheidungen und Ereignisse zu diskutieren.

Unser Thema ist die Frage, ob beim Regierungswechsel 1982 von der sozialliberalen Koalition unter Kanzler Helmut Schmidt zur christlichliberalen Koalition unter Kanzler Helmut Kohl ein Paradigmawechsel in der Wirtschafts- und Finanzpolitik stattfand. Dies berührt unmittelbar (auch) die Frage, welches Gewicht der Regierungswechsel 1982 für die Nachkriegsgeschichte überhaupt hatte, ob er ein veritabler Kurswechsel war.

Nicht zu unseren Themen gehören alle anderen Fragen, die die deutsche Politik auch bestimmten, sei es die Innen- oder die Europapolitik, die Sozialpolitik, das Verhältnis von Regierung und Opposition und vieles andere mehr, wie die Deutsche Einheit, die neue wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Bedingungen schuf, ferner die gegenwärtig so heiß diskutierte Parteienfinanzierung etc.

Wir wollen eine Analyse und Gewichtung aus der Distanz von knapp 20 Jahren nach Beginn der Ära Kohl und rund zwei Jahre nach ihrem Ende in Angriff nehmen. Wir wollen keine von der CDU oder von der Konrad-Adenauer-Stiftung bestimmte Deutung der achtziger Jahre – gewissermaßen eine „Hausdeutung“ statt einer „Ausdeutung“. Deshalb ist es wichtig, dass wir sowohl Vertreter der Union als auch der FDP sowie der Sozialdemokraten hören und befragen.

Die Referenten

Der erste Referent, Dr. Gerhard Stoltenberg, gab 1982 sein Amt als Ministerpräsident in Schleswig-Holstein auf. Er hatte die Landtagswahl im März 1982 mit 50,1 Prozent der Stimmen gewonnen und wechselte nun, im Alter von 54 Jahren, als Finanzminister in das erste Kabinett Kohl. Der nachfolgende Referent, Otto Graf Lambsdorff, war damals 56 Jahre alt. Er war 1982 Wirtschaftsminister im Kabinett von Helmut Schmidt und ebenso wieder im ersten

Kabinett von Helmut Kohl. Wolfgang Roth, der dritte Redner, ist heute Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank in Luxemburg. Er gehörte damals dem Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion an. Er ist Diplom-Volkswirt und hatte sich als wirtschaftspolitischer Sprecher der Sozialdemokraten profiliert. Damals war er 41 Jahre alt. Ob dies das Alter war, in dem sich seine marktwirtschaftlichen Überzeugungen festigten oder ob er das Image als „linker Außenseiter“ (Munzinger-Archiv) bereits vorher abgestreift hatte, das er 1964 als Vorsitzender des Allgemeinen Studentenausschusses an der Freien Universität Berlin und 1965/66 als Vorsitzender des Berliner Landesverbandes des Verbandes Deutscher Studentenschaften (VDS) sowie 1972/74 als Bundesvorsitzender der Jungsozialisten erworben hatte, ist eine Frage, auf die er in der Diskussion eingehen könnte. Professor Dr. Werner Zohnhöfer war damals 47 Jahre alt. Er lehrt seit 1980 als Volkswirt in Mainz; sein Schwerpunkt sind die Volkswirtschaftspolitik, insbesondere die Wettbewerbspolitik, die Sozialpolitik, die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung und die europäische Wirtschaftspolitik.

1982 – eine Zäsur in der Wirtschaftspolitik? Die Einschätzung in neueren Darstellungen

Über unseren Themenbereich ist viel geschrieben worden. Freilich – die Darstellungen über die Person und die Ära Helmut Kohl¹⁸ sind vornehmlich vom Interesse an Personen und an Themen der damaligen Tagesaktualität bestimmt bis hin zum Interesse an Personal- und Machtpolitik und an Affären. Langfristige und konzeptionelle Fragen werden dabei bislang kaum angesprochen. Das soll heute geschehen. Über die einführenden Bemerkungen hinaus kann jetzt nicht weiter auf die Entscheidungen und Ereignisse eingegangen werden; dies werden die Referenten „aus der Sicht der Politik“ bzw. „aus der Sicht der Wissenschaft“ tun. Aber ich kann doch immerhin ansprechen, wie die Autoren von neueren geschichtswissenschaftlichen, insbesondere wirtschaftshistorischen Darstellungen die Zäsuren sehen. Einigkeit herrscht darüber, dass die Regierung Kohl das Ruder in einer wirtschaftlichen Krisensituation ergriff, nachdem die Regierung Schmidt die Wirtschaft eine zeitlang einem Wechselbad von Investitionsprogrammen und Sparmaßnahmen, von Ausweitung und Konsolidierung des Haushalts ausgesetzt hatte. Keine Einigkeit aber herrscht darüber, welches Jahr als einschneidende, veritable Zäsur anzusetzen ist.¹⁹ In neueren Überblicks-

18 Stellvertretend seien genannt Klaus DREHER, *Helmut Kohl, Leben mit der Macht*, Stuttgart 1998; Werner MASER, *Helmut Kohl. Der deutsche Kanzler*, Taschenbuchausgabe Frankfurt/M. 1993; Werner FILMER/Heribert SCHWAN, *Helmut Kohl*, Düsseldorf–Wien 1985.

19 Siehe zum Folgenden Harm G. SCHRÖTER, *Von der Teilung zur Wiedervereinigung (1945–2000)*, in: Michael NORTH (Hrsg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein Jahrtausend im Überblick*, München 2000, S. 351–420, hier 391.

darstellungen aus der Feder von Historikern und Politologen wird der Regierungswechsel 1982 in der Regel auch als grundlegende wirtschaftspolitische Weichenstellung angesehen. So überschreibt Manfred Görtemaker die Darstellung des politischen Wechsels 1982 mit „Wende in der Wirtschaftspolitik“ und betont, die wirtschaftspolitischen Erfolge der neuen Regierung seien „beträchtlich“ gewesen.²⁰ Der Politologe Peter Graf Kielmannsegg urteilt, mit dem Wechsel von Schmidt zu Kohl sei „die keynesianische Epoche der deutschen Wirtschaftspolitik [...] definitiv beendet“ gewesen. Er bescheinigt der christlich-liberalen Regierung, sie habe in der Fiskal- und Wirtschaftspolitik – nachdem die sozialliberale Koalition bereits Kurskorrekturen eingeleitet hatte – „deutliche Akzente“ gesetzt, eine neue Politik allerdings nicht „mit wirklicher Konsequenz und Entschlossenheit“ realisieren können oder wollen.²¹

Manche Ökonomen ziehen die zeitlichen Grenzlinien anders. Bundesbankpräsident Otmar Emminger setzte die wichtigste Zäsur nicht 1982 an, sondern 1973. Er weist auf das Ende von Bretton Woods hin und verankert in diesem Jahr auch das Ende der keynesianischen oder – vielleicht besser – Karl Schillerschen Globalsteuerung, und den Beginn des Übergangs zu einer angebotsorientierten Politik. Ähnlich datieren Werner Polster und Klaus Voy, wenn sie das Jahr 1973 als den Beginn einer neuen Phase sehen, in der wirtschaftliches Wachstum als oberstes Ziel der Wirtschaftspolitik allmählich vom Ziel der Stabilität abgelöst wurde. Bei der Formulierung des Wachstumsziels habe die Politik vor allem die unselbständigen und selbständigen Erwerbstätigen im Blick gehabt, bei der Formulierung des Stabilitätsziels hingegen vornehmlich die Interessen der Vermögens- bzw. Kapitaleigner. Eine Konsolidierung durch Abbau der öffentlichen Verschuldung habe Schmidt schon 1981 eingeleitet.²² Hingegen datieren Hermann Adam und andere Autoren eine ökonomische Wende mit dem Regierungsantritt von Helmut Kohl. Sie stützen dies unter anderem darauf, dass die Lohnquote seit 1983 sank und die Unternehmensgewinne entsprechend stiegen.²³ Ähnlich sieht es offenbar der Volkswirt

20 Manfred GÖRTEMAKER, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 704 f.

21 Peter Graf KIELMANNSEGG, *Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland*, Berlin 2000, S. 474. – Heinrich August WINKLER geht in seiner voluminösen Darstellung *Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung* (Der lange Weg nach Westen, Band 2), München 2000, auf die Fiskal- und Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre nicht näher ein.

22 Werner POLSTER/Klaus VOY, *Von der politischen Regulierung zur Selbstregulierung der Märkte. Die Entwicklung von Wirtschafts- und Ordnungspolitik in der Bundesrepublik*, in: Klaus VOY/ Werner POLSTER/Claus THOMASBERGER (Hrsg.), *Marktwirtschaft und politische Regulierung. Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1949–1989)*, Band 1, Marburg 1991, S. 169–226, hier 201–205, 211, 216.

23 Hermann ADAM, *Wirtschaftspolitik und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. 3. Aufl. Opladen 1995, S. 141, 150 ff., 189 ff. passim.

Wolfgang Kitterer. Er gab seiner Darstellung der öffentlichen Finanzen und der Notenbank in der Ära Schmidt die Überschrift: „Hoffnungen und Überforderungen der Geld- und Finanzpolitik“. Das Kapitel über die achtziger Jahre hingegen überschreibt er mit „Konsolidierung und Koordination“.²⁴ Dies zeigt die unterschiedlichen Akzente deutlich an.

Thesen: Kontinuitäten – Neuakzentuierung – Erweiterung und Beschleunigung

Im Blick auf diese Befunde sollen hier drei Leitthesen für die weitere Diskussion formuliert werden:

1. Das Jahr 1982 markiert keinen Bruch in dem Sinne, dass das bis dahin geltende Paradigma der Wirtschaftspolitik durch ein gänzlich anderes ersetzt oder abgelöst worden wäre. Die Soziale Marktwirtschaft war weiterhin das Leitbild. Die Ära Kohl wies in der Wirtschafts- und Finanzpolitik mehr Kontinuitäten als Brüche gegenüber der Ära Schmidt auf.

2. Allerdings wurde die Soziale Marktwirtschaft seit 1982 anders akzentuiert als zuvor. Es ist, wie eingangs dargelegt, alles andere als statisch. Johann Eekhoff und Mitarbeiter haben sieben ordnungspolitische Dimensionen bzw. „Bausteine“ benannt, auf bzw. mit denen die Politik flexibel auf die jeweiligen zeitgenössischen Erfordernisse reagieren kann. Dies sind die Steuerung der Wirtschaftstätigkeit über den Preis, die Stabilität des Geldwertes, die Vorherrschaft des Wettbewerbs, die Gewährleistung des Eigentums bzw. von Eigentumsrechten, die Vertragsfreiheit, die Verantwortlichkeit für das eigene Handeln und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung.²⁵ Durch Variation dieser Instrumente lassen sich, auch wenn man an dem zu Grunde liegenden Leitbild festhält, erhebliche Kursänderungen durchführen. Und in der Tat: Viele zeitgenössische Beobachter sahen in der Politik Kohls eine Neuakzentuierung, die durchaus das Gewicht einer wirtschaftspolitischen Zäsur hatte. Nun wurde die nachfrageorientierte Politik nachhaltig von der angebotsorientierten Politik abgelöst. Das Schwergewicht der politischen Visionen verlagerte sich von der Staatstätigkeit zur Selbsthilfe, von der – fraglos weiterhin praktizierten – staatlichen Planung zur dezentralen Planung der einzelnen Wirt-

²⁴ Wolfgang KITTERER, *Öffentliche Finanzen und Notenbank*, in: DEUTSCHE BUNDESBANK (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München 1998, S. 199–256, hier 222–237.

²⁵ Johann EEKHOFF/Jochen PIMPERTZ, *Ordnungspolitik: ein unbequemer, aber erfolgversprechender Weg*, in: LUDWIG-ERHARD-STIFTUNG (Hrsg.): *Ludwig Erhard 1897–1997. Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertungen und Ausblicke. Eine Festschrift zum hundertsten Geburtstag von Ludwig Erhard*, Düsseldorf (1997), S. 23–50, hier 28–33.

schaftssubjekte. Trifft die These von der Neuakzentuierung des Leitbildes zu? Wenn ja: welche Wirkungen hatte die wirtschaftliche Entwicklung dabei, welche die Wertorientierung der Politik? Wir dürfen nicht bei der qualitativen, dogmengeschichtlichen Sicht stehen bleiben, sondern müssen zur quantitativen, empirischen, wirkungsgeschichtlichen Realität vordringen.

3. Neben die erste These vom Weiterbestehen des sozialmarktwirtschaftlichen Leitbildes und die zweite These von der Neuakzentuierung dieses Leitbildes sei als dritte die These von der Beschleunigung marktwirtschaftlicher Ansätze gestellt. Nicht wenige Ansätze, die in der Ära Schmidt inhaltlich angelegt waren, aber nicht zur Entfaltung gelangten, kamen in der Ära Kohl zum Durchbruch. Als Beispiel sei darauf verwiesen, dass die Regierung Schmidt begann, Einkommen aus Unternehmertätigkeit zu entlasten und Arbeitseinkommen zu belasten. Die Abgabenquote der Selbständigen sank, die der unselbständig Beschäftigten nahm zu. Diese Scherenbewegung setzte schon 1977 ein, ist also nicht allein der Regierung Kohl zuzuschreiben.²⁶ War die wirtschaftspolitische Neuorientierung des Regierungswechsels 1982 weniger ein umfassender Paradigmawechsel als vielmehr eine – und wie stark einschneidende – Erweiterung und Akzeleration lange vorhandener Ansätze und latenter marktwirtschaftlichen Trends?

26 SCHRÖTER, *Von der Teilung* (wie Anm. 19), S. 402.