

Gérard Bökenkamp

Das Ende des Wirtschaftswunders

Das Ende des Wirtschaftswunders

**Geschichte der Sozial-, Wirtschafts-
und Finanzpolitik in der Bundesrepublik
1969–1998**

von Gérard Bökenkamp

Lucius & Lucius · Stuttgart

Anschrift des Autors:

Gérard Bökenkamp
Ulrikenstraße 50
13581 Berlin

Mit freundlicher Unterstützung der Jacques-Koerfer-Stiftung, Berlin, zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

ISBN 978-3-8282-0516-1

© Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft mbH Stuttgart 2010
Gerokstraße 51 · D-70184 Stuttgart · www.luciusverlag.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Claudia Rupp, Stuttgart
Druck und Bindung: Druckhaus Thomas Müntzer, Bad Langensalza

Inhalt

Vorwort	1
Einleitung	2

Erster Teil

Das Jahrzehnt der Illusionen 1970–1980

Das Jahrzehnt der Illusionen 1970–1980	10
Haushalts- und „Reformpolitik“ 1969–1972	11
Zusammenfassung: Alex Möller als Finanzminister	19
Schiller als Superminister 1971/72	20
Steuerdiskussion 1970–1972	25
Zusammenfassung: Karl Schiller als Superminister	28
Helmut Schmidt als Finanzminister	29
Zusammenfassung: Die sozialliberale Haushaltspolitik 1970–1973	34
Die Devisenkrise und der Kampf um das „Floaten“	35
Zusammenfassung: Währungspolitik 1970–1973	49
Die Rentenreform 1972	50
Zusammenfassung: Die Rentenreform 1972.	58
Die Vollbeschäftigung, Lohnpolitik und Konzertierte Aktion	58
Inflation und das Stabilitätsprogramm 1973	61
Lohn- und Geldpolitik 1974/75 – Der Weg in die Massenarbeitslosigkeit.	64
Zusammenfassung: Geld- und Lohnpolitik 1973–75	77
Die SPD-Linke und die Investitionslenkung	78
Die Arbeitslosigkeit verfestigt sich und wird zum Dauerzustand	80
Tendenzwende in den Wirtschaftswissenschaften und Meinungsklima	85
Die Sozialversicherungskosten in den siebziger Jahren	90
Steuerbelastung, Staatsausgaben und Staatsverschuldung	92
Finanzminister Helmut Schmidt wird Kanzler	93
Steuerpolitik 1972 bis 1975	96
Die Finanzkrise 1975 und die ersten Konsolidierungsanstrengungen.	101
Zusammenfassung: Haushalts- und Steuerpolitik 1974–76	106
Konjunkturpolitik 1974–1976	108
Konjunkturpolitik 1977–1980	112
Zusammenfassung: Die Konjunkturpolitik der siebziger Jahre	117
Helmut Schmidt: Weltökonom und Staatsschauspieler	119
Zusammenfassung: Helmut Schmidt als Wirtschaftspolitiker	130
Beschäftigungspolitik und Arbeitslosigkeit 1977–1980	131
Zusammenfassung: Geld- und Lohnpolitik 1977–1980	141
Langzeitarbeitslosigkeit und die Geburt des „Prekariats“	142
Der Streit um die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose	145
Die Gastarbeiter-Problematik	150

Zusammenfassung: Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt 1974/75–1980	154
Tarifparteien, Mitbestimmung und Konzertierte Aktion	155
Der „Rentenbetrug“ 1975/76	161
Die Rentenpolitik 1977–1980	166
Die Gesundheitsreform	169
Der demographische Umbruch	170
Zusammenfassung: Rentenpolitik 1976–1980	172
Die Finanzpolitik 1976–1980	173
Die Steuerdebatte 1978	179
Matthöfer und die Steuerpolitik 1979/80	182
Zusammenfassung: Steuerpolitik 1977–1980	186
Die Haushaltspolitik von Finanzminister Matthöfer 1978–1980	187
Exkurs: Die FDP zwischen den Sozialliberalen und ihren Wirtschaftsministern	192

Zweiter Teil

Das Jahrzehnt der unvollkommenen Konsolidierung 1980–1990

Die Konsolidierungspolitik nach der Bundestagswahl 1980	200
Der letzte Sanierungsversuch 1982	206
Zusammenfassung: Von Schmidt zu Kohl	211
Das „Notprogramm“ der neuen CDU/CSU-FDP-Koalition	213
Die Wahl 1983 und das Sanierungsprogramm	220
Das Scheitern der Investitionshilfeabgabe	230
Zusammenfassung: Die erste Phase der Sanierungspolitik 1982–1984	232
Finanz- und Europapolitik – Der Gipfel von Brüssel und die Folgen 1984	233
Der Vorruhestand und der Kampf um die 35-Stunden-Woche	238
Arbeitslosigkeit und Rentenfinanzierung	243
Zusammenfassung: Arbeitsmarkt und Rentenpolitik	247
Streit mit den Liberalen und die erste Steuerreformdebatte	248
Verabschiedung der Steuerreform und die Familienpolitik	256
Zwischenbilanz der Finanzpolitik 1985	259
Das „Westphal-Papier“ und die Rechnungshofkritik	260
Zusammenfassung: Die Steuerpolitik in der ersten Wahlperiode	262
Finanzpolitik im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 1987	263
Zusammenfassung der Regierungsarbeit 1982–1987	269
Die Steuerreform 1987/88	271
Die Verabschiedung der Steuerreform 1990	282
Zusammenfassung: Die Steuerreform 1990	289
Der Rückschlag für die Konsolidierung 1987/88	291
Der Aufschwung ab Herbst 1988 und Finanzminister Waigel	297
Zusammenfassung: Aufschwung und Finanzpolitik 1989	305

Dritter Teil

Die Bewältigung der Deutschen Einheit 1990–1998

Wirtschaftlicher Aufschwung und politischer Umbruch im Herbst 1989/90	308
Von der Wende zur Währungsunion	313
Die Geldpolitik der Bundesbank nach der Währungsunion 1990–1994	323
Zusammenfassung: Die Währungsunion und die „Wiedervereinigungskrise der DM“	328
Die Eigentumsfrage und die Treuhandanstalt	329
Zusammenfassung: Treuhandanstalt und Privatisierung	339
Die Weichenstellung in der Tarifpolitik – Lohnangleichung im Osten 1990/91	341
Bilanz der Tarifpolitik in Ostdeutschland	348
Lohnpolitik und Arbeitslosigkeit zwischen Boom und Rezession 1992/1993 ..	349
Zusammenfassung: Die Lohnpolitik zwischen 1990 und 1993	357
Die Sozialunion und die Koalition der Sozialpolitiker 1990–1993	358
Der Sozialtransfer in den Osten: Renten- und Arbeitslosenversicherung	365
Sparpolitik bei den Sozialleistungen 1992–1994	369
Rentenversicherung und Demographiedebatte	375
Von Blüms zu Seehofers Gesundheitsreform	379
Norbert Blüms Kampf um die Pflegeversicherung	383
Bilanz der Sozial-, Privatisierungs- und Lohnpolitik 1990–1993	391
Die „Steuerlüge“ und die Kosten der Deutschen Einheit	392
Zusammenfassung: Die Steuerpolitik und die Wiedervereinigung	403
Die Finanzierung der Einheit 1990–1992	404
Der Solidarpakt 1992/1993	409
Der Solidarpakt und die Kosten der Einheit	416
Der Konflikt zwischen Wirtschafts- und Finanzministerium 1991–1993	417
Haushaltspolitik zwischen Einheitskosten und Wirtschaftsboom 1990–1992 ..	424
Die Haushaltspolitik zwischen Rezession und Aufschwung 1992–1994	432
Zusammenfassung: Die Haushaltspolitik 1990–1994	438
Die Bundestagswahl 1994 und das Ende der Rezession	439
Konjunktur und Arbeitslosigkeit 1995–1998	443
Das Bündnis für Arbeit 1995/96	445
Kohls politische Wende 1996	451
Reform der Lohnfortzahlung	455
Seehofers Reformen: Gesundheit und Sozialhilfe	460
Die Reform der Frühverrentung	464
Die Krise der Rentenversicherung 1995/1996	466
Die Rentenreform und das Rentendebakel 1997	473
Zusammenfassung: Die Sozialreformen 1995–1998	481
Das BVG und die Steuerpolitik: Existenzminimum und Kohlepfennig	482

Die Wirtschaft in Ostdeutschland in der Krise	487
Die FDP und der Solidaritätszuschlag	491
Die „große Steuerreform“	501
Finanzpolitischer Wettlauf zum Euro	510
Zusammenfassung: Die Finanzpolitik und der Euro 1995–1998.....	522
Die Abwahl 1998	523
Schluss	528
 Bibliographie.....	 539
Personenregister.....	557
Sachregister	563

Vorwort

Den Anlass mich mit den Themenfeldern dieses Buches zu beschäftigen, boten die Zeitumstände. Vor 2005 bestimmten die hohe Arbeitslosigkeit, die Schuldenlast und die Agenda 2010 sehr weitgehend die öffentliche Diskussion. Daraus entstand der Plan die Ursachen und Hintergründe, die zur Entstehung und Entwicklung dieser aktuellen Probleme geführt haben historisch aufzuarbeiten. Meine Magisterarbeit „Die Finanzpolitik der Regierung Kohl 1982–1989“ bot eine Grundlage für eine wesentlich größer angelegte historische Untersuchung. Mein Doktorvater Prof. Dr. Henning Köhler hat mich dazu ermutigt, dieses schon von seinem Umfang her sehr ambitionierte Projekt einer Geschichte der Sozial-, Wirtschafts-, und Finanzpolitik der Bundesrepublik zwischen dem Beginn der sozialliberalen Koalition und dem Ende der Regierung Kohl in Angriff zu nehmen.

Ich bedanke mich bei meinen Gutachtern Herrn Prof. Dr. Köhler und Hon.-Prof. Dr. Daniel Koerfer für die intensive Betreuung, der diese Arbeit viel verdankt. Herrn Prof. Köhler danke ich besonders für unsere zahlreichen Gespräche über den Stand und die Ergebnisse der Arbeit und die politische Geschichte der Bundesrepublik, die die Entstehung der Arbeit begleitet haben. In diesem Diskussionsprozess gewann ich wertvolle Anregungen.

Der Jacques-Koerfer-Stiftung danke ich dafür, dass sie die Förderung der Arbeit übernommen hat. Ich bedanke mich bei Florian Kunze, der das Manuskript durchgesehen und mir bei den nötigen Formatierungen geholfen hat. Er und viele andere Freunde und Kommilitonen haben mir die Möglichkeit gegeben, meine Gedanken und Überlegungen in persönlichen Gesprächen zu erklären und zu diskutieren.

Doch mein größter Dank gilt meinen Eltern Manfred und Renate Bökenkamp. Von meiner Schulzeit an haben sie, wo auch immer sie konnten, meine wissenschaftlichen Interessen unterstützt und mir den persönlichen Freiraum geschaffen, den ich für meinen Werdegang und meine Forschung brauchte. Das Manuskript ist in ihrem Haus in Berlin-Spandau entstanden, wo ich die nötige Ruhe gefunden habe, um mich für die Zeit meiner Forschung auf die Arbeit konzentrieren zu können. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Einleitung

Die Sozial- und Wirtschaftspolitik und ihre Finanzierung dominieren das Tagesgeschäft jeder Bundesregierung. Dieser Kernbereich der politischen Arbeit gerät jedoch besonders schnell in Vergessenheit. Anders als große außenpolitische Ereignisse wie die Ostpolitik, der Nato-Doppelbeschluss oder die Wiedervereinigung bleiben Steuer- und Rentenreformen, Haushaltssanierung und Tarifverträge nicht im Gedächtnis der Zeitgenossen haften. Diese Politikbereiche sind offenbar so komplex und kleinteilig, dass es schwer ist sie auf einen einfachen Nenner zu bringen. Dessen ungeachtet, sind viele Höhen und Tiefen der Regierungspolitik nicht verstehbar ohne die Kenntnis dieser Politikfelder.

Die Geschichte der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ist in weit geringerem Maße aufgearbeitet als andere Felder. Dies mag etwas damit zu tun haben, dass diese zwischen verschiedenen Forschungsbereichen angesiedelt ist. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung befassen sich Ökonomen theoretisch in Form abstrakter mathematischer Modelle, die ihre Gültigkeit gerade aus dem Umstand ableiten, dass externe Faktoren, also die Einflüsse jenseits der zu Grunde gelegten Annahmen, ausgeklammert werden. Die Sozial- und Wirtschaftshistoriker sind in der Regel eher an gesamtgesellschaftlichen Tendenzen als am politischen Tagesgeschehen und den wechselnden Konstellationen des politischen Entscheidungsprozesses interessiert. So spielt etwa die Wirtschaftspolitik in Werner Abelshausers „Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945“¹ oder in Hans-Ulrich Wehlers „Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1949-1990“ eine untergeordnete Rolle.² Dabei mag auch eine Rolle spielen, dass der Einfluss einer Vielzahl einzelner und sehr widersprüchlicher politischer Entscheidungen sich nur schlecht in allgemeine Aussagen und Modelle integrieren lässt. Auch die Politikwissenschaftler, beispielsweise Raimund Zohnhofers „Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl, sind in der Tendenz eher an der Herausarbeitung eines Modells, in dem genannten Beispiel die Vero-Spieler-Theorie, als an den historischen Phänomenen an sich interessiert. Die Geschichte der Wirtschaftspolitik ist ein Teilgebiet der Politikgeschichte. Diese konzentriert sich im Allgemeinen aber stärker auf die großen außenpolitischen Ereignisse, in diesem Zeitraum also etwa auf die Ost- und Deutschlandpolitik und die Wiedervereinigung.

In der englischsprachigen Literatur gibt es inzwischen Arbeiten von Historikern und historisch arbeitenden Ökonomen, die sich intensiv mit der Geschichte der Wirtschaftspolitik befassen haben. Zu diesen Arbeiten gehören beispielsweise Allen Matusows „Nixon's Economy“³, W. Carl Bivens „Jimmy Carter's Economy“⁴ und John W. Sloans „The Reagan Effect.“⁵ Diese Arbeiten zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Wirtschaftspolitik aus dem Blickwinkel der politischen Akteure in konkreten historischen Situationen be-

¹ Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004.

² Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1949–1990, München 2008.

³ Allen. J. Mutasow, Nixon's Economy. Booms, Busts, Dollars and Votes, University Press of Kansas 1998.

⁴ W. Carl Biven, Jimmy Carters's Economy. Policy in an Age of Limits, Chapel Hill/London 2002.

⁵ John W. Sloan: The Reagan Effect. Economics and Presidential Leadership, University Press of Kansas 1999.

schreiben. Diese Darstellungen haben gemeinsam, dass sie gängige Deutungsmuster unter dem Hinweis auf den improvisierten Charakter wirtschaftspolitischer Entscheidungen relativieren.

Sie betonen die zeitgebundenen Zwänge und die begrenzte Handlungsfreiheit der politischen Führung und verweisen auf die ideologische Inkonsistenz der Regierungspolitik. So schreibt Biven über Carter: „There was continuing tension between his liberal instincts and his sense of fiscal prudence. But in the end, his natural inclination toward fiscal discipline and his liberal instincts were both, in part irrelevant. The inflation, which had reached frightening proportions in the latter part of his administration, left him little choice but to move toward fiscal restraint.”⁶ Sloan kommt zu dem Ergebnis, dass der Erfolg der Regierung Reagan gerade auch darauf zurückzuführen war, dass sie ihre nach außen vertretenden ideologischen Überzeugungen nicht umsetzen konnte. So schreibt er über Reagans Führungsrolle in der Wirtschaftspolitik: „His leadership did not bring about a conservative revolution, but it did create a hybrid regime of liberal and conservative policy commitments. The New Deal, the Great Society, and the Reagan revolution make a strange “goulash” that the public finds appetizing despite its ideological inconsistency.”⁷ Auch die vorgelegte Arbeit legt den Fokus, auf die begrenzten Handlungsspielräume der Akteure, die Improvisation in der politischen Entscheidungsfindung und die unvermeidbare programmatische Inkonsistenz der Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Die Handlungen. Motive, Konflikte und Entscheidungen vieler einzelner Akteure über den Zeitraum von drei Jahrzehnten stehen im Mittelpunkt der Untersuchung. Um zu erklären, welchen Einfluss diese Handlungsverläufe auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung besaßen muss man die konkreten Folgen im Einzelnen nachzeichnen, auf der anderen Seite müssen bestimmte ökonomischen Grundprinzipien in die Untersuchung einbezogen werden, ohne dass die Entwicklung oder Bestätigung eines ökonomischen Modells selbst das Ziel ist. Das Ziel ist die anschauliche Beschreibung der wirtschaftspolitischen Zusammenhänge, wie sie sich in der realen Welt abzeichneten. Diese Zusammenhänge ergeben sich aus dem Wechselspiel ökonomischer Mechanismen mit den Handlungen politischer Akteure.

Der gewählte Zeitraum reicht vom Beginn der sozialliberalen Regierungszeit und reicht bis zur Abwahl der Regierung Kohl. Dieser Zeitabschnitt begann und er endete mit einer Reformdebatte. Der Wandel des Reformbegriffes in dieser Phase allein macht deutlich, dass sich in den drei Jahrzehnten ein radikaler Wandel vollzogen hat. Anfang der siebziger Jahre herrschte in der Bundesrepublik weitgehend Vollbeschäftigung, die Gesamtverschuldung war gering und unter Reformpolitik wurde damals die Erweiterung der Staatsaufgaben und die Ausweitung der staatlichen Leistungen verstanden. Am Ende des Untersuchungszeitraums lag die Arbeitslosigkeit in Gesamtdeutschland bei fast fünf Millionen, die Staatsverschuldung hatte eine enorme Größenordnung erreicht und unter Reformpolitik wurde Haushaltssanierung und die Begrenzung staatlicher Leistungen

⁶ Biven, Jimmy Carters's Economy, S. 254.

⁷ Sloan, Reagan Effect, S. 296.

verstanden. Daraus ergibt sich die historische Fragestellung, wie genau sich dieser Prozess im Laufe von drei Jahrzehnten vollzog.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil trägt den Titel „Das Jahrzehnt der Illusionen“ und beschreibt die Entwicklungen der 1970er Jahre. Der zweite trägt den Titel „Die unvollkommene Konsolidierung“ und behandelt die Wirtschaftspolitik der 1980er Jahre. Der letzte Teil heißt „Die Bewältigung der Deutschen Einheit“ und behandelt die Jahre der christlich-liberalen Koalition nach der Wiedervereinigung. Mit diesen Titeln sollen die zentralen Zeittendenzen zum Ausdruck gebracht werden, die die Sozial- und Wirtschaftspolitik dieser Zeit bestimmten. Diese Teile gliedern sich in Abschnitte, die im Schwerpunkt die Sozialpolitik und den Arbeitsmarkt behandeln und solche die die Finanz- und Steuerpolitik untersuchen. Beide Bereiche werden also getrennt voneinander behandelt, es geht aber in der Gesamtdarstellung darum, die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Bereichen deutlich zu machen und kausale Beziehungen aufzuzeigen. Steuer- und Sozialpolitik, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt spiegeln sich in der Haushaltsentwicklung wieder, weshalb die Staatsverschuldung als leitendes Motiv gewählt wurde.

Die siebziger Jahre waren durch die Illusion gekennzeichnet, dass Wirtschaft und Gesellschaft rational planbar seien. Diese technokratischen Vorstellungen waren eng verbunden mit keynesianischen Vorstellungen von der Lenkbarkeit der Wirtschaft und der Beeinflussung des Konjunkturverlaufes. Grundsätzlich bestand die weit verbreitete Ansicht, dass gesellschaftliche Probleme durch sozial- und gesellschaftspolitische Maßnahmen effizient gelöst werden könnten. Dies ging so weit, die Lenkungscompetenz des Staates prinzipiell für effizienter zu halten als privatwirtschaftliche Lösungen. Deshalb war die Ausdehnung des Staatsanteils auf Kosten der privaten Sektoren populär und wurde in einer Offenheit propagiert, die heute selbst angesichts der aktuellen Finanzkrise kaum vorstellbar ist. Die ersten Jahre der sozialliberalen Regierungszeit waren gekennzeichnet von Vollbeschäftigung, hohen Steuereinnahmen und der Ausweitung der Staatstätigkeit. In den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition wurden die Preissteigerungen als größtes wirtschaftspolitisches Problem wahrgenommen. Die Preissteigerung überraschte nach den Wahlen im Herbst 1969 die neue Bundesregierung und sie gingen mit steigenden Lohnforderungen einher. Die Auseinandersetzung über die Ursachen der inflationären Tendenzen bestimmte die haushaltspolitische Auseinandersetzung innerhalb der Bundesregierung und mit der Opposition. Dieser Trend hing eng mit dem System fester Wechselkurse im Rahmen des internationalen Währungssystems von Bretton Woods zusammen. Der Konflikt über die Anpassung der Wechselkurse führte schließlich zum Rücktritt von Karl Schiller.

Diese Phase ging 1973 zu Ende, als das System von Bretton Woods zusammenbrach und die Ölkrise die Weltwirtschaft erschütterte. Trotz der restriktiven Geldpolitik und der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage setzten die Gewerkschaften hohe Lohnabschlüsse durch, was zur Entstehung der Massenarbeitslosigkeit beitrug. Die Bundesregierung versuchte dieses neue Phänomen durch groß angelegte Konjunkturprogramme zu bekämpfen. Dies war eine Ursache der steigenden Staatsverschuldung in den Regierungsjahren von Bundeskanzler Helmut Schmidt. Die andere Ursache war die Steuerreform von 1975. Die Steuerbelastung wurde zu jener Zeit bereits von weiten Teilen der Steuer-

zähler als so drückend empfunden, dass die Einnahmen nicht mehr ohne weiteres erhöht werden konnten. Die Einnahmen des Staates und seine Ausgaben klappten von der Mitte der siebziger Jahre an dauerhaft auseinander. Bundeskanzler Helmut Schmidt verstand es für die Öffentlichkeit die Illusion vom „Weltökonom“ zu schaffen, ohne in der Realität trotz steigender Schuldenlasten bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit reale Erfolge erzielen zu können.

Die daraus resultierenden steigenden Zinslasten wurden Anfang der achtziger Jahre als so großes Problem angesehen, dass die SPD-FDP-Regierung zu politisch schmerzhaften Schritten gezwungen war. Als diese Konsolidierungsschritte sich als nicht ausreichend erwiesen, zerbrach die Koalition und die neue Regierung aus CDU und FDP musste diese Aufgabe übernehmen. Durch die hohen Zinslasten und die hohe Arbeitslosigkeit war die Sanierung eine schwierige Aufgabe. Finanzminister Stoltenberg unternahm drastische Schritte, um die Neuverschuldung zu senken. Seinem Haushalt kamen dabei allerdings die hohen Bundesbankgewinne zu gute. Die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre lässt sich ein Stück weit als Geschichte der Erosion des Sanierungskurses beschreiben und zeigen, wie groß der Druck von allen Seiten auf die Ausgabenpolitik war.

Die Rückführung der Neuverschuldung wurde gebremst durch zwei Steuerreformen und die damit verbundene Nettoentlastung, zusätzliche familienpolitische- und soziale Leistungen sowie Subventionen. Die Politik der Haushaltssanierung und Steuersenkung wurde im Herbst 1989 mit einem großen wirtschaftlichen Aufschwung belohnt, der durch den Wiedervereinigungsboom noch weiter angeheizt wurde. Die achtziger Jahre waren von dem Versuch gekennzeichnet, die in den siebziger Jahren zum ersten Mal auftretenden Probleme wie die hohe Staatsverschuldung, die Arbeitslosigkeit, den demographischen Umbruch und die Krise der Sozialsysteme zu bewältigen. „Unvollendet“ war diese Konsolidierung deshalb, weil sich die Erfolge auf die Haushalts- und Steuerpolitik beschränkte und auch hier zwar durchaus beeindruckende aber in der Frage der Neuverschuldung doch begrenzte Erfolge erreicht wurden. Trotz erheblicher politischer Anstrengungen konnte die Neuverschuldung nur durch Einsatz der zweistelligen Bundesbankgewinne gesenkt werden. Der Versuch der demographischen Entwicklung durch gezielte und teure familienpolitische Maßnahmen entgegenzuwirken, scheiterte. Die Geburtenrate blieb trotz der Anstrengungen der Bundesregierung auf niedrigem Niveau. Die Arbeitslosigkeit konnte aus demographischen Gründen kaum gesenkt werden. Diese Periode der Wirtschaftspolitik ist vor allem deshalb interessant, weil sich damals die Grenzen der Konsolidierung aufzeigt. Die neue Bundesregierung und ihr Kanzler starteten mit guten Vorsätzen. Kohl wollte den Haushalt sanieren, die Arbeitslosigkeit zurückführen, der Begriff von der „Wende“ war für Kohl keineswegs nur ein Schlagwort. Alle diese Probleme aber gleichzeitig anzugehen, war eine Herkulesaufgabe, die kaum zu bewältigen war und die Regierung verzettelte sich zwangsläufig in der Bewältigung dieser verschiedenen Anforderungen.

Die Wiedervereinigung stellte die Sozial- und Wirtschaftspolitik vor eine gewaltige Herausforderung. Die Angleichung an den Westen vollzog sich durch die Währungsunion, die Sozialunion, den Stufentarifvertrag und die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich. Der mit den Bundesländern beschlossene Solidarpakt,

die Auflösung der Treuhand und anderer Nebenhaushalte markierten den Abschluss des Übergangs der neuen Bundesländer in das System der Bundesrepublik. Die hohen Transferzahlungen in die neuen Bundesländer stellten eine erhebliche Belastung für den Bundeshaushalt und die Sozialversicherungen dar. Steigende Staatsverschuldung, Beiträge und Steuern waren die Folge.

Nach zwei Jahren war die Grenze der Belastbarkeit erreicht. Dies war zugleich das Ende der Dominanz der Sozialpolitiker im Einigungsprozess. Erschwert wurde die Lage durch die große Rezession 1993. Die Beschäftigungskrise, die in Folge der schnellen Lohnangleichung und des Zusammenbruchs der DDR-Wirtschaft in Ostdeutschland erfasst hatte, erreichte nun den Aufschwung verwöhnten Westen. Die Arbeitslosigkeit wurde in der letzten Legislaturperiode der Regierung Kohl zu einem beherrschenden gesamtdeutschen Thema.

Kohl setzte nach dem Scheitern des von den Gewerkschaften initiierten „Bündnisses für Arbeit“ auf einen Reform- und Sanierungskurs, der zu der Konfrontation mit den Gewerkschaften führte. Die Rückführung der Neuverschuldung war die Grundlage dafür, dass die Bundesrepublik die Maastricht-Kriterien für die Währungsunion erfüllen konnte. Gleichzeitig stand die Entlastung der Bürger durch Steuererleichterung auf der politischen Agenda. Über den Abbau des Solidaritätszuschlages kam es zu schweren politischen Konflikten innerhalb der Koalition. Schließlich rang sich die Koalition zu einer Steuerreform mit großer Nettoentlastung vor. Das Scheitern der Steuerreform am Widerstand der Mehrheit des Bundesrates, der öffentliche Streit um die Rentenreform und die hohe Arbeitslosigkeit trugen erheblich zur Niederlage der Koalition bei den Wahlen 1998 bei. Die Folgen der Wiedervereinigung und die Einführung des Euro stellten eine enorme Herausforderung dar und veranlassten die Regierung zu Versprechungen, die sie nicht einhalten konnte. Das Versprechen die Arbeitslosigkeit zu halbieren, konnte nicht gehalten werden und das Bündnis für Arbeit schuf zwar Hoffnungen, konnte aber keine Erfolge erzielen. Die Beschäftigungskrise entzog sich weitgehend den Gestaltungsspielräumen der Wirtschaftspolitik. Die wachsenden Arbeitslosenzahlen, die immer neue Rekordwerte erreichten, höhnten die Glaubwürdigkeit der Koalition aus und ebneten dem Wahlsieg von Gerhard Schröder im Jahre 1998 den Weg.

Es geht in diesem Buch immer wieder um die Konsolidierungspolitik, ihre seltenen Erfolge und ihr häufiges Scheitern. Ihr Dilemma lässt sich vielleicht am besten mit dem Mythos von Sisyphos vergleichen. Im Mythos muss Sisyphos einen Felsen immer wieder einen steilen Hang hinaufzurollen. Kurz bevor er die Spitze des Hanges erreicht, entgleitet ihm der Felsen, und er muss wieder von vorne anfangen. So verhält es sich auch mit der Konsolidierungspolitik. Wenn unter Inkaufnahme öffentlicher Unzufriedenheit und politischer Risiken die Lasten der Haushalte verringert sind, die Wirtschaft wieder in Gang kommt und die Beschäftigungslage sich bessert, dann ist es in der modernen Demokratie so sicher wie das Amen in der Kirche, dass die Begehrlichkeiten wachsen und an der Ausgaben- und Regelungsschraube gedreht wird, bis erneut große Anstrengungen zur Sanierung notwendig sind. Die Zukunftsfähigkeit der Demokratie hängt davon ab, ob sich die politische Führung – trotz der Neigung zu Freigiebigkeit und zur Popularitätshascherei – immer wieder zu Phasen von Austeritätspolitik durchringen kann.

Zum Zeitpunkt der Beendigung dieses Buches steht die Bundesrepublik wie auch andere westliche Staaten erneut vor dieser Herausforderung. Es wird sich zeigen, ob angesichts der in den letzten Jahrzehnten und in jüngster Zeit aufgebauten enormen Lasten – der Staatsverschuldung, den hohen Zinslasten und Sozialausgaben, der strukturellen Schwächen des deutschen Arbeitsmarktes und nicht zuletzt aufgrund des vor uns liegenden demographischen Umbruchs und den damit verbundenen Kosten für die Renten- und Pensionsleistungen – die politischen Verantwortungsträger den Willen aufbringen werden, die politische Sisyphusaufgabe der Konsolidierung auf sich zu nehmen und den immer schwerer werdenden Felsen unter Aufbietung ihrer Kräfte erneut den Hang hinaufzurollen. Eine Prognose darüber zu wagen, ob dies gelingen kann – und welche Konsequenzen ein Nichtgelingen zeitigen würde –, gehört nicht mehr in das Aufgabenfeld des Historikers.

Quellen und Literatur

Die vorliegende Arbeit basiert auf einer breit angelegten Auswertung veröffentlichter Quellen, die durch systematische Aufarbeitung eine umfassende und ins Detail gehende Analyse der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ermöglichen. Zentral für diese Arbeit ist die Wirtschaftsberichterstattung der großen Wochenzeitungen, *Der SPIEGEL*, *Die ZEIT* und die *WIRTSCHAFTSWOCHE*. Die Wochenberichterstattung präsentiert die wichtigsten Ereignisse der Woche und bietet darüber hinaus jeweils eine Interpretation. Die verschiedenen Publikationen haben verschiedene Schwerpunkte, beleuchten unterschiedliche Aspekte der Wirtschaftspolitik und vertreten unterschiedliche Standpunkte. Dieser Blick aus verschiedenen Perspektiven sowie die Beschreibung verschiedener Aspekte und die Darlegung unterschiedlicher Fakten zum selben Politikfeld, ermöglichen durch das komplementäre Heranziehen weiterer Darstellungen eine sehr dichte Beschreibung der Abläufe, Handlungen, Entscheidungsfindungen und Folgen. Die Wirtschaftsberichterstattung richtet sich in der Regel an ein fachkundiges Publikum mit besonderem Interesse an der Wirtschaft. Die Leserschaft und die Berichterstattung der Wirtschaftsberichterstattung weichen also in Ton, Stil und Aussage vom politischen Teil der Zeitungen und dem Feuilleton ab. In der Regel ist die Berichterstattung deshalb sachlicher und stärker faktenorientiert. Die Glaubwürdigkeit der dargelegten Fakten ergibt sich daraus, dass der Faktenkern in unterschiedlichen Publikationen in der Regel übereinstimmt, daher unabhängig von der jeweiligen Färbung der journalistischen Darstellung sind. Die Wirtschaftsberichterstattung verwendet in der Regel die offiziellen Zahlen und Publikationen. Die Wirtschaftsjournalisten verfügen aber zudem über ein Netzwerk aus Informanten unter den Wirtschaftspolitikern und in den Ministerien, die Hintergrundinformationen, Meinungs- und Stimmungsbilder liefern, die in die Protokolle keinen Eingang gefunden haben. Die Glaubwürdigkeit zeigt sich darin, dass die Berichterstattung von den späteren Ereignissen bestätigt wird. Da die jeweiligen Autoren sich mit bestimmten Themen beschäftigen, lassen sich diese über lange Zeiträume hinweg verfolgen. Bei der Lektüre der Wirtschaftsberichterstattung stößt man auf Probleme, die die übrigen Medien erst viel später erreichen. So kann man die ersten Berichte über die Finanzierungslücke in den Rentenkassen, die nach der Bundestagswahl 1976 zum öffentlichen Skandal wurden, schon im Herbst 1975 finden.

Um die Darstellung abzurunden, wurden bei Bedarf Tageszeitungen – wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung, die Welt, Süddeutsche Zeitung usw. – sowie themen- und interessenbezogene Periodika hinzugezogen. Zu diesen themen- und interessenbezogenen Periodika gehören zum Beispiel das Managermagazin, die Gewerkschaftlichen Monatshefte oder die Deutsche Apothekerzeitung. Die Informationen aus diesen Medien sind aus verschiedenen Gründen interessant. Durch sie lernt man die Ansichten und Interpretationen eines bestimmten Akteurs kennen, der Gewerkschaften, der Unternehmer oder der Apotheker usw. Da ihre Leser einem bestimmten wirtschaftlichen Interessenkreis angehören, sind die Leser an bestimmten Themen über das Maß der durchschnittlichen Leserschaft anderer Publikationen hinaus interessiert. Deshalb werden diese Themen auch in einer Ausführlichkeit dargestellt, wie sie in anderen Publikationen nicht zu finden sind, etwa die Mitbestimmung im Managermagazin, die Tarifpolitik in den Gewerkschaftlichen Monatsheften und die Gesundheitspolitik in der Deutschen Apothekerzeitung. Zur Aufgabe der Quellenkritik gehört es bei diesen Publikationen wie bei allen anderen auch die interessengeleitete Berichterstattung von den Informationen und der Faktenbasis zu trennen. Von besonderem Interesse sind auch öffentliche Interviews, da sie – wie etwa die Bundestagsreden – die öffentliche Meinung und den „O-Ton“ einzelner Akteure wiedergeben. Darüber hinaus werden das Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, die Protokolle der Bundestagssitzungen und Ausschüsse und Parteitagprotokolle hinzu gezogen.

Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates ist für den Historiker weniger wegen der vorausschauenden Prognosen des Gremiums interessant, die in der Regel nur teilweise zutreffen, sondern wegen der Rückschau auf das vergangene Jahr und der Interpretation des Sachverständigenrates. Die Rückschau auf das vergangene Jahr ist nachvollziehbarerweise einfacher als eine Prognose. Die vom Sachverständigenrat vorgelegten Berichte über das vergangene Jahr sind wirtschaftshistorisch hochinteressante Darstellungen des Jahresverlaufs und der wichtigen Entwicklungen. Darüber hinaus ist die Interpretation des Sachverständigenrates deshalb aufschlussreich, weil sich darin die Hauptströmungen und die dominante Lesart der Ereignisse in den Wirtschaftswissenschaften spiegeln. Damit lässt sich auch ein Wandel des Zeitgeistes rekonstruieren, etwa bei dem Übergang vom Keynesianismus zur Angebotspolitik in der Mitte der siebziger Jahre.

Die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank sind eine hervorragende Quelle, weil die wichtigsten wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen zeitnah dargestellt werden. Sie lassen sich durch die Kürze der Periode fast in Echtzeit verfolgen: Schuldenstand, Steuereinnahmen, Entwicklung des Geldwertes, des Arbeitsmarktes usw. lassen sich dort nachvollziehen. Für die Darstellung der Entwicklungen auf diesen Teilgebieten im Jahresverlauf bieten die Monatsberichte eine hervorragende Datenbasis und sind für die Darstellung des wirtschaftlichen Wandels über das Jahr hinweg unverzichtbar. Die Bundestagsreden geben die offiziellen Sichtweisen der Politiker auf die Wirtschaftspolitik wieder. Es bietet sich an, die Reden von Regierung und Opposition komplementär zu lesen, da letztere auch viele Fakten bieten, die erstere aus Gründen der politischen Opportunität verschweigen.

Erster Teil

Das Jahrzehnt der Illusionen 1970–1980

Das Jahrzehnt der Illusionen 1970–1980

Die Bildung der sozialliberalen Koalition fiel zusammen mit einem Zeitgeist, der an die Planbarkeit der Gesellschaft und die prinzipielle Lösbarkeit aller sozialen Probleme durch die Gesellschaftspolitik glaubte. Zur Jahreswende 1969/70 schienen alle wirtschaftlichen Sorgen verschwunden zu sein und das einzige Problem darin zu bestehen, wie man den wachsenden Wohlstand verteilen konnte. Es handelt sich um ein immer wiederkehrendes Phänomen, bei dem die gegenwärtige wirtschaftliche Lage von den Zeitgenossen einfach in die Zukunft projiziert und vergessen wird, dass die einzige politische und wirtschaftliche Konstante der stete Wechsel von Aufschwung und Abschwung, von Stabilität und Instabilität ist.

Die ZEIT träumte von den „goldenen siebziger Jahren.“ Am Ende des Jahres 1969 schrieb die ZEIT: „Die Propheten sind voller Zuversicht. Die wirtschaftliche Zukunft der Bundesrepublik scheint gesichert. Die „ewige Hochkonjunktur“ mit Vollbeschäftigung, hohen sozialen Leistungen, kräftige wirtschaftliche Wachstumsraten und relativ stabilen Preisen sorgt dafür, dass der Wohlstand in der Bundesrepublik weiter wächst.“ Die Wochenzeitung fügte hinzu: „Der Traum vom stetig wachsenden Wohlstand ist noch lange nicht ausgeträumt.“⁸ Die Fakten schienen diesen Optimismus zu bestätigen: „Zu Beginn der siebziger Jahre strotzt die Wirtschaft der Bundesrepublik geradezu vor Kraft. Der viel gescholtene Boom hat uns 1969 mit einem Zuwachs des Sozialprodukts von etwa acht Prozent den größten „Sprung nach vorn“ seit 1960 gebracht. Wir haben heute praktisch keine Arbeitslosen, die Produktion läuft auf Hochtouren, die Auftragsbücher sind prall gefüllt, die Löhne und Gehälter schneller gestiegen als je in den letzten Jahren.“⁹

Mit dem Beginn der sozialliberalen Koalition kamen zwei Tendenzen zusammen, die die Wirtschaftspolitik der kommenden drei Jahre bestimmen sollten. Auf der einen Seite wollte die Regierung ein umfassendes gesellschaftspolitisches „Reformprogramm“ verwirklichen. Auf der anderen Seite wurden die Sozialliberalen unmittelbar nach den Wahlen von einer neuen Qualität der Preissteigerung überrascht, die für den Erfolg der Regierungspolitik bedrohlich war. Die inneren Konflikte der Sozialliberalen waren durch diese widersprüchlichen Tendenzen vorgezeichnet. Das prominenteste politische Opfer dieser Auseinandersetzung zwischen Stabilitätspolitik und gesellschaftspolitischer Reformpolitik wurde der Star der SPD des Wahlkampfes 1969 Wirtschaftsminister Karl Schiller.

Schiller scheiterte jedoch nicht nur an den politischen Widerständen, sondern auch daran, dass sich das wirtschaftspolitische Instrumentarium, das ihm die keynesianische Theorie zur Verfügung stellte, als ungenügend erwies. Keynes hatte seine Theorie vor dem Hintergrund einer weltweiten Depression entwickelt, über den umgekehrten Fall eines ungezügelten Wirtschaftsbooms war bei Keynes „explizit nichts ausgesagt.“ Es lag jedoch nahe, die Instrumente des Keynesianismus entsprechend restriktiv einzusetzen.¹⁰

⁸ Die Zeit, Nr. 1/25, 26. Dezember/2. Januar 1970, S. 25.

⁹ Die Zeit, Nr. 2/25, 9. Januar 1970, S. 1.

¹⁰ Gerhard Wilke, John Maynard Keynes, Frankfurt a. Main 2002, S. 133.

Das Wachstums- und Stabilitätsgesetz war am 10. Mai 1967 verabschiedet worden und trat am 8. Juni 1967 in Kraft. Damit war der Keynesianismus in der Bundesrepublik auf eine Weise gesetzlich verankert wie in keinem anderen westlichen Industrieland. Das Gesetz legte die Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Gemeinden auf ein gemeinsames Ziel fest, die Erhaltung des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“ Der Schwerpunkt des Gesetzes lag auf der Fiskalpolitik. In Zeiten des Booms sollte der Wirtschaft durch eine Konjunkturausgleichsrücklage, die bei der Bundesbank stillgelegt würde, Kaufkraft entzogen werden. Das Gesetz sah zu dem steuerpolitische Maßnahmen zur Steuerung der privaten Nachfrage und Investitionen vor.¹¹

Haushalts- und „Reformpolitik“ 1969–1972

Durch die gute Konjunktur stiegen die Einnahmen des Staates rapide an. Die Zunahme der Steuereinnahmen belief sich auf das ganze Jahr 1969 gerechnet auf 19 Prozent. Von besonderer Bedeutung war das Wachstum der Einkommenssteuern. Dadurch, dass die Löhne- und Gehälter anzogen, wirkte sich der Progressionstarif, also die Zunahme der Steuerbelastung bei wachsendem Einkommen aus. So nahmen die Einnahmen aus der Lohnsteuer auf das Jahr 1969 gerechnet sogar um 23 Prozent zu.¹² Unter diesem positiven Vorzeichen der öffentlichen Einnahmen würde es für den zukünftigen Finanzminister schwer sein, Haushaltsdisziplin durchzusetzen. Noch schwerer würde es sein, der Konjunkturpolitik der herrschenden Lehre zu folgen und in dem sich ausbildenden Boom Ausgaben zu beschneiden und Defizite abzubauen, um den Boom zu dämpfen. Diese Politik hätte den keynesianischen Prinzipien entsprochen. Dieses Credo in praktische Politik umzusetzen, war angesichts der Begehrlichkeiten der Ressorts und gesellschaftlichen Gruppen allerdings utopisch.

Die Aufgabe die Begehrlichkeiten zu dämpfen kam dem neuen Finanzminister Alex Möller zu. Alex Möller, der „Genosse Generaldirektor“, war bei der Regierungsübernahme bereits 73 Jahre alt. Er hatte nur zögernd das Amt übernommen, da er wie auch Helmut Schmidt lieber in der Fraktionsführung verblieben wäre.¹³ Möller konnte aber sich in dieser Anfangszeit als starker Finanzminister auch gegenüber seinem Konkurrenten im Kabinett Karl Schiller profilieren. Am 10. Dezember 1969 trat das Finanzkabinett zusammen. Mit einer Rücktrittsdrohung gelang es Möller, die Einsprüche aus den Ministerien zurückzuweisen. Wären alle Wünsche berücksichtigt worden, wäre der Etat schon im Jahr 1970 auf über 100 Milliarden D-Mark angewachsen. Bundesbankpräsident Blessing hatte vor dem Haushaltsausschuss davor gewarnt, die Ausgaben stärker als das Bruttosozialprodukt ansteigen zu lassen. Der Gesamthaushalt sollte 92 Milliarden D-Mark umfassen. Davon sollten zweieinhalb Milliarden D-Mark aus konjunkturellen Gründen gesperrt werden.¹⁴

¹¹ Alexander Nützenagel, *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*, Göttingen 2005, S. 308 ff.

¹² Monatsberichte, Februar 1970, S. 19.

¹³ Baring, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982, S. 178 f.

¹⁴ Der Spiegel, Nr. 53/23, 15. Dezember 1969, S. 26 f.

Im Januar 1970 verabschiedete das Kabinett den Haushalt, der nach der Sperrung noch 90 Milliarden D-Mark an Ausgaben umfassen sollte. Obwohl Möller gegen den Widerstand der Ressorts ihre Forderungen um 5 Milliarden D-Mark zusammengestrichen hatte, lag der Zuwachs noch immer bei 8,8 Prozent.¹⁵ Verteidigungsminister Helmut Schmidt hatte besonders hart für seinen Etat gekämpft und erst nach einer Woche Auseinandersetzung zugestimmt, dass von seinem Haushalt von 20 Milliarden D-Mark vorerst nur 19 Milliarden D-Mark ausgegeben werden durften. Möller hatte sich mit einer Rücktrittsdrohung gegen die Ausgabenwünsche im Kabinett durchgesetzt.¹⁶ Möller erreichte den Verzicht auf die Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrags auf den 1. Juli und die Verschiebung des Abbaus der dreiprozentigen Ergänzungsabgabe auf den 1. Januar 1971.¹⁷

Das Kabinett war zu diesem Zeitpunkt gespalten in diejenigen, die wie Möller mit Steuererhöhungen im keynesianischen Sinne gegen die Hochkonjunktur durch die Drosselung der Ausgaben vorgehen wollten und einer Gruppe um Brandt und Genscher, die die Konjunktur für das kommende Jahr nicht in die Gefahr bringen wollten, abzukühlen. Der Haushalt sollte dem Bundestag Mitte Februar 1970 vorgelegt werden. Selbst in den Augen einiger Kabinettsmitglieder war der Haushalt nicht restriktiv genug ausgefallen. Die Mehrausgaben würden sich trotz Möllers Vorgaben voraussichtlich für das Jahr 1970 auf sieben Milliarden D-Mark belaufen.¹⁸ Die Frage stellt sich, ob diese erste Auseinandersetzung in der sozialliberalen Koalition über den Haushalt, der noch viele weitere folgen sollten, eine neue Qualität besaß und die Ausgabenpolitik, immerhin ein Zuwachs von 8,8 Prozent, Ausdruck einer typischen Neigung der Sozialdemokratie war, Geld für linke Gesellschaftsprojekte aufzuwenden und dabei keine Rücksicht auf den finanziellen Rahmen zu nehmen. Um diese Frage zu beantworten, ist es an dieser Stelle sinnvoll, sich die Ausgaben des ersten sozialliberalen Haushalts genauer anzusehen. Dabei wird deutlich, dass es nicht originär sozialliberale „gesellschaftspolitische Reformen“ waren, die die Ausgaben des Kabinetts Brandt nach oben trieben. Denn die größten zusätzlichen Ausgabenposten hatten mit „inneren Reformen“ wenig zu tun, sondern betrafen Landwirtschaft, Verteidigung und Personal oder waren noch in der Zeit der großen Koalition unter Finanzminister Strauß beschlossen worden. Der Sachverständigen Rat stellte im Herbst 1970 fest: „Freilich war schon Ende 1969 abzusehen gewesen, daß sich die beabsichtigte Steigerungsrate von 4 v. H nicht einhalten lassen würde. Denn die Personalausgaben wurden – tarifvertraglich bedingt – kräftig erhöht, die Kriegsopferversorgung wurde beträchtlich verbessert und für Agrarsubventionen mußte wegen der Aufwertung mehr ausgegeben werden; zudem war die Basis für den Vorjahresvergleich im ersten Halbjahr 1970 gerade beim Bund besonders niedrig.“¹⁹ Möller bezifferte den Mehrbedarf der aus der Ära Strauß „übernommenen Verpflichtungen“ auf 7,3 Milliarden D-Mark für die Bereiche Agrarfinanzierung, verbesserte Kriegsopferversorgung und Kindergeld.²⁰

¹⁵ Die Zeit, Nr. 5/25, 30. Februar 1970, S. 6.

¹⁶ Der Spiegel, Nr. 53/2329. Dezember 1969, S. 32 f.

¹⁷ Der Spiegel, 4/24, Nr. 19. Januar 1970, S. 30 ff.

¹⁸ Der Volkswirt, Nr. 2/24, 9. Januar 1970, S. 13 f.

¹⁹ Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1970/71, S. 34.

²⁰ Der Spiegel, 4/24Nr. 19. Januar 1970, S. 30 ff.

Insgesamt wuchsen vier Ausgabenposten stärker als eine Milliarde D-Mark. Das waren Landwirtschaft und Ernährung mit über 2 Milliarden D-Mark, Arbeit mit mehr als 1,4 Milliarden D-Mark, Verteidigung mit über 1,3 Milliarden D-Mark und Verkehr mit über einer Milliarde D-Mark. Der Gesamtzuwachs sollte schließlich, wie schon erwähnt, laut Finanzbericht bei fast acht Milliarden D-Mark liegen und der Gesamthaushalt von 80,8 auf 88,8 D-Mark ansteigen.²¹

Die Landwirte erhielten zur Kompensation der Aufwertung einen Einkommenssteuer-ausgleich von 1,7 Milliarden D-Mark. Die Kosten für die EWG-Marktordnungen schlu-gen mit 1,4 Milliarden D-Mark zu Buche, für den gemeinsamen Agrarfonds wurden zusätzlich 600 Millionen D-Mark ausgegeben und für den Devisenausgleich eine Milliarde. Zu den großen zusätzlichen Ausgabenposten in den übrigen Bereichen gehörte die Aufstockung der Kriegsofferrente um 1 Milliarde D-Mark und 700 Millionen zusätzlich für die Wohnungsbau- und Sparprämie, die Lohnfortzahlung, das Wohngeld und den Wegfall des Krankenversicherungsbeitrages für Rentner.²² Der Wissenschaftsetat wurde um 940 Millionen D-Mark, vor allem für den Universitätsbau, aufgestockt und der Ver-kehrsetat erhielt zusätzlich 872 Milliarden D-Mark, und 150 Mio. D-Mark wurden für den Krankenhausbau ausgegeben. Dieses Bild spiegelte sich auch bei den Zuwächsen der einzelnen Ressorts wieder. Die größten relativen Zuwächse verzeichneten mit 10 Prozent das Verteidigungsministerium und Ertels Landwirtschaftsministerium mit 41 Prozent.²³

Dass die Landwirte, die wohl nicht gerade als Avantgarde sozialdemokratischer Reformvorstellungen gelten können, ihre Interessen in diesem Maße wahren konnten, hatte si-cher auch etwas mit der politischen Konstellation zu tun. Mit Josef Ertl war es gelungen, einen Exponenten des rechten Parteiflügels der Liberalen in die Kabinettsdisziplin einzu-binden. Das Landwirtschaftsministerium wurde auf Ertl zugeschnitten und ihm wurde ein finanzieller Gestaltungsspielraum eingeräumt, der dem Ressort unter anderen Um-ständen wohl nicht in derselben Größenordnung zur Verfügung gestanden hätte.²⁴

Dieser Überblick über die Ausgabenzuwächse ist insoweit interessant, als er zeigt, dass von einer authentisch sozialdemokratischen Reformpolitik in der Ausgabenpolitik nicht die Rede sein konnte, sondern der Ausgabenschwerpunkt stattdessen auf so „klassischen“ Aus-gabenblöcken wie Landwirtschaft und Verteidigung lag. Wie sich auch in den kommen-den Jahren zeigen sollte, war die Auseinandersetzung um die Reformpolitik im Großen und Ganzen viel Lärm um nichts. Dass man die Ausgabenpolitik im sozialen Bereich nicht als ein originär linkes Programm ansehen kann, macht nicht nur der Sachverhalt deutlich, dass viele der Ausgabenerweiterungen schon in der Zeit der Großen Koalition beschlossen worden waren, sondern auch der Umstand, dass die CDU/CSU in der Opposition Forde-rungen formulierte, die noch darüber hinausgingen. So etwa bei der Erhöhung der Kriegs-opferrenten. Die Union lehnte die entsprechende Vorlage der Bundesregierung im Bun-

²¹ BMF, Finanzbericht 1970, S. 100.

²² Der Volkswirt, Nr. 2/24, 9. Januar 1970, S. 13f.: Die Bundesregierung rechtfertigte die Haus-haltsexpansion damit, dass diese durch die Überschüsse in den Sozialversicherungen kompensiert wurde.

²³ Der Spiegel, Nr. 4/24, 19. Januar 1970, S. 30 ff.

²⁴ Arnulf Baring, Machtwechsel, S. 179f.

desrat ab und forderte eine noch stärkere Erhöhung.²⁵ Ein aussagekräftiges Beispiel dafür, dass die Ausweitung der Sozialausgaben quasi ein Gemeinschaftsprojekt aller Parteien war, zeigt besonders deutlich die Rentenreform 1972, die an späterer Stelle behandelt wird. Arnulf Baring hat recht, wenn er in „Machtwechsel“ feststellt, die Reformbemühungen der sozialliberalen Koalition hätten sich gegenüber denen der großen Koalition „bescheiden“ ausgenommen und hätten auf eher „marginalen Gebieten“ gelegen. Barings Aussage ist zuzustimmen: „In zentralen Bereichen gab es nach 1969 keine Reformen.“²⁶

Dass sich die Ausweitung der Staatsaufgaben um eine grundsätzliche Zeittendenz handelte, die im Boom begründet war, zeigt sich auch im Vergleich der Ausgabenentwicklung von Bund und Ländern. Der Bund erhöhte seine Ausgaben mit einer Steigerungsrate von 9,5 Prozent weniger stark als Länder und Gemeinden. Trotz der Haushaltssperren erhöhten die Länder ihre Ausgaben um über 10 Prozent und die Gemeinden um knapp 11 Prozent.²⁷

Die unionsregierten Bundesländer verhielten sich haushaltspolitisch nicht wesentlich vernünftiger als die Bundesregierung oder die sozialdemokratischen Bundesländer. Die unionsregierten Bundesländer hatten – das liegt in der Natur des politischen Wettbewerbs – nur ein geringes Interesse daran, sich an die Konjunkturvorgaben aus Bonn, die eine Deckelung der Ausgaben forderten, zu halten. Der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl wurde vom SPIEGEL mit dem Satz zitiert, er sei nicht bereit für die Sozis Konjunkturpolitik zu betreiben. Auch wenn diesem Zitat von Seiten des SPIEGEL eine tendenziöse Absicht zugrunde lag, sprechen die Zahlen doch dafür, dass der SPIEGEL Kohls Ansicht durchaus korrekt wieder gab und dass den CDU/CSU-regierten Ländern nicht weniger an einer expansiven Haushaltspolitik gelegen war als der sozialliberalen Bundesregierung. Die Zahlen sprechen hier für sich: In Rheinland-Pfalz wurde der Haushalt 1970 um fast 14 Prozent ausgeweitet, in Schleswig-Holstein um 12,9, der Haushalt in Bayern um 13,7 und im Saarland sogar um über 15 Prozent.²⁸ Als die Wochenzeitung Der Volkswirt ebenfalls den Zuwachs des rheinland-pfälzischen Landeshaushaltes dem durchschnittlichen Wachstum der Länderhaushalte von 10 Prozent gegenüberstellte,²⁹ protestierte Kohl gegen die Darstellung in einem Leserbrief, der Volkswirt habe nur vom SPIEGEL abgeschrieben. Woraufhin der Volkswirt darauf verwies, nur die offiziellen Zahlen wiedergegeben zu haben.³⁰

Auch die weitere Entwicklung zeigte, dass die Länder noch schlechter wirtschafteten als der Bund. Die Einnahmen der Länder nahmen dank steigendem Steueraufkommen und Bundeszuweisungen stärker zu als die Einnahmen des Bundeshaushaltes. Dennoch hatten die Länder ein größeres Problem mit ihrem Defizit, da auch die Ausgaben im Vergleich zum Bund stärker stiegen, noch schneller als die Einnahmen.³¹

²⁵ Der Spiegel, Nr. 53/23, 29. Dezember 1969, S. 32 f.

²⁶ Baring, Machtwechsel, S. 197 f.

²⁷ Jahresgutachten 1970/71, S. 34.

²⁸ Der Spiegel, Nr. 8/24, 16. Februar 1970, S. 29.

²⁹ Der Volkswirt, Nr. 9/24, 27. Februar 1970, S. 8.

³⁰ Der Volkswirt, Nr. 13/24, 26. März 1970, S. 8.

³¹ Monatsberichte, September 1974, S. 25.

Die Blicke der interessierten Öffentlichkeit waren jedoch auf die Bundesebene und auf das Verhalten der neuen Bundesregierung gerichtet. Möllers Haushaltspolitik in der Phase 1971/72 war durch Autoritätsverlust gekennzeichnet. Der Drang angesichts sprudelnder Steuerquellen die Etats auszuweiten, war bei Möllers Kabinettskollegen so stark, dass er nicht in der Lage war, seine Vorgaben durchzusetzen. Dies führte schließlich zu seinem Rücktritt. Vor dem Hintergrund des Wirtschaftsbooms, der Vollbeschäftigung schuf und enormen Steuermehreinnahmen in die Kasse spülte, wollte kein Akteur der Spielverderber sein. Der Druck die Ausgaben zu erhöhen, um die Wähler zu erfreuen, nahm zu. Die Regierung beschloss für den Haushalt 1971 einen Zuwachs von 12 Prozent. Die Begründung, die restriktive Haushaltspolitik der Jahre 1969 und 1970 hätte zu einem „hohen Ausgabenstau“ geführt, war bezeichnend. Möller versuchte diese offensichtliche Schwäche seiner Finanzpolitik öffentlich so zu rechtfertigen: „Wir sind zu der Überzeugung gelangt, daß sich eine weitere Verzögerung von Investitionen für Wissenschaft und Bildung, Wohnungsbau und Verkehr sowie bei der Verteidigung nicht verantworten läßt.“ Möller wehrte sich gegen die Dramatisierung der Staatsverschuldung und meinte nun eine Ausweitung der Neuverschuldung sei der Erhöhung der Steuern vorzuziehen: „Langfristig sind wir der Meinung, daß es sozialer ist, wenn unserer Mitbürger über Staatspapiere oder ähnliches an der Finanzierung unserer Krankenhäuser und unserer Straßen beteiligt sind, als wenn wir ihnen nur Steuern abnehmen.“³²

Möllers Haushaltspolitik befand sich seit der Regierungsübernahme noch immer in demselben politischen Dilemma. Einerseits wuchs seit der Wahl der Erwartungsdruck endlich die versprochene Reformpolitik umzusetzen, was zusätzlicher Finanzmittel bedurfte, auf der anderen Seite stand das keynesianische Credo der Konjunkturpolitik, das im Aufschwung „kontrastive“ Maßnahmen zur Eindämmung der Inflation vorsah. Während sich Möller wenigstens rhetorisch stärker der Reformpolitik verpflichtet fühlte, blieb Schiller seinen wirtschaftspolitischen Grundüberzeugungen, die er im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in Gesetzesform gegossen hatte, treu. Nach außen versuchten Möller und Schiller, „Eintracht“ zu demonstrieren. Ihre sachlichen und persönlichen Kontroversen ließen sich jedoch vor der Öffentlichkeit nicht verbergen. Schiller wollte die Finanzpolitik im Sinne seiner konjunkturpolitischen Vorstellungen einsetzen. Darum setzte er sich für die Aufspaltung des Haushaltes in einen Kern und einen Eventualhaushalt ein, so wie das die keynesianische Dogmatik vorsah. Möller setzte sich jedoch mit einem einheitlichen Etat von 100 Milliarden D-Mark durch. Wegen der hohen Ausgaben geriet Möller jedoch nach der Sommerpause 1970 immer stärker unter Druck. Finanziell besonders freigiebig zeigte sich der liberale Innenminister Hans-Dietrich Genscher, der der ÖTV große Zugeständnisse machte. Er bot bis zu 11 Prozent für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an, ohne Möller in den Prozess einzubeziehen. Auch andere Kabinettsmitglieder nahmen Möllers Autorität nicht ernst und ignorierten seine Anweisungen. Der Finanzminister stand Mitte 1970 vor einem Scherbenhaufen. Im Juli 1970 waren die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr entgegen Möllers Planungen um 19 Prozent gegenüber dem Vorjahr gestiegen.³³

³² Die Zeit, Nr. 38/25, 18. September 1970, S. 4.

³³ Die Zeit, Nr. 39/25, 25. September 1970, S. 25

Die Diskussion um die Ausweitung der Ausgaben des Bundeshaushalts zeigt, dass alle Parteien, sich in ihrer Argumentation im Rahmen der keynesianischen Argumentation bedienten, dass die Ursache der Inflation in der Fiskalpolitik zu suchen war. Die wachsenden Ausgaben des Bundeshaushalts wurden daher nicht primär wegen ihrer Wirkung auf die Staatsverschuldung und die langfristige Zinsbelastung, sondern in Hinblick auf die Preissteigerungen kritisiert. Franz Josef Strauß nannte den Haushalt eine „Inflationsquelle erster Ordnung.“³⁴ Alex Möller verteidigte seine Politik mit einer harschen Attacke auf die Opposition, denn er lehnte den Begriff Inflation aufgrund seiner emotionalen Bedeutung für die Bevölkerung grundsätzlich ab.³⁵ Möller konnte jedoch nicht verbergen, dass er die Finanzpolitik der sozialliberalen Bundesregierung nach seinen Anfangserfolgen nach der Regierungsbildung nicht mehr im Griff hatte. Allein die von Genscher ausgehandelten Besoldungsverbesserungen kosteten zusätzliche 300 Mio. D-Mark. Hinzu kam der noch nicht ausgehandelte Devisenausgleich. Möller hatte die Steuereinnahme eine Mrd. D-Mark zu hoch angesetzt. Schon am 17. Dezember 1970 hatte der Finanzplanungsrat festgestellt, dass schon die Erwartungen für 1970 zu hoch angesetzt waren. Die exakten Zahlen wurden auf Anweisung Möllers bis zu der entscheidenden Kabinettsitzung unter Verschluss gehalten.³⁶

Auch in der Steuerpolitik geriet Möller ins Schleudern. Der Wirtschaft hatte Möller immer wieder versichert, dass die von ihm geplante Steuerreform die Steuerlastquote nicht erhöhen werde. Dies war mit Genscher und der FDP vereinbart worden. Am 28. April 1970 versicherte Möller vor Vertretern des DIHT: „Zunächst darf ich feststellen, daß die Steuerreform die steuerlichen Belastungen der Steuerpflichtigen, also die volkswirtschaftliche Steuerquote möglichst unverändert lassen sollte.“ Vor dem SPD-Parteitag begann Möller, seine Haltung zu korrigieren. Möller erklärte: „Denn für mich handelt es sich bei der volkswirtschaftlichen Steuerlastquote nicht um eine heilige Kuh, sondern um einen Ochsen, der den Karren versäumer Reformen und vernachlässigter Infrastrukturen wieder aus dem Dreck ziehen muß.“³⁷

In einer Reihe von Interviews klagte Möller über die sinkende Steuerlastquote und schloss Steuererhöhungen für das Jahr 1972 nicht aus. Aber auch für die Ausgabenseite hielt Möller keine populäre Botschaft bereit. Möller räumte ein, man habe sich „zu viele Illusionen“ im Hinblick auf die inneren Reformen gemacht. Mit diesen Äußerungen brüskierte Möller seine Partei, die weiterhin an die Möglichkeiten der Reformpolitik glauben wollte.³⁸ Die ZEIT kommentierte: „Solches Hin und Her muß die Glaubwürdigkeit einer Regierung erschüttern. Zu viele im Lande erinnern sich noch daran, daß in der Regierungserklärung sogar Steuersenkungen versprochen worden waren. Heute ist davon keine

³⁴ Der Spiegel, Nr. 40/24, 28. September 1970, S. 29. Diese Auseinandersetzung um die Ursache der Inflation wurde mit großer Polemik geführt. Möller griff im Bundestag die Opposition frontal an: „Die die diese Weltkriege und die darauf folgende Inflation zu verantworten haben, stehen ihnen geistig näher als der SPD.“ Daraufhin verließen die Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion den Saal.

³⁵ Der Spiegel, Nr. 40/24, 28. September 1970, S. 36 ff.

³⁶ Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 3/25, 15. Januar 1971, S. 10 f.

³⁷ Die Zeit, Nr. 22/25, 29. Mai 1970, S. 25 f.

³⁸ Die Zeit, Nr. 5/25, 29. Januar 1971, S. 25.

Rede mehr, die finanzpolitischen Absichten des Kabinetts Brandt bleiben im Dunkeln.³⁹ Die ZEIT hielt Steuerentlastungen und Reformpolitik für nicht miteinander vereinbar: „Ausbau des Sozialstaates, Umweltschutz, mehr Straßenbau und Milliardeninvestitionen in die Bildung – wenn die Regierung auch nur einen Teil ihrer Versprechungen erfüllen will, wird sie um drastische Steuererhöhungen nicht herumkommen.“ Bereits mit dem Haushalt 1972 werde für die Regierung die „Stunde der Wahrheit“ kommen.⁴⁰

Derweil wurde im Kabinett Brandt nach Möglichkeiten gesucht, die „Reformen“ durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Am Tag nach Aschermittwoch 1971 kam es darüber zum Streit im Kabinett. Im Auftrag von Horst Ehmke hatten fünf Ministerialdirektoren Sparvorschläge zusammengestellt, um wenigstens den Kern des sozial-liberalen Reformprogramms finanzieren zu können. Die erarbeiteten „Herabsetzungsmöglichkeiten“ betrafen vor allem den Verteidigungsetat, das Verkehrsministerium, das Agrarministerium und das Sozialbudget, also genau die Etats, die die größten Zuwächse zu verzeichnen hatten. Aus diesen Bereichen wollte Ehmke in den nächsten drei Jahren neun Milliarden D-Mark zur Finanzierung der angekündigten Reformen abzweigen. Verteidigungsminister Helmut Schmidt war nicht bereit, diese Einschnitte in sein Ressort zu akzeptieren. Schmidt griff Ehmke persönlich an und wies auf den Zusammenhang zwischen langfristigen, sicherheitspolitischen Verpflichtungen und Ostpolitik hin. Auf der anderen Seite waren auch die Möglichkeiten die Einnahmen zu vergrößern begrenzt. Denn das andere Schwergewicht der Regierung, Karl Schiller, sprach sich nun deutlich gegen Steuererhöhungen aus. Allenfalls eine Erhöhung der Verbrauchssteuern wollte Schiller zugestehen. Jetzt war es an Möller in dieser verfahrenen Situation eine Lösung zu finden und in Einzelgesprächen die Ausgabenwünsche der Minister herunterzuhandeln.⁴¹

Die Opposition wollte von der Uneinigkeit der Regierung profitieren und legte den Finger in die Wunde. Die CDU/CSU-Fraktion fragte die Regierung nach den Plänen für die Realisierung der in der Regierungserklärung angekündigten 480 Reformvorhaben. Die Regierung antwortete in einem 107 Seiten langem Papier. Dieses Papier offenbarte die Ratlosigkeit der Regierung, denn es wurden dort weder Prioritäten noch Finanzierungsmöglichkeiten genannt. Das Papier bezog sich auf den nicht mehr realisierbaren Finanzplan aus dem Jahr 1970.⁴² Nun richtete sich die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit „auf den Versuch, die revidierte Reformpolitik mit einer revidierten mittelfristigen Finanzplanung in Einklang zu bringen.“ Schon im alten Finanzplan war für den Zeitraum zwischen 1972 und 1975 eine Verschuldung von 25 Milliarden D-Mark vorgesehen. Ein Sprecher des BDI sagte, es bestehe die Gefahr, „daß letztlich die Finanzierung der inneren Reformen nicht nur zu einer Überforderung der Haushalte, sondern auch zu einer Überforderung der Wirtschaft führe.“⁴³

³⁹ Die Zeit, Nr. 4/26, 22. Januar 1971, S. 25.

⁴⁰ Die Zeit, Nr. 5/25, 29. Januar 1971, S. 25.

⁴¹ Der Spiegel, Nr. 10/25, 1. März 1971, S. 34.

⁴² Der Spiegel, Nr. 12/25, 15. März 1971, S. 23f.

⁴³ Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 12/25, 19. März 1971, S. 12f.

Finanzminister Möller konnte dem Druck zwischen den Anforderungen der Haushaltspolitik und den Wünschen der Ressorts sowie den reformpolitischen Erwartungen nicht mehr länger standhalten. Am 25. Februar 1971 beriet die Regierung über den Haushalt 1972 und die mittelfristige Finanzplanung. Alex Möller stieß mit seinen Vorstellungen auf den Widerstand der Minister. Am lautstärksten artikulierte Verteidigungsminister Schmidt die finanziellen Interessen seines Ressorts und wies Möllers Sparvorschläge zurück.⁴⁴ In-
dessen sah es nicht so aus, als würden die finanziellen Spielräume größer werden, eher im Gegenteil: Im März 1971 kam das Münchner IFO-Institut für Wirtschaftsforschung in einer Vorausberechnung zu dem Ergebnis, dass die Einnahmen von Bund und Ländern bis 1975 um 35 Milliarden D-Mark hinter den Erwartungen zurückbleiben würden. Davon würden 13 Milliarden D-Mark auf den Bund entfallen.⁴⁵ Der zweite schriftliche Durchgang zur Festsetzung des Haushaltes führte zu einer Verschärfung der Gegensätze. Die neuen Forderungen der Ressorts hätten zu Mehrausgaben von 20 Milliarden D-Mark für das Haushaltsjahr 1972 geführt. Am 13. Mai sollte Möller dem Kabinett über den Stand der Haushaltsgespräche berichten.⁴⁶

In dieser Situation verlor Alex Möller die Nerven. In der Nacht vom 11. Zum 12. Mai 1971 nahm Möller eine haushaltspolitische Bestandsaufnahme mit dem Stand vom 5. Mai für das Jahr 1971 auf. Am 9. Mai waren die Wechselkurse freigegeben worden. Dies machte aus Möllers Sicht Maßnahmen zur Stabilisierung des Haushaltes dringend notwendig. Möller fühlte sich jedoch politisch isoliert. Seit inzwischen schon zweieinhalb Monaten verweigerten seine Kabinettskollegen ihm das notwendige Entgegenkommen und lehnten seine Vorschläge zur Sicherung des Haushaltes 1972 ab. Unter diesen Umständen kam Möller als Ergebnis seiner Bestandsaufnahme zu dem Schluss, dass es für ihn im Kabinett keine Perspektive gab. Am Vormittag des 12. Mai 1971 verfasste Möller sein Rücktrittsgesuch an den Bundeskanzler. Seinem Schreiben legte Möller eine Dokumentation über die Haushaltslage 1972 und die mittelfristige Finanzplanung bis 1975 bei. Am Vormittag des 13. Mai 1971 führte Möller ein letztes Gespräch mit dem Bundeskanzler, bevor der Bundespräsident konsultiert wurde. Die CDU/CSU stellte am 29. Mai 1971 eine Große Anfrage, die sich mit dem Rücktritt des Finanzministers befasste. Möller erklärte im deutschen Fernsehen gegenüber Report, er habe bereits am 25. Februar eine erste Bilanz vorgelegt und habe um eine Reduzierung der Ressortausgaben gebeten. Brandt habe sich auch später noch unterstützend eingeschaltet. Dennoch hätten sich die Forderungen der Kabinettskollegen nicht verringert, sondern noch erhöht.⁴⁷ Der erste Finanzminister der sozialliberalen Koalition war gescheitert. Bis zum Ende der sozialliberalen Koalition sollten noch fünf weitere, Schiller, Schmidt, Apel, Matthöfer und Lahnstein, folgen.

⁴⁴ Baring, Machtwechsel, S. 650.

⁴⁵ Baring, Machtwechsel, S. 646.

⁴⁶ Baring, Machtwechsel, S. 650.

⁴⁷ Alex Möller, Genosse Generaldirektor, München 1980 S. 482ff.

Zusammenfassung: Alex Möller als Finanzminister

Möller hatte einen starken Start, da er durch seine Rücktrittsdrohung die Forderungen seiner Kabinettskollegen begrenzen konnte. Dies war besonders schwer, weil die überhitzte Wirtschaft immer mehr Geld in die Kassen spülte. Die Länder und die Gemeinden verhielten sich entsprechend und weiteten ihre Ausgaben noch stärker aus als der Bund. Dies taten sowohl sozialdemokratische als auch von der CDU/CSU regierte Länder und Gemeinden. Die Ausgabensteigerungen im ersten sozialliberalen Haushalt waren zum Teil bereits durch Beschlüsse der Großen Koalition bestimmt. Der Großteil der übrigen Ausgaben ging in die Bereiche Verteidigung, Landwirtschaft und Personal, hatten also mit einer spezifisch sozialliberalen oder linken Reformpolitik nicht viel zu tun. Die FDP war kein liberales Korrektiv zu einer sozialdemokratischen Ausgabenpolitik. Die FDP-Minister Genscher und Ertl gehörten durch die Erhöhung der Personalkosten im Öffentlichen Dienst und großzügige Hilfen für die Landwirtschaft zu den Ausgabentreibern im Kabinett, an denen Möller scheiterte.

Es zeigte sich bald, dass Möller dem Amt nicht gewachsen war und nicht die Autorität besaß, sich gegenüber den Kabinettskollegen durchzusetzen. Seine Vorgaben wurden von ihnen einfach missachtet. Die Befürchtungen bezüglich der hohen Ausgabensteigerungen betrafen aber nicht wie in den kommenden Jahrzehnten die Staatsverschuldung und die zukünftige Zinsbelastung an sich, sondern die Kritik trat im keynesianischen Gewand auf. Nach Keynes Theorie sollten zu Zeiten von Rezession und Depression die Staatsausgaben ausgeweitet werden und in Zeiten den Booms eingeschränkt und die Schulden zurückbezahlt. Es bewahrheitete sich die oft in Bezug auf die keynesianische Konjunkturtheorie vorgebrachte Kritik, dass es einfacher war, in Krisenzeiten die Ausgaben zur Ankurbelung der Wirtschaft auszuweiten als einen Boom durch Ausgabeneinschränkung und Abgabenerhöhung abzukühlen. Entsprechend dieser Theorie wurde für die Inflation die „Fiskalpolitik“, also Möllers Haushalt verantwortlich gemacht, was dieser empört von sich wies und ohne es vermutlich zu wissen damit auch recht hatte. Denn in späteren Jahren setzte sich die Sichtweise der Monetarismus durch, dass nicht die Fiskal- sondern die Geldpolitik für die Geldentwertung verantwortlich war. Das fiskalpolitische Argument verschwand dann auch aus der Rhetorik von Regierung und Opposition, damals war diese Rhetorik jedoch noch sehr lebendig.

Möller geriet immer mehr in eine Zwickmühle: Ihm gelang es nicht die Ausgabenpolitik seiner Kabinettskollegen unter Kontrolle zu bekommen, außerdem sollten zusätzliche Mittel für die angekündigten Reformen aufgebracht werden und die ersten tastenden Versuche Steuererhöhungen in die Debatte einzubringen, stießen auf massive Ablehnung. Damit war jeder mögliche Weg für Möller verbaut. Unter diesen Bedingungen flüchtete Möller aus dem Amt, sein Nachfolger wurde sein Rivale Wirtschaftsminister Karl Schiller.

Schiller als Superminister 1971/72

Einen Tag nach Möllers Rücktritt am 12. Mai 1971 entschieden sich Brandt und Wehner dafür, Wirtschaftsminister Karl Schiller zusätzlich die Verantwortung für das Finanzministerium zu übertragen.⁴⁸ Am 13. Mai gab Regierungssprecher Conrad Ahlers bekannt, dass Schiller Möllers Nachfolger werden würde. Brandt betonte, dass dies keine Zwischenlösung sei, sondern wenigstens für die ZEIT dieser Legislaturperiode ein neues Ministerium geschaffen werden sollte, das das Wirtschafts- und das Finanzministerium umfasste. Schiller wurde die Berufung eines neuen Staatssekretärs genehmigt und noch am selben Tag wurde Hans Hermsdorf als parlamentarischer Staatssekretär berufen. Schiller war das einzige Kabinettsmitglied, das über zwei parlamentarische Staatssekretäre verfügte.⁴⁹

Schiller besaß seit dem Ende der Rezession 1966/67, die seiner Globalsteuerung zugeschrieben wurde, in der Öffentlichkeit und in Wirtschaftskreisen hohes Ansehen. Der Vertrauensvorschuss war deshalb trotz Schillers schwieriger Persönlichkeit groß. Die Wirtschaftswoche schrieb über die Übernahme des Finanzministeriums durch Karl Schiller: „Was Schiller jetzt versucht, könnte ein Minister der Union (...) wohl schwerlich besser machen.“⁵⁰ Schiller wollte den Ausgabenzuwachs auf 8,5 Prozent begrenzen. Besonders der immense Zuwachs der Personalausgaben bereitete dem Minister Sorgen. Im Jahr 1971 stiegen die Personalausgaben um 15 Prozent. Auch der Trend bei den Agrarausgaben war ungebrochen. Durch die Beschlüsse der EWG mussten die Hilfen für Landwirte noch weiter ausgeweitet werden. Schiller plante in den Chefgesprächen die Ansprüche der Ressorts abzuwehren und damit die Stabilitätspolitik zu stützen. Arbeitsminister Arendt und Verkehrsminister Leber leisteten jedoch heftigen Widerstand gegen Abstriche bei ihren Etats. Nun war es an Brandt sich zwischen der Stabilitätspolitik seines Superministers und den Forderungen der Minister und der Partei-Linken zu entscheiden.⁵¹

Leber galt zu diesem Zeitpunkt als Schillers härtester Widersacher im Kabinett und die Konfrontation führte bis hart an die Grenze zum Bruch zwischen dem Kabinett und dem Wirtschafts- und Finanzminister. Leber hatte öffentlich zum Ziel erklärt, dass in der Bundesrepublik kein Bürger weiter als 20 Kilometer von der Autobahn entfernt wohnen sollte.⁵² Lebers Verkehrsministerium hatte einen Bedarfsplan aufgestellt, der dafür bis 1985 den Einsatz von 150 Milliarden D-Mark für den Straßenbau vorsah. Noch fehlten Leber 55 Milliarden D-Mark, um diesen Plan zu verwirklichen.⁵³ Leber forderte außerdem zusätzliche Zuschüsse für die Bahn und die Post. Die Auseinandersetzung zwischen Schiller und Leber ging so weit, dass nach öffentlichen Angriffen Lebers wegen der Kfz-Steuer Schiller sogar seinen Rücktritt anbot.⁵⁴

⁴⁸ Torben Lütjen, Karl Schiller, Superminister Willy Brandts, Bonn 2007, S. 304.

⁴⁹ Archiv der Gegenwart, 16256f.

⁵⁰ Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 21/25, 21. Mai 1971, S. 10.

⁵¹ Der Spiegel, Nr. 28/25, 5. Juli 1971, S. 21f.

⁵² Michael Hascher, Politikberatung durch Experten, Frankfurt/ New York, 2006, S. 263.

⁵³ Wirtschaftswoche/Der Volkswirt/Der Aktionär, Nr. 30/25, 23. Juli 1971, S. 4.

⁵⁴ Der Spiegel, Nr. 33/25, 9. August 1971, S. 20f.

Doch Schiller konnte sich in dieser Phase noch auf seinen einzigen politischen Anker, Bundeskanzler Willy Brandt, verlassen. Schiller zog eine Obergrenze. Danach sollte das Haushaltsvolumen um nicht mehr als acht Milliarden D-Mark auf 107 Milliarden D-Mark steigen. Die Forderungen der Ressorts gingen um sechs Milliarden D-Mark darüber hinaus.⁵⁵ Bei den Chefgesprächen in der zweiten Augushälfte versuchte Brandt vom Kanzleramt aus zu vermitteln. Schiller gelang es einen Rumpf-Etat von 107 Milliarden D-Mark festzusetzen, hinzu kam ein Eventualhaushalt für den Fall eines Konjunktur-einbruchs von drei Milliarden D-Mark. Geboten war besonders die Dämpfung der Personalausweitung. Im Jahr 1972 würden die Personalkosten auch ohne Tarifierhöhung nur durch die zusätzlichen Einstellungen und Beförderungen um 6,2 Prozent wachsen.⁵⁶

Zu diesem Zeitpunkt stand Brandt noch uneingeschränkt hinter seinem Superminister. Allein durch seine Unterstützung konnte Schiller die Forderungen des Kabinetts abwehren. Regierungssprecher Conrad Ahlers erklärte: „Der Kanzler hat ihm auch eisern geholfen. Schiller ist sehr happy.“ Schiller konnte sich mit Brandts Unterstützung gegen Gegner durchsetzen, die einen viel stärkeren Rückhalt in der SPD besaßen als er selbst: Schmidt war mit seiner Forderung nach einer Anhebung der Einkommenssteuer und Ehrenberg mit seiner Forderung nach Verlängerung der Investitionsabgabe gescheitert. Eine weitere große Welle von Stellenausweitungen konnte Schiller ebenfalls verhindern. Von über 11 000 zusätzlich angeforderten Planstellen hatte Schiller nur 484 genehmigt. Helmut Schmidt hatte auf seinem eigenen Feld, dem Verteidigungsetat, seine Interessen gewahrt. Er hatte 10 Prozent an zusätzlichen Mitteln für die Landesverteidigung durchsetzen können. Umstritten war noch immer die Erhöhung und Verteilung der Einnahmen aus der Mineralölsteuererhöhung zwischen Schiller und Leber.⁵⁷ Insgesamt hatte Schiller einen beachtlichen Erfolg verbuchen können, den durchzusetzen, Möller nicht mehr die Autorität besessen hatte. Dieser Erfolg schaffte jedoch böses Blut unter seinen Kabinettskollegen. Gegen deren vereinigte Kraft konnte Schiller langfristig nicht bestehen.

Die Nachricht von Schillers Triumph und die Niederlage der Ressortchefs gelangten über den SPIEGEL an die Öffentlichkeit. Die Minister waren so erbost, über die Darstellung in dem Magazin, dass nach Schillers Rückkehr aus Rom, eine Woche später, der Superminister erneut die vorgetragenen Forderungen zurückweisen musste.⁵⁸ Dies verhalf Leber bei der bis dahin noch offenen Frage der Mineralölsteuererhöhung zu einem Teilerfolg. Denn schließlich einigte sich die Regierung auf die Erhöhung der Mineralölsteuer um vier Pfennig. Dreiviertel der zusätzlichen Einnahmen sollten in kommunale Verkehrsprojekte fließen, der Rest sollte Lebers Bundesfernstraßenbau zu Gute kommen. Außerdem wurde die Tabak- und die Branntweinsteuer 1972 erhöht. Damit war die Auseinandersetzung um den Haushalt und die mittelfristige Finanzplanung endlich abgeschlossen. Der Konflikt hatte den ersten sozialliberalen Finanzminister die Flucht ergreifen lassen und Schiller in kurzer Zeit zu einer Rücktrittsdrohung gezwungen. Am Ende hatte Schiller mit dem Rückhalt des Kanzlers einen Erfolg erzielt. Der Verlauf der Auseinanderset-

⁵⁵ Der Spiegel, Nr. 33/25, 9. August 1971, S. 20 f.

⁵⁶ Der Spiegel, Nr. 36/25, 30. August 1971, S. 21 f.

⁵⁷ Der Spiegel, Nr. 37/25, 6. September 1971, S. 24 f.

⁵⁸ Der Spiegel, Nr. 38/25, 13. September 1971, S. 24 f.

zung machte deutlich, dass auch Schillers Tage zwangsläufig gezählt sein würden, wenn dieser Rückhalt beim Kanzler schwand. Am 10. September 1971 wurden der Finanzplan des Bundes und der Haushaltsentwurf verabschiedet.⁵⁹

Die nächste Front, an der Schiller seine Haushaltsplanung verteidigen musste, waren die Gespräche mit den Bundesländern. In den Verhandlungen zeigte sich, dass Schillers Position nicht nur durch die Begehrlichkeiten seiner Kabinettskollegen und die SPD-Linke, sondern auch durch Schillers mangelndes Feingefühl und Verhandlungsgeschick gefährdet war.

Am 21. September 1971 kam es zur Konfrontation zwischen Schiller und den Länderinteressen im Finanzplanungsrat. Schiller hatte sich schon vor der Sitzung auf den Verteilungsschlüssel zur Verteilung der Mehrwertsteuereinnahmen festgelegt. Schiller wollte 67 Prozent für den Bund und 33 Prozent für die Länder, die bisher dreißig Prozent erhalten hatten. Die Länder bestanden aber auf der Anhebung ihres Mehrwertsteueranteils auf 39,8 Prozent im kommenden und auf 42,8 Prozent im darauf folgenden Jahr. Die Ländervertreter verwiesen auf die steigenden Personalkosten der öffentlichen Hand, die zu 40 Prozent auf Kosten der Länder und nur zu 18 Prozent auf Kosten des Bundes gingen. Schiller drohte den Ländern, er könne bei Nichtannahme seines Vorschlages „etwas Besseres mit dem Geld machen und es stabilitätspolitisch richtiger einsetzen.“ Der Graben zwischen Schiller und den Ländervertretern war nach der vierstündigen Verhandlungsrunde so tief, dass der Finanzplanungsrat zum ersten Mal in seiner Geschichte ohne gemeinsames Kommuniqué auseinander ging. Nun musste Brandt in Gesprächen mit den Ministerpräsidenten versuchen, den tiefen Graben zwischen Schiller und den Verhandlungspartnern der Länder zu überwinden.⁶⁰ Eine Lösung wurde schließlich in einer Viererrunde aus Brandt, Schiller, dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsident Stoltenberg, der die Unionsländer vertrat, und dem nordrheinwestfälischen Ministerpräsidenten Heinz Kühn, der die SPD-Länder vertrat, gesucht. Bund und Länder einigten auf einen Mehrwertsteueranteil von 35 Prozent für die Länder und eine zusätzliche Unterstützung für die ärmeren Bundesländer.⁶¹

Nach der Einigung mit den Bundesländern über die Verteilung der Mehrwertsteuer versprach Schiller, die sich daraus ergebenden Ausfälle von 1,2 Milliarden D-Mark für den Bund würden nicht über Steuererhöhungen finanziert. Schiller wollte den Ausfall stattdessen über die Ausweitung der Kredite finanzieren. Erneut zeigte sich, dass die Ausweitung der Neuverschuldung, der politisch am wenigsten konfliktträchtige Weg war. Die Ausweitung der Verschuldung war quasi das Ventil durch das Dampf abgelassen werden konnte, wenn Verhandlungen festgefahren waren. Die ZEIT kommentierte diese Entwicklung so: „Die rapide Verschlechterung der Finanzlage des Bundes ist von der Öffentlichkeit und dem Parlament bisher erstaunlich gelassen zur Kenntnis genommen worden.“⁶²

⁵⁹ Archiv der Gegenwart, 16538.

⁶⁰ Der Spiegel, Nr. 40/25, 27. September 1971, S. 34.

⁶¹ Der Spiegel, Nr. 49/25, 29. November 1971, S. 92.

⁶² Die Zeit, Nr. 5/27, 4. Februar 1971, S. 21.

Das Jahr 1972 brachte eine Wiederholung der Ereignisse des Jahres 1971. Auch Schiller musste wie Möller erleben, dass sich die Etats schlicht nicht an die vereinbarten Vorgaben hielten. Im Frühjahr 1972 zeigte sich, dass der Haushalt für dieses Jahr, nicht auf 106,6 Milliarden D-Mark stieg, wie von Schiller geplant, sondern um über 11 Prozent auf 109,3 Milliarden D-Mark. Die Neuverschuldung des Bundes musste deshalb von 2,6 auf zusätzliche 7,3 Milliarden D-Mark angehoben werden. Staatssekretär Hermsdorf bekräftigte im kommenden Jahr 1973 dürfe sich „unter keinen Umständen die Verschuldung dieses Jahres wiederholen.“⁶³ Als die Union am 24. April beschloss ein Konstruktives Misstrauen gegen die Regierung einzubringen, waren neben der Ostpolitik der Zustand der Staatsfinanzen die zweite offizielle Begründung. Am 27. April 1972 wurde das Misstrauensvotum abgelehnt. Am nächsten Tag gab Brandt eine Regierungserklärung ab. In der folgenden Abstimmung wurde der Haushalt mit 247 zu 247 Stimmen abgelehnt.⁶⁴

Schiller suchte einen Kompromiss über den Haushalt mit der CDU/CSU zu erreichen. Der Wirtschafts- und Finanzminister bot an, die Neuverschuldung von 7,3 auf sechs Milliarden D-Mark zu senken. Staatssekretär Hans Hermsdorf verkündete: „Ich gehe felsenfest davon aus, daß der Haushalt nach dem Gespräch verabschiedet wird.“ Schiller hoffte, dass der Haushalt noch bis Ende Juni 1972 vor der Sommerpause verabschiedet werden würde.⁶⁵

Schiller setzte sich jedoch mit seinen Vorschlägen zwischen zwei Stühle. Auf der einen Seite wollte Strauß von der Regierung den „finanzpolitischen Offenbarungseid“ erreichen. Der frühere Arbeitsminister der CDU Hans Katzer bekräftigte, in der Finanzpolitik könne es keine Kumpanei geben. Auf der andern Seite besaß Schiller für seine Sparvorschläge, mit denen er der Opposition entgegenkommen wollte, nicht den Rückhalt des Kabinetts. In der Kabinettsitzung kam es über Schillers Sparkurs zum Zusammenprall mit Verteidigungsminister Helmut Schmidt. Damit stand Schiller zwischen dem starken Mann der Opposition Franz Josef Strauß und dem starken Mann des Kabinetts Helmut Schmidt, die beide in die entgegengesetzte Richtung zogen. Die Situation wurde für Schiller nicht einfacher durch den Umstand, dass die Regierung nach dem Scheitern des Etats im Bundestag ihre Ausgaben unter Anwendung des Artikels 111 durchführen musste. Damit konnten nur 80 Prozent der Vorjahresansätze ausgegeben werden. Nach dem Artikel 112 durfte die Bundesregierung darüber hinaus nur bei „unabweisbaren“ und „unvorhersehbaren“ Bedürfnissen Geld ausgeben. Allerdings zeigten die Präzedenzfälle, dass eine Regierung auch ohne verabschiedeten Haushalt über einen längeren Zeitraum hinweg regieren konnte. Der „Adenauer-Rekord“ eines nicht abgesegneten Etats lag bei acht Monaten.⁶⁶ Der Artikel 110 des Grundgesetzes, wonach nach dem „Grundsatz der Vorherigkeit“ der Haushaltsplan „vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgesetzt“ werden musste, war seit dem Bestehen der Bundesrepublik nicht ein einziges Mal eingehalten worden.⁶⁷

⁶³ Der Spiegel, Nr. 17/26, 17. April 1972, S. 23.

⁶⁴ Archiv der Gegenwart, S. 17044ff.

⁶⁵ Der Spiegel, Nr. 20/26, 8. Mai 1972, S. 30f.

⁶⁶ Der Spiegel, Nr. 22/26, 22. Mai 1972, S. 34.

⁶⁷ Die Zeit, Nr. 19/27, 12. Mai 1972, S. 27.

Bei der Lage der Dinge – der Notwendigkeit, die Neuverschuldung zu senken und der Unfähigkeit, die Ausgaben zurückzuführen – sah Schiller in Steuererhöhungen den einzigen Ausweg. Im Mai 1972 drangen Überlegungen des Superministers an die Öffentlichkeit, unter Hinweis auf die konjunkturelle Entwicklung die Steuern zu erhöhen. Mit den zusätzlichen Einnahmen wollte Schiller die Ausgaben finanzieren, die seine Kabinettskollegen ihm abhandeln konnten. Das öffentliche Nachdenken über Steuererhöhungen wurde auch dadurch angeregt, dass die Rückzahlung des Konjunkturzuschlages zum Juni 1972 bevorstand.⁶⁸

Schiller stand unter besonderem Druck, weil sich zeigte, dass die Etat-Kürzungen nicht den vorgegebenen Zweck erfüllt hatten. Die beschlossene „globale Minderausgabe“ hatte nicht zu den entsprechenden Kürzungen bei den Ressorts geführt. Dies zwang Schiller, den Ressortchefs genauere Auflagen zu machen. Im Mai wurde die „geheime Kabinettsvorlage“ von Karl Schiller öffentlich, in der präzise Kürzungen in den Etats vorgeschlagen wurden. Diese direkten Eingriffe in die Etats seiner Kabinettskollegen konnte Schiller aber nicht durchsetzen. Um dennoch auf die vorgesehene Kürzung von 2,5 Milliarden D-Mark zu kommen, wurde schließlich die „globale Minderausgabe“ von 1,2 auf 1,34 Milliarden D-Mark aufgestockt, ungeachtet des Umstandes, dass dieser Ansatz, den Etats selbst die Einsparungen zu überlassen, bislang nicht zum Erfolg geführt hatte. Die „echten Kürzungen“ betrugen nur 1,16 Milliarden D-Mark. Der Umstand, dass sich in den ersten drei Monaten des Jahres die Ressorts nicht an die Vorgaben gehalten hatten und dass der politische Rückhalt Schillers schwand, ließen es als sehr fraglich erscheinen, ob der mit dem Doppelministerium politisch überforderte Superminister die Kraft haben würde, die „globale Minderausgabe“ tatsächlich durchzusetzen. Schiller vereinbarte mit Brandt zehn Wochen später, noch einmal über das Ergebnis der Sparbemühungen zu sprechen. Bis dahin wollte Schiller die überarbeitete Finanzplanung vorlegen.⁶⁹

Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte sich das Schicksal des Superministers wohl entschieden. Vermutlich wäre Schiller wie Möller im Jahr davor gezwungen gewesen, angesichts der offensichtlichen Missachtung seiner Vorgaben seinen Hut zu nehmen. Doch zu diesem Showdown kam es nicht mehr, zuvor scheiterte Schiller auf einem anderen Politikfeld, der Währungspolitik. Das war für die sozialliberale Koalition ein verträglicher Abgang als ein Rücktritt des Superministers wegen außer Kontrolle geratener Staatsfinanzen, der eine größere Angriffsfläche für die Opposition geboten hätte. Bevor wir zur Währungspolitik kommen, betrachten wir, wie sich die Steuerdebatte in diesen Jahren entwickelt hat.

⁶⁸ Die Zeit, Nr. 20/27, 19. Mai 1972, S. 25.

⁶⁹ Die Zeit, Nr. 24/27, 16. Juni 1972, S. 21.

Steuerdiskussion 1970–1972

In seiner Regierungserklärung sagte Willy Brandt über die zukünftige Finanzpolitik: „Solidität wird die Richtschnur unserer Finanzpolitik sein.“ Die in der vorigen Legislaturperiode angekündigte Steuerreform werde die Bundesregierung verwirklichen. Sie erfülle damit das Verfassungsgebot zu Schaffung des „sozialen Rechtsstaates“. Die Steuerpolitik solle die Voraussetzung für eine breitere Vermögensbildung schaffen, ohne bestehende Vermögen durch konfiskatorische Maßnahmen anzutasten. Die Regierung werde den Bericht der Steuerreformkommission abwarten. Das Ziel sei ein einfacheres, gerechteres und überschaubareres Steuersystem. Die kommenden Aufgaben könnten erfüllt werden, ohne die Steuerlastquote zu erhöhen. Brandt kündigte an den Arbeitnehmerfreibetrag, der bis dahin 240 DM betrug, und die Einkommenssteuergrenze, ab der die Ergänzungsabgabe zu zahlen war, zum 1. Januar 1970 an zu verdoppeln. Ferner sollte die Ergänzungsabgabe zum 31. Dezember 1969 ganz wegfallen. Die Ergänzungsabgabe war 1966 zur Sanierung des Bundeshaushalts eingeführt worden.⁷⁰

Insgesamt berieten acht Kommissionen über die Zukunft des Steuersystems. Noch Finanzminister Strauß hatte die 14-köpfige Steuerreformkommission zusammengerufen, um ein einfacheres und gerechteres Steuersystem zu erarbeiten. Der Abschlussbericht der Kommission wurde vom Dezember 1970 auf den Februar 1971 verschoben, weil in der Kommission Uneinigkeit über die Erbschaftssteuer herrschte.⁷¹ Neben der von Strauß einberufenen Kommission, die vom Präsidenten der bayerischen Staatsbank Eberhard geleitet wurde, hatte Möller im Finanzministerium eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von Ministerialdirigent Klein und in Verantwortung von Staatssekretär Haller geschaffen. Die Steuerkommission beim Parteivorstand der SPD wurde von Erhard Eppler geleitet. Daneben gab es noch eine weitere Kommission beim liberalen Koalitionspartner und vier arbeiteten für die Opposition.⁷²

Im März 1971 übergab die offizielle Steuerkommission ihr 18 000 Seiten umfassendes Gutachten. Das Reformpapier sah ein vereinfachtes Lohnsteuerverfahren vor, das den schwierigen Lohnsteuerjahresausgleich überflüssig machen sollte. Einkommen bis zu einer Höhe von 40 000 D-Mark Jahreseinkommen sollten entlastet werden. Den Eingangssteuersatz wollte die Eberhard-Kommission von 19 auf 16 Prozent senken. Die Steuerprogression sollte schon bei den Kleinverdienern einsetzen. Zum Ausgleich sollten die kleinen Einkommen mit großzügigen Freibeträgen entlastet werden. Der steuerfreie Sockelbetrag sollte zu diesem Zweck von 1680 auf 2400 D-Mark angehoben werden. Außerdem sollte jeder Steuerzahler jährlich 30 Prozent seines Einkommens steuerfrei für seine Altersvorsorge anlegen dürfen. Der Spitzensteuersatz für Einkommen über 125 000 D-Mark sollte nach den Kommissionsvorschlägen von 53 auf 55 Prozent angehoben werden. Dagegen sollte die Vermögenssteuer halbiert werden, aber nicht mehr vom steuerpflichtigen Jahreseinkommen abzugsfähig sein. Für die Erbschaftssteuer hatte sich die

⁷⁰ Archiv der Gegenwart, S. 15006.

⁷¹ Der Spiegel, Nr. 42/24, 12. Oktober 1970, S. 36.

⁷² Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, Nr. 48/24, 27. November 1970, S. 15.

Kommission darauf geeinigt, sie zu vereinfachen, aber nicht zu erhöhen. Zwei Drittel der Gewerbesteuer sollte erlassen und eine Reihe von Bagattellsteuern ganz abgeschafft werden. Alle Steuererleichterungen zusammengerechnet machten gut 15 Milliarden D-Mark aus. Um diesen Ausfall zu kompensieren, wollte die Eberhard-Kommission die Mehrwertsteuer auf 15 Prozent anheben.⁷³

Unter der neuen sozialliberalen Bundesregierung hatten die Vorschläge der von Strauß eingesetzten Kommission keine Chance, realisiert zu werden. In der SPD arbeiteten verschiedene Kräfte daran, die Steuerpolitik für die soziale Umverteilung zu instrumentalisieren. Im Juni 1971 teilte der Bundestagsabgeordnete Günter Wichert Erhard Eppler mit, dass die Linke noch über die Forderungen der von Eppler geleiteten SPD-Steuerkommission hinausgehen wollte. Am Buß- und Betttag trafen sich 70 linke Delegierte im Dietrich-Bonhoeffer-Haus. Die Gruppe setzte sich zusammen aus den Jungsozialisten um Karsten Voigt und linken Sozialdemokraten um Rudi Arndt. Der Bundestagsabgeordnete Günter Wichert entwarf die Parteitagestrategie der Linken.⁷⁴ An der Parteibasis waren zum Teil noch radikalere Konzepte formuliert worden. Der Kreis-Verband Berlin-Reinickendorf hatte zum Beispiel die Forderung nach einem Spitzensteuersatz von 80 Prozent erhoben und ein saarländischer Ortsverein sogar von 90 Prozent. Auf einem der regelmäßigen Treffen der SPD-Linken in Frankfurt hatten sich die Teilnehmer schließlich gegen eine zu extreme Forderung und für einen Spitzensteuersatz von 60 Prozent entschieden.⁷⁵

Insgesamt waren über 1300 Anträge aus den SPD-Ortsvereinen, Bezirken und Unterbezirken eingegangen. Der SPIEGEL schätzte, dass etwa 80 bis 90 Prozent der Parteibasis hinter den linken Anträgen standen, was sicher nicht zu hoch gegriffen ist. Eppler hatte für seine steuerpolitischen Vorstellungen eine umfassende Informationsarbeit geleistet, wohingegen Schiller darauf verzichtete, bei der Parteibasis für die Eckwerte seines Ministeriums zu werben.⁷⁶ Die Vielzahl der Vorschläge, die zusammen einen „Papierberg von fünf Kilogramm“ ausmachten, „erschreckten schon vor Beginn des Parteitages die Öffentlichkeit und ließen Schiller fürchten, dass die Seriosität der Gesamtpartei in Mitleidenschaft gezogen würde. Der Superminister hatte auch ökonomisch schwere Bedenken. Seiner Ansicht nach war es letztlich irrelevant, dass die ins Auge gefassten Beschlüsse wohl spätestens am Einspruch des liberalen Koalitionspartners scheitern würden. Allein die Ankündigungen an drastischen Steuererhöhungen, könnten die Investitionsbereitschaft der Unternehmer dämpfen.“⁷⁷

Zu diesem Zeitpunkt lagen im Wirtschafts- und Finanzministerium nur einige Eckpunkte zur Steuerreform vor. Schillers Position wurde vom SPD-Parteivorstand geschwächt. Dieser lehnte Schillers Antrag ab, dass die sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder Schiller Eckwerte unterstützen müssten. Am Abend vor dem Beginn des Parteitages fand eine Besprechung der sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder statt. Dabei wurde Schil-

⁷³ Der Spiegel, Nr. 11/25, 8. März 1971, S. 22f.

⁷⁴ Der Spiegel, Nr. 48/25, 22. November 1971, S. 27f.

⁷⁵ Der Spiegel, Nr. 47/25, 15. November 1971, S. 36ff.

⁷⁶ Der Spiegel, Nr. 44/25, 25. Oktober 1971, S. 36.

⁷⁷ Lütjen, Schiller, S. 316.

ler klar, dass er mit der Verteidigung der Eckwerte auf dem Parteitag allein stehen würde. Die anderen Minister beabsichtigten, sich aus dem Streit um die Steuerkonzepte „fein“ herauszuhalten. Eine öffentliche Zurücksetzung des sozialdemokratischen Superministers durch seine eigene Partei war der Umstand, dass nicht Schiller auf dem Parteitag das Hauptreferat zum Thema halten sollte, sondern sein parteiinterner Gegner Erhard Eppler.⁷⁸ Die Entfremdung zwischen Schiller und der SPD brachten die Beschlüsse des Parteitages klar zum Ausdruck. Alle wichtigen Entscheidungen am ersten Tag des Parteitages waren Entscheidungen gegen das Konzept von Schiller. Der Parteitag sprach sich für einen Spitzensteuersatz von 60 Prozent aus. Am zweiten Tag des Parteitages wollte die Linke auch die Körperschaftssteuer von 51 auf 58 Prozent anheben. Die SPD-Spitze forderte die Delegierten zur Mäßigung auf und Hessen-Süd brach aus der linken Allianz aus. So stimmte die Parteitagsmehrheit schließlich für Epplers Vorschlag von 56 Prozent.⁷⁹

Die FDP sah die Steuerbeschlüsse der Sozialdemokraten als Chance, um sich als Partei der Vernunft und des Mittelstandes zu profilieren. FDP-Generalsekretär Flach wurde zitiert: „Durch ihre Profilierung haben die Sozialdemokraten ein wenig Raum für uns freigemacht und dazu beigetragen, daß man SPD und FDP nicht mehr so leicht in den Koalitionstopf werfen kann.“ Die SPD wollte zwar grundsätzlich mit dem liberalen Koalitionspartner eine gemeinsame steuerpolitische Linie finden, aber Teile des auf dem SPD-Parteitag verabschiedeten Steuerprogramms dennoch in das Wahlprogramm aufnehmen. Schiller weigerte sich jedoch, die SPD-Beschlüsse im Wahlkampf zu vertreten. Damit befand er tendenziell eher beim Wähler als die SPD-Linke. Nach den Umfragen des Allensbachinstituts waren nur 29 Prozent der Deutschen bereit, für die Reformpolitik höhere Steuern zu akzeptieren.⁸⁰

Die Tageszeitung Die WELT durchleuchtete die Steuerreform in einer Serie auf Nachteile für den Mittelstand und die Unternehmen. Eppler konnte zur Verteidigung der Vorschläge darauf verweisen, dass die Ansätze der CDU-Linken in eine ähnliche Richtung gingen und in der Frage der Erbschaftssteuerbelastung sogar noch darüber hinaus.⁸¹ Die Unternehmensverbände ließen berechnen, dass mit den Eppler-Vorschlägen die Gewinne bis zu 90 Prozent belastet werden würden. Anfang Februar 1972 legte Schillers Ministerium Berechnungen vor, die von einer maximalen Belastung von 70 Prozent ausgingen. Schiller selbst tat wenig, um die Steuerreform noch bis zur Bundestagswahl umzusetzen. Als schließlich auch der damit befasste Staatssekretär Hans Haller sich Hals über Kopf in seine Schweizer Heimat absetzte und dort seinen Rücktritt erklärte, war ein neuer Tiefpunkt in der Auseinandersetzung um die Steuerreform erreicht. Möller hatte den international angesehenen Finanzwissenschaftler zur Ausarbeitung der Steuerreform ins Ministerium geholt. Nun bezweifelte die Bundesregierung die Solidität seiner Arbeit. Regierungssprecher Conrad Ahlers räumte ein, bei Hallers Rechnungen gäbe es „prinzipielle Zweifelsfälle, Absurditäten, und „Fehlrechnungen“.⁸² Wegen seiner Verzögerungstaktik

⁷⁸ Lütjen, Schiller, S. 317.

⁷⁹ Der Spiegel, Nr. 48/25, 22. November 1971, S. 27 f.

⁸⁰ Der Spiegel, Nr. 49/25, 29. November 1971, S. 92.

⁸¹ Der Spiegel, Nr. 8/26, 14. Februar 1972, S. 21 f.

⁸² Die Zeit, Nr. 9/27, 3. März 1972, S. 25.

war Schiller von der Fraktion bereits massiv angegriffen worden. Denn der Fraktion lag noch kein Gesetzentwurf zur Steuerreform vor. Die ZEIT kommentierte: „Der Zorn der Genossen richtet sich freilich vor allem auf Bundeswirtschafts- und Finanzminister Karl Schiller.“⁸³ Schillers verbeamteter Staatssekretär Hans Hermsdorf hatte schon Ende Januar 1972 dem Arbeitskreis öffentliche Finanzwirtschaft der SPD-Fraktion mitgeteilt, dass die Steuerreform vor der Wahl nicht mehr zu verwirklichen sei.⁸⁴ Im Grunde hatte Schiller bei Lage der Dinge das Beste getan, was er in dieser Situation tun konnte, nämlich nichts. Jeder Steuervorschlag aus seinem Ministerium, der auch für die FDP tragfähig und wirtschaftlich vernünftig war, musste zwangsläufig auf die Ablehnung der SPD stoßen und die Erbitterung über ihren Super-Minister noch erhöhen.

Zusammenfassung: Karl Schiller als Superminister

Nach Möllers plötzlichem Rücktritt wurde sein kabinettinterner Rivale Karl Schiller sein Nachfolger. Das Wirtschafts- und das Finanzministerium wurden zu einem „Superministerium“ zusammengeführt. Es war ein politischer Fehler ein solches Machtzentrum zu schaffen, das von einem Einzelnen kaum gesteuert werden konnte, es einem Kabinettsmitglied zu übergeben, der in seiner Partei faktisch keinen Rückhalt besaß und dessen ganze Autorität sich auf das Verhältnis zum Bundeskanzler gründete. Dank Brandts Unterstützung gelang es Schiller sich in der ersten großen Auseinandersetzung 1971 um den Haushalt 1972 durchzusetzen und eine, großzügig bemessene, Obergrenze für den Haushaltszuwachs durchzusetzen. Schillers mangelndes Verhandlungsgeschick zeigte sich dann im Streit über den Mehrwertsteueranteil mit den Bundesländern, die Schiller so sehr vor den Kopf stieß, dass Brandt sich vermittelnd einschalten musste.

Wie wenig Rückhalt Schiller in der SPD besaß, zeigt der Streit um das Steuerkonzept. Weite Teile der SPD-Basis hatten sich von der Wirklichkeit verabschiedet und brachten ihre Utopien in Steuerkonzepten zum Ausdruck. Die gemäßigte Version dieser Umverteilungsvorstellungen, die sich auf dem SPD-Parteitag durchsetzte, war immer noch so radikal, dass sie spätestens am Einspruch des liberalen Koalitionspartners scheitern musste. Zumal die FDP in der Steuerpolitik die Chance erkannte, sich als Kraft der Vernunft zu profilieren. Nicht nur in der Partei, auch im Kabinett war Schiller zunehmend isoliert. Schillers Gegner im Kabinett waren nicht bereit, sich an die vereinbarten Vorgaben zu halten. So stand Schiller Anfang des Jahres vor derselben Situation wie Möller ein Jahr zuvor. Als der Bundeshaushalt im Bundestag wegen der veränderten Mehrheitsverhältnisse keine Mehrheit fand, wollte sich Schiller mit der Opposition einigen. Strauß wollte die Regierung zum finanzpolitischen Offenbarungseid zwingen und Schmidt setzte den Sparvorschlägen des Ministers Widerstand entgegen. Schiller konnten keine konkreten Sparmaßnahmen in den einzelnen Ministerien durchsetzen. Stattdessen einigte sich das

⁸³ Die Zeit, Nr. 5/27, 4. Februar 1972, S. 21.

⁸⁴ Wirtschaftswoche, Nr. 4/26, 28. Januar 1972, S. 10 f.

Kabinett auf eine Erhöhung der globalen Kürzungen. Diese Kürzungen standen jedoch nur auf dem Papier, da es den Ministern selbst überlassen war, die Sparsumme aufzubringen. Da die Minister schon die Auflage der ersten globalen Kürzungen nicht erfüllt hatten, ist es unwahrscheinlich, dass in den nächsten Wochen und Monaten die Forderungen von Schiller erfüllt worden wären. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die verfahrenere Lage zu Schillers Rücktritt geführt hätte, hätte diesen nicht schon vorher die Währungskrise herbeigeführt. Deshalb war die Mehrheit seiner Kabinettskollegen erleichtert, als Schiller bei dieser Gelegenheit zurücktrat, da sein Sturz im Zusammenhang mit den Sparvorgaben in der Öffentlichkeit als finanzpolitischer Offenbarungseid aufgefasst worden wäre.

Helmut Schmidt als Finanzminister

Sehen wir nun, wie es mit der Haushaltspolitik weiterging. In nur zweieinhalb Jahren hatte die Koalition bereits zwei Finanzminister verschlissen. Der letzte machte schließlich sogar zusammen mit Ludwig Erhard Wahlkampf gegen seine eigene Partei. Es war für die Bundesregierung überlebenswichtig bis zu den Wahlen die Haushaltspolitik in ruhige Bahnen zu lenken.

Wie schon Schiller seinem Rivalen Möller ins Finanzministerium gefolgt war, folgte nun wiederum dessen Rivale Helmut Schmidt Schiller auf die Position des Superministers. Schmidt hatte sich während der Auseinandersetzung mit Schiller auf die SPD-Linke zu bewegt, um seinen Rückhalt gegen den ungeliebten Widersacher zu vergrößern. Im Kabinett hatte Schmidt Schiller ganz im Sinne der Linken wegen seiner „übertriebenen Überängstlichkeit“ in Hinblick auf die Entwicklung der Unternehmensgewinne kritisiert. Er hatte sich hinter die DGB-Forderung nach paritätischer Mitbestimmung gestellt und auf dem DGB-Kongress diese als unverzichtbare Voraussetzung für die Entfaltung der demokratischen Grundordnung bezeichnet.⁸⁵ In einem Interview mit dem SPIEGEL am 14. August 1972 erklärte Schmidt, die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik verdiene das Prädikat sozial nur zum Teil. Schmidt erklärte in Hinblick auf die Haushaltsentwicklung: „daß die Ausgaben steigen müssen, daran gibt es überhaupt keinen Zweifel. Die sind gestiegen vom ersten Amtsjahr Adenauers an, und das bleibt so.“ Schmidt trat dafür ein, die Steuern sobald wie möglich zu erhöhen. Der Rückgang des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt sei eine ungesunde Entwicklung, der durch höhere Steuern entgegengetreten werden müsse. Schmidt erklärte: „Wenn man die letzten drei Generationen zurückgeht, haben sich die staatlichen Lenkungsmöglichkeiten des Staates eigentlich immer vermehrt. Es ist anzunehmen, daß sie sich auch in Zukunft vermehren, es ist anzunehmen, daß wir dazu beitragen werden.“⁸⁶

Schon zum Beginn seiner Amtszeit zeigte sich wie wendig Schmidt in seiner Rhetorik und ökonomischen Interpretation war und dass sich hinter dem nach außen getragenen wirtschaftspolitischen Sachverstand im Wesentlichen politisch-pragmatische Motive ver-

⁸⁵ Der Spiegel, Nr. 34/26, 14. August 1972, S. 25 f.

⁸⁶ Der Spiegel, Nr. 34/26, 14. August 1972, S. 27 ff.

bargen. Als Schmidt Finanzminister wurde, verhielt er sich „solider“ als es sein Verhalten als Minister und seine zitierten Äußerungen nahe gelegt hätten. Während Schmidt der Linken verbal Zucker gab, gedachte er jedoch nicht das Langzeitprogramm der SPD in die Tat umzusetzen. Staatssekretär Hermsdorf kündigte an: „Die Leute werden sich wundern, wie volkswirtschaftlich vernünftig und finanzwirtschaftlich solide unsere Finanzplanung sein wird.“ Schmidt hoffte, Schillers Sparziel von 2,5 Milliarden D-Mark zu übertreffen.⁸⁷ Der Haushalt umfasste inzwischen knapp über 109 Milliarden D-Mark. Schmidt hielt an dem Ziel fest, die Neuverschuldung auf sechs Milliarden D-Mark um 1,3 Milliarden D-Mark zu kürzen. Für das Jahr 1973 war ein Budget von 118,6 Milliarden D-Mark vorgesehen.⁸⁸

Noch stärker als der Bund weiteten auch im Jahr 1972 die Länder ihre Ausgaben aus. Während die Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Gemeinden, insgesamt ihre Ausgaben um 11 Prozent im Schnitt steigerten, lag der Zuwachs der Länderhaushalte bei 12,5 Prozent. Der Bund lag im Durchschnitt dieser Entwicklung.⁸⁹ Der Sachverständigenrat stellt fest: „Auch im Jahr 1972 waren die Personalausgaben Hauptursache für die starke Ausgabenausweitung.“⁹⁰ Für das Jahr 1972 galt: „Die Zunahme der Ausgaben des Bundes hielt sich im ganzen Jahr 1972 ungefähr in dem seit April gesteckten Rahmen.“⁹¹

Die zusätzlichen Ausgaben konnten durch die fortgesetzte Einnahmeexplosion finanziert werden, denn die Inflation trieb die Steuereinnahmen in die Höhe. Im Herbst 1971 war mit einem Einnahmezuwachs von sieben Prozent gerechnet worden, mit 12 Prozent zusätzlicher Steuereinnahmen wurden diese Schätzungen erheblich übertroffen.⁹² Die Inflation verhinderte also einen massiven Anstieg der Staatsschulden trotz der erheblichen Ausweitung der Ausgaben. Die Geldentwertung verdeckte die Entstehung struktureller Defizite in den Etats der Gebietskörperschaften. Nicht Staatsschulden, sondern die Inflation war deshalb zu dieser Zeit das zentrale Thema der Finanzpolitik. Im Oktober 1972 lag der Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte um 6,4 Prozent höher als ein Jahr zuvor. Besonders stark waren die Preise für Nahrungsmittel gestiegen, nämlich um 7,9 Prozent. Dienstleistungen um 6,6 Prozent und Wohnungsmieten um 5,5 Prozent.⁹³

Schmidt wollte sich als Macher präsentieren, der die Probleme direkt anging, und legte Ende Oktober 1972 ein Stabilitätsprogramm vor. Es umfasste 15 Punkte und forderte eine Verbesserung des Bundesbankgesetzes und versprach ein langsames Wachstum der Schulden, preiswertere Nahrungsmittel, einen stärkeren staatlichen Rückhalt für Mieter gegenüber überhöhten Mieten, eine Besserung der Überwachung der Preisbindung und eine Begrenzung der Ausweitung der Beamtenstellen im nächsten Jahr. Die Tarifparteien forderte Schmidt zu mehr Mitverantwortung auf und drohte, auf überhöhte Tarifab-

⁸⁷ Der Spiegel, Nr. 35/26, 21. August 1972, S. 27.

⁸⁸ Wirtschaftswoche, Nr. 32/26, 11. August 1972, S. 12f.

⁸⁹ Jahresgutachten, 1972/73, S. 86 ff.

⁹⁰ Jahresgutachten 1972/73, 88.

⁹¹ Monatsberichte, Februar 1973, S. 20.

⁹² Jahresgutachten 1972/73, S. 89.

⁹³ Jahresgutachten 1972/73, S. 66.

schlüsse mit einer Anhebung der Einkommenssteuer zu reagieren.⁹⁴ Von solchen symbolischen Ankündigungen war eine grundsätzliche Wende der Preisentwicklung allerdings nicht zu erwarten.

Nach den Wahlen 1972 wollte die FDP ihr wirtschaftspolitisches Profil zurückgewinnen und machten deshalb den wirtschaftsliberalen Hans Friderichs zum Wirtschaftsminister des zweiten sozialliberalen Kabinetts. Die Ambitionen Genschers auf das Finanzministerium hatte Schmidt brüsk zurückgewiesen: „Die Finanzen können wir doch nicht in die Hände dieses taktischen Quäkers geben.“ Dies war eine Anspielung auf Genschers ausgabefreudige Personalpolitik und die weiche tarifpolitische Linie gegenüber den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes.⁹⁵ Erst im Endstadium der Koalitionsverhandlungen hatten die Liberalen ihren Kandidaten für das Amt des Wirtschaftsministers benannt. In der ersten Dezemberhälfte 1972 hatte Walter Scheel nach einer Fraktionssitzung bei dem rheinland-pfälzischen Staatssekretär Hans Friderichs angerufen und ihm das Wirtschaftsministerium angeboten. Friderichs galt als Angehöriger des rechten Flügels der FDP. Er war 1969 als Staatssekretär nach Mainz gegangen. Friderichs sollte ein liberales Gegengewicht gegen den neuen starken Mann Helmut Schmidt darstellen. Der von der FDP-Führung gewünschte Kontrast zum Koalitionspartner würde deutlich werden. Friderichs lehnte die paritätische Mitbestimmung ab, Schmidt hielt sie für unverzichtbar. Friderichs attackierte „Vollbeschäftigungsapostel“, für Schmidt hingegen war „Stabilität vor allem eine Stabilität der Arbeitsplätze.“⁹⁶

Die erste wichtige Auseinandersetzung, um die Verteilung der Kompetenzen der nun wieder getrennten Ministerien, konnte Schmidt für sich entscheiden. Das wieder entdeckte Interesse an der Wirtschaftspolitik bei den Liberalen kollidierte mit den Ambitionen des SPD-Finanzministers. Freie Demokraten und Teile der SPD wollten während der Koalitionsverhandlungen einen „Schatzkanzler“ Helmut Schmidt verhindern, der die Abteilungen für Konjunktur- und Währungspolitik aus dem Wirtschaftsministerium lösen und ins Finanzministerium eingliedern wollte. Scheel erklärte vor den Kameras, dass sich die Freidemokraten mit einem gestutzten Wirtschaftsressort nicht zufrieden geben würden. Von seinen Gegnern in der Koalition wurde Schmidt als der „zweite Schiller“ und der „rote Strauß“ bezeichnet. Teile der Sozialliberalen hofften jedoch ein starker Finanzminister könnte Ausgaben- und Preiswachstum bremsen. Brandt erklärte: „Schmidt ist der erste Mann der Mannschaft.“⁹⁷ Schmidt übernahm für sein Finanzministerium die wichtigen Referate aus der Abteilung „Geld und Kredit“. Die FDP wurde von der Industrie gedrängt wenigstens die Konjunkturabteilung zu behalten. Schmidt kommentierte dies: „Die FDP wollte die Konjunktur, ich habe nicht darum gekämpft.“ Schmidt beschrieb seine Absicht so: „Die denken und reden, wir haben die Instrumente.“⁹⁸ Der

⁹⁴ Der Spiegel, Nr. 45/26, 30. Oktober 1972, S. 27 f.

⁹⁵ Der Spiegel, Nr. 50/26, 4. Dezember 1972, S. 25 ff.

⁹⁶ Der Spiegel, Nr. 52/27, 18. Dezember 1972, S. 22 f.

⁹⁷ Der Spiegel, Nr. 50/26, 4. Dezember 1972, S. 25 ff.

⁹⁸ Der Spiegel, Nr. 52/27, 18. Dezember 1972, S. 22 f.

Verlust der Geld- und Kreditrefrate ließ dem Wirtschaftsministerium nur geringen Einfluss auf die Konjunkturpolitik.⁹⁹

Brandt hatte Schmidt also weitgehend freie Hand gegeben, die Finanzpolitik zu gestalten. Nachdem der Haushalt 1972 noch weitgehend die Handschrift des im Streit aus dem Amt geschiedenen Karl Schiller getragen hatte, zeichnete von nun an allein Schmidt für die weitere Entwicklung verantwortlich.

Die Bundesbank hielt am Ende des Jahres die Haushaltsentwicklung des Bundes im Jahr 1973 für „noch wenig überschaubar.“ Die Bundesbank rechnete aber mit einer Zunahme der Ausgaben von über 10 Prozent auf 120,4 Milliarden D-Mark.¹⁰⁰ Diesen Gesamtausgaben von 120,4 Milliarden D-Mark, die für 1973 von der Bundesbank erwartet wurden, standen Einnahmen aus Steuern und Gebühren von 116,3 Milliarden D-Mark gegenüber. Das Defizit würde voraussichtlich also etwa knapp vier Milliarden D-Mark betragen. So würde das Defizit unter dem Defizit des Jahres 1972 liegen und die Gesamtschulden des Bundes auf 55 Milliarden D-Mark steigen. Der Verteidigungsetat war weiterhin mit 26,5 Milliarden D-Mark der größte Ausgabenposten. An zweiter Stelle lag der Etat für Arbeit und Soziales mit 22,65 Milliarden D-Mark, gefolgt von Verkehr mit 16,5 Milliarden D-Mark.¹⁰¹

Die Sozialversicherungen erhielten Zuschüsse von zweieinhalb Milliarden D-Mark. Schmidt setzte diesen Haushalt gegen die Mehrforderungen von acht Milliarden D-Mark der Ressorts durch.¹⁰² Nach dem Finanzbericht vom 15. März 1973 würden die Haushalte für Arbeit und Verteidigung mit jeweils 1,1 und 1,3 Milliarden D-Mark wachsen, gefolgt von zusätzlichen 822 Mio. D-Mark. Für das Landwirtschaftsressort.¹⁰³ Nach Schmidts Planung sollten die Ausgaben des Bundes bis 1976 auf 153,8 Milliarden D-Mark ansteigen.¹⁰⁴

Am 20. Juni 1973 wurde der am 13. Februar beschlossene Haushalt und Haushaltsplan vom Bundestag bestätigt.¹⁰⁵ In seiner Rede am 20. Juni vor dem deutschen Bundestag strich Schmidt die Begrenzung des Haushalts auf unter 120,4 Milliarden D-Mark als besondere Leistung heraus. Anders als die Opposition vorausgesagt habe, seien die Ansätze noch um 200 Millionen D-Mark unterschritten worden. Schmidt wies auf die expansiven Haushalte der Länder und Gemeinden hin. Der Finanzminister beurteilte positiv, dass die Sozialleistungen im Bundeshaushalt 34 Milliarden D-Mark betragen und im nächsten Jahr auf 40 Milliarden D-Mark steigen würden. Schmidt lobte die Verdoppelung der Mittel für die „Agrarsozialpolitik“ auf 1,8 Milliarden D-Mark und begrüßte die Zustimmung der Opposition zum Einzelplan des Verteidigungshaushalts, dessen Etat 1970 noch um 2,5 Prozent in den zwei folgenden Jahren aber 12,5 und 13,5 Prozent gestiegen war und in die-

⁹⁹ Der Spiegel, Nr. 53/27, 25. Dezember 1972, S. 20f.

¹⁰⁰ Monatsberichte, Dezember 1972, S. 23.

¹⁰¹ Wirtschaftswoche, Nr. 16/27, 13. April 1973, S. 19.

¹⁰² Die Zeit, Nr. 26/28, 22. Juni 1973, S. 26.

¹⁰³ Finanzbericht 1973, S. 105.

¹⁰⁴ Finanzbericht 1973, S. 126.

¹⁰⁵ Archiv der Gegenwart, S. 18019.

sem Jahr um 4,3 Prozent steigen sollte.¹⁰⁶ Die Inflation sah Schmidt nicht als wesentliches gesellschaftliches Problem an. Er erklärte: „Dann darf ich als Sozialdemokrat dazu sagen, 7,8 Prozent Preissteigerung ist gefährlich, 5 Prozent wäre auch viel; aber auch nur 2 Prozent Arbeitslosigkeit wäre schon schlimmer als 5 Prozent Preissteigerung. Das ist meine wirkliche Meinung.“¹⁰⁷

Am 5. September 1973 beschloss dann die Bundesregierung den Haushaltsentwurf für das kommende Jahr 1974. Nach dieser Planung sollte die Nettokreditaufnahme bis 1977 auf 9,7 Milliarden D-Mark ausweitert werden.¹⁰⁸

Unter dem Einfluss der Ölkrise ab Herbst 1973 kam es zu einer eigentümlichen politischen Konstellation. Gemeinhin ist der Finanzminister darum bemüht, die Ausgaben zu begrenzen und das ganze Kabinett einer nicht besonders populären Haushaltsdisziplin zu unterwerfen. Die keynesianischen Ansätze hielten von einem ausgeglichenen Haushalt wenig, sondern verstanden Finanzpolitik als Instrument der Konjunkturpolitik. Ganz auf dieser Linie bewegte sich Finanzminister Helmut Schmidt. Im Herbst 1973 und Frühjahr 1974 war Schmidt darum bemüht, zusätzliche Mittel bewilligt zu bekommen, um die Konjunktur anzukurbeln. Willy Brandt, der sich mit FDP-Wirtschaftsminister Friderichs absprach, lehnte das jedoch ab. Im Dezember 1973 forderte Schmidt von Brandt in einer Expertise zur Arbeitsplatzsicherung zusätzliche Mittel für Investitionen für die Bauwirtschaft, die Bahn, die Bundeswehr und die Post. Dies entsprach auch der politischen Strategie Schmidts sich die Unterstützung der Gewerkschaften zu sichern. Willy Brandt wies die Forderungen nach zusätzlichen Ausgaben für Investitionen jedoch zurück.¹⁰⁹ Schon ab dem November 1973 versuchte Schmidt den Anstieg der Arbeitslosigkeit durch die Ankurbelung der Konjunktur aufzuhalten. Die Investitionsförderung und die Abschreibungsmöglichkeiten wurden ausgeweitet, ein Sonderprogramm für strukturschwache Regionen und ein Programm für den Mittelstand aufgelegt. In Folge dieser Maßnahmen sollten die Staatsausgaben um 14 Prozent steigen, obwohl das Wirtschaftswachstum nur auf zwei Prozent geschätzt wurde. Schmidt wollte für das Jahr 1974 darauf verzichten, die Mehrausgaben und Mindereinnahmen durch Einsparungen zu decken. Der Vorstandspräsident der Dresdner Bank Jürgen Ponto hatte Schmidt geraten, das Defizit durch Schuldscheine zu decken und Schmidt hatte den Rat angenommen, so dass im März die ersten Schuldscheine ausgegeben wurden.¹¹⁰

In den vergangenen vier Jahren hatte der Bund 6,7 Milliarden D-Mark an Krediten aufgenommen. Für das Jahr 1974 waren Kredite in der Größenordnung von 7,6 Milliarden D-Mark, also mehr als in den letzten vier Jahren zusammen, vorgesehen. Das Volumen des Bundeshaushalts würde voraussichtlich 136 Milliarden D-Mark umfassen. Allein die Mehrausgaben für den Öffentlichen Dienst betrugen eine Milliarde D-Mark und im kommenden Jahr würden die Ausfälle, die durch die Umsetzung der geplanten Steuerreform entstanden, hinzukommen. Diese Ausfälle würden in eine Zeit gleichzeitig sinken-

¹⁰⁶ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Band 83, S. 2692 ff.

¹⁰⁷ Verhandlungen, Band 83, S. 26990.

¹⁰⁸ Archiv der Gegenwart, S. 18240.

¹⁰⁹ Wirtschaftswoche, Nr. 4/29, 18. Januar 1974, S. 16 ff.

¹¹⁰ Die Zeit, Nr. 18/29, 26. April 1974, S. 34.

der Steuereinnahmen fallen. Der stellvertretende Vorsitzende des Haushaltsausschusses Andreas von Bülow glaubte: „Das wird 1975 ganz hart werden“ und Staatssekretär Rainer Offergeld musste sich eingestehen: „Ein Rezept wie das 1975 gemacht wird, hat bis jetzt niemand.“ Von Manfred Schüler wurde der Satz kolportiert: „Wir machen ein paar Milliarden D-Mark mehr Schulden – was soll das schon?“ Auch der SPIEGEL kam zu dem Ergebnis: „Eine höhere Neuverschuldung ist in der Tat, zumindest auf längere Sicht die beste Lösung“ und zitierte den Kieler Nationalökonom Herbert Giersch: „Staatsschulden machen die Bürger reicher, Steuern dagegen machen sie ärmer.“¹¹¹

Die Schuldenquote hatte unter der sozialliberalen Regierung bis dahin sogar abgenommen. 1969 hatte die Schuldenquote 7,5 Prozent des Bruttosozialproduktes betragen, im Jahr 1973 waren es nur 6,6 Prozent. Die Prokopfverschuldung betrug im Jahr 1972 etwa 2800 D-Mark und in den USA waren es 9200 D-Mark.¹¹² Dies war aber nur dadurch möglich gewesen, dass die Inflation und der damit einhergehende Boom genügend Mittel in die Kassen gespült hatte, um die wachsende Ausgabenlast zu bewältigen. Das änderte sich mit dem starken wirtschaftlichen Einbruch im Herbst 1974. Als diese Finanzkrise sichtbar wurde, war Schmidt bereits Bundeskanzler.

Zusammenfassung: Die sozialliberale Haushaltspolitik 1970–1973

Man kann die Haushaltsjahre 1970, 1971, 1972 so zusammenfassen: Diese Haushaltsjahre standen unter dem Vorzeichen eines enormen Wirtschaftsbooms und der Vollbeschäftigung. In dieser Phase hatten es Finanzminister schwer, ihren Haushalt in Ordnung zu halten, da es nicht die Möglichkeit gab, ihre Kabinettskollegen mit dem Hinweis auf die Wirtschaftslage zu disziplinieren. Die Autorität eines Finanzministers hielt nicht länger als die Phase seiner ersten Haushaltsplanung. Sowohl Möller als auch Schiller konnten ihre Haushaltsvorgaben nur durchsetzen, weil sie mit Rücktritt drohten. Sie mussten nach den Beschlüssen aber bald feststellen, dass sich das Kabinett an die Vorgaben nicht hielt. Nach dem Rücktritt von Karl Schiller übernahm Schmidt bis zu den Wahlen 1972 das Superministerium. Nach den Wahlen behielt er das Finanzministerium, das Wirtschaftsministerium übernahm der FDP-Politiker Hans Friedrichs. Schmidt hatte sich verbal sehr stark der Linken angenähert, er hielt Inflation und wachsende Defizite für politisch und wirtschaftlich nicht nur vertretbar, sondern zur Vermeidung der Arbeitslosigkeit sogar für geboten. Im Wahljahr 1972 war Schmidt noch bemüht, den Haushaltsrahmen den Karl Schiller gesetzt hatte, einzuhalten. Das war politisch notwendig, weil im Wahljahr und nach dem Abgang des anerkannten Wirtschaftspolitikers der Koalition der Eindruck aus dem Ruder laufender Staatsfinanzen verhindert werden sollte. Doch schon für das kommende Jahr kündigten sich wachsende Defizite an. Als die Ölkrise die Konjunktur bedrohte, setzte Schmidt auf keynesianische Konjunkturpolitik und deficit spen-

¹¹¹ Der Spiegel, Nr. 19/28, 6. Mai 1974, S. 36 ff.

¹¹² Der Spiegel, Nr. 27/28, 1. Juli 1974, S. 28 ff.

ding. Während Brandt sich Rat beim liberalen Wirtschaftsminister holte und sich davon überzeugen ließ, dass die Ausgabenzuwächse begrenzt werden mussten, hielt Schmidt steigende Defizite nicht nur für eine lässliche Sünde, sondern für eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Schmidt trägt politisch die Hauptverantwortung für den Übergang zu zweistelligen Defiziten im Jahr 1975. Die haushaltspolitischen Grundlagen wurden in Schmidts Verantwortung als Finanzminister gelegt. Insoweit ist es nicht richtig, wenn dem wirtschaftspolitisch unbedarften Willy Brandt ein wirtschaftskompetenter Helmut Schmidt gegenübergestellt wird, der die Fehler des ersten hätte ausbügeln müssen. Schmidt gelang es, das Bild vom Macher und Weltökonom in der öffentlichen Meinung zu verankern, obwohl Schmidt schon in der Frage, die zu seiner Ernennung zum Finanzminister führte, dem Streit um Wechselkursfreigabe oder Devisenbewirtschaftung, falsch gelegen hatte.

Die Devisenkrise und der Kampf um das „Floaten“

Der Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, dem System internationaler am Dollar ausgerichteter Währungsparitäten, fiel in die Zeit der sozialliberalen Regierung. Der Wirtschaftshistoriker Barry Eichengreen kommt zu dem Ergebnis: „Das Ende des internationalen Systems von Bretton Woods 1973 war ein Wendepunkt. Es veränderte die internationale Währungslandschaft, mehr noch als die Wiederherstellung des Goldstandards 1925 oder die Konvertibilität 1958. Seit Zentralbanken und Regierungen vom Vorhandensein des Instruments wußten, das unter dem Namen Geld- und Kreditpolitik bekannt werden sollte, waren stabile Wechselkurse ihr vorrangiges Ziel gewesen. Die Geld- und Kreditpolitik wurde eingesetzt, um den Wechselkurs zu stützen, Kriegszeiten, Perioden des Wiederaufbaus und der Depression ausgenommen. 1973 wurde die Politik von diesen Fesseln befreit. Die Wechselkurse konnten frei floaten.“¹¹³

Hier erfolgt eine kurze Darstellung des Systems von Bretton Woods und es werden in groben Linien die Ereignisse skizziert, die zu seinem Zusammenbruch geführt haben. Das Grundproblem fester Wechselkurse liegt darin, dass die Parität niemals genau der Bewertung der Märkte entspricht. Bewertet der Markt eine Währung als unterbewertet, fließen der Zentralbank ausländische Devisen zu, die im Verhältnis zu der unterbewerteten Währung als überbewertet gelten. Diese Devisenzuflüsse erhöhen den inflationären Druck. Um die Zuflüsse zu bremsen oder zum Versiegen zu bringen, muss eine neue Parität gefunden werden, das heißt entsprechend der Bewertung der Märkte auf- oder abgewertet werden. Da im Laufe der sechziger Jahre die Mobilität des Kapitals immer größer wurde, auch bedingt durch die Verbesserung der Telekommunikation und der EDV, war die Währungspolitik kaum noch in der Lage auf das Verhalten der internationalen Finanzmärkte in angemessener Weise zu reagieren.¹¹⁴ Diese Entwicklung entzog dem Weltwährungssystem das Fundament, auf dem es fast drei Jahrzehnte gestanden hatte.

¹¹³ Barry Eichengreen: Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems, Berlin 2000, S. 183.

¹¹⁴ Eichengreen, Euro, S. 184f.

Am 1. Juli 1944 hatten sich Delegationen aus 45 Staaten in Bretton Woods getroffen, einem Kurort, der einer ganzen Epoche der Weltwirtschaft seinen Namen geben sollte.¹¹⁵ Unter Führung der USA wurde ein Weltwährungssystem errichtet, das auf festen Wechselkursen mit einer geringen Schwankungsbreite von einem Prozent nach oben und unten beruhte. Die internationale Leitwährung dieses Systems wurde der US-Dollar, der in einem festgelegten Verhältnis in Gold konvertierbar war. Das Handelsbilanzdefizit der Europäer in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg bewies, dass die Parität zum Dollar zu hoch angesetzt war. Deshalb wurden im Jahr 1949 die europäischen Währungen im Schnitt um dreißig Prozent abgewertet.¹¹⁶

Im Laufe der fünfziger Jahre fand die so genannte Dollarknappheit dann ein Ende. 1956 übertraf der private Kapitaltransfer aus den Vereinigten Staaten nach Europa die staatlichen Abflüsse.¹¹⁷ In den folgenden Jahren drehte sich der ursprüngliche Trend um und die Amerikaner bauten gegenüber den Europäern Defizite auf, so dass Dollarliquidität in die europäischen Staaten abfloss und dort zum Wachstum der Dollarreserven und zu inflationären Tendenzen führte.¹¹⁸ Im Jahr 1960 überstiegen die ausländischen Verpflichtungen, Währungsreserven bei Bedarf in Gold zu tauschen erstmals die amerikanischen Goldreserven.¹¹⁹ Die amerikanischen Auslandsverbindlichkeiten nahmen in den sechziger Jahren weiter zu und die Goldvorräte nahmen weiter ab. Dies schadete dem Vertrauen der europäischen Regierungen in die langfristige Wertbeständigkeit des Dollar. Die meisten europäischen Regierungen wollten der Stabilität des Systems nicht schaden. Die USA konnten sich aber nicht darauf verlassen, dass alle dem Dollar die Treue halten würden. Frankreich begann seit Mitte der 60 Jahre verstärkt von der Möglichkeit Dollar von den Amerikanern in Gold umzutauschen zu lassen, Gebrauch zu machen.¹²⁰ Hinzu kam, dass der Goldpreis auf dem freien Markt auf über 40 Dollar kletterte, während die USA weiterhin verpflichtet war, diese für den Preis von 35 Dollar umzutauschen. Dies erhöhte den Anreiz ausländischer Regierungen, sich von der amerikanischen Zentralbank Reservegold zu beschaffen.¹²¹ Die Regierung Nixon schloss darauf hin das „Goldfenster“ und hob die Verpflichtung auf, den offiziellen Besitzern von Dollar, diese in Gold zu 35 Dollar je Feinunze umzutauschen. Warenimporte in die USA wurden mit einem Zoll von 10 Prozent belegt. Mit dieser Maßnahme sollten die anderen Staaten zu einer Aufwertung veranlasst werden.¹²²

Zuvor waren es die Ungleichgewichte innerhalb Europas, die der Bundesrepublik Schwierigkeiten bereitet hatten. Im Herbst 1968 verlor der Franc auf den Märkten an Vertrauen und Liquidität floss aus dem schwachen Franc in die starke D-Mark ab.¹²³ Hatten schon

¹¹⁵ James, Harold: Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997, S. 59.

¹¹⁶ Eichengreen, Euro, S. 138 f.

¹¹⁷ James, Rambouillet, S. 10 3f.

¹¹⁸ James, Rambouillet, S. 120 f.

¹¹⁹ Eichengreen, Euro, S. 160.

¹²⁰ James, Rambouillet, S. 129.

¹²¹ Eichengreen, Euro, S. 169.

¹²² Eichengreen, Euro, S. 178 f.

¹²³ Otmar Emminger, D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten, Stuttgart 1986, S. 140 ff.

die Ungleichgewichte innerhalb Europas den Druck zur Aufwertung auf die Bundesrepublik erhöht, so besaßen die globalen Ungleichgewichte eine ungleich größere währungspolitische Sprengkraft. Mit dem Beginn der siebziger Jahre trat das Verhältnis von D-Mark zum Dollar in den Vordergrund. Die deutsche Währung entwickelte sich zum „Gegenpol“ des Dollar und war damit erheblich von den Kapitalbewegungen, die die Schwäche des Dollar in Folge des Vietnamkrieges verursachte, betroffen.¹²⁴ Erst mit dem endgültigen Zusammenbruch und dem Ende fester Paritäten im Jahr 1973 wurde die Bundesrepublik von dieser Bürde befreit.

Die Phase zwischen 1968 und 1973 kann man als eine Phase des Übergangs begreifen, in der zwar die wachsenden Probleme nicht mehr zu verkennen waren, auf der anderen Seite die politischen Widerstände gegen eine grundsätzliche Neuordnung des Weltwährungssystems sehr groß waren. Diese Widerstände brachen erst durch die Gewalt des Faktischen zusammen.

Dieser Übergang war in der Bundesrepublik eng mit dem Machtkampf der zwei führenden Persönlichkeiten im Kabinett Brandt, Schiller und Schmidt, verbunden. Der eine sollte diesen Machtkampf gewinnen, der andere aber in der Sache Recht behalten. Mit dem Beginn der siebziger Jahre bildete sich bei vielen Wirtschaftswissenschaftlern ein Konsens darüber, dass das internationale Wechselkurssystem mehr Flexibilität benötigte. Die Meinung, dass die Währungen frei floaten sollten, wurde von Milton Friedman vertreten, der damals mit seinen Standpunkten noch als extremer Außenseiter galt.¹²⁵ Diese Außenseiterposition eignete sich der sozialdemokratische Wirtschaftsminister unter dem Eindruck wachsender Devisenzuflüsse und rasanter Preissteigerungen an, als er feststellen musste, dass alle Korrekturen nicht zu dem gewünschten Ergebnis führten. Schiller isolierte sich aber mit dieser Position in der politischen Landschaft. Die Aufwertungsfrage war die Schicksalsfrage in der Karriere von Karl Schiller. Der Streit um die Aufwertung in der Großen Koalition machte die Wahlen 1969 zu „Schiller-Wahlen“ und der Streit im sozialliberalen Kabinett über die Freigabe der Wechselkurse, die einer faktischen Aufwertung gleichkam, beendete Schillers Karriere als Politiker.

Bis zum Februar 1969 hatte Schiller selbst noch eine Veränderung der Währungsparität abgelehnt. Doch Anfang März 1969 teilte Schiller seinen Mitarbeitern im Wirtschaftsministerium mit, dass er beabsichtige, Bundeskanzler Kiesinger eine Aufwertung der D-Mark vorzuschlagen. Am 17. März schlug Schiller Kiesinger die Aufwertung der D-Mark vor. Schiller hatte den Vizepräsidenten der Bundesbank Otmar Emminger hinzugebeten, der ebenfalls für die Aufwertung plädierte. Schiller drang mit seinem Anliegen aber nicht durch. Am 2. Mai 1969 empfahl Schiller Kiesinger erneut die Aufwertung und er ging so weit zu erklären, dass er anderenfalls die Verantwortung nicht tragen könne, die ihm durch das Stabilitätsgesetz auferlegt sei.¹²⁶ Drei Tage nach dem Brief traf der Bundeskanzler Wirtschaftsminister Schiller, Finanzminister Strauß und Bundesbankpräsident Blessing. Der Wirtschaftsminister und der Bundesbankpräsident setzten sich für die

¹²⁴ Emminger, D-Mark, S. 172 ff.

¹²⁵ James, Rambouillet, S. 135.

¹²⁶ Lütjen, Schiller, S. 254 f.

Aufwertung ein, Strauß war strikt dagegen. Nach einem Treffen der Aufwertungsgegner im Kanzleramt am 7. Mai 1969, zu denen Hanns Martin Schleyer, Hermann Josef Abs und Fritz Berg zählten, entschied Kiesinger, Schillers Vorschlag in der Kabinettsitzung am 9. Mai 1969 scheitern zu lassen. Kiesinger stellte in dieser Sitzung ohne namentliche Abstimmung fest, dass die Bundesregierung die Aufwertung mehrheitlich ablehnte. Dies war Schillers erste wirkliche Niederlage als Wirtschaftsminister.¹²⁷

Auch in der SPD fand Schillers Kurs zunächst keine positive Resonanz. Der spätere Finanzminister Alex Möller, der damals stellvertretender Fraktionschef der SPD war, hatte Kiesinger vor der entscheidenden Kabinettsitzung am 9. Mai sogar ein Argumentationspapier gegen die Aufwertung zukommen lassen. Möllers Haltung belastete das Verhältnis zu Schiller nachhaltig. Die Sozialdemokraten sahen mit Sorge, dass sich ihr Wirtschaftsminister gegen die Mehrheitsmeinung der deutschen Bevölkerung stellte. In einer Umfrage vor der Kabinettsitzung hatten sich 87 Prozent der Befragten gegen die Aufwertung ausgesprochen.¹²⁸ Die politische Gesamtlage war für eine Aufwertungs politik also denkbar ungünstig, als sich Schiller zu einem bemerkenswerten Alleingang entschied.

Dieser politische Alleingang Schillers war wider alle Wahrscheinlichkeit erfolgreich, trug dazu bei der Kanzlerschaft Kiesingers ein Ende zu setzen und ebnete den Weg zur sozial-liberalen Koalition. Hatte Schiller zum Beginn der Auseinandersetzung nur die Experten des Sachverständigenrates, der Bundesbank und der meisten Wirtschaftsforschungsinstitute auf seiner Seite, so gelang es Schiller im Wahlkampf 1969 auch die Bevölkerung von der Richtigkeit seines Standpunktes zu überzeugen. Sein Biograph Lütjen schreibt: „Am Ende hatte Schiller etwas Erstaunliches geleistet: Innerhalb weniger Monate hatte er die öffentliche Meinung umgedreht. Die Mehrheit der Deutschen hielt eine Aufwertung plötzlich für dringend notwendig. Karl Schiller wurde mit weitem Abstand vor Franz Josef Strauß am ehesten zugetraut, die Stabilität der Deutschen Mark zu gewährleisten. Und in Schillers Windschatten hatten die Sozialdemokraten eine höhere Wirtschaftskompetenz zugesprochen bekommen als die Union.“¹²⁹

Nach den Wahlen kam es zu einer für die Währungspolitik wichtigen personellen Weichenstellung: Karl Klasen wurde der Nachfolger von Bundesbankpräsident Karl Blessing, der seit 1958 Bundesbankpräsident gewesen war. Als Karl Schiller Klasen zu diesem Amt verhalf, konnte er noch nicht ahnen, dass dieser die zentrale Rolle bei seinem Sturz spielen würde. Klasen galt als Vertreter der Großbanken und war Sozialdemokrat. Der Schlusssatz in Klasens Einführungsrede war: „Eine Inflation wird es in der Bundesrepublik nicht geben.“ Klasen setzte in seiner Ansprache insoweit einen anderen Schwerpunkt als sein Vorgänger, als er den Zuhörern eröffnete, ihm sei das Thema Arbeitslosigkeit ebenso wichtig wie das Thema Inflation. Daher wurde Klasen eine größere Toleranz gegenüber Preissteigerungen als seinem Vorgänger unterstellt. Klasen signalisierte auch eine größere Nähe zu den Interessen der Gewerkschaften. Er sagte über sie: „Sie müssen die soziale

¹²⁷ Lütjen, Schiller, S. 256f.

¹²⁸ Lütjen, Schiller, S. 259.

¹²⁹ Lütjen, Schiller, S. 268.

Symmetrie im Auge behalten und auf das durch die Knappheit der Arbeitskräfte gestiegene Selbstbewusstsein ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen.“¹³⁰

Klasen folgte der damals modernen und populären Sichtweise, dass die Arbeitslosigkeit durch die Inkaufnahme von Inflation gesenkt werden könnte. Von der Auffassung, dass die Stabilität der Währung einen Wert an sich darstellt, war Klasen im Gegensatz zu Otmar Emminger, dem Experten der Bundesbank für internationale Währungsfragen, zu diesem Zeitpunkt nicht überzeugt. David Marsh kommt zu der Einschätzung, dass im Falle eines erneuten Wahlsieges der CDU/CSU nicht Klasen, sondern Emminger Nachfolger von Blessing geworden wäre. Durch die Schiller-Wahl und die Inthronisierung von Klasen musste sich Emminger mit der Position des Vizepräsidenten begnügen.¹³¹ Dies ist eine Ironie der Geschichte, weil Emminger inhaltlich viel näher beim neuen Wirtschaftsminister stand und ein überzeugter Anhänger der Politik war, zu der Schiller sich Schritt für Schritt durchrang, der Aufwertung der D-Mark und der Freigabe der Wechselkurse. Diese Politik führte schließlich zu Schillers Sturz durch die Interaktion von Bundesbankpräsident Karl Klasen mit Schillers Gegnern im Kabinett. Emminger, dessen Vater 1923/24 Reichsjustizminister gewesen war, gehörte zusammen mit Heinrich Irmiler zu der Minderheit im Direktorium der Bundesbank, die die Hauptursache der Preissteigerung in der „importierten Inflation“ sahen und die Aufwertung der D-Mark für das einzig wirksame Mittel gegen die inflationären Tendenzen hielt.¹³² Nach eigener Aussage war Emminger im März 1969 einer der ersten, die von der Sinnesänderung Schillers, dass dieser auf Aufwertungs-Kurs gegangen war, erfahren hatte. Emminger und Schiller waren sich damals und später über die Lage einig.¹³³

Wie sich bald zeigte, war die von Schiller gegen massive politische Widerstände durchgesetzte Aufwertung nicht der Abschluss, sondern nur eine Etappe auf dem Weg zur Bewältigung der Währungskrise, die in massiven Devisenzuflüssen und steigenden Inflationsraten ihren Ausdruck fand. Als die neue Bundesregierung im Herbst 1969 das Steuer übernahm, war bereits eine Lohn-Preis-Spirale in Gang gekommen, die in den nächsten Jahren außer Kontrolle geriet und den sozialdemokratischen Wirtschaftsminister unvorbereitet traf. Die Grundlage für den Preisauftrieb wurde bereits im Oktober 1969 durch die hohen Lohnsteigerungen gelegt. Die Konsequenz war, dass 1970 die Lohnkosten je Produktionseinheit um 13 Prozent anstiegen. Das war die höchste Lohnsteigerung der letzten dreißig Jahre. Emminger stellt in seinen Erinnerungen fest: „In der Rückschau kann es kaum einen Zweifel geben, dass die Welle der „wilden“ Streiks im September 1969 und die dadurch in Gang gebrachte jahrelange Lohnkostenexplosion der Hauptgrund für die äußerst unbefriedigende Preisentwicklung in der Bundesrepublik zu Beginn der siebziger Jahre war. Die „wilden“ Streiks aber wären im Herbst 1969 kaum ausgebrochen, wenn durch eine rechtzeitige Aufwertung die deutsche Geldpolitik handlungsfähig geworden wäre und der Wirtschaftsüberhitzung ab Anfang oder Frühjahr 1969 Einhalt geboten hätte.“¹³⁴

¹³⁰ Der Volkswirt, Nr. 3/24, 16. Januar 1970, S. 14.

¹³¹ David Marsh, Die Bundesbank. Geschäfte mit der Macht, München 1992, S. 250.

¹³² Marsh, Bundesbank, S. 240.

¹³³ Emminger, D-Mark, S. 152.

¹³⁴ Emminger, D-Mark, S. 166.

Vizepräsident Emminger wollte dieser Entwicklung „Einhalt“ gebieten, was zu diesem Zeitpunkt jedoch aufgrund der Zwänge des internationalen Währungsgefüges nicht möglich und aufgrund des Kurses des neuen Bundesbankpräsidenten nicht durchsetzbar war. Emmingers Stunde sollte erst 1973 kommen, als das System von Bretton-Woods endgültig zusammenbrach. Zu diesem Zeitpunkt schwenkte auch Klagen auf seine Linie ein. Die „D-Mark gab im Frühjahr 1973 die fixe Währungsparität zum Dollar auf und koppelte sich durch Floaten gegenüber dem Dollar vom internationalen Inflationsgeleitzug ab.“¹³⁵ Bis dahin erschütterten eine Reihe schlimmer Devisenkrisen die Währungspolitik und das prominenteste politische Opfer dieser Erschütterungen war Karl Schiller.

Der Sachverständigenrat beurteilte die Aufwertung der D-Mark im Herbst 1969, wie zu erwarten, positiv: „Die Änderung der D-Mark-Parität Ende Oktober 1969 hat die Chancen in diesem Konjunkturzyklus mehr Preisstabilität als in den beiden vorangegangenen zu erzielen, weiter verbessert.“¹³⁶ Schiller rechnete damit, dass die D-Mark-Aufwertung ausreichen würde, um mit den Tendenzen der Preissteigerung fertig zu werden. Doch Schillers Kalkulation, der Preisauftrieb sei damit rasch in den Griff zu bekommen, erwies sich als falsch. Als Schiller die neuen Zahlen für den Dezember 1969 erhielt, zeigte er sich laut der Aussage von Otto Schlecht ungläubig und bezweifelte die Richtigkeit der Zahlen. Da die Richtigkeit der Zahlen aber nicht zu bestreiten war, suchte Schiller die Erklärung bei illegalen Preisabsprachen der Unternehmen.¹³⁷

Anfang Dezember 1969 hatte das Berliner Kartellamt festgestellt, dass in den letzten neun Wochen 56 Markenartikelhersteller insgesamt 7404 Preiserhöhungen in der Größenordnung zwischen einem und 28 Prozent angemeldet hatten. Schleswig-Holsteins Statistisches Landesamt meldete: „Auf dem Nahrungsmittelsektor haben sich die meisten Preise für Fleisch, Fleischwaren, Fisch, Käse, Brot und Backwaren erhöht. (...) Ferner zogen die Preise für Matratzen, Bettzeug, Metallwaren und Dienstleistungen des Handwerks an.“ Schiller wies die Kartellbehörde darauf hin an, die Missbrauchsaufsicht zu verstärken. Die Sozialdemokraten waren durch diese überraschende Entwicklung so verunsichert, dass sich sogar zeitweise die krude Verschwörungstheorie ausbreitete, die CDU treibe über ihren Wirtschaftsrat die Preissteigerung an, um der Regierung zu schaden.¹³⁸ Im Frühjahr 1970 betrieb Schiller eine offizielle Preissenkungskampagne. In Anzeigen, die in Boulevard- und Provinzzeitungen geschaltet wurden, verkündete Schiller den Erfolg der D-Mark-Aufwertung und versprach billigere Lebensmittel.¹³⁹

Die Unsicherheit, die Suche nach Schuldigen in der Wirtschaft oder gar bei der CDU/CSU und der Vorstoß mit dem Kartellamt und einzelnen Kampagnen zeigt, dass das Ausmaß der kommenden Entwicklung und der globale Hintergrund der Liquiditätszuflüsse in dieser Zeit noch nicht verstanden worden waren. Es sollte für die sozialliberale Bundesregierung ein sehr harter Lernprozess werden.

¹³⁵ Emminger, D-Mark, S. 165.

¹³⁶ Jahresgutachten 1969/70, S. 54.

¹³⁷ Lütjen, Schiller, S. 281.

¹³⁸ Der Spiegel, Nr. 50/23, 8. Dezember 1969, S. 30 ff.

¹³⁹ Der Spiegel, Nr. 7/24, 9. Februar 1970, S. 30 f.

In den Koalitionsbesprechungen am 15. Februar 1970 schlug der Wirtschaftsminister dem Kabinett vor, um den Preisauftrieb zu dämpfen, die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zu senken und einen Lohnzuschlag von 10 Prozent zu erheben, um die Kaufkraft abzuschöpfen. Dieser Zuschlag sollte dann nach Schillers Vorschlag zum 1. Juli 1971 zurückgezahlt werden. Dies widersprach aber der Ankündigung, die Brandt in seiner Regierungserklärung gemacht hatte, nämlich die Steuern zu senken. Auch im Hinblick auf die im Juni bevorstehenden Landtagswahlen beschloss das Kabinett, eine Diskussion über Steuererhöhungen zu vermeiden.¹⁴⁰ Das Kabinett machte Schiller die Auflage, dass er in seiner Bundestagsrede zum Jahreswirtschaftsbericht nur erklären dürfe, dass „bei exzessiven Verhaltensweisen von Marktpartnern bei der Preispolitik“ Aufschläge auf die Lohn und Einkommensteuer erwogen würden.¹⁴¹ Schon nach diesem Konflikt im Februar 1970 dachte Schiller ernsthaft über Rücktritt nach. Schiller formulierte einen Brief an Brandt, in dem er erklärte, er könne unter diesen Umständen die Verantwortung nicht übernehmen. Schiller schickte diesen Brief jedoch nicht ab.¹⁴²

Auch eine Umsetzung von Schillers Vorschlägen hätte nichts daran ändern können, dass sich die D-Mark 1970 zum „Gegenpol“ des schwächer werdenden Dollar entwickelte, so dass die Bundesrepublik einen großen Teil des wachsenden Dollarumlaufs aufnehmen musste. Seit Anfang 1970 hatte die amerikanische Geldpolitik zur Konjunkturstützung auf eine Politik fallender Zinsen gesetzt. Das schwächte den Dollar im Vergleich zur D-Mark, was den Liquiditätsabfluss verstärkte. Diese zusätzlichen Dollarzuflüsse verursachten in der Bundesrepublik mit 22,5 Milliarden D-Mark den bis dahin höchsten Devisenzufluss. Die Netto-Währungsreserven der Bundesbank wuchsen als Folge dieser Entwicklung von 26 Milliarden D-Mark zu Beginn des Jahres 1970 bis Ende Mai 1971 auf 68 Milliarden D-Mark an. Dem gegenüber betrug die Summe, die in der Bundesrepublik durch die Mindestreservepolitik der Bundesbank und von der Bundesregierung durch die Konjunkturausgleichsrücklage und den Konjunkturzuschlag stillgelegt wurden, zusammen nur 24 Milliarden D-Mark.¹⁴³ Emminger konstatiert: „Nicht mehr die deutschen Währungsbehörden, sondern die von der amerikanischen Kreditpolitik ausgehenden liquiditätspolitischen Wechselbäder sowie das spekulative Hin und Her der vagabundierenden Dollar-Massen entschieden in diesem Zeitraum weitgehend über die Geldversorgung der deutschen Volkswirtschaft und damit auch über Erfolg und Misserfolg der deutschen Stabilitätspolitik.“¹⁴⁴

Anfang Mai 1971, nach einem Jahr enormer Devisenzuflüsse, wurde Schiller von Wirtschaftsforschungsinstituten darüber informiert, dass sie sich in ihrem Gutachten zur Frühjahrskonjunktur für eine Freigabe des Wechselkurses aussprechen würden. Am Montag den 3. Mai 1971 sprach sich Schiller in der Sitzung des SPD-Fraktionsvorstandes ebenfalls für die Freigabe aus. Die Dringlichkeit dieser Maßnahme zeigte sich schon am nächsten Tag, als vier Milliarden Dollar in die Bundesrepublik flossen. Am darauf fol-

¹⁴⁰ Lütjen, Schiller, S. 282.

¹⁴¹ Der Spiegel, Nr. 9/24, 23. Februar 1970, S. 31 f.

¹⁴² Lütjen, Schiller, S. 282.

¹⁴³ Emminger, D-Mark, S. 173 f.

¹⁴⁴ Emminger, D-Mark, S. 174.

genden Tag waren es allein eine Milliarde Dollar in den ersten vierzig Minuten nach der Öffnung der Devisenbörsen, bis die Bundesbank um 10 Uhr 30 den Ankauf von Dollar stoppte und die Devisenbörsen wenig später schlossen. Bis dahin hatte Brandt die Diskussion ohne großes Interesse verfolgt. Unter dem Eindruck der immensen Devisenzuflüsse mussten dringend Gegenmaßnahmen beschlossen werden. Brandt kündigte deshalb vor der SPD-Fraktion einen nationalen Alleingang an. In der Nacht nach der Schließung der Devisenbörsen kamen Brandt, Ehmke, Schiller, Möller, Schmidt, Leber, Scheel und Genscher zusammen und entschieden sich für die Freigabe. Damit hatte sich Brandt in dem Streit zwischen Schiller und Bundesbankpräsident Klasen, der sich für Devisenkontrollen aussprach, für Schiller entschieden.¹⁴⁵ Die Wirtschaftsverbände standen in dieser Frage auf der Seite von Karl Klasen. Der BDI erklärte, die Aufwertung würde, „die ohnehin schwierige Ertragslage der Unternehmen zusätzlich belasten.“ Daher votierten auch sie für Devisenkontrollen als Alternative zum Floaten.¹⁴⁶

Man kann Brandt hoch anrechnen, dass er in dieser Auseinandersetzung grundsätzlich seinem Wirtschaftsminister die Treue hielt, auch wenn die Bundesbank und Wirtschaftsverbände und Teile der SPD sich gegen Schillers Kurs stellten.

Bundesbankpräsident Klasen fühlte sich durch den Beschluss, den Schiller mit Brandts Unterstützung durchgesetzt hatte, brüskiert und fand den Beschluss „persönlich einfach skandalös.“ Rücktrittsspekulationen ließ Klasen jedoch dementieren und gab gegenüber Bundeskanzler und Wirtschaftsminister nach. Schiller brauchte Klasens Kooperation, denn aus dem Bundesbankgesetz von 1957 ging nicht hervor, ob die Regierung oder die Bundesbank im Fall freier Wechselkurse für die Eingriffe zuständig war. Schiller wollte die Bundesbank dazu veranlassen, aus ihren Reserven Dollar zu verkaufen, um den Kurs der D-Mark gegenüber dem Dollar zu erhöhen. Schillers Ziel war ein Aufwertungssatz von 5,2 Prozent der D-Mark gegenüber dem Dollar. Nach einer fünfstündigen Sondersitzung konnte Schiller verkünden: „Es gibt keinen Zweifel daran, dass uns die Bundesbank unterstützen wird.“ Die Bundesbank werde im Einvernehmen mit der Bundesregierung Interventionen am Devisenmarkt vornehmen, „falls sie notwendig sein sollten.“¹⁴⁷

Der Umtauschkurs des Dollar pendelte sich gegenüber der D-Mark auf dem Niveau von 3,50 D-Mark ein. Schiller bestand darauf, erst dann wieder zu einem festen Wechselkurs zurückzukehren, wenn ein elastisches Währungssystem im europäischen Rahmen geschaffen worden war. Nach Tagungen der EWG-Minister sollte ein Gipfeltreffen im Juli 1971 in Bonn zwischen Pompidou und Brandt einen europäischen Kompromiss herbeiführen.¹⁴⁸ Auf einer fünfstündigen Dampferfahrt auf dem Rhein wurde über das Währungsproblem gesprochen. Doch Brandt folgte den Instruktionen seines Superministers, der vermeiden wollte ein genaues Datum für die Rückkehr zu Parität zu nennen.¹⁴⁹ Schillers harte Linie in der Frage des Wechselkurses gegenüber den Verbündeten und gegenüber den innenpolitischen Einwänden trug ihm die harsche Kritik des Kabinetts

¹⁴⁵ Der Spiegel, Nr. 20/25, 10. Mai 1971, S. 19ff.

¹⁴⁶ Wirtschaftswoche/Der Volkswirt, 20/25, 14. Mai 1971, S. 12ff.

¹⁴⁷ Der Spiegel, Nr. 22/25, 24. Mai 1971, S. 23f.

¹⁴⁸ Der Spiegel, Nr. 28/25, 5. Juli 1971, S. 25.

¹⁴⁹ Der Spiegel, Nr. 29/25, 12. Juli 1971, S. 27.

ein. Während Schiller auf Erholungsreise in das Mexikanische Acapulco fuhr, musste sein Staatssekretär Johann Baptist Schöllhorn im Kabinett die Kritik der Minister über sich ergehen lassen.¹⁵⁰ Im Kabinett herrschte einhellig die Meinung vor, dass die Bundesrepublik möglichst bald zu festen Wechselkursen zurückkehren sollte. Scheel und Schmidt warfen Schiller vor, er gefährde mit seiner Wechselkurspolitik die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik.¹⁵¹

Hinzu kam, dass keine schnellen Erfolge bei den Preissteigerungen zu erwarten waren, weil das Abebben der Inflation nur über längere Zeiträume zu erwarten war. Die inflationäre Entwicklung lief daher im Laufe des Jahres 1971 ungebremsst weiter. Im Herbst erreichte die Preissteigerungsrate mit 5,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr einen neuen Rekord. Schiller versuchte deshalb die Erwartungen zu dämpfen: „Wir sollten uns nicht der Illusion hingeben, dass wir von heute auf morgen die Preisstabilität im strengen Sinne erreichen werden.“ Schiller äußerte aber die Hoffnung, dass „wir im Laufe des Jahres 1972 zu erträglichen Verhältnissen kommen.“¹⁵² Die Preissteigerungen waren für die Sparer schmerzhaft, da die Inflationsrate nicht mehr durch die Zinsen auf die 200 Milliarden D-Mark umfassenden Spareinlagen aufgefangen werden konnte. Der Substanzverlust an Kaufkraft wurde für die Sparer auf ganze 10 Milliarden D-Mark geschätzt.¹⁵³

Das Floaten dauerte bis zum Dezember 1971, als im Rahmen des Smithsonian Agreements neue Wechselkursrelationen zwischen den wichtigen Währungen vereinbart wurden. Die Freigabe der Wechselkurse durch die Bundesrepublik lenkte den Dollarstrom auf andere Staaten, vor allem Japan, um. Während die Bundesrepublik auf das ganze Jahr 1971 gerechnet 4,5 Milliarden Dollar aufnehmen musste, hatte Japan einen Reservezugang von 10 Milliarden Dollar zu verzeichnen.¹⁵⁴ Das Ergebnis der Gespräche in Washington im Dezember 1971 war die Abwertung des Dollar im Durchschnitt um 10 Prozent. Es war Schiller, der sich als erster auf eine konkrete Aufwertung von 13,57 Prozent festlegte, und damit die Blockade der Gespräche aufbrach. Japan legte sich auf eine Aufwertung von fast 17 Prozent fest. Karl Schiller charakterisierte die Atmosphäre der Konferenz als die eines „Teppichhandels.“ Präsident Nixon nannte das Washingtoner Abkommen vollmundig, den „Abschluss des bedeutungsvollsten monetären Abkommens der Weltgeschichte.“¹⁵⁵ Die Neuordnung der Wechselkurse in Washington konnte das System nicht stabilisieren, da die USA nicht bereit waren, die neue Parität durch eine entsprechende Stabilitätspolitik zu sichern. In den letzten Monaten des Jahres 1971 und zu Beginn des Jahres 1972 lockerten die USA ihre Geldpolitik, um konjunkturellen Rückschlägen entgegenzuwirken. Emminger wies gegenüber der Federal Reserve auf die Besorgnis von deutscher Seite hin, stieß aber bei den Verantwortlichen auf taube Ohren.¹⁵⁶ Er zog daraus für sich die

¹⁵⁰ Der Spiegel, Nr. 42/25, 11. Oktober 1971, S. 28f.

¹⁵¹ Der Spiegel, Nr. 43/25, 18. Oktober 1971, S. 29f.

¹⁵² Die Zeit, Nr. 42/26, 15. Oktober 1971, S. 25.

¹⁵³ Die Zeit, Nr. 47/26, 19. November 1971, S. 25.

¹⁵⁴ Emminger, D-Mark, S. 175f.

¹⁵⁵ James, Rambouillet, S. 146–148.

¹⁵⁶ Emminger, D-Mark, S. 214.

Schlussfolgerung, „daß in dieser neuen weltwirtschaftlichen Umgebung gegenüber dem Dollar nur ein Floaten möglich ist.“¹⁵⁷

Etwa ein halbes Jahr nach der Einigung in Washington war Großbritannien gezwungen, nach einer Woche voller Währungsturbulenzen den Wechselkurs des Pfundes freizugeben. Schiller lobte diese Entscheidung: „Das ist ein Fortschritt gegenüber früheren Tendenzen bestehende Dinge gegen Märkte zu verteidigen.“ In der letzten Aprilwoche hatte die Bundesbank Pfund im Wert von zwei Milliarden D-Mark aufkaufen müssen.¹⁵⁸

Klasen wollte einen erneuten Alleingang Schillers und eine weitere Aufwertung der D-Mark verhindern. Deshalb wollte er der Spekulationswelle mit Devisenbewirtschaftung auf der Grundlage des Paragraphen 23 des Außenwirtschaftsgesetzes begegnen. Schillers Sprecher Dieter Vogel erklärte, dass selbst der Einsatz von 5000 zusätzlichen Zollbeamten nicht ausreichen würde, die Devisenkontrolle durchzusetzen.¹⁵⁹ Schiller hatte die Dynamik der Entwicklung, die von Klasen angestoßen wurde und schließlich der Anlass zu seinem Sturz wurde, unterschätzt. Schiller wurde von Dieter Hiss, seinen Ministerialdirektor für Geld und Kredit vor den Absichten des Bundesbankpräsidenten gewarnt. Schiller erklärte jedoch in der Rückschau, er habe sich nicht vorstellen können, dass die Bundesbank zu solch dirigistischen Maßnahmen greifen wollte.¹⁶⁰ Schiller beabsichtigte stattdessen, das Bardepotgesetz zu verschärfen. Das Gesetz sah vor, dass ein Unternehmen einen Teil des im Ausland geborgten Geldes zinslos bei der Bundesbank hinterlegen musste. Da diese Maßnahme Kredite aus dem Ausland verteuerte, erhoffte sich Schiller dadurch einen Rückgang der Devisenzuflüsse.¹⁶¹

Noch am 26. Juni 1972 waren Schiller und Klasen gemeinsam auf der Währungskonferenz in Luxemburg gewesen. Beide nahmen denselben Flug zurück nach Bonn, doch Klasen hatte Schiller keinen Hinweis darauf gegeben, dass er bei der nächsten Kabinettsitzung Devisenkontrollen vorschlagen würde. Bei der Kabinettsitzung zwei Tage später am 28. Juni plädierte Schiller für die Bardepots und eine Vereinbarung über ein gemeinsames Floaten mit den anderen EWG-Staaten. Auf Schillers Beitrag antwortete Klasen. Er äußerte das gemeinsame Floaten sei wegen des Widerstandes der Franzosen gegen eine faktische Aufwertung der D-Mark nicht realistisch. Nach Schillers Darstellung hatte Klasen dann einen fertigen Antrag auf die Anwendung des Artikels 23 vorgelegt. Als Schiller auf diesen Verstoß gegen die Geschäftsordnung hinwies, habe Brandt dies damit zurückgewiesen, auch andere Kabinettsmitglieder hätten sich den Vorschlag des Bundesbankpräsidenten zu eigen gemacht. Von entscheidender Bedeutung für Klasens Triumph gegen den einstigen Freund und heutigen Rivalen war seine Erklärung, er könne die nächsten Monate „Ruhe an der Währungsfront“ garantieren. Bis zur Bundestagswahl, so konnte das Kabinett Brandt hoffen, war das Problem damit vom Tisch.¹⁶² Schiller zog sich ins Kanzlerzimmer zurück und verschärfte dort seinen Entwurf für die Änderung des Bardepot-Gesetzes. Während dessen

¹⁵⁷ Emminger, D-Mark, S. 215.

¹⁵⁸ Der Spiegel, Nr. 27/26, 1. Mai 1972, S. 78f.

¹⁵⁹ Der Spiegel, Nr. 28/26, 3. Juli 1972, S. 19ff.

¹⁶⁰ Lütjen, Schiller, S. 338.

¹⁶¹ Die Zeit, Nr. 27/27, 7. Juli 1972, S. 2.

¹⁶² Lütjen, Schiller, S. 339.

ließ sich Klasen von Brandt und Scheel versichern, dass die Parität der D-Mark erhalten werde und das Kabinett keine Änderung beschließen würde, ohne Klasen zu konsultieren. Bei einem darauf folgenden Vieraugen-Gespräch zwischen Schiller und Klasen kam es zu keinem Kompromiss. Daraufhin vertagte Brandt die Sitzung. Auf der nächsten Kabinettsitzung trugen Schiller und Klasen ihre Vorschläge, die Verschärfung des Bardepotgesetzes und die Anwendung des Artikels 23, noch einmal vor. Schiller begründete seine Ablehnung des Klasen-Vorschlages und schlug zwei getrennte Abstimmungen vor, eine über die Verschärfung des Bardepot-Gesetzes und eines über den Vorschlag von Bundesbankpräsident Klasen. Schillers Vorschlag wurde einstimmig angenommen, Klasens Vorschlag wurde ebenfalls angenommen mit Schillers Gegenstimme. Zuvor hatte Innenminister Genscher noch versucht, Schiller zur Stimmenthaltung zu bewegen. Schiller versprach die Umsetzung des Beschlusses und einige Kabinettsmitglieder hielten die Krise damit für überwunden.¹⁶³

Mit der Annahme von Schillers Bardepot-Gesetz wollte das Kabinett Schiller einen symbolischen Erfolg lassen, um nicht den Eindruck zu erwecken, es wolle Schiller loswerden. Genau das wurde aber von den Gegnern Schillers im Kabinett, wenn nicht beabsichtigt, so doch billigend in Kauf genommen. Regierungssprecher Conrad Ahlers resümierte später: „Die Aufwertungsmüdigkeit im Kabinett war so groß wie die Schiller-Müdigkeit.“ Die Spitze der Schillergegner im Kabinett hatte Helmut Schmidt angeführt, dem der „Stabilitäts-Apostel“ schon lange ein Dorn im Auge war. Ehmke hatte an dem Abend erklärt: „So billig werden wir Karl niemals mehr los.“¹⁶⁴

Die letztere Bemerkung ist insoweit treffend, als das tatsächlich ein wahrscheinlicher Abgang des Finanzministers über die bevorstehenden Haushaltsgespräche einen unzweifelhaft größeren politischen Schaden für die Koalition bedeutet hätte, als sein Rücktritt über ein währungspolitisches Problem, das nur wenige Menschen verstanden. In seinem Rücktrittsgesuch erklärte Schiller richtig: „Ich kann das Ergebnis der Kabinettsitzung vom 29. Juni nur als eine Demonstration gegen den Wirtschafts- und Finanzminister werten.“¹⁶⁵ Schiller trat als Ergebnis eines Streits zurück, in dem er die Argumente auf seiner Seite hatte. Die schrieb: „Was immer man Schiller vorwirft, er praktiziert das, was die Mehrheit der Konjunkturtheoretiker denkt. Und es gibt keinen Kritiker der „herrschenden Lehre“, der ein anderes politisch praktikables Rezept hätte.“¹⁶⁶

Angesichts des kommenden Wahlkampfes versuchte Schillers Nachfolger im Amt des Wirtschafts- und Finanzministers, Helmut Schmidt, Kontinuität zu demonstrieren. Schmidt versicherte „unmissverständlich“ nach seiner Übernahme des Doppelministeriums für Wirtschaft und Finanzen, dass er den Kurs seiner Vorgänger fortsetzen werde.¹⁶⁷ Die ZEIT glaubte allerdings: „Kontinuität in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist schon deshalb nicht zu erwarten, weil Helmut Schmidt im Kabinett auch in der Sache ein entschiedener Gegner seines Amtsvorgängers war.“¹⁶⁸

¹⁶³ Die Zeit, Nr. 27/27, 7. Juli 1972, S. 21.

¹⁶⁴ Lütjen, Schiller, S. 340.

¹⁶⁵ Der Spiegel, Nr. 29/26, 10. Juli 1972, S. 19 ff.

¹⁶⁶ Wirtschaftswoche, Nr. 27/26, 7. Juli 1972, S. 12 ff.

¹⁶⁷ Die Zeit, Nr. 28/27, 14. Juli 1972, S. 4.

¹⁶⁸ Die Zeit, Nr. 28/28, 14. Juli 1972, S. 25.

Bundesbankpräsident Klasen und Helmut Schmidt kannten sich schon seit den fünfziger Jahren. Schmidt hatte die Verbitterung von Klasen über das Verhalten Schillers für seine Zwecke genutzt. Klasen beklagte sich über Schiller, kein Bundesbankpräsident sei so wenig gefragt worden wie er. Schmidt war so klug gewesen, den Schulterschluss mit dem Bundesbankpräsidenten zu suchen. Karl Klasen, der Schmidt mit seinem Putsch quasi in sein Amt gebracht hatte, wurde zum häufigen Begleiter des neuen Finanzministers.¹⁶⁹

Das Duo arbeitete zwar gut zusammen, war aber außer Stande das Problem auf andere Weise zu lösen, als ihr gemeinsamer Gegner, der geschasste Wirtschafts- und Finanzminister Karl Schiller. Ihr gemeinsamer Ansatz, die Devisenzuflüsse durch Kontrollen zu stoppen, erwies sich als zahnlos. Der von Ihnen unter diesem Vorwand gestürzte Schiller behielt recht, die Devisenbewirtschaftung konnte die Devisenzuflüsse nicht verhindern. Schon in den ersten Tagen, nachdem die Verordnung in Kraft getreten war und damit der Verkauf festverzinslicher Wertpapiere an Ausländer genehmigungspflichtig wurde, strömten in einer neuen Spekulationswelle 700 Millionen Dollar in die Reserven der Bundesbank. Die eingeführten Kontrollmaßnahmen hatten die Spekulationslust sogar noch verstärkt, da dies auf den internationalen Devisenmärkten als Hinweis darauf gewertet wurde, dass die Deutsche Mark gegenüber dem Dollar zu niedrig bewertet war. Die Anleger spekulierten nun auf eine erneute Aufwertung der D-Mark. Die Kontrollen erschwerten darüber hinaus die Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften, da ein Viertel der deutschen Anleihen im Ausland abgesetzt wurden.¹⁷⁰

Das Glück war den beiden jedoch vorerst hold. Ab Mitte Juli 1972 beruhigte sich die Lage auf dem internationalen Devisenmarkt und bis zum Ende des Jahres wurde die Bundesregierung von weiteren schweren Währungskrisen verschont, was angesichts der Neuwahlen eine große Entlastung war. Durch den Zinsanstieg in den USA wurde die Bundesrepublik von Devisenzuflüssen entlastet und der Dollar erreichte Anfang 1973 wieder die offizielle Parität.¹⁷¹

Doch das große Finale stand unmittelbar bevor. Der Bundesbank flossen zwischen dem 2. und dem 9. Februar 1973 sechs Milliarden Dollar im Wert von 20 Milliarden D-Mark zu. Zu Beginn der Woche hatte Emminger im Finanzministerium angerufen, um das Ministerium zu informieren, dass die Bundesbank schon vor der Eröffnung der Devisenbörse 550 Millionen Dollar zur Stützung ankaufen musste, und forderte deshalb die Schließung der Devisenbörsen. Schmidt lehnte dies kategorisch ab und sicherte sich die Unterstützung von Brandt. Im Kanzleramt trat ein Krisenstab zusammen. Schmidt verkündete schließlich mit der Rückendeckung des Kanzlers, die Bundesregierung habe nicht die Absicht „sich in ihren Entschlüssen drängen zu lassen, von einer internationalen Spekulation.“ Ein Freigeben oder Floaten gegenüber dem Dollar käme für die Bundesregierung nicht in Betracht. Allein am 9. Februar 1973, einem Freitag, musste die Bundesbank zwei Milliarden Dollar aufkaufen. Das war die größte Summe, die bis dahin je von einem Land an einem einzigen Tag aufgekauft worden war. Zu diesem Zeitpunkt holte Staatssekretär Pöhl schon

¹⁶⁹ Der Spiegel, Nr. 42/26, 9. Oktober 1972, S. 26 ff.

¹⁷⁰ Der Spiegel, Nr. 29/26, 10. Juli 1972, S. 27 ff.

¹⁷¹ Emminger, S. 224 f.

Meinungsbilder aus anderen EWG-Staaten zu einem möglichen gemeinsamen Floaten ein. Als Schmidt weitere Devisenkontrollen durchsetzte, brachen die westdeutschen Aktienkurse ein. Das Kabinett stellte sich trotz der offensichtlichen Unzulänglichkeit dieser Politik hinter Helmut Schmidt, wie vermutet wurde auch, um nicht Schiller nachträglich ins Recht zu setzten. Dieser verglich gegenüber der Presse seinen einstigen Schüler und ungeliebten Nachfolger mit Kurt Georg Kiesinger, der an seinem Widerstand gegen die Aufwertung gescheitert war. Schmidt geriet trotz des Vertrauens des Kabinetts immer stärker unter Druck. Die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute und die Experten seines eigenen Ministeriums rieten ihm zur Freigabe der Wechselkurse.¹⁷²

Doch noch konnte Schmidt seinen Kurs halten. Schmidt hatte Emminger ausgestochen, der den erkrankten Bundesbankpräsident Klasen vertrat. Hinter Emmingers Rücken hatte Schmidt jeden Tag mit Klasen telefoniert. Da Bahr Schmidt schon im Dezember 1972 darüber informiert hatte, dass die Amerikaner die Abwertung in Erwägung zogen, glaubte Schmidt die Aufwertung der D-Mark verhindern zu können. Als Präsident Nixon den Dollar abwertete und die zweite große Währungskrise der sozialliberalen Koalition abgewendet schien, stand Schmidt als strahlender Sieger da, der die Nerven behalten hatte. Vor der SPD-Bundestagsfraktion erklärte Schmidt: „Wir wollten vor aller Welt klarstellen, dass die deutsche Bundesregierung nicht bei jeder Währungskrise als erstes ihre eigene Währung preisgibt.“ Die Fraktion reagierte mit „stürmischen Ovationen.“ Die Frankfurter Rundschau lobte Schmidt daraufhin als „eisernen Schatzkanzler“ und die Süddeutsche als „Krisenmanager“ und „Großmeister im Währungsschach.“ Der SPIEGEL blieb skeptisch: „Weil Schmidt nicht floaten wollte, verpaßte er die Chance, endlich wirksam Stabilitätspolitik betreiben zu können.“¹⁷³ Schmidt erklärte dagegen gegenüber dem SPIEGEL, man dürfe die Währungspolitik nicht zur Dienstmagd der Stabilitätspolitik machen.¹⁷⁴

Schmidts Triumph dauerte nur etwas mehr als zwei Wochen. Diese zwei Wochen waren nicht mehr als die Ruhe vor dem Sturm. Denn der US-Finanzminister Shulz war nicht bereit, Anstrengungen zur Stabilisierung der neuen Parität nach der Abwertung zu unternehmen. Schmidts diesbezügliche Telefonanrufe ließ Shulz unbeantwortet. Zu diesem Zeitpunkt hatte selbst der IWF bereits resigniert und das System paritätischer Wechselkurse abgeschrieben. Der IWF kam zu dem Schluss: „falls die Krise zu weitverbreitetem Floaten führt, sollte dem nicht entgegengewirkt werden.“ Am 1. März brach der Sturm auf den internationalen Devisenmärkten los und die Bundesbank musste an einem einzigen Tag die sagenhafte Summe von Devisen im Wert von 8 Milliarden D-Mark aufnehmen. Das Ende von Bretton Woods stand unmittelbar bevor.¹⁷⁵ An diesem denkwürdigen 1. März 1973 informierte Otmar Emminger die Regierung telefonisch über die neue Spekulationswelle. Diese neue Spekulationswelle traf Schmidt unvorbereitet. Er selbst war im Krankenhaus und sein Staatssekretär Pöhl im Urlaub.¹⁷⁶ Am 2. März 1973 stellte

¹⁷² Der Spiegel, Nr. 7/27, 12. Februar 1973, S. 19 ff.

¹⁷³ Der Spiegel, Nr. 8/27, 19. Februar 1973, S. 17 ff.

¹⁷⁴ Der Spiegel, Nr. 8/27, 19. Februar 1973, S. 18.

¹⁷⁵ James, Rambouillet, S. 152.

¹⁷⁶ Der Spiegel, Nr. 10/27, 5. März 1973, S. 19 f.

die Bundesbank die Dollar-Stützung zur festen Parität ein.¹⁷⁷ In nur vier Wochen hatte die Bundesrepublik etwa für 26 Milliarden D-Mark Dollars aufgekauft.¹⁷⁸

Die Währungen von acht europäischen Ländern, von Frankreich, Dänemark, Schweden, Norwegen, der Benelux-Staaten und der Bundesrepublik wurden schließlich gleichzeitig freigegeben. Die Wechselkurse der acht Staaten durften um 2,25 Prozent voneinander abweichen. Als Vorleistung für das Gemeinschafts-Floaten hatte die Bundesrepublik vor der Freigabe um drei Prozent aufgewertet. Pöhl glaubte: „Das war das beste Ergebnis, das man sich überhaupt denken kann.“ So konnten nach 15-tägiger Schließung die Devisenbörsen wieder geöffnet werden.¹⁷⁹ Dieser Kompromiss half Schmidt das Gesicht zu wahren. Gegenüber dem SPIEGEL erklärte er nun, er sei nicht grundsätzlich gegen eine Aufwertung gewesen, sondern er habe nur den Alleingang der Bundesrepublik verhindern wollen.¹⁸⁰

Emminger stellt in seinen Erinnerungen fest, dass der Übergang zum Floaten nicht die Folge einer mehr oder weniger rationalen Entscheidung einer Regierung gewesen war, sondern durch die „Ereignisse aufgezwungen“ worden war. Es sei einfach ein „Akt der Notwehr“ gewesen, der die Bundesrepublik dazu zwang, die D-Mark vom Dollar zu entkoppeln.¹⁸¹ Emminger kann in seinen Memoiren seine Genugtuung über das Einlenken von Helmut Schmidt, an dessen Widerstand gegen das Floaten Schiller gescheitert war, nicht verbergen. Emminger schreibt: „Nun setzte Schmidt – freilich mit einer „Verspätung von einigen Milliarden Dollar“ – das Programm Schiller-Emminger in die Tat um!“¹⁸² Somit kann Schillers Biograph berechtigt konstatieren: „Immerhin blieb Schiller der Trost, dass er vor der Geschichte in vielem Recht behalten sollte. Das galt zunächst für den konkreten Anlass seines Rücktritts. 1973 sollte das System der festen Wechselkurse endgültig zusammenbrechen. Die Devisenkontrollen waren in der Tat völlig unzureichend und man ging, wie von Schiller in den Tagen des 28. und 29. Juni gefordert, wieder zum Floaten über. Pikanterweise wurde Schiller später von Susanne Schmidt, der Tochter seines Nachfolgers, in seiner Ansicht bestätigt: In ihrer Promotion kam sie zu dem Schluss, dass die Freigabe der Wechselkurse bereits früher geboten gewesen wäre.“¹⁸³

Für die Geldpolitik hatte das Floaten zwei sehr konkrete Konsequenzen, die Emminger so beschreibt: „Im Laufe des Jahres 1973 gelang es uns, durch eine allerdings fast brutale Restriktionspolitik die Geldschwemme in der Binnenwirtschaft aus den vorangegangenen Dollarkrisen zu beseitigen. Dadurch konnten wir uns bereits ab Mitte 1973 vom internationalen Inflationsgeleitzug deutlich abkoppeln, trotz der erneuten Belastung, die Ende 1973 durch die Ölpreisexplosion von außen kam. (...) Der Übergang zum Floaten eröffnete uns nach Beseitigung der Geldschwemme endlich auch die Möglichkeit, ab Ende 1974 zu einer echten, im Voraus programmierten Geldmengensteuerung überzugehen.“¹⁸⁴

¹⁷⁷ Emminger, D-Mark, S. 243.

¹⁷⁸ Der Spiegel, Nr. 11/27, 12. März 1973, S. 22 f.

¹⁷⁹ Der Spiegel, Nr. 12/27, 19. März 1973, S. 22 f.

¹⁸⁰ Der Spiegel, Nr. 12/27, 19. März 1973, S. 23.

¹⁸¹ Emminger, D-Mark, S. 251.

¹⁸² Emminger, D-Mark, S. 245.

¹⁸³ Lütjen, Schiller, S. 348.

¹⁸⁴ Emminger, D-Mark, S. 254.

Zusammenfassung: Währungspolitik 1970–1973

Das zentrale wirtschaftspolitische Problem in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition war weder die Arbeitslosigkeit noch die Verschuldung, sondern die „importierte Inflation.“ Bretton Woods beruhte auf einem System fester Wechselkurse. Dies schuf gegenseitige Abhängigkeiten. Die Geldpolitik eines Staates wirkte sich auf die anderen Partnerstaaten aus. Die Finanzströme flossen aus Währungen, die der Markt als überbewertet ansah in Währungen, die als unterbewertet galten. Dies schuf einen Druck, die Parität entsprechend anzupassen. In den sechziger Jahren standen die Ungleichgewichte innerhalb Europas im Mittelpunkt der Bemühungen um die Währungsanpassung. Die Ausweitung der Liquidität des Dollarraumes seit Anfang der sechziger Jahre und beschleunigt durch den Vietnamkrieg zu massiven Liquiditätszuflüssen in die Bundesrepublik, da die D-Mark sich zum Gegenpart des Dollar entwickelte.

Schiller hatte fast im Alleingang nach den Wahlen 1969 eine Aufwertung der D-Mark durchgesetzt und glaubte damit das Problem gelöst zu haben. Aber die Schwierigkeiten begannen erst. Es dauerte eine Weile, bis er den Zusammenhang zwischen den Wechselkursen des Dollar und der D-Mark und der neuen Dimension der Inflation seit 1970 erkannt hatte. Diese Erkenntnis machte ihn zu einem Befürworter der Freigabe der Wechselkurse, um zu einem marktgerechten Verhältnis der D-Mark gegenüber den anderen Währungen zu kommen. Diese Politik wurde aber von wenigen verstanden und stieß aus denselben Gründen auf Widerstand wie schon die erste Aufwertung. Bundesbankpräsident Klasen war ein vehementer Gegner der Freigabe. Er befürwortete stattdessen die Devisenbewirtschaftung. Schiller konnte sich auf Bundeskanzler Willy Brandt stützen, der Schiller den Rücken stärkte. Die Frustration über Schiller und seine Währungspolitik nahm aber zu. Bundesbankpräsident Klasen war ein Gegner der Wechselkursfreigabe und der Aufwertung. Er und Schillers Gegenspieler im Kabinett Helmut Schmidt setzte auf Devisenbewirtschaftung, um die Dollarzuflüsse zu stoppen. Angesicht der bevorstehenden Bundestagswahl schien dem Kabinett Klasens Versprechen mit der Devisenbewirtschaftung „Ruhe an der Währungsfront“ zu schaffen, eine vielversprechende Alternative zu Schillers Aufwertungskurs. Da Schiller Kabinett und SPD ohnehin zum Ärgernis geworden war und auch Brandt ihm nicht länger Rückhalt gab, besaß Schiller keine Möglichkeit mehr, diese Entscheidung zu verhindern und musste zurücktreten. Schillers Nachfolger als Finanzminister Helmut Schmidt hatte ein gutes Verhältnis zum Bundesbankpräsidenten aufgebaut. Ihr Ansatz die internationalen Ungleichgewichte durch Regulierungen beizukommen, war jedoch zum Scheitern verurteilt. Als im Frühjahr 1973 trotz verschiedener Versuche, das System zu stabilisieren, Bretton Woods endgültig zusammenbrach, zeigte sich, dass Schiller recht behalten hatte.

Das Ende der festen Wechselkurse gab der Bundesbank die Möglichkeit eine eigenständige Stabilitätspolitik zu formulieren und sich vom internationalen Inflationszug abzukoppeln. Inzwischen hatten sich jedoch die Regierungen und die Tarifparteien an steigende Inflationsraten als Rahmenbedingung für ihre finanz- und lohnpolitischen Planungen gewöhnt. Als die Bundesbank ernst machte und den Preisauftrieb stoppte, mussten sich die

Regierung und die Arbeitnehmervertreter mit den ersten Folgen ihrer Fehlkalkulation, steigenden Arbeitslosenzahlen und hohen Defiziten, auseinandersetzen, wie an späterer Stelle beschrieben wird. Doch bevor wir auf den Zusammenhang zwischen Geld-, Lohnpolitik nach dem Zusammenbruch von Bretton Woods 1973 zurückkommen, sollen erst noch die sozialpolitischen Entwicklungen wie die Rentenreform und die konzertierte Aktion in den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition verfolgt werden.

Die Rentenreform 1972

Die Renten- und Sozialpolitik der Bundesregierung wurden bis zur Bundestagswahl 1976 von Walter Arendt bestimmt. Arendt war gelernter Bergmann und von 1964 an Vorsitzender der IG Bergbau und seit 1968 Vorstandsmitglied der SPD. Als Vorsitzender der Bergarbeitergewerkschaft hatte er die Herabsetzung der Altersgrenze für die Beschäftigten auf 55 Jahre durchgesetzt sowie einen Mindesturlaub von vier Wochen. Er gehörte zu den politischen Unterstützern bei der Schaffung der Ruhrkohle AG. Mit der Berufung Arendts, der dem Sozialexperten der SPD-Fraktion Ernst Schellenberg vorgezogen worden war, wollte die neue Bundesregierung den DGB in die Regierungsarbeit einbeziehen. Arendts zweiter Mann bei der IG Bergbau Heinz Oskar Vetter wurde Vorsitzender des DGB.¹⁸⁵ Mit diesem Rückhalt schien Arendt der geeignete Mann, die von den Sozialdemokraten anvisierte Rentenreform durchzusetzen. Das große Projekt der SPD hieß in der Rentenpolitik „Flexible Altersgrenze. Willy Brandt sagte in seiner Regierungserklärung: „Die Bundesregierung wird im Laufe der Legislaturperioden schrittweise den Abbau der festen Altersgrenze prüfen und sich bemühen, sie durch ein Gesetz über die flexible Altersgrenze zu ersetzen. Die gesetzliche Rentenversicherung soll für weitere Gesellschaftsgruppen geöffnet werden.“¹⁸⁶

Die Unionsopposition wollte die Regierung ausmanövrieren, indem sie die SPD in der Rentenpolitik links überholte. Stoltenberg, Katzer und Stücklen einigten sich auf einen Fahrplan für das Jahr 1970. Sie beabsichtigten, sich auf die Sozialpolitik zu konzentrieren. Ein zentrales politisches Ziel war die Öffnung der Rentenversicherung für die Selbstständigen.¹⁸⁷ Katzer musste für diesen Linkskurs nur die Linie fortführen, die er selbst bereits als Arbeitsminister vertreten hatte. Katzer hatte in seinem letzten Amtsjahr das erste Sozialbudget vorgelegt und das Gesetz zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und das Arbeitsförderungsgesetz durchgesetzt.¹⁸⁸ Immerhin hatte Katzer zur Vorsorge eine strategische Planungsreserve für die Rentenversicherung angelegt und den Rentenbeitragssatz zum 1. Januar 1973 von 17 auf 18 Prozent erhöht.¹⁸⁹ Katzer war 1965 als Nachfolger von Theodor Blank Arbeitsminister geworden. Seine politische Hausmacht lag im Rheinland und bei den Sozialausschüssen. Allerdings waren nur 5,5 Prozent der 290 000

¹⁸⁵ Der Volkswirt, Nr. 9/24, 27. Februar 1970, S. 19 f.

¹⁸⁶ Archiv der Gegenwart, S. 15009.

¹⁸⁷ Der Volkswirt, Nr. 9/24, 27. Februar 1970, S. 19 f.

¹⁸⁸ Der Volkswirt, Nr. 9/24, 27. Februar 1970, S. 19 f.

¹⁸⁹ Der Spiegel, Nr. 5/26, 24. Januar 1972, S. 19 f.