

Alexander Nützenadel

Stunde der Ökonomen

Wissenschaft, Politik und Expertenkultur
in der Bundesrepublik 1949–1974

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Band XXX

≡book

Vandenhoeck & Ruprecht

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 166

V&R

Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft

Herausgegeben von
Helmut Berding, Jürgen Kocka, Paul Nolte,
Hans-Peter Ullmann, Hans-Ulrich Wehler

Band 166
Alexander Nützenadel
Stunde der Ökonomen

Vandenhoeck & Ruprecht
in Göttingen

Stunde der Ökonomen

Wissenschaft, Politik und Expertenkultur
in der Bundesrepublik 1949–1974

von

Alexander Nützenadel

Vandenhoeck & Ruprecht
in Göttingen

Umschlagabbildung:
Bundestagssitzung vom 11. Mai 1971: Debatte zur Währungsstabilität,
Rede des Bundesministers für Wirtschaft, Karl Schiller.
© Presse- und Informationsamt der
Bundesregierung (Bundesbildstelle),
Foto: Detlef Gräfinholt.

Für Friederike, Felix und Leonard

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 3-525-35149-6

Gedruckt mit Unterstützung der Alexander von Humboldt-Stiftung und der
Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung für Geisteswissenschaften
in Ingelheim am Rhein.

© 2005, Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen. www.v-r.de
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk
noch seine Teile dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages
öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies gilt auch bei einer
entsprechenden Nutzung für Lehr- und Unterrichtszwecke.

Printed in Germany.

Umschlag: Groothuis, Lohfert, Consorten, Hamburg.

Satz: Text & Form, Garbsen.

Druck und Bindung: Hubert & Co., Göttingen
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung	11
Erster Teil: Laboratorien der Wirtschaft	25
I. Nationalökonomie auf neuen Wegen	25
1. Der lange Schatten der Historischen Schule	27
2. Denken in Ordnungen. Die Freiburger Schule und der Ordoliberalismus	33
3. Die Rezeption der Neoklassik und die Anfänge der modernen Volkswirtschaftslehre	44
4. »New Economics«: Keynesianismus und Neoklassische Synthese	51
II. Wachstum und Konjunktur	63
1. Erbe und Auftrag: Die »Große Krise« im politischen Diskurs nach 1945	64
2. Konjunktur- oder Wachstumszyklus?	72
3. Von der Finanzwirtschaftslehre zur »Fiscal Theory«	81
III. »Am Röntgenschirm der Volkswirtschaft«	90
1. Der Aufstieg der empirischen Wirtschaftsforschung	92
2. Nachholende Modernisierung: Die Einführung der Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung	99
3. Der Blick in die Zukunft	108

Zweiter Teil: Verwissenschaftlichung der Politik	123
IV. Nationalökonomien als Politikberater	123
V. Das Erbe Weimars: Die Debatte um den Bundeswirtschaftsrat	136
1. Der Weimarer Reichswirtschaftsrat als Vorbild?	136
2. Wirtschaftsdemokratie oder »Verbändeparlament«?	139
3. Das Scheitern des korporatistischen Beratungsmodells	146
VI. Experten, Öffentlichkeit und Politik: der Sachverständigenrat	152
1. Ein deutscher »Council of Economic Advisors«	152
2. Politische Widerstände und neue Koalitionen	154
3. Die Diskursmacht der Wissenschaft	164
 Dritter Teil: Zwischen Kaltem Krieg und Europäischer Integration	 175
VII. »Kompetitive Koexistenz«. Die Auseinandersetzung mit der sozialistischen Planwirtschaft	177
1. Wie schnell wächst die DDR-Wirtschaft?	179
2. Annäherung im Wandel? Die Konvergenzdebatte in den sechziger Jahren	187
3. Politik ohne Ideologie. Kybernetik, Systemtheorie und Planungssteuerung in Ost und West	197
VIII. Europäische Integration und gaullistische Herausforderung	205
1. Müller-Armack und das »Europäische Konjunkturboard«	206
2. Welches Wirtschaftsmodell in Europa? Die Auseinander- setzung mit der französischen »Planification«	214
3. Robert Marjolin und die Offensive der EWG-Kommission	222
4. Konflikt und Integration	228
 Vierter Teil: Die Globalsteuerung der Wirtschaft	 233
IX. Unzählbare Konjunktur 1955–1960	234
1. Von Marx zum Markt: Die SPD als wirtschaftspolitische Reformpartei	234
2. Konflikt als Lernprozess: Adenauer, Erhard und die »Gürzenich-Affäre«	244
3. Die Konjunktur im Visier der Politik	264

X.	Die »Zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft« 1960–1966	279
1.	Ende der Nachkriegszeit?	279
2.	»Ewige Hochkonjunktur und kommandiertes Wachstum«: Die Debatte über das Stabilitätsgesetz	283
3.	Die Rezession von 1966/67 und das Ende der Ära Erhard	295
4.	Von Erhard zu Schiller – eine wirtschaftspolitische Zäsur?	303
XI.	Im »magischen Viereck« 1967–1969	307
1.	Die »Magna Charta« des Keynesianismus	308
2.	Konzertierte Aktion – ein neuer »contrat social«?	316
3.	Die Konjunkturprogramme von 1967/68 und Schillers »Aufschwung nach Maß«	321
4.	Die Planung der Zukunft	328
5.	Brüchiger Konsens: Das Scheitern der Konzertierten Aktion und die Aufwertungskrise 1969	336
XII.	Ausblick: Globalsteuerung in der Krise 1970–1974	344
	Resümee	353
	Abkürzungen	363
	Quellen- und Literaturverzeichnis	365
	Register	416

Vorwort

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um die überarbeitete Fassung meiner Habilitationsschrift, die im Sommersemester 2004 von der Philosophischen Fakultät der Universität zu Köln angenommen wurde. Ohne die tatkräftige Hilfe zahlreicher Personen und Institutionen wäre die Anfertigung dieser Arbeit nicht möglich gewesen. Mein herzlicher Dank geht zuerst an Wolfgang Schieder: für seine langjährige Förderung, die anregende Atmosphäre im Umkreis seines Lehrstuhls und für die außerordentlich günstigen Arbeitsbedingungen während meiner Kölner Assistentenjahre. Gleichermäßen danken möchte ich Margit Szöllösi-Janze, die mich nach ihrer Berufung an die Universität zu Köln in jeder erdenklichen Weise unterstützt hat. Die Studie verdankt ihr mehr, als sie selbst zugeben würde.

Ein Feodor-Lynen-Stipendium der Alexander von Humboldt-Stiftung ermöglichte mir einen 18-monatigen Forschungsaufenthalt an der Columbia University in New York. Es war ein Privileg, in dem spannenden intellektuellen Umfeld dieser Universität arbeiten zu dürfen. Besonderen Dank schulde ich meinem Gastgeber Volker Berghahn, der dafür sorgte, dass die Zeit in New York ebenso angenehm wie produktiv war. Gerne erinnere ich mich an die Gespräche, die wir während langer Spaziergänge am Hudson River führten.

Hans-Peter Ullmann hat das Manuskript für die Aufnahme in die »Kritischen Studien« empfohlen und – wie auch die anderen Herausgeber der Reihe – wertvolle Hinweise für seine Überarbeitung gegeben. Ebenfalls zu Dank verpflichtet bin ich den Gutachtern der Habilitationskommission Wolfgang Schieder, Margit Szöllösi-Janze, Toni Pierenkemper und Volker Neuhaus.

Olaf Bartz, Thomas Horstmann, Jörg Huwer, Boris Loheide, Detlev Mares, Alfred Reckendrees, Desiree Schauz und Christoph Strupp haben das Manuskript sorgsam und kritisch gelesen. Von ihren Hinweisen und Verbesserungsvorschlägen hat der Text sehr profitiert! Die Alexander von Humboldt-Stiftung und die Geschwister Boehringer Ingelheim Stiftung haben die Veröffentlichung der Studie durch einen großzügigen Druckkostenzuschuss möglich gemacht.

Die letzten Korrekturen für die Drucklegung des Manuskriptes erfolgten während eines Aufenthaltes am Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences. Nirgendwo anders lässt es sich konzentrierter arbeiten als hinter den Dünen von Wassenaar. Dem Rektor des Instituts, Wim Blockmans, sei herzlich für die Einladung als Fellow gedankt.

Ökonomie handelt von Knappheit. Diese Arbeit über die Ökonomen hat viel zu viel knappe Zeit meines Familienlebens in Anspruch genommen. Meine Frau Friederike hat darüber stets großzügig hinweg gesehen und mir den Freiraum geschaffen, um das Buch zu schreiben. Ihr möchte ich an dieser Stelle besonders danken. Die Geburt meines Sohnes Felix, die in die Schlussphase dieser Arbeit fiel, hat mich daran erinnert, dass die »Stunde der Ökonomen« auch ein Ende haben muss.

Wassenaar, im Mai 2005

Alexander Nützenadel

Einleitung

Wer in der Bundesrepublik Anfang der siebziger Jahre über das Verhältnis von Wirtschaft und Politik nachdachte, tat dies im Bewusstsein tiefgreifender Veränderungen. »Ein riesiges Areal, ein Arsenal umfassend gestaltender Interventionstätigkeit des Staates« habe sich in den vergangenen Jahren herausgebildet, konstatierte der Journalist Hans-Henning Zencke 1970 und deutete damit jene Ambivalenz an, die viele politische Beobachter damals verspürten. Politik, bedauerte Zencke, sei »in der Bundesrepublik wesentlich nur noch Wirtschaftspolitik – aber ganz großen Stils. Das Kabinett verhandelt und beschließt, wie die Protokolle seiner Beratungen zeigen, über andere Themenbereiche nur noch am Rande. Alle anderen, früher blühenden Felder traditioneller Politik sind verdorrt.«¹

Mag diese Bestandsaufnahme auch überpointiert erscheinen, so besitzt sie doch einen wahren Kern. Die Wirtschaftspolitik rückte in den zwei Jahrzehnten seit der Gründung der Bundesrepublik in das Zentrum der Politik und beherrschte Parteiprogramme, Wahlkämpfe und öffentliche Diskussionen mehr als alles andere.² »Ohne die wirtschaftliche Entwicklung, von der das politische Leben getragen wird, läßt sich die Bonner Demokratie nicht begreifen«, urteilte der französische Politologe Alfred Grosser 1974.³ Das politische Selbstverständnis der jungen Bundesrepublik wurde maßgeblich durch seine wirtschaftlichen Erfolge bestimmt. Der rasante ökonomische Wiederaufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg schuf nicht nur die Voraussetzung für die Entfaltung einer stabilen Demokratie, sondern auch für die internationale Emanzipation des westdeutschen Teilstaates. »Wachstum« und »Stabilität« avancierten zu Leitbegriffen, die wissenschaftliche Theorien, gesellschaftliche Diskurse und politisches Handeln nachhaltig prägten. Im Gegenzug wurden ökonomische Instabilität und konjunkturelle Krisen stets als fundamentale Bedrohung für den gesellschaftlichen Grundkonsens wahrgenommen. Bis heute, bemerkte jüngst ein polnischer Publizist, sind Wirtschaftskrisen »in Deutschland stets Identitätskrisen«.⁴

1 Zencke, S. 136.

2 So waren nach der Gründung der Bundesrepublik acht der insgesamt 14 Bundesministerien mit wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben bedacht. Zur Bedeutung der Wirtschaftspolitik für die Wahlkämpfe der fünfziger und sechziger Jahre vgl. *Kaltefleiter; Spicka*.

3 Grosser, S. 253; vgl. auch *Abelshauer*, Wirtschaftsgeschichte, S. 11ff.

4 J. Tychner, Alles Haushalt, oder was?, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 28.12.2003, S. 9; vgl. auch *Schönhoven*, Aufbruch, S. 132f.

Ob die Bundesrepublik in dieser Hinsicht tatsächlich ein Sonderfall in der internationalen Entwicklung darstellt, ist allerdings fraglich. Vielmehr scheint das Ausgreifen des »Ökonomischen« in fast alle Politikfelder und gesellschaftliche Bereiche ein Merkmal moderner Industriegesellschaften überhaupt zu sein.⁵ Diese Entwicklung hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates, der Etablierung umfassender wirtschafts- und finanzpolitischer Aufgabenplanung und der zunehmenden internationalen Koordination wirtschaftlicher Beziehungen erheblich beschleunigt.⁶ Einher ging dieser Prozess mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung, Verbreitung und Anwendung ökonomischen Wissens. Die Wirtschaftstheorie hatte sich infolge der »keynesianischen Revolution« der dreißiger und vierziger Jahre nachhaltig verändert.⁷ Nicht nur die modelltheoretische Darstellung und Analyse hochkomplexer Volkswirtschaften schien nun möglich. Darüber hinaus trat die neue makroökonomische Theorie ihren Siegeszug mit dem Versprechen an, die Wirtschaftspolitik mit wissenschaftlichen Methoden gestalten und optimieren zu können. Die Grenze zwischen »reiner« und »normativer« Theorie wurde durchlässig. Theoretische Analyse, angewandte Forschung und politische Expertise rückten in keiner Disziplin so nah zusammen wie in den Wirtschaftswissenschaften.⁸

Die Nachkriegsepoche war nicht nur eine Zeit exzeptioneller Wachstumsraten, hoher Beschäftigung und stabiler Währungsverhältnisse. Sie war, so der Titel eines viel gelesenen Buches aus dem Jahre 1968, auch das »Zeitalter der Ökonomen«. Das eigentlich Revolutionäre, glaubte sein Verfasser Walter Heller, sei nicht so sehr der Fortschritt der theoretischen Erkenntnis, sondern die Tatsache, dass »die moderne Volkswirtschaftslehre schnell und in immer stärker werdendem Maße Eingang in das Denken und Handeln der Nation gefunden hat.«⁹ Was Heller – Professor an der University of Minnesota und von 1961 bis 1964 Vorsitzender des »Council of Economic Advisors« – für die USA feststellte, traf zweifellos auch für die Bundesrepublik zu. In den fünfziger und sechziger Jahren standen die NationalökonomInnen dort »in einem hohen Ansehen wie kaum je zuvor.«¹⁰ Das an Universitäten und Forschungseinrichtungen stark expandierende Fach löste sich von seiner vormals engen Verbindung zu den Staats- und Gesellschaftswissenschaften und gewann damit nicht nur akademisch an Profil, sondern professionalisierte auch wissenschaftliche Ausbildung und Berufsstand.

5 Vgl. *Furner/Supple; Lacey/Furner; Coats, Development.*

6 Vgl. *Sutcliffe*, S. XIII.

7 Vgl. *Klein; Clarke, The Keynesian Revolution and its Making; Hall, Political Power; Bernstein.*

8 Vgl. *Coats, Economists in Government; ders., Sociology; Nelson, Economic Profession; Rivelin; Aaron; Pechmann; Mohr.*

9 *Heller*, S. XV; vgl. auch *Stein, Economics Industry; Bernstein*, S. 91ff.

10 *Borchardt, Anerkennung*, S. 202.

Zugleich nahm das öffentliche Prestige der Wirtschaftswissenschaften un­gemein zu. Volkswirte wie Erich Schneider, Wilhelm Röpke, Franz Böhm und Herbert Giersch waren regelmäßig in den Medien präsent. Einflussreiche Politiker der Nachkriegsära wie Ludwig Erhard, Alfred Müller-Armack, Karl Schiller oder Helmut Schmidt verdankten ihre Autorität nicht zuletzt ihrem ökonomischen Sachverstand und der kompetenten Darstellung wirtschaftlicher Probleme in der Öffentlichkeit. Staatsbürgerliche Vereinigungen wie die »Aktionsgemeinschaft für Soziale Marktwirtschaft« oder die »Wirtschaftspolitische Gesellschaft« trugen mit ihren breit angelegten, durch moderne Kommunikationsmittel unterstützten Informationskampagnen zu einer Popularisierung ökonomischer Sachverhalte bei. In Zeitungen und anderen Medien nahm die Wirtschaftsberichterstattung einen immer größeren Raum ein. Aktienkurse, Wachstumsprognosen und volkswirtschaftliche Statistiken wurden zum Tagesgespräch. Schließlich erfuhr die wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung einen unvergleichlichen Boom. Die Mitglieder des 1963 gegründeten Sachverständigenrates wurden schon damals ehrfürchtig als die »Fünf Weisen« bezeichnet und genossen in der Öffentlichkeit eine beinahe »päpstliche Autorität«. ¹¹ Die Ökonomie war in den Jahren des Wirtschaftswunders »geradezu eine gesellschaftliche Leitwissenschaft« geworden. ¹²

Die vorliegende Arbeit will Hintergründe, Triebkräfte und Folgen dieser Entwicklung nachzeichnen. Sie untersucht den Übergang von der älteren, noch von den Traditionen der Historischen Schule geprägten Nationalökonomie zur modernen Volkswirtschaftslehre, fragt nach den disziplinären Arbeitsfeldern und Schwerpunkten des Faches, arbeitet die Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik heraus und analysiert den Wandel der Wirtschaftspolitik seit den fünfziger Jahren. Dabei wird von der These ausgegangen, dass die Volkswirtschaftslehre eine besondere Form der Expertenkultur hervorbrachte, die sich von anderen Disziplinen grundlegend unterschied. Sie begründete jene Sonderrolle des Faches, das sich in seinem methodischen Selbstverständnis zunehmend am mathematisch formalisierten Modelldenken der Naturwissenschaften orientierte und zugleich aufgrund seines Gegenstandes große gesellschaftspolitische Relevanz besaß. ¹³ Die wachsende Bedeutung und Komplexität wirtschaftspolitischer Aufgaben und der hohe theoretische Abstraktionsgrad der Wirtschaftswissenschaften hatten zur Folge, dass ökonomische Experten seit den fünfziger Jahren eine herausragende Stellung einnahmen und die wissenschaftliche Politikberatung stark dominierten. ¹⁴

11 So Kanzler Ludwig Erhard in einer Bundestagsdebatte am 17.2.1966; Dt. Bundestag, Sten. Ber., Bd. 60, Bonn 1966, S. 949.

12 *Spre*, Einleitung, in: ders., *Geschichte*, S. 21.

13 Vgl. allgemein *Mirowski; Boumans*.

14 Vgl. *Mayer*, Truth, S. 16f.; *Hutchison*, S. 286f.

Mit diesem Anliegen bewegt sich die Arbeit im Grenzbereich von Wissenschafts-, Wirtschafts- und politischer Zeitgeschichte. In den Abschnitten, die sich mit der disziplinären Entwicklung der Volkswirtschaftslehre und ihrer Stellung im Wissenschaftssystem der Bundesrepublik befassen, werden dogmenhistorische, wissenschaftssoziologische und kulturgeschichtliche Ansätze aufgegriffen und miteinander verknüpft. Die klassische Dogmengeschichte, die nach der immanenten Entwicklung von Theorien, Methoden und wissenschaftlichen Schulen fragt, soll dabei erweitert werden zu einer umfassenden Geschichte des ökonomischen Wissens, welche Wissenschaft nicht als autonomes, in sich geschlossenes System betrachtet, sondern das politische, soziale und kulturelle Umfeld mit einbezieht, nach der Relevanz und Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnis fragt, Institutionalisierungsprozesse in den Blick nimmt und die Diffusion und Popularisierung von wissenschaftlichem Wissen berücksichtigt.¹⁵

Hier zeigen sich Berührungspunkte zu kultur- und diskurstheoretischen Ansätzen, die von der Wissenschafts- und insbesondere der ökonomischen Dogmengeschichte lange Zeit vernachlässigt worden sind. Neuerdings zeichnen sich vor allem in der angloamerikanischen Forschung Bemühungen zu einem methodischen Brückenschlag ab, so etwa in den theoretischen Studien von McCloskey, die sich mit den narrativen Strukturen ökonomischer Aussagen befassen.¹⁶ Inzwischen gibt es auch eine Reihe von historischen Untersuchungen, die sich um eine Kontextualisierung ökonomischer Wissensproduktion bemühen. Dazu zählt die weit ausgreifende Arbeit von Michael Bernstein über die amerikanischen Wirtschaftswissenschaften im 20. Jahrhundert, ferner die wichtige Untersuchung von Adam Tooze zur Entstehung der modernen volkswirtschaftlichen Statistik in Deutschland zwischen 1900 und 1945.¹⁷ Zu erwähnen ist ferner die jüngst erschienene, ideengeschichtliche Studie von Mark Blyth, welche das Wechselspiel von wirtschaftlichen Leitbildern und institutionellem Wandel im 20. Jahrhundert untersucht.¹⁸ Im Mittelpunkt dieser Forschungen steht nicht zuletzt die Frage, worauf sich die spezifische Deutungsmacht der Wirtschaftswissenschaften gründet und welche Funktion diese für die Entstehung (und Auflösung) von gesellschaftlichem Konsens besitzt. Der Amerikaner Robert Nelson hat die moderne ökonomische Theorie sogar in die Nähe religiöser Phänomene gerückt.¹⁹ Dieser Interpretation schließt sich die vorliegende Arbeit zwar nicht an. Doch es bleibt eine berechtigte Frage, welche Funktion ökonomisches Wissen in modernen Gesell-

15 Vgl. *Stehr, Wissen*.

16 *McCloskey, Writing of Economics*; dies., *If You're so Smart*; dies., *Knowledge and Persuasion*; dies., *Rhetoric of Economics*; vgl. auch *Hutchison*.

17 *Bernstein; Tooze, Statistics*.

18 *Blyth*.

19 *Nelson, Economics*.