

Der Begriff „Neoliberalismus“ ist in aller Munde. Dass es eine neoliberale Wende gegeben hat, ist mittlerweile zu einer politischen Glaubensweisheit geworden, ohne dass sich aber sagen ließe, wann sie eingetreten ist und worin sie genau besteht. Martin Werding, Ökonom am ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, bestreitet nun, dass es diese Wende überhaupt gegeben hat. Welche Argumente vermag er dafür aufzubieten?

Martin Werding

Gab es eine neoliberale Wende?

Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland
ab Mitte der 1970er Jahre

Einleitung

Die Forschung zur Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wendet sich derzeit verstärkt dem Umschwung von der Periode des Wiederaufbaus und des anschließenden Booms, der bis Mitte der 1970er Jahre anhielt, zur nachfolgenden Periode verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums und stark steigender Arbeitslosigkeit, die nüchtern betrachtet bis zur Gegenwart andauert, zu¹. Wirtschaftliche Fakten allein dürften zwar sowohl für die Selbstausslegung einer Epoche als auch für ihre spätere zeitgeschichtliche Analyse und Einordnung nicht entscheidend sein. Dasselbe gilt *a fortiori* für wirtschaftswissenschaftliche Erklärungen und Theorien, zumal wenn sie in einem selbst innerhalb der Disziplin nicht vollends gelösten Meinungsstreit stehen. Trotzdem mag die Sicht eines Ökonomen auf diese Phase des Umschwungs die aufkommende Fachdiskussion unter Zeithistorikern und Vertretern anderer, näher mit diesen benachbarter Disziplinen ergänzen und im Idealfall sogar bereichern.

Der erste „Ölpreis-Schock“ vom Herbst 1973, der sich bis 1975 zu einer nach damaligen Begriffen handfesten Wirtschaftskrise ausgewachsen hatte, stellt im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland eine klare Zäsur dar. In dem Maße, wie sich dadurch auch die politische Agenda änderte, und zwar keinesfalls nur im Bereich der Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, sondern auch in der Außenpolitik, der Sozial- und Innenpolitik, der Verkehrs- und Umweltpolitik sowie – zumindest potentiell – der Bildungspolitik, und sich alle Bundesbürger in ihrem täglichen Leben rasch mit sichtbaren Zeichen

¹ Vgl. etwa Anselm Doering-Manteuffel, Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: VfZ 55 (2007), S. 559–581; vgl. auch die Beiträge einer Tagung im Institut für Zeitgeschichte in München, 21.–23. 3. 2007, in: Thomas Raithel/Andreas Rödder/Andreas Wirsching (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland in den globalen Transformationsprozessen der 1970er und 1980er Jahre, erscheint 2008.

des Umschwungs konfrontiert sahen, wurde daraus auch für die Gesellschaft als ganze die Erfahrung eines Einschnitts, die in ihrer Intensität später bestenfalls noch – und vielleicht sogar weniger universell – durch die demokratische Wende in der DDR und die deutsch-deutsche Wiedervereinigung erreicht worden ist. Fraglich ist jedoch, auch und gerade aus der Sicht eines Ökonomen, ob es beim Umschwung vom Boom zur Krise Mitte der 1970er Jahre um mehr geht als eine bloße, wenn auch deutliche Zäsur, einen diskontinuierlichen Sprung im Laufe des kontinuierlichen Strukturwandels. Möglicherweise hat sich dieser nur vorübergehend beschleunigt, wurde dabei für die eine oder andere erforderliche Anpassung zu schnell und schlug aufgrund gewandelter Rahmendaten auch eine etwas andere Richtung ein als zuvor. Zu fragen ist, mit anderen Worten, ob sich in diesem Umschwung darüber hinaus eine echte Zeitenwende in der Geschichte der Bundesrepublik und anderer, wirtschaftlich hoch entwickelter Länder abzeichnet.

Anselm Doering-Manteuffel² spricht angesichts derselben Frage zunächst differenziert von „Brüchen und Kontinuitäten“ in der Zeit vor und nach 1975 und weist auf einige interessante Widersprüche diverser Entwicklungen in dieser Phase hin. Er legt sich dann aber, unter anderem mit dem Hinweis auf einen „Paradigmenwechsel“ innerhalb der von privaten Unternehmen dominierten Wirtschaft, der auch das Zusammenspiel von Wirtschaft und Staat erfasst habe, darauf fest, von einem Übergang zwischen zwei verschiedenen „Gesellschaftsmodellen“ zu sprechen. Das eine, auslaufende Modell bezeichnet er als „keynesianisch“ – oder „fordistisch-keynesianisch“, unter Anspielung auf gewisse Analogien zwischen den seinerzeit tonangebenden Methoden zur betriebswirtschaftlichen Produktionssteuerung und zur makroökonomischen Globalsteuerung des Wirtschaftsgeschehens –, während er das andere, neu herausziehende Modell, vorläufig und nicht ohne Zögern, mit dem Begriff „neoliberal“ belegt.

Eine überzeugende Antwort auf die zugespitzte Frage nach der Existenz einer neoliberalen (Zeiten-)Wende wird der vorliegende Aufsatz schuldig bleiben. Ihrer Natur nach lässt sie sich wohl generell erst in der längeren Rückschau einer Klärung zuführen. Gleichwohl ergeben sich aus der Perspektive eines Wirtschaftswissenschaftlers eine Reihe von Beobachtungen, die Licht auf diese – für Ökonomen ohne Zweifel ungewohnte – Thematik werfen. Diese Beobachtungen sollen hier aneinandergereiht und in Form von drei Thesen und einer Hypothese zusammengefasst werden.

Wirtschaftlicher Umschwung in den 1970er Jahren: Übergang zur Normalität

Die Diskussion über die Bedeutung der Zäsur, die der Umschwung vom Boom zur Krise Mitte der 1970er Jahre für Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland ohne Zweifel bedeutete, ist in vielen Feldern getragen von

² Vgl. Doering-Manteuffel, Nach dem Boom, S. 563, S. 567, S. 569–571 u. S. 574–576.

einem bemerkenswerten Grad an „Kulturpessimismus“³. Die Zeit bis 1975 erscheint dabei als „Goldenes Zeitalter“⁴, die anschließende Phase hingegen als eine Zeit des Verlustes – an Aufstiegsmöglichkeiten, Einkommensaussichten und Konsummöglichkeiten, an Arbeitsplatzsicherheit, an Stabilität in einem umfassenderen Sinn, vermittelt durch gewohnte Strukturen von Erwerbsleben und gesellschaftlichem Leben im ganzen – und der fortschreitenden Ökonomisierung vieler Bereiche des individuellen und gesellschaftlichen Lebens.

Aus ökonomischer Sicht muss man diesem verklärenden Rückblick auf die Vergangenheit zuallererst eine nüchterne Feststellung entgegenhalten, noch ohne damit zur eigentlichen Frage dieses Beitrags Stellung zu nehmen. Was immer die Zeit des wirtschaftlichen Booms charakterisiert und was immer seine Dynamik trieb, diese Zeit war keine Zeit der Normalität, zumindest nicht im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung.

1. These: Die Zeit des Wiederaufbaus und des anhaltenden wirtschaftlichen Booms bis Mitte der 1970er Jahre stellt aus ökonomischer Sicht das Außergewöhnliche dar, die anschließende Phase mit einer weit weniger günstigen wirtschaftlichen Entwicklung eher das Normale.

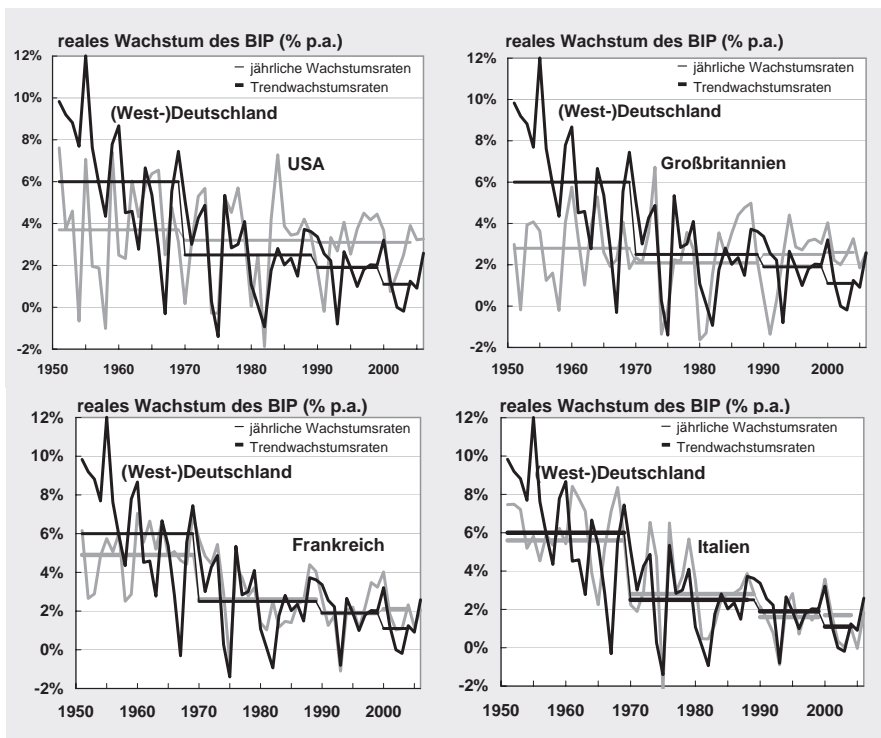
Die deutschen Erfahrungen in der Zeit von Wiederaufbau und anschließendem Boom sind zwar nicht singulär, aber geprägt von einem im internationalen Vergleich besonders hohen Wachstum. Gleichzeitig hat sich die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland in der Folgezeit stärker verlangsamt als in anderen entwickelten Volkswirtschaften. Beides lässt sich etwa mit ökonometrischen Untersuchungen belegen, bei denen aus den tatsächlich beobachteten Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts der Jahre 1950–2004 konjunkturell bedingte Abweichungen vom langfristigen Wachstumstrend herausgefiltert und die zugrunde liegenden Trendwachstumsraten selbst, jeweils für mehrjährige Zeiträume, isoliert werden (vgl. Abbildung 1)⁵. Stellt man die Trendwachstumsraten (West-)Deutschlands denjenigen anderer EU-Länder und der USA gegenüber, zeigt sich zwar fast überall dasselbe Muster von „Boom“ und „Krise“, aber es ist nirgends so ausgeprägt wie hierzulande. Am wenigsten deutlich ist dieses Muster in den USA, wo sich eher ein fast kontinuierlicher Trend der wirtschaftlichen Entwicklung zeigt, dessen Niveau bis zur Gegenwart ausgesprochen hoch ist. Die Erfahrung des Umschwungs ist in Deutschland so gesehen überzeichnet.

³ Ebenda, S. 578.

⁴ Vgl. Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914–1991*, London 1994, der unter diesem Titel die Periode von 1950 bis 1975 abhandelt.

⁵ Vgl. Harm Bandholz/Gebhard Flaig/Johannes Mayr, *Wachstum und Konjunktur in OECD-Ländern: Eine langfristige Perspektive*, in: ifo Schnelldienst 58 (2005), H. 4, S. 28–36.

Abb. 1: Wachstum und Trendwachstum des Bruttoinlandsprodukts in ausgewählten Ländern (1950–2004)



Quellen: GGDC Total Economy Database; Bandholz, Flaig und Mayr, 2005.

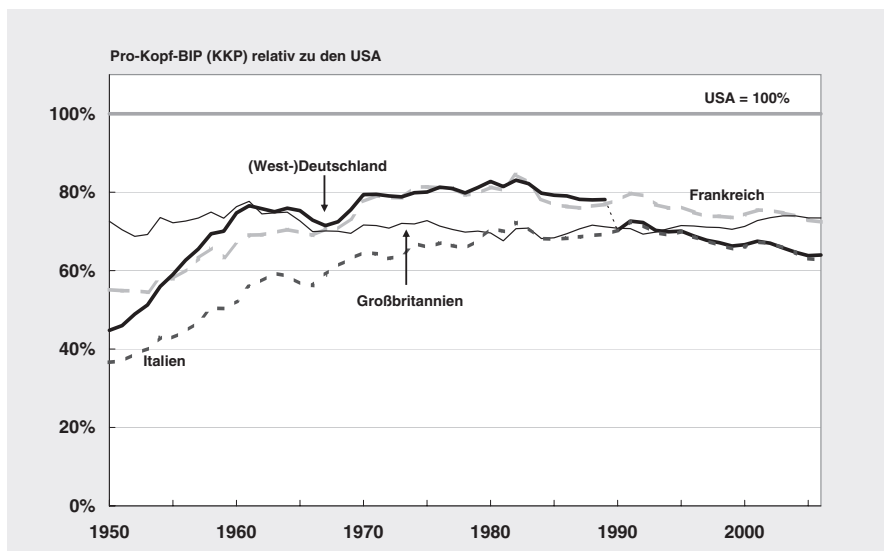
Einen weiteren Beleg für die Non-Normalität der Boom-Phase liefert die Tatsache, dass in empirischen Arbeiten zu den Determinanten langfristigen wirtschaftlichen Wachstums in entwickelten Volkswirtschaften die Zeit bis 1960 und manchmal sogar bis 1965 – nicht nur wegen einer schwierigeren Datenlage als für die jüngere Vergangenheit – häufig als offenkundig „irreguläre“ Aufbauphase ausblendet wird⁶. Von 1965 bis zum Ende des fortgesetzten Booms sind es jedoch nur noch wenige Jahre, und der in dieser Vorgehensweise liegende Vorbehalt müsste für Deutschland zudem in besonderer Weise gelten.

Zu beachten ist schließlich, dass sich in Westdeutschland in der Zeit von 1950 bis 1975 zwar eine besondere Dynamik des Wachstums von Beschäftigung, Bruttoinlandsprodukt und anderen makroökonomischen Größen zeigt. Das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung, gemessen etwa am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf

⁶ Vgl. etwa William Easterly/Ross E. Levine, It's not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models, Central Bank of Chile Working Papers Nr. 164, June 2002; Avner Ahituv, Be Fruitful or Multiply: On the Interplay between Fertility and Economic Development, in: Journal of Population Economics, Nr. 14, 2001, S. 51–71.

der Wohnbevölkerung, war im Vergleich zu dem anderer entwickelter Volkswirtschaften zumindest am Ausgangspunkt dieser Entwicklung aber nicht hoch (vgl. Abbildung 2). Die 1950er und 1960er Jahre waren so gesehen in Deutschland durchaus kein „Goldenes Zeitalter“. Vielmehr war die Bundesrepublik, als sie sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit wieder in das internationale Wirtschaftsgeschehen einschaltete, selbst ein „Niedriglohn-Land“⁷, das genau diesen Wettbewerbsvorteil – der aus der Sicht der Beschäftigten durchaus auch seine Nachteile hat – erfolgreich ausspielte und gerade dadurch und erst bis Anfang der 1970er Jahre zu relativem Wohlstand gelangte.

Abb. 2: Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens in ausgewählten Ländern (1950–2006)



Quellen: GGDC Total Economy Database; Berechnungen des Autors.

Warum ist die Zeit des „Wirtschaftswunders“ und des fortgesetzten Booms in der Erinnerung, vielleicht sogar schon im Erleben, so vieler Menschen dann aber so positiv besetzt, die anschließende Phase mit hohem, aber tendenziell stagnierendem Entwicklungsstand hingegen nicht? Eine überzeugende Antwort darauf liefert auch die ökonomische Forschung nicht. Es zählt jedoch zu den Standardannahmen der elementaren, ökonomischen Konsumtheorie, dass Individuen weniger die absolute Höhe ihres Einkommens und ihrer Konsummöglichkeiten schätzen als vielmehr Verbesserungen ihrer relativen Einkommensposition –

⁷ Unter US-amerikanischen Arbeitnehmern erzeugte dies seinerzeit Rufe nach protektionistischen Maßnahmen, die aber ungehört verhallten. Offenbar überwog nach Ansicht der politisch Verantwortlichen der Vorteil, aus Deutschland billige, qualitativ hochwertige Maschinen und Werkzeuge für die US-Industrie zu beziehen. Daran erinnert Hans-Werner Sinn, *Die Basar-Ökonomie – Deutschland: Exportweltmeister oder Schlusslicht?*, München 2005, S. 53 f. u. S. 172.

sowohl im Vergleich zu anderen Mitgliedern derselben Gesellschaft als auch im internationalen Vergleich – und ihres bisher erreichten Einkommens- und Konsumniveaus⁸. Bestätigt werden diese Annahmen durch zahlreiche Resultate des sogenannten „*Happiness Research*“, eines vergleichsweise neuen, empirischen Forschungszweiges der Ökonomie⁹. Die dort gemessenen, individuell bekundeten Glückszustände kann man letztlich weiterhin entweder als subjektive Wahrheit oder als Resultat einer kognitiven Verzerrung ansehen. Zugunsten der hier aufgestellten These sprechen in jedem Fall die Befunde, dass das wirtschaftliche Wachstum in (West-)Deutschland um 1970 besonders stark fluktuierte und dass das bis dahin sehr hohe Wachstum per se noch nicht Reichtum im Sinne eines hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes bedeutet, die anschließende Stagnation hingegen mitnichten Verarmung oder gar wirkliche Armut.

Paradigmenwechsel in der nationalökonomischen Ideengeschichte

Von einer „keynesianischen Gesellschaft“ oder gar einem „keynesianischen Gesellschaftsmodell“ zu sprechen¹⁰ ist für den Wirtschaftswissenschaftler befremdlich. Er kennt John Maynard Keynes als brillanten Ökonomen und den Keynesianismus als ein auf dessen Arbeiten gegründetes, von deren Differenziertheit und Kasuistik aber immer stärker losgelöstes makroökonomisches Gedankengebäude, das wegen seiner scheinbar einfachen Politikimplikationen für eine gewisse Zeit großen Einfluss auf die praktische Wirtschafts- und Finanzpolitik vieler entwickelter Volkswirtschaften hatte. Die das Leben und auch das Selbstverständnis einer Gesellschaft prägende Dimension des Wirtschaftsgeschehens oder darauf bezogener politischer Konzepte und Handlungen hält er sich aber kaum je vor Augen – eine Verengung der Perspektive, die für die Theoriebildung und die Entwicklung von Politikempfehlungen ihre Vorteile haben mag, im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und konkrete Umsetzung seiner Ideen aber auch ihren Preis hat.

Verfolgen lässt sich der Keynesianismus aus ökonomischer Sicht immerhin ausgehend von der Ideengeschichte der eigenen Wissenschaft über die wissenschaftliche Politikberatung bis hin zu den Konzepten und Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Akteure. Angesichts der dabei zutage tretenden Befunde erscheint es als verfehlt, für die gesamte wirtschaftliche Boom-Phase von 1950 bis 1975 von einer keynesianisch geprägten Periode zu sprechen und erst anschließend einen Paradigmenwechsel mit einer Wende zum Neoliberalismus zu konstatieren.

⁸ Dies sind, knapp ausgedrückt, die zentralen Aussagen der „relativen Einkommenshypothese“ von Duesenberry und der „permanenten Einkommenshypothese“ von Friedman. Vgl. James S. Duesenberry, *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*, Cambridge/MA 1949; Milton Friedman, *A Theory of the Consumption Function*, Princeton/NJ 1957.

⁹ Vgl. Bruno S. Frey/Alois Stutzer, *What Can Economists Learn from Happiness Research?*, CESifo Working Paper Nr. 503, June 2001; Richard Layard, *Happiness: Lessons from a New Science*, London 2005.

¹⁰ Doering-Manteuffel, *Nach dem Boom*, S. 568.

2. These: In der ökonomischen Theorie hat sich Mitte des letzten Jahrhunderts in der Tat ein Paradigmenwechsel vom Keynesianismus hin zum Monetarismus und Neoliberalismus vollzogen, der mit großer zeitlicher Verzögerung und auch nur teilweise auf die praktische Wirtschaftspolitik durchschlug. Dass dieser Wechsel dort gerade zum Ende des wirtschaftlichen Booms eintrat, ist kein reiner historischer Zufall. Erneut erscheint der „Vulgär-Keynesianismus“, an dem sich die Politik effektiv nur in der kurzen Phase von 1966–75 versucht hat, jedoch als das Anormale, ja Seltsame.

Dass der Paradigmenwechsel in der ökonomischen Ideengeschichte einen etwas anderen zeitlichen Verlauf hat als die Trendwende der wirtschaftlichen Entwicklung, ergibt sich schon aus der Chronologie der Arbeiten der wichtigsten Autoren. John Maynard Keynes schrieb sein Hauptwerk in den 1930er Jahren, die Hauptwerke von Milton Friedman für den Monetarismus und von Friedrich August von Hayek für den Neoliberalismus entstanden in der Zeit zwischen 1945 und 1960¹¹.

Im Übrigen vertraute Keynes – wie seine Vorgänger, die neoklassischen Ökonomen – zunächst grundsätzlich auf die Selbstheilungskräfte des Marktes. Auch in seiner Sicht war es zuallererst das Zusammenspiel zahlloser Entscheidungen von Unternehmen, Kapitalgebern, Arbeitnehmern und Konsumenten, das immer aufs Neue eine Bewältigung ökonomischer Anpassungsprozesse und Krisen ermöglicht. Der Extremfall der Weltwirtschaftskrise von 1929 brachte ihn jedoch auf den Gedanken, dass der Marktprozess unter Umständen in ein „Unterbeschäftigungsgleichgewicht“ führen kann, das sich durch einen geschickten Einsatz geld- und fiskalpolitischer Instrumente des Staates zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage überwinden ließe. Als Denkmöglichkeit skizzierte er sogar Spezialfälle solcher Krisen, in denen allein staatliche Fiskalpolitik, also eine gezielte Variation von Staatsausgaben und Steuern, eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung bewirken kann. Durch eine Vielzahl angewandter Schriften hat Keynes anschließend ohne Zweifel selbst zur Vulgarisierung seiner Theorie, mit einer sehr einseitigen Konzentration auf fiskalpolitische Instrumente und ihrer ungeprüften Anwendung in jedem Fall verlangsamten „Wachstums“ beigetragen¹².

¹¹ Vgl. John M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London 1936; Milton Friedman, *The Quantity Theory of Money – A Restatement*, in: Ders. (Hrsg.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago/IL 1956; ders., *Theory of the Consumption Function*; Friedrich A. von Hayek, *The Use of Knowledge in Society*, in: *American Economic Review* 35 (1945), S. 519–530; ders., *The Constitution of Liberty*, Chicago/IL 1960.

¹² Viele Diskussionen über dieses Thema, auch unter Ökonomen, wären vermeidbar, wenn der konzeptionelle Unterschied zwischen langfristigem „Wachstum“ (des jeweils produzierbaren Angebots an Gütern und Dienstleistungen) und mittelfristig wirksamer „Konjunktur“ (d. h. der Auslastung der Produktionskapazitäten durch die Nachfrage) klarer beachtet würde. Eine Stimulierung der Nachfrage wirkt dabei immer nur auf das zweite dieser Phänomene. Die üblicherweise gemessenen „Wachstumsraten“ des Bruttoinlandsprodukts oder ähnlicher Aggregate vermischen beide Aspekte.

In der praktischen Wirtschaftspolitik Deutschlands und vieler anderer entwickelter Länder hatte dieser Vulgär-Keynesianismus, mit dem Gedanken der Machbarkeit günstiger ökonomischer Entwicklungen, allerdings nur eine kurze Spanne ungeteilter Unterstützung. Erste Spuren davon finden sich im Sachverständigenratsgesetz von 1963. Nachdem die „Krise“ von 1966/67 auf der Basis einer keynesianischen Rezeptur mit Hilfe erhöhter, kreditfinanzierter Staatsausgaben mühelos überwunden worden zu sein schien, erhielt eine solche Politik im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 dann eine echte gesetzliche Grundlage. Die darin festgelegten Maßnahmen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wurden allerdings bis zur Krise von 1973/74 zunächst nicht mehr benötigt.

Bereits vorher, nämlich im Jahresgutachten 1972/73, das im Herbst 1972 veröffentlicht wurde, zeigten sich bei den Mitgliedern des Sachverständigenrates allerdings schon Anzeichen eines Rückzugs von den einfachen wirtschaftspolitischen Empfehlungen Keynes' und seiner zahlreich gewordenen Nachfolger; im Jahresgutachten 1974/75, geschrieben unter dem Eindruck der sich entfaltenden Ölkrise, die nicht so leicht überwunden werden konnte wie die kurze Rezession von 1966/67, ist die Abkehr der offiziellen wirtschaftspolitischen Berater der Bundesregierung vom Keynesianismus dann klar erkennbar¹³. Auch die Bundesbank, die auf die parallel dazu eingetretene Krise der internationalen Währungsordnung nach dem Bretton-Woods-System 1973 mit einer Freigabe des DM- $\text{\$}$ -Wechselkurses reagiert hatte, wandte sich anschließend definitiv von keynesianischen Konzepten der Stabilisierungspolitik ab. Als erste Zentralbank der Welt stützte sie ihre Politik ab 1974 auf ein Geldmengenziel und folgte damit einer der zentralen Empfehlungen des Monetarismus¹⁴. Schwerer einzuordnen ist der Kurs der Finanz- und Wirtschaftspolitik, den die Bundesregierung nach 1975 steuerte. Das Jahr 1976 war schon wieder ein neues Boomjahr. Die nächste größere konjunkturelle Krise stand erst 1982/83 an, und für diesen Zeitraum kann jedenfalls nicht mehr von einer offen proklamierten und lupenrein betriebenen keynesianischen Politik gesprochen werden. Letztlich lässt sich die Phase des Keynesianismus in der praktischen Wirtschaftspolitik somit auf zwischen zwei (1966/67) und zwölf Jahren (1963–75) eingrenzen.

In der Rückschau erscheint das Vertrauen in die exakte kurzfristige Steuerbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung, das Ökonomen, politisch Verantwortliche und Öffentlichkeit in dieser Phase zeigten, als seltsam. Die Basis dafür war, bewertet nach heutigen wissenschaftlichen Standards, äußerst schmal. Der wissenschaftliche Keynesianismus, der sich von 1936 bis in die 1960er Jahre als Denkschule entfaltete, stellt eine intellektuell durchaus spannende makroökonomische Theo-

¹³ Vgl. Franz Holzheu, Grundsatzprobleme wirtschaftspolitischer Beratung am Beispiel 25 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 18 (1989), H. 5, S. 230–237; Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, *Gleicher Rang für den Geldwert (Jahresgutachten 1972/73)*, Stuttgart 1972; ders., *Vollbeschäftigung für Morgen (Jahresgutachten 1974/75)*, Stuttgart 1974.

¹⁴ Vgl. Otmar Issing, *Einführung in die Geldpolitik*, München ⁶1996, S. 274.

rie dar, die jedoch ohne Mikrofundierung formuliert worden war¹⁵, für die es, abgesehen von fallweiser Evidenz, keine nennenswerte empirische Untermauerung gab und die auch weitgehend ohne Reflexion der Handlungsbedingungen der Politik – Informationsdefizite, Komplikationen politischer Entscheidungsprozesse und vor allem Anreize der politischen Akteure zu wirklich *antizyklischem* Verhalten – auskam. Insbesondere der letzte dieser Punkte dürfte für die Umsetzung keynesianischer Empfehlungen in der praktischen Wirtschaftspolitik eine entscheidende Schwäche darstellen. Die Überwindung all dieser Defizite ist aus der Sicht der wirtschaftswissenschaftlichen Theoriebildung und Forschung in mehr als einer Hinsicht ein Nobelpreis-würdiger Fortschritt gewesen. Das Verhältnis der Volkswirtschaftslehre zur praktischen Wirtschaftspolitik ist kompliziert – hier gibt es auf beiden Seiten Eitelkeiten und Verständigungsprobleme und nach der kurzen Phase des Keynesianismus lange Zeit so etwas wie eine wechselseitige Abkehr –, aber wenn und soweit auch dort der Kurswechsel vollzogen wurde, ist das aus der Sicht eines Ökonomen ebenfalls begrüßenswert.

Paradigmenwechsel in der praktischen Wirtschaftspolitik?

Nach 1975 haben sich das weltwirtschaftliche Umfeld Deutschlands, die dort wirkenden Kräfte und selbst die Sphäre des wirtschaftlichen Wettbewerbs nachhaltig geändert. Es begann eine Phase, die üblicherweise kurz mit dem Begriff der Globalisierung gekennzeichnet wird, mit zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen, ablesbar an Umfang und Gewicht des internationalen Handels und internationaler Kapitalbewegungen, während einer Ausweitung der Arbeitskräftemigration zunächst sowohl die wenig günstige wirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern und dann im wachsenden Maße administrative Hürden entgegenstanden. Im Wesentlichen handelt es sich bei der Globalisierung um einen kontinuierlichen Prozess, der – speziell aus der Sicht einzelner Länder und Weltregionen – jedoch auch singuläre Sprünge („Schocks“) aufweist¹⁶. „Die“ Wirtschaft, d. h. Unternehmen und Arbeitnehmer – letztere zumindest, soweit sie noch beschäftigt sind –, haben die damit einhergehenden Änderungen mal aktiver, mal eher reaktiv, umfassend mit vollzogen. Zu den Anpassungen gehören die Internationalisierung der Aktivitäten und auch der Strukturen vieler deutscher Unternehmen, häufig in Verbindung mit einer erfolgreichen Weltmarkt-Nischenstrategie. Auch alle Beobachtungen allgemeiner Unrast und Beschleunigung¹⁷ sowie einer Spaltung der Erwerbspersonen in total Flexible

¹⁵ Der Einwand, dass sich die zentralen makroökonomischen Funktionen der keynesianischen Theorie nicht ohne Weiteres aus dem Zusammenspiel rationaler Entscheidungen einzelner Individuen herleiten lassen, steht als sogenannte „Lucas-Kritik“ am Beginn der Entwicklung einer neuen Makroökonomik. Vgl. Robert E. Lucas, *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, in: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Bd. 1, 1976, S. 19–46.

¹⁶ Vgl. European Economic Advisory Group, *Report on the European Economy 2005*, München 2005, Kap. 2 u. S. 56; Hans-Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, München 2003, Kap. 2, der die „Schocks der Globalisierung“ für (West-)Deutschland nachzeichnet.

¹⁷ Vgl. Doering-Manteuffel, *Nach dem Boom*, S. 575.

und Immobiler, Überbeschäftigte und Arbeitslose etc. treffen im Kern zu¹⁸. Ein Akteur hinkt in diesem Prozess jedoch nach: der Staat bzw. das Gefüge wirtschaftspolitischer Institutionen in Deutschland, und diese Asymmetrie dürfte zu den Wachstumsproblemen der vergangenen zehn bis 15 Jahre nicht unwesentlich beigetragen haben.

3. These: In weiten Teilen der praktischen Wirtschaftspolitik, speziell in Politikbereichen, die für die Bürger als Arbeitnehmer, Steuerzahler oder Transferempfänger am stärksten fühlbar sein dürften, ist dieser Paradigmenwechsel allerdings gar nicht vollzogen worden – weder Mitte der 1970er Jahre noch, teilweise, bis heute. Spätere Kurswechsel in der Arbeitsmarkt-, Finanz- und Sozialpolitik gehorchen eher dem Diktat mangelnder Tragfähigkeit der bisherigen Politik als irgendwelchen paradigmatischen Neuerungen.

Zwar gab es in Westdeutschland 1982/83 eine politische „Wende“, mit dem Wechsel von der sozial-liberalen Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt zur christlich-liberalen Koalitionsregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl. Mit leichter zeitlicher Verzögerung scheint dieser Wechsel einem internationalen Trend zu folgen, der durch den Amtsantritt der Regierung Thatcher in Großbritannien 1979 angeführt wird und sich mit dem Amtsantritt von Präsident Reagan in den USA 1981 fortsetzt. In aktuellen Politikdebatten in Deutschland – etwa über die Arbeitsmarktreformen, die hier ab 2002 ergriffen wurden – hört man dementsprechend gelegentlich die These, zwanzig Jahre neoliberaler Angebotspolitik seien ohne sichtbaren Erfolg am Arbeitsmarkt geblieben, vielleicht sogar vielmehr der Grund für die immer weiter gewachsene Arbeitslosigkeit¹⁹. Manche Bürger, die sich im „Brave new world of economics“ der Gegenwart nicht gut aufgehoben fühlen, mögen das in der Tat so empfinden. Was eine konsequente und grundlegende Ausrichtung der deutschen Wirtschaftspolitik betrifft, ist diese Sicht jedoch schlicht falsch.

Der Monetarismus brachte vor allem eine theoretisch klar fundierte Entzauberung des vermeintlichen Trade-off zwischen den wirtschaftspolitischen Zielen Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung, d. h. der Austauschbarkeit von Inflation und Arbeitslosigkeit. Er implizierte damit in erster Linie neue Regeln für die Gestaltung der Geldpolitik. Es wurde bereits vermerkt, dass sich die Bundesbank – letztlich als einziger politischer Akteur – voll darauf eingelassen hat. Dies dürfte ein Teil ihres Erfolges in der Zeit bis 1999 sein, und die Unabhängigkeit von der Wirtschaftspolitik der jeweiligen Bundesregierungen, die sie dabei bewies, hat das

¹⁸ Vgl. dazu etwa Dieter Sauer, Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Soziologische Deutungen in zeithistorischer Perspektive, in: VfZ 55 (2007), S. 309–328.

¹⁹ Vgl. Gustav Horn, Ursachen der Wachstumsschwäche und Beschäftigungskrise, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, hrsg. vom DGB-Bundesvorstand, Ausgabe 3/2005, S. 7–14; DGB-Bundesvorstand, Ein neues Bündnis für Arbeit, Bildung und soziale Gerechtigkeit, Pressemitteilung vom 6. 10. 1998. Auf Nachweise für dieselbe These in zahlreichen Internet-Foren und Flugschriften zu diversen Anlässen aus den vergangenen zehn Jahren wird hier verzichtet.

Bundesbankgesetz anschließend zum Modell für die Zentralbank-Verfassung der EZB werden lassen. Versucht man, Rhetorik und Gegenrhetorik beiseite, einen „neoliberalen“ Kurs der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu definieren, so lässt sich die allgemeine Chiffre einer „Entstaatlichung“ der Wirtschaft in Gestalt folgender Elemente ausbuchstabieren: Steuersenkungen, Reduktion staatlicher Transfers und Subventionsabbau, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – d. h. Abbau staatlicher Regulierungen und Zurückdrängen der Gewerkschaften – sowie die Privatisierung staatlicher Leistungen der Daseinsvorsorge.

Was davon ist denn, in Deutschland, wirklich geschehen, erst recht nach Mitte der 1970er Jahre? Natürlich hat es in Deutschland seither von Zeit zu Zeit Steuerreformen gegeben, die schon zur Vermeidung „kalter Progression“ – einer steigenden proportionalen Belastung nominal wachsender Steuerbemessungsgrundlagen bei progressiven Steuern wie der Einkommensteuer – immer wieder erforderlich sind und teilweise auch die Steuerstruktur geändert haben, etwa um wachsende Steuerumgehungsmöglichkeiten und Steuerflucht zu verhindern, in gewissem Maße auch um Leistungsanreize zu verbessern. Ebenso gibt es eine lange Reihe von Sparmaßnahmen in zahlreichen Feldern staatlicher Ausgaben, die aber vor allem ergriffen wurden, um einem endogenen Aufwärtsdruck auf die betroffenen Ausgabenprogramme zu begegnen oder konjunkturell bedingte Einnahmenverluste ohne allzu stark steigende Neuverschuldung zu bewältigen. Eine von den politisch Verantwortlichen konsistent und systematisch über längere Zeit betriebene Politik der Verringerung der Rolle des Staates im Wirtschaftsgeschehen lässt sich daran jedoch nicht ablesen.

Noch deutlicher ist das Bestreben mehrerer Bundesregierungen, trotz enormer Anspannung möglichst lange Business as usual zu betreiben, in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Von einer gezielten Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarktes kann, bei gewissen Veränderungen am Rande dieses Regulierungsfeldes, bis 2002 keine Rede sein. So hat sich der OECD-Indikator für die Strenge des nationalen Bestandsschutzes für Beschäftigungsverhältnisse im Falle Deutschlands seit den 1980er Jahren (und länger zurück) bis heute zwar leicht reduziert; dies liegt aber vor allem an Neuregelungen bezüglich befristeter Beschäftigung und Leiharbeit, während die beiden anderen Sub-Indikatoren für den Kündigungsschutz bei regulären Arbeitsverträgen und für Sonderregelungen bei Massenentlassungen praktisch unverändert geblieben²⁰. Auch die Reichweite kollektiver Lohnverhandlungen gemessen am Anteil davon erfasster Beschäftigungsverhältnisse ist in Deutschland, trotz eines laufenden Rückgangs des Organisationsgrades der Beschäftigten, unverändert hoch²¹. Die sogenannte passive Arbeitsmarktpolitik, mit Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, wurde ab den 1980er Jahren zunächst eher noch ausgebaut, um die schlechte Arbeitsmarktsituation u. a. durch vermehrte Frühverrentungen zu akkomodieren. Auch wurde in diesem Bereich an einem unter Anreizgesichtspunkten wie administrativ höchst fragwürdigen Neben-

²⁰ Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Employment Outlook 2006: Boosting Jobs and Incomes, Paris 2006, Kap. 3.

²¹ Vgl. dies., OECD Employment Outlook 2004, Paris 2004, Kap. 3.

einander von unbefristet gewährter Arbeitslosenhilfe mit Leistungen, die sich am jeweils letzten Arbeitsentgelt orientierten, und der Sozialhilfe als allgemeiner Absicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums festgehalten. Auch im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, mit Maßnahmen, die eigentlich zur Mobilisierung Arbeitsloser dienen sollen, gab es bis vor wenigen Jahren zwar zahlreiche Programme, die jedoch vor allem je nach politischen Opportunitäten zur Bereinigung der Arbeitslosenstatistik eingesetzt wurden und im Wesentlichen zur „Aufbewahrung“ Arbeitsloser dienten, während der Mut zu einer Evaluierung ihrer tatsächlichen Effektivität und einer Neuausrichtung fehlte²². Erst ab 2002 wurde unter dem Eindruck einer immer weiter gewachsenen Sockelarbeitslosigkeit und gestiegener Staatsausgaben für die soziale Absicherung und die Wiedereingliederung Arbeitsloser in all diesen Bereichen umgesteuert, mit einigen, sicherlich korrigierbaren handwerklichen Fehlern und noch ungewissen Aussichten.

Reformen, die sich mittlerweile zu einer kleinen Serie ausgewachsen haben, gab es ab 2001 (danach 2004 und 2007) auch im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, die perspektivisch vor allem mit dem Problem der Bewältigung des demographischen Wandels konfrontiert ist. Zuvor erschloss die Politik vor der wahren Dimension dieses Problems jedoch weitgehend die Augen²³. Mitte der 1990er Jahre führte sie mit der sozialen Pflegeversicherung sogar noch einen weiteren Zweig des deutschen Sozialversicherungssystems ein, der von denselben Problemen aller Voraussicht nach eher noch stärker getroffen wird. Zwar ist der Bedarf an einer Lösung zur Finanzierung der wachsenden Pflegebedürftigkeit in einer alternden Gesellschaft unstrittig. Der ganzen Form der Umsetzung nach ist die Pflegeversicherung aber ein Kind der Epoche vor 1975. Der schon wieder aufgelaufene Reformdruck in diesem System wie auch der Bedarf an grundlegenden Strukturreformen der gesetzlichen Krankenversicherung sind bis heute zwar ständig auf der politischen Agenda; eine Lösung zeichnet sich aber nicht ab.

Grundlegende, zeitlich andauernde Kurswechsel im weiten Feld der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik lassen sich auch international nur schwer namhaft machen. Das deutlichste Beispiel dafür liefert wohl Großbritannien während der langen Thatcher-Ära, mit einer echten Wende zur Angebotspolitik, die auch die späteren Labour-Regierungen nicht mehr rückgängig zu machen versuchten. Ansonsten erschweren schon gewisse Doppeldeutigkeiten einzelner politischer Maßnahmen eine klare Einordnung. Häufig kommen Widersprüche zwischen erklärter und tatsächlicher Politik hinzu. So können umfassende Steuersenkungen, wie diejenigen unter Präsident Reagan in den USA während der frühen 1980er Jahre, sowohl als Politik zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für

²² Vgl. dazu Werner Eichhorst/Eric Thode/Frank Winter, Benchmarking Deutschland 2004, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Bertelsmann Stiftung, Berlin/Heidelberg/New York 2004; Hans-Werner Sinn/Christian Holzner/Wolfgang Meister/Wolfgang Ochel/Martin Werding, Redesigning the Welfare State. Germany's current agenda for an activating social assistance, Cheltenham u. a. 2006, insbes. Kap. 2 und 4.

²³ Vgl. Martin Werding, Social Insurance: How to pay for pensions and health care?, in: Ingrid Hamm/Helmut Seitz/Martin Werding (Hrsg.), Demographic Change in Germany: The Economic and Fiscal Consequences, Berlin/Heidelberg/New York 2007, S. 89–128.

das gesamtwirtschaftliche Angebot angesehen werden als auch als keynesianisch motiviertes Programm zur Stärkung der privaten Nachfrage. Genauso lässt sich die Schuldenfinanzierung der deutschen Einheit Anfang der 1990er Jahre als keynesianischer Impuls völlig ungekannter Stärke interpretieren, der allerdings ohne erkennbare Wirkung für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland blieb²⁴. Vor diesem Hintergrund hatten schließlich auch die in Deutschland und in anderen Ländern erfolgten Privatisierungen – abgesehen von den in einer günstigen Stunde erfolgenden Versteigerungen von UMTS-Lizenzen im Jahre 2000, die erst im Gefolge der Privatisierung des Telekommunikations-Sektors möglich wurden – keine nennenswerten Effekte für Staatsquote und öffentliche Finanzen, weil andere Budgetkomponenten im Zeitablauf ständig wachsenden Raum beanspruchten. In Deutschland haben zunehmende Arbeitslosigkeit und frühe Wirkungen des demographischen Wandels beispielsweise den Anteil von steuerfinanzierten Zuschüssen zum Sozialversicherungssystem am Bundeshaushalt zwischen 1970 und 2005, bei einem kontinuierlichen Wachstums des Haushaltsvolumens, von ca. 32 Prozent auf zuletzt rund 45 Prozent ansteigen lassen²⁵.

Einfache Kennziffern für die Finanzpolitik eines Landes können vielleicht noch am ehesten Auskunft darüber geben, ob dort Mitte der 1970er Jahre oder in der Folgezeit ein grundlegender wirtschaftspolitischer Kurswechsel stattgefunden hat. Ein zentraler Aspekt keynesianischer Politik ist, dass sich die laufende staatliche Nettokreditaufnahme in Rezessionsphasen – sei es durch diskretionär getätigte Mehrausgaben, sei es durch gezielte Einnahmensenkungen – erhöhen und insgesamt antizyklisch schwanken sollte. Aufgrund des Wirkens „automatischer Stabilisatoren“, mit entgegengerichteten konjunkturellen Bewegungen der Staatsausgaben für Arbeitslose einerseits und der Staatseinnahmen aus einkommensabhängigen Steuern andererseits, sind zwar auch bei einer eher angebotsorientierten Politik gewisse Schwankungen zu erwarten. Letztere sollten aber kleiner ausfallen als bei der Anwendung einer keynesianischen Rezeptur. Abbildung 3 zeigt daher den zeitlichen Verlauf der staatlichen Nettokreditaufnahme für Deutschland, einige andere EU-Länder und die USA, jeweils gemessen in Prozent des laufenden Bruttoinlandsprodukts, seit 1970. Im Falle Deutschlands ergibt sich, dass die Rekordhöhe der jährlichen Nettokreditaufnahme des Staates im Krisenjahr 1975 in der Folgezeit zwar nie wieder erreicht wurde. Nach diesem Höhepunkt des keynesianischen Einflusses auf die praktische Wirtschaftspolitik lässt sich jedoch kein wirkliches Abflauen der konjunkturellen Dynamik der jährlichen Neuverschuldung erkennen²⁶. Noch weniger ist ein finanzpolitischer Kurswechsel ab Mitte der 1970er Jahre in Frankreich zu ersehen, und in den USA ist

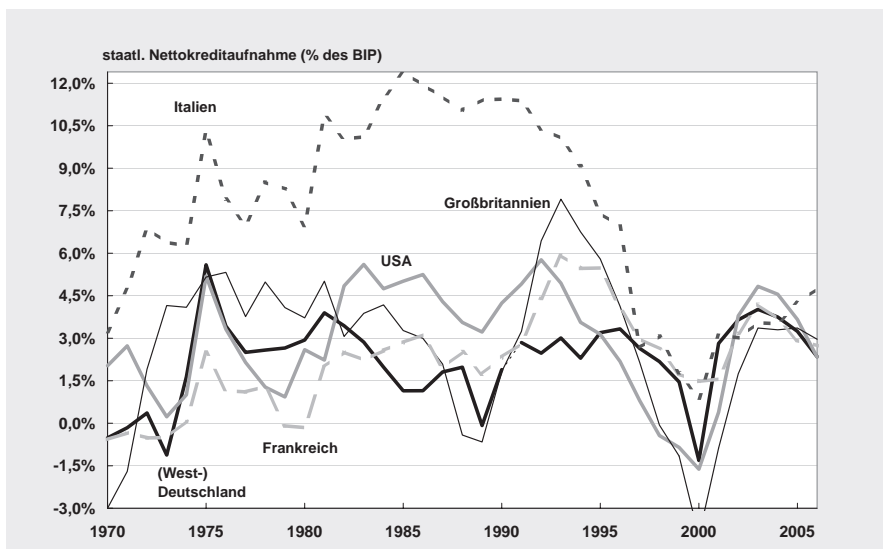
²⁴ Vgl. Sinn, Ist Deutschland noch zu retten?, Kap. 5.

²⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Widerstrebende Interessen – Ungenutzte Chancen (Jahresgutachten 2006/07), Wiesbaden 2006.

²⁶ Die Tatsache, dass die Neuverschuldungs-Quoten nicht um Null schwanken, weist außerdem darauf hin, dass die öffentlichen Finanzen in Deutschland dauerhaft ein gewisses strukturelles Defizit aufweisen, das durch das konjunkturelle Auf und Ab mal erhöht, mal gesenkt wird, aber nur mit den Sondereinnahmen des Jahres 2000 (UMTS-Lizenzvergabe) zu jährlichen Überschüssen führt.

es vor allem die lang anhaltende Phase starken Wachstums in den 1990er Jahren, die vorübergehend für ein günstiges Bild sorgt. In Großbritannien hinterlässt die Thatcher-Ära der 1980er Jahre Spuren in Gestalt einer kontinuierlich sinkenden Nettokreditaufnahme; anschließend ergibt sich jedoch auch hier wieder ein enormes Defizit unter der konservativen Regierung Major, das erst unter der Blair-Regierung wieder deutlich zurückgeführt wird. Nochmals anders liegen die Dinge in Italien, das zwischen 1970 und 1990 durchgängig exzessive und sogar trendmäßig steigende Haushaltsdefizite aufweist. Anschließend, in der Phase der Vorbereitung auf das Europäische Währungssystem und mit der Chance vor Augen, der Gemeinschaftswährung Euro beizutreten, wird hier ein auch im internationalen Vergleich bemerkenswerter Kurswechsel sichtbar, dessen Impuls zuletzt jedoch verbraucht zu sein scheint.

Abb. 3: Jährliche Neuverschuldung des Staates in ausgewählten Ländern (1970–2006)



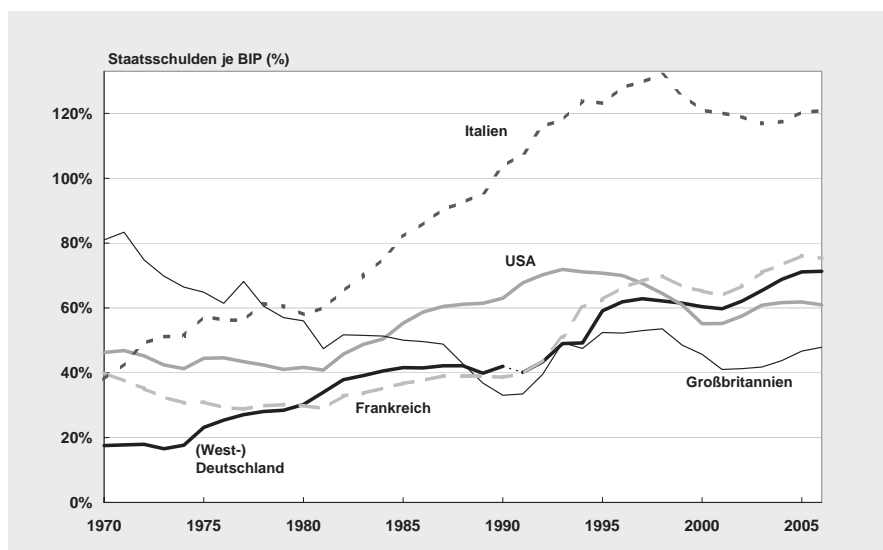
Quellen: OECD Main Economic Indicators.

Die exakte Höhe jährlicher Defizitquoten unterliegt allerdings gewissen Zufälligkeiten, und ihre finanzpolitische Bedeutung variiert ebenfalls. So ist die im Nenner dieser Quoten enthaltene Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP), gerade bei konjunkturellen Trendwenden, nicht genau vorhersehbar. Außerdem kann auch eine prima facie niedrige Defizitquote den kumulierten Schuldenstand des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erhöhen, wenn das BIP-Wachstum gleichzeitig ebenfalls schwach ausfällt, und umgekehrt²⁷. Abbil-

²⁷ Wenn die Defizitquote eines Jahres kleiner ausfällt als die BIP-Wachstumsrate desselben Jahres, multipliziert mit der Schuldenstandsquote (kumulierte Staatsschuld in Prozent des BIP) des Vorjahres, reduziert sich die Schuldenstandsquote im laufenden Jahr.

dung 4 zeigt daher, für dieselben Länder wie zuvor, die Verläufe der kumulierten Staatsschuld, wiederum in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die keinen unerwarteten, kurzfristigen Schwankungen unterliegen und eine Art Langzeitgedächtnis für Ausrichtung und Effekte der Finanzpolitik eines Landes darstellen. Das einzige, hier betrachtete Land, dem eine klare Senkung des Schuldenstandes gegenüber 1970 gelungen ist, ist Großbritannien. In den USA und auch in Italien zeigen sich – auf unterschiedlichem Niveau – immerhin phasenweise Reduktionen der Schuldenstandsquote. In Frankreich und vor allem in Deutschland gab es hingegen ab Mitte der 1970er Jahre bestenfalls kurze Phasen annähernder Stagnation; trendmäßig ist die Schuldenstandsquote in beiden Ländern aber klar gestiegen.

Abb. 4: Kumulierter Stand der Staatsschuld in ausgewählten Ländern (1970–2006)



Quellen: OECD Main Economic Indicators; OECD Historical Indicators.

Dabei ist abzusehen, dass sich dieser Trend in Zukunft nicht weiter fortsetzen kann, sondern dass die Neuverschuldung in Deutschland strukturell zurückgeführt werden muss und der Schuldenstand sich nicht weiter erhöhen kann. Dafür sorgen nicht nur die oft einer gewissen Willkür geziehenen Regeln des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes, besser bekannt als „Maastricht-Regeln“, die die jährliche Nettokreditaufnahme auf 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzen und eine Reduzierung des Schuldenstands auf (unter) 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts fordern. Bei weiter wachsender Schuldenstandsquote hat die jährliche Neuverschuldung vielmehr entweder rasch keinerlei Nettofinanzierungseffekt mehr oder der Schuldenstand explodiert in Relation zum laufenden Brutto-

inlandsprodukt²⁸. Wenn sich die deutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik neuerdings, wenn auch bislang mit ungewissem Ausgang bezüglich der Nachhaltigkeit dieser Bestrebungen, in diesem Punkt um eine klare Trendwende bemüht, liegt daher auch darin kein paradigmatischer Politikwechsel. Eine Fortsetzung der Politik der Vergangenheit ist schlicht nicht möglich. Prospektiv ergeben sich durch den demographischen Wandel und seine Effekte für die Finanzen der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung und mittelbar für die gesamten öffentlichen Finanzen neue Herausforderungen, für die sich die deutsche Finanzpolitik rüsten muss²⁹.

Zäsur oder Zeitenwende? Versuch einer Deutung

Das hier bisher entrollte Bild ist erneut eines von Brüchen und Kontinuitäten der Entwicklung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland um die Mitte der 1970er Jahre. Es führt insgesamt nicht zu einem klaren Urteil darüber, ob sich dort zu dieser Zeit bloß eine merkbliche Zäsur zeigt oder eine wirkliche Zeitenwende vollzieht bzw. – im letzteren Fall – immerhin sichtbar wird. Abschließend soll hier der Versuch gemacht werden, es nicht ganz bei diesem lockeren Einerseits-Andererseits bewenden zu lassen. Dazu soll noch ein wenig tiefer als bisher in das Terrain der Historiker vorgedrungen werden, mindestens in dem Sinne, dass zunächst noch weiter in die Vergangenheit verwiesen wird. Ökonomische Daten lassen den Beobachter dabei weitgehend im Stich, daher wird an ihre Stelle eine spekulative Deutung längerfristiger Entwicklungslinien und Zusammenhänge von Wirtschaft und Politik gesetzt, die als solche nicht zwingend sein, aber – so ist zu hoffen – einen gewissen Grad an Plausibilität erreichen kann.

Hypothese: Wenn und soweit für Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland Mitte der 1970er Jahre eine Periode zu Ende gegangen ist, war dies eine Interimsperiode, ein historisches Intermezzo. Was seither heraufzieht, knüpft möglicherweise an weiter zurückliegende Entwicklungen an, die im 20. Jahrhundert, vorübergehend, abgeschnitten wurden.

²⁸ Bei einem Schuldenstand von 60 % des BIP und einem Nominalzins von 5 % beläuft sich allein schon der jährliche Schuldendienst auf 3 % des BIP. Eine Neuverschuldung in dieser Höhe sorgt also überhaupt nicht mehr für größere Spielräume zur Finanzierung ordentlicher Ausgaben des Staates, sondern dient allein zur Finanzierung ungedeckter Ausgaben der Vergangenheit. Will sich der Staat durch zusätzliche Schulden darüber hinaus noch Haushaltsmittel verschaffen, kann die Schuldenstandsquote durch Zinseszinsseffekte in Relation zum BIP exponentiell wachsen.

²⁹ Vgl. Martin Werding/Anita Kaltschütz, Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, München 2005, insbes. Kap. 4; Werding, Social Insurance, in: Hamm/Seitz/Werding (Hrsg.), Demographic Change, Abschn. 5. Die erste dieser Arbeiten bildet eine wesentliche Grundlage des „Ersten Tragfähigkeitsberichts“ des Bundesfinanzministeriums von 2005, die zweite bietet aktualisierte Berechnungen, die auf weniger optimistischen Annahmen zur Entwicklung von Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlichem Wachstum beruhen.

Falls es angesichts allfälliger Pfadabhängigkeiten von wirtschaftlichen wie von historischen Entwicklungen überhaupt so etwas gäbe, könnte man sagen, dass das 20. Jahrhundert ein „verlorenes Jahrhundert“ war. Bereits im 19. Jahrhundert entfaltete sich nämlich eine erste Globalisierung unter dem Britischen Empire und der aufkommenden Weltwirtschaftsmacht USA, mit massiven internationalen Migrationsprozessen, aber auch mit internationalem Handel und Kapitalverkehr von beachtlichen Ausmaßen. Dabei traten im Übrigen auch ganz ähnliche Probleme auf wie heute. So verdrängte die Industrialisierung der Textilproduktion in Deutschland, die eine Reaktion auf wachsende internationale Konkurrenz war, die in Heimarbeit fertigenden schlesischen Weber; im nächsten Schritt hatte die Textilproduktion in Indien Rückwirkungen auf die heimische Produktion in Großbritannien usw. Diese frühe Phase zunehmender, weltwirtschaftlicher Integration, wohin immer sie geführt hätte, wurde in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sukzessive abgeschnitten. Die wichtigsten Einschnitte bildeten dabei der Erste Weltkrieg, die anschließende Phase von Hyperinflation und Weltwirtschaftskrise und dann der Zweite Weltkrieg.

Der anschließende Versuch, eine neue Weltordnung herzustellen, lief dabei – zumindest was Ansätze zur wirtschaftlichen Integration betrifft – zunächst auf die Schaffung einer „Inselgruppe der Seligen“ hinaus, zu der wenige, relativ hoch entwickelte Staaten gehörten, die einen begrenzten Wettbewerb nur innerhalb ihrer Sphäre zuließen. Möglich wurde dieses Unternehmen auch durch einige historische Zufälle, etwa das politische und wirtschaftliche Chaos, in das sowohl Lateinamerika als auch viele, zu dieser Zeit unabhängig werdende Kolonien versanken, oder die Tatsache, dass sich die COMECON-Staaten und China in der Nachkriegszeit fast völlig aus der internationalen Arbeitsteilung ausblendeten.

Praktisch alle zeitgenössischen Institutionen wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration begannen als vergleichsweise exklusive Clubs weniger, recht homogener Länder, die ihre internationalen Wirtschaftsbeziehungen intensivieren oder reaktivieren wollten und dabei nach außen ein gerüttelt Maß an Protektionismus an den Tag legten, am sichtbarsten wohl in den Bereichen des Textil- und Agrarhandels, was entwicklungspolitisch und aus der Sicht vieler anderer Länder durchaus nachteilig war. Die OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), hervorgegangen aus dem Marshall-Plan und der 1947 gegründeten OEEC (Organization for European Economic Co-operation) mit 18 europäischen Mitgliedstaaten, wurde 1961 mit 20 Mitgliedstaaten gegründet, die alle in Nordamerika und Westeuropa lagen. Heute zählt sie 30 Mitgliedstaaten, wobei die „neuen“ Mitglieder vorrangig aus Ostasien und Ozeanien und in jüngerer Zeit aus Osteuropa kommen. Die Europäische Union wurde 1957 als EWG-6 gegründet und hat sich sukzessive immer weiter zur EU-27 ausgedehnt, erst nach Norden, dann nach Süden und zuletzt ebenfalls nach Osten. Was heute G8-Gipfel heißt und von den Schwellenländern immerhin Russland einschließt, begann 1975 als G-6, wiederum mit Mitgliedstaaten allein in Nordamerika und Westeuropa.

Der wirtschaftliche Erfolg dieses Bestrebens, zum Teil aber auch die politische Hegemonie dieser Clubs über einen im Zeitablauf immer größer werdenden Teil der Welt, lockte offenbar nach und nach Imitatoren und zusätzliche Konkurren-

ten an, die mit ihren Mitteln Zugang zum Weltmarkt bzw. zu einem Teil der dort erzielten Einkommen suchten. Der wohl sichtbarste neue Player war dabei vielleicht die OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries), die ab den 1970er Jahren recht erfolgreich eine der wichtigsten Ressourcen für die entwickelten Volkswirtschaften kartellierte und für die tiefe Zäsur der wirtschaftlichen Entwicklung Mitte dieses Jahrzehnts mitverantwortlich war. Es folgten die Tiger-Staaten in Südostasien, die ab den 1980er Jahren eine immer stärker spürbare Niedriglohnkonkurrenz bei der Produktion einfacher Industriegüter aufbauten. Im Jahrzehnt danach traten nach der Auflösung des COMECON (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) osteuropäische Länder mit vergleichsweise hoch qualifizierten Arbeitskräften und relativ geringen Lohnansprüchen in den Weltmarkt ein, und auch Indien und China suchten mit erhöhtem Tempo, den Rückstand hinsichtlich des durchschnittlichen Entwicklungsstandes gegenüber den Industrieländern zu reduzieren. Die beiden letztgenannten Länder weisen dabei, vor dem Hintergrund enorm großer Gesamtpopulationen und dualer Ökonomien, mittlerweile entwickelte Sektoren auf, in denen Bevölkerungsanteile wirtschaften, die sich ihrer Größe nach durchaus mit mittelgroßen bis großen OECD-Ländern messen können.

Begünstigt wurde dieser Prozess der Ausweitung der Sphäre internationalen Wettbewerbs dabei möglicherweise nicht nur durch politische Entwicklungen, etwa in Osteuropa und China, welche frühere Friktionen exakt wieder umkehrten, sowie durch bestimmte geopolitische Interessen der entwickelten Volkswirtschaften, die dafür sprachen, die fortschreitende wirtschaftliche Integration zuzulassen und aktiv voranzutreiben. Hinzu kommt unter Umständen eine gemeinsame, inhärente Tendenz des westlichen Freihandelsmodells, politischer Demokratie und nicht zuletzt westlicher Sozialphilosophie zu Reziprozität und zu einem gewissen Grad an Universalismus, die im Widerspruch zur Organisation des weltweiten Wettbewerbs in Form exklusiver Clubs stehen. Was vorübergehend eine Inselgruppe der Seligen dargestellt haben mag, war im Zuge dieser Entwicklung immer weniger isoliert, aber auch immer weniger geschützt.

Wenn die hier aufgestellte Hypothese zutrifft, wird mit dieser Entwicklung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts letztlich zu einem Grad an Globalisierung, an internationaler Verflechtung und Konkurrenz zurückgekehrt, den es dreißig Jahre, fünfzig Jahre oder noch länger nicht gegeben hat. Ein solcher Prozess kann aus vielerlei Gründen nicht exakt dort anknüpfen, wo er zuvor gestoppt wurde. Gleichwohl mag es einige noch weiter aufzudeckende Parallelen zu Globalisierungstendenzen im 19. Jahrhundert geben, die zu studieren sich für Historiker wie für Ökonomen lohnen könnte. In jedem Fall hält der Prozess der (neuerlichen) Globalisierung noch an und erzeugt dabei durch verschieden stark verzögerte Reaktionen der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Akteure möglicherweise genau jene Ungleichzeitigkeiten und Anachronismen – nicht zuletzt in Deutschland, vor und nach der Wiedervereinigung – wie sie hier, noch ohne Bezug zu einem übergreifenden Gesamtbild, angesprochen wurden.

Der als abschließende Hypothese vorgetragene Gedanke kann und soll hier nicht weiter verfolgt werden, da er zunächst durch verfügbare Quellen verschie-

denster Art, nicht zuletzt auch durch vielleicht nicht ganz leicht zugängliche, aber durchaus existierende wirtschaftliche Daten belegt werden müsste. Wenn er sich erhärten ließe, könnte er immerhin auch gewisse Implikationen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands haben, speziell für die Identifikation möglicher Grundlagen von Prosperität in Zeiten der fortschreitenden – oder wieder aufgenommenen – Globalisierung sowie der wichtigsten Anachronismen, die dem hierzulande entgegenstehen. Dem Aufruf an die zeitgeschichtliche Forschung, die Epoche der frühen Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, des bis in die 1970er Jahre dauernden Booms, entschlossen zu historisieren³⁰, ist vor dem Hintergrund der hier aufgestellten Thesen wie der daran anknüpfenden Spekulation in diesem Sinne voll zuzustimmen.

³⁰ Vgl. Doering-Manteuffel, Nach dem Boom, S. 581.