

Tim Schanetzky

Aporien der Verwissenschaftlichung: Sachverständigenrat und wirtschaftlicher Strukturwandel in der Bundesrepublik 1974–1988

Die historiografische Erschließung eines aus zeithistorischer Sicht jeweils ›neuen‹ Jahrzehnts bundesdeutscher Geschichte hat inzwischen ihre ganz eigenen Traditionen hervorgebracht. Dazu zählt nicht nur die pointierte Abgrenzung einer jeweils ›langen‹ oder ›kurzen‹ Dekade, sondern auch die eingehende Betrachtung des wirtschaftlichen Strukturwandels. Ganz gleich, ob der Bedeutungsgewinn des industriellen Sektors und das dramatische Schwinden der landwirtschaftlichen Beschäftigung während der 1950er Jahre betrachtet werden¹, der Beginn von Tertiarisierung und Wertewandel im Jahrzehnt darauf² oder schließlich die Durchsetzung der Dienstleistungsökonomie seit den 1970er Jahren³ – einen rapiden Wandel der Wirtschaftsstruktur hat es in der Geschichte der ›alten‹ Bundesrepublik zu jeder Zeit gegeben. Problematisch daran ist weniger, dass auf diese Weise das Bild eines sich beschleunigenden Wandels in Permanenz entsteht. Vielmehr provoziert diese Vorgehensweise zwei Fragen, die bislang nur unzureichend thematisiert werden.

Zum einen ist wissenschaftsgeschichtlich noch weithin ungeklärt, wie Phänomene des strukturellen Wandels semantisch konstruiert wurden. Dabei verweisen selbst die jüngsten Beiträge mit ihrem elaborierten sozial- und wirtschaftsstatistischen Instrumentarium noch immer auf das Beschreibungsmodell der Drei-Sektoren-Hypothese, das seit der Wende zu den 1940er Jahren die Gegenwartsdiagnose mit der Definition des Normalen und Wünschbaren verbindet.⁴ Zum anderen liegt die eigentliche Herausforderung darin, die zeitgenössische Wahrnehmung der Wandlungsphänomene und mehr noch ihre politische Verarbeitung zu rekonstruieren. In dieser Hinsicht hat die jüngere Forschung zwar reichhaltigen Aufschluss über die ersten zweieinhalb Nachkriegsdekaden erbracht.⁵ Demgegenüber ist

1 Gerold Ambrosius, Wirtschaftlicher Strukturwandel und Technikentwicklung, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hrsg.), *Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre*, Bonn 1998, S. 107–128.

2 Gerd Hardach, *Krise und Reform der Sozialen Marktwirtschaft. Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik der 50er und 60er Jahre*, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammer (Hrsg.), *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in der Entwicklung der beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S. 197–217; vgl. die stärkere Betonung von Arbeitsformen, Geschlechterrollen und Wertewandel in Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003.

3 Gerold Ambrosius, *Sektoraler Wandel und internationale Verflechtung. Die bundesdeutsche Wirtschaft im Übergang zu einem neuen Strukturmuster*, in: Thomas Raiethel/Andreas Rödder/Andreas Wirsching (Hrsg.), *Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren*, München 2009, S. 17–30; André Steiner, *Die siebziger Jahre als Kristallisationspunkt des wirtschaftlichen Strukturwandels in West und Ost?*, in: Konrad H. Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 29–48.

4 Allan G. B. Fisher, *Primary, Secondary and Tertiary Production*, in: *The Economic Record* Vol. XV, 1939, S. 24–38; Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, London 1940; Jean Fourastié, *Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts*, Köln 1954 (zuerst frz. 1949); Daniel Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1975 (zuerst engl. 1973); Ernst-Jürgen Horn, *Ist die Bundesrepublik überindustrialisiert?*, in: *Wirtschaftsdienst* 56, 1977, S. 345–350.

5 Neben den Sammelbänden der Reihe »Bayern im Bund« jetzt Stefan Grüner, *Geplantes »Wirtschaftswunder«? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973*, München 2009; Thomas

der Abschied von der »Industrie-« oder »Hochmoderne« seit Mitte der 1970er Jahre bislang allenfalls als Forschungsfeld markiert.⁶ So ist insbesondere die öffentliche Thematisierung des Strukturwandels noch kaum in den Blick geraten. Wie die Beratungseinrichtungen der seit den 1960er Jahren so sehr »verwissenschaftlichten« Politik mit dem Phänomen massenhaft fortfallender Normalarbeitsverhältnisse umgingen, ist im empirischen Detail ebenso unbekannt wie die Forschung über die politischen Bewältigungsstrategien noch ganz am Anfang steht – in regionalhistorischer ebenso wie in international vergleichender Perspektive.⁷

Gleichwohl besteht Einigkeit über den grundlegenden Wandel der Wirtschaftsstruktur in den letzten beiden Dekaden der »alten« Bundesrepublik. Zwar nahm der Anteil des Dienstleistungssektors an Beschäftigung und Wertschöpfung schon seit den 1950er Jahren kontinuierlich zu. Aber bis zum Beginn der 1970er Jahre wurde dieser Tertiarisierungsprozess vom nochmaligen Bedeutungsgewinn des sekundären Sektors überlagert. Danach erst begann die Deindustrialisierung, beschleunigt vom Aufwertungsdruck auf die D-Mark und den beiden Ölpreisschocks. Binnen 20 Jahren gingen nun über zwei Millionen Industriearbeitsplätze verloren, während der tertiäre Sektor knapp fünf Millionen neue Stellen schuf (wovon allein zwei Millionen auf den öffentlichen Dienst entfielen). Zwar wird über die Tauglichkeit des Drei-Sektoren-Modells gestritten, zumal während der 1970er Jahre auch in der westdeutschen Industrie das »Outsourcing« in Mode kam und die produktionsnahen Dienstleistungen generell an Bedeutung gewannen. Aber schon der Blick auf den intrasektoralen Strukturwandel enthüllt das ganze Ausmaß der Veränderungen: Unter den neuen Bedingungen verschärfter weltwirtschaftlicher Konkurrenz und grundlegend gewandelter Märkte verloren ganze Industriezweige an Bedeutung. Während der Beschäftigungsstand in der Chemie-, Öl-, Kunststoff- und Gummiindustrie zumindest stabil blieb und die Metall- und Elektroindustrie geringe Einbußen hinzunehmen hatte, verloren alle übrigen verarbeitenden Gewerbe drastisch an Gewicht. Vor allem Bergbau, Eisen- und Stahlerzeugung, Werften und Baugewerbe, Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie bauten nicht nur Arbeitsplätze ab, sondern mussten auch Einbußen bei der Wertschöpfung hinnehmen.⁸

Aller methodischen und wissenschaftsgeschichtlichen Vorbehalte zum Trotz wird man also mit Strukturwandel den Bedeutungsverlust jener Branchen bezeichnen können, von denen die Industrialisierung ursprünglich getragen worden war. Damit verband sich ein sozialkultureller Wandel, weil diese Industrien von Massenproduktion ebenso geprägt waren wie von großen und homogenen Belegschaften der klassischen Arbeiterschichten. Gerade im Bergbau, in der Eisen- und Stahlindustrie oder im Schiffbau leitete der strukturelle Wandel auch einen Abschied von einer spezifischen Form des Großbetriebs ein, dessen innere Organisation zugleich die Lebensweise großer Bevölkerungsteile bestimmt

Schlemmer, Industriemoderne in der Provinz. Die Region Ingolstadt zwischen Neubeginn, Boom und Krise 1945 bis 1975, München 2009; vgl. auch den konzisen Forschungsüberblick bei *Marcus Hahn*, Das Saarland im doppelten Strukturwandel 1956–1970. Regionale Politik zwischen Eingliederung in die Bundesrepublik Deutschland und Kohlekrise, Saarbrücken 2003, S. 253–273.

6 *Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael*, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte, Göttingen 2008; vgl. *Werner Plumpe*, Der Abschied von der Gesellschaft. Sozioökonomischer Strukturwandel und die Paradoxien des Wissens in den 1960er bis 1980er Jahren, in: *Johannes Fried/Michael Stolleis* (Hrsg.), *Wissenskulturen. Über die Erzeugung und Weitergabe von Wissen*, Frankfurt am Main 2009, S. 103–124.

7 *Martin H. Geyer*, Rahmenbedingungen. Unsicherheit als Normalität, in: *ders.* (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6: Bundesrepublik Deutschland 1974–1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten, Baden-Baden 2008, S. 1–109, hier: S. 58 ff.; aus politikwissenschaftlicher Sicht *Stefan Goch*, Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet, Essen 2002.

8 *Ambrosius*, Sektoraler Wandel, S. 17–23; *Steiner*, Kristallisationspunkt.

hatte. Obwohl daneben hunderttausende Arbeitsplätze in Branchen verloren gingen, die von kleinen Betrieben oder durch dezentrale Raumstrukturen geprägt waren (etwa: Baugewerbe oder Textilindustrie), erklärt erst diese Dimension des Wandels die Rede vom Ende des »Fordistischen Zeitalters«.⁹

Diese Beobachtungen bilden den Ausgangspunkt für drei Fragen. Im Folgenden wird erstens untersucht, wie die wirtschaftspolitischen Beratungsgremien den strukturellen Wandel während der 1970er Jahre beschrieben und in politischen Handlungsanweisungen verarbeiteten. Die anfangs noch recht abstrakten Veränderungen der Wirtschaftsstruktur können dabei als beispielhafte Herausforderung für eine »rationale« und nach Verwissenschaftlichung strebende Politik gelten: Wissenschaftliche Expertise sollte ja gerade zur Analyse unsicherer Lagen eingesetzt werden. Zweitens ist angesichts der hohen Ansprüche an das »wissenschaftliche Regieren«, wie sie noch in den 1960er Jahren formuliert worden waren, nach der Wirklichkeit dieses Beratungsprozesses zu fragen.¹⁰ Drittens soll das Phänomen des Strukturwandels konkreter gefasst und am Beispiel der Stahlkrise nach politischen Handlungsspielräumen gefragt werden. Dabei verdienen die rekursiven Mechanismen der Beratung besondere Aufmerksamkeit: Das politische Handeln war für die Experten wiederum beobachtbar und konnte seinerseits im Beratungsprozess thematisiert werden. Dabei wird es weniger um die Frage nach dem jeweiligen Erfolg oder Misserfolg der Beratung gehen. Vielmehr liegt der Reiz darin, die Aporien des »wissenschaftlichen Regierens« herauszuarbeiten und für die Analyse einer durch und durch pragmatischen Politik nutzbar zu machen. Im Zuge einer großen Ernüchterung verabschiedete diese sich langsam von den hehren Ansprüchen der optimistischen 1960er Jahre, und daran hatten die Herausforderungen des strukturellen Wandels keinen geringen Anteil.^{11#}

I. WAHRNEHMUNG DES STRUKTURWANDELS

Obwohl struktureller Wandel schon die bundesdeutsche Nachkriegsgesellschaft entscheidend prägte, galt er bis in die 1970er Jahre hinein kaum als wissenschaftliches oder politisches Problem. Zwar betrieben Bund, Länder und Kommunen seit jeher Strukturpolitik, und der neuerliche Industrialisierungsschub trug neben den großen Bevölkerungsbewegungen durch Krieg, Flucht und Vertreibung maßgeblich zum Wandel von Sozialstruktur und -kultur bei. Aber all das fand seit Anfang der 1950er Jahre unter den komfortablen Bedingungen dynamischen Wirtschaftswachstums statt. Hatten die Veränderungen der Wirtschaftsstruktur kurzzeitige Arbeitslosigkeit zur Folge, galt diese spätestens an der Wende zu den 1960er Jahren in einer Gesellschaft des Arbeitskräftemangels nur noch als technisches Übergangsproblem. Ein Krisenbewusstsein entstand am ehesten dort, wo gan-

9 Doering-Manteuffel/Raphael, Nach dem Boom, S. 21 f.; vgl. Eric Hobsbawm, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 1995, S. 516.

10 Alexander Nützenadel, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005; Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005; Wilfried Rudloff, Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Stefan Fisch/ders. (Hrsg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in historischer Perspektive, Berlin 2004, S. 13–57; Michael Ruck, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie. Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Schildt/Siegfried/Lammers, Dynamische Zeiten, S. 362–401.

11 Hier und im Folgenden Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966–1982, Berlin 2007; Peter Weingart, Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist 2001; ders., Verwissenschaftlichung der Gesellschaft – Politisierung der Wissenschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 12, 1983, S. 225–241.

ze Industriezweige unter scharfen Wettbewerbsdruck gerieten. Obwohl sich die ersten Probleme in den Montanrevieren auch regional zu ballen begannen, hielten Strukturpolitiker, Regional- und Landesplaner sie für beherrschbar.¹²

Letztlich galt struktureller Wandel als unvermeidliches Begleitphänomen des Wirtschaftswachstums, als Faktor und Indikator ökonomischer Modernisierung. Die entsprechenden Anpassungen waren von staatlicher Seite sogar zu fördern, weil strukturkonservierende Interventionen einem Verzicht auf Wachstumsmöglichkeiten gleichkamen. Genau deshalb verhalf die Wirtschaftskrise von 1966/67 der sektoralen Strukturpolitik nicht nur zu neuem Auftrieb, sondern ließ sie zum festen Bestandteil der Reformpolitik werden. Nachdem das Bundeswirtschaftsministerium 1966 erste ordnungspolitische »Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik« vorgelegt hatte, dauerte es nur zwei Jahre, bis diese um regionalpolitische Komponenten ergänzt und dann 1969 als »Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« gesetzlich festgeschrieben wurden. Karl Schiller gelang es mit rhetorischem Geschick, die Strukturpolitik in das »wissenschaftliche Regieren« per Globalsteuerung einzureihen: Wettbewerbs-, Konjunktur- und Gesellschaftspolitik sollten in einem föderalen »Gesamtkonzept« miteinander verschmolzen werden.¹³

Künftig unterrichteten wissenschaftliche Bestandsaufnahmen über den Ist-Zustand und wurden politischen Entscheidungen vorangestellt, etwa in Form zweier, 1969 und 1970 erstmals erstatteter Strukturberichte.¹⁴ Dies sprach ein verbreitetes gesellschaftliches Informationsbedürfnis an, das sich auch im Rahmen der »Konzertierten Aktion« artikuliert hatte. Im November 1967 griff dort die Gewerkschaftsseite ältere Forderungen der IG Metall auf, sich stärker mit den sozialen Folgen des technischen Fortschritts und besonders mit den Auswirkungen der »Automation« auseinanderzusetzen.¹⁵ Daraus ging zunächst eine mit Wissenschaftlern, Ministerialbeamten, Verbands- und Gewerkschaftsvertretern besetzte Arbeitsgruppe hervor, deren Untersuchungsauftrag 1971 noch einmal drastisch erweitert wurde. Die »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel« sollte in den kommenden Jahren nicht weniger leisten, als der sozial-liberalen Reformpolitik eine wissenschaftliche Grundlage zu verschaffen. Um den gesellschaftlichen Wandel aktiv beeinflussen zu können, bedurfte es umfassender Informationen über technische, wirtschaftliche und soziale Wandlungsphänomene. Dieser zeittypische Ausbau der Wissensproduktion bedeutete freilich noch nicht, dass der Strukturwandel bereits als akutes Problem wahrgenommen wurde. Als die Kommission ihre Arbeit aufnahm und bis 1974 insgesamt 144 Forschungsaufträge vergab, war die Optimierung der Strukturpolitik ein Randthema.¹⁶

12 *Karl Lauschke*, Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: *Frese/Paulus/Teppe*, Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch, S. 451–471; *Christoph Nonn*, Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969, Göttingen 2001, S. 229–244; *Ariane Leendertz*, Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert, Göttingen 2008, S. 341–362.

13 Bundestagsdrucksache V/2469: Grundsätze sektoraler Strukturpolitik; Bundestagsdrucksache VI/1760: Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung, 22.1.1971, Ziff. 72; *Otto Schlecht*, Strukturpolitik in der Marktwirtschaft, Köln 1968, S. 45.

14 Bundestagsdrucksache V/4564: Strukturbericht 1969 der Bundesregierung; Bundestagsdrucksache VI/761: Strukturbericht 1970 der Bundesregierung.

15 Protokoll Konzertierte Aktion am 9.11.1967, 20.11.1967, AdsD, DGB-Archiv, 5/DGAI1167, DGB-Bundesvorstand; Bericht an die Konzertierte Aktion über die Tätigkeit des Arbeitskreises Automation von Februar 1968 bis Oktober 1970, 6.10.1970, ebd., 5/DGAI1979; *Schanetzky*, Ernüchterung, S. 171 f.; *Karl Martin Bolte*, Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik. Theoretische und praktische Probleme der anwendungsorientierten Sozialwissenschaften, Frankfurt am Main 1977, S. 260–284.

16 *Bolte*, Kommission, S. 268; *Peter Krevert*, Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster 1993, S. 182–189;

Letztlich setzte man Wachstum und Vollbeschäftigung als komfortable Rahmenbedingungen des strukturellen Wandels bis weit in die 1970er Jahre hinein als gegeben voraus. Trotz des Aufwertungsdrucks auf die D-Mark, trotz drastisch steigender Lohn- und Lohnnebenkosten und trotz des Ölpreisschocks vom Herbst 1973 änderte sich diese Lagebeurteilung zunächst nur zögerlich. Anders als die idealistische Konzeption der Verwissenschaftlichung erwarten lassen würde, waren Politiker viel schneller als die wissenschaftlichen Experten bereit, von den »strukturellen Problemen« zu sprechen. So deutete die Bundesregierung bereits in ihrem Jahreswirtschaftsbericht vom Februar 1974 an, dass »manche in der Hochkonjunktur verdeckte Strukturschwäche« nun wieder deutlicher hervortrete. Ein »beträchtlicher Teil der Arbeitslosigkeit« sei nicht konjunkturell bedingt, sondern auf einen Strukturwandel zurückzuführen, der im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit nicht behindert werden dürfe. Anfang 1975 berichtete die Regierung bereits von einem beschleunigten Strukturwandel.¹⁷

Diese Auffassung wies das am stärksten in die Öffentlichkeit wirkende Expertengremium der Wirtschaftspolitik, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, noch im November 1975 energisch zurück. Die »fünf Weisen« konnten kein höheres Tempo des strukturellen Wandels beobachten. Mit ihm sei auch künftig nicht zu rechnen. Dass derzeit so oft von »strukturellen Problemen« einzelner Wirtschaftssektoren gesprochen werde, führten sie weniger auf einen »realen Problembezug« zurück als auf ein verbreitetes Gefühl, den Zukunftsaufgaben weniger als früher gewachsen zu sein.¹⁸ Kaum verklausuliert unterstellten die Gutachter, die Regierung verweise lediglich auf anonyme Kräfte des Strukturwandels, um von politischen Versäumnissen abzulenken. Ein Jahr später ließ sich diese Position freilich nicht länger durchhalten, und so mussten auch die Gutachter Ende 1976 konzedieren, dass ein Teil der Arbeitslosigkeit wohl doch mit dem strukturellen Wandel zusammenhängen könnte, der von der Rezession stark beschleunigt worden war.¹⁹

Mit diesen Aussagen verknüpfte der Sachverständigenrat nun aber einen grundlegenden Positionswechsel. Nachdem er bereits seit 1972 auf Distanz zur Globalsteuerung gegangen und sich monetaristischen Alternativen zugewandt hatte, rückte er nun endgültig vom Keynesianismus ab. Dieser allmähliche Positionswechsel war erst mit dem Jahresgutachten vom November 1976 abgeschlossen, und dort fügte sich die Deutung des Strukturwandels seither nahtlos in die angebotsökonomische Sicht der Ratsmehrheit ein. Sie hielt daran fest, dass struktureller Wandel an sich beschäftigungsneutral ablaufe und funktional mit wirtschaftlichem Wachstum verbunden sei. Mit seiner Hilfe bilde sich »die Produktionsstruktur heraus, bei der die Löhne, die heute zu bezahlen sind, auch von ausreichend vielen Unternehmen verdient werden«. In diesem Sinne war die Arbeitslosigkeit vor allem Folge eines zu hohen Lohnniveaus. Deshalb empfahlen die Gutachter eine Neuausrichtung der Strukturpolitik, die bisher zu häufig dirigistische und konservierende Züge getragen habe. Im Rahmen einer »strukturpolitischen Flurbereinigung« gehörten alle Einzelmaßnahmen auf den Prüfstand.²⁰

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, Göttingen 1977, Ziff. 175–249.

17 Bundestagsdrucksache VII/1646: Jahreswirtschaftsbericht 1974, 6.2.1974, Ziff. 1, 7; Bundestagsdrucksache VII/3197: Jahreswirtschaftsbericht 1975, Ziff. 1.

18 Sachverständigenrat: Jahresgutachten (künftig: JG) 1975/76, Ziff. 316 ff.

19 JG 1976/77, Ziff. 289–297.

20 Hauke Janssen, Milton Friedman und die »monetaristische Revolution« in Deutschland, Marburg 2006, S. 101–113; Tim Schanetzky, Von Keynes zu Friedman? Handlungsoptionen der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik in den siebziger Jahren, in: Morten Reitmayer/Ruth Rosenberger (Hrsg.), *Unternehmen am Ende des »goldenen Zeitalters«*. Die 1970er Jahre in unternehmens- und wirtschaftshistorischer Perspektive, Essen 2009, S. 149–168; Zitate: JG 1976/77, Ziff. 311–315.

Hinter diesem Kurswechsel stand die Überzeugung, dass Wirtschaftspolitik künftig vor allem eine Aufgabe habe: Wachstum zu fördern. Was über die Jahre zur lieben Gewohnheit geworden war, sollte nun also überhaupt erst hergestellt werden. Dem keynesianischen Instrumentarium trauten die Experten dies nicht mehr zu. Staatliche Ausgabenprogramme waren in der Vergangenheit zu oft zur falschen Zeit aufgelegt worden und folgten offenkundig vor allem dem politischen Wahlkalkül, nicht aber der abstrakten ökonomischen ›Vernunft‹. In der neuen wirtschaftspolitischen Konzeption sollte Wachstum künftig über die Angebotsseite geschaffen werden, und dies bedeutete: über unternehmerische Investitionen, die für den Staat direkt nicht zu steuern waren. Während die Bundesbank strikt gegen die Inflationsgefahr einschritt, galt es so vor allem, »Anreize« für Investitionen zu schaffen – durch Abbau bürokratischer Hemmnisse, zusätzliche Abschreibungsmöglichkeiten und die Streichung von Gewinnsteuern. Eine »zukunftsorientierte Strukturpolitik« verstand sich nun vor allem als Bestandteil der »Angebotsförderung«, die es Unternehmen erleichtern sollte, Investitionschancen aufzuspüren. Keineswegs dürfe sie unter »kurzfristigen beschäftigungspolitischen Zielsetzungen gesehen« werden. Im Jahr darauf sprach der Rat bereits von einer integralen »Wachstums- und Strukturpolitik«.²¹

II. APORIEN DER VERWISSENSCHAFTLICHUNG

Mit ihrem neuen Kurs wiesen die wissenschaftlichen Experten freilich nicht nur dem Staat neue Funktionen zu. Zugleich war das Zutrauen in die Marktkräfte ein Ausweg aus einem Dilemma, in dem sich die Berater selbst befanden. Sie hatten nicht nur das Ausmaß des wirtschaftlichen Strukturwandels viel zu spät erkannt, sondern in der Krise auch mit einer ganzen Reihe von Prognosen und Empfehlungen gründlich danebengelegt. Das politische Handlungskonzept der Globalsteuerung hatte aber gerade darauf basiert, mit Hilfe wissenschaftlicher Prognosen zu verbindlichen Empfehlungen zu gelangen – in diesem Geist war nicht nur der öffentliche Meinungsaustausch zwischen Regierung und Experten in Form der Jahresgutachten und einer unmittelbaren Reaktion im Jahreswirtschaftsbericht etabliert worden, sondern auch die auf gleitenden Prognosen und Projektionen basierende mittelfristige Finanzplanung. Selbst in der Einkommenspolitik griffen die Tarifparteien im Rahmen der konzertierten Aktion immer wieder auf die Prognosen und Projektionen der Berater zurück. Der Kurswechsel hin zur Angebotsökonomie war auch eine Reaktion auf die Misserfolge dieser ›verwissenschaftlichten‹ Politik.²²

Der öffentliche Ansehensverlust der Prognostiker wog dabei noch am wenigsten schwer. Entscheidend war vielmehr, dass sich die Experten selbst infrage zu stellen begannen. Die Einsicht, dass ihre Aussagen nicht nur unsicher waren, sondern mitunter auch zu politischen Fehlentscheidungen geführt hatten, ging nun sogar in die Gutachten ein. So relativierten die »fünf Weisen« etwa ihre Konjunkturprognose für 1978: »Wir wissen, daß es auch anders kommen kann. Und in diesem Jahr spricht vieles dafür, daß das, was tatsächlich geschieht, eher besser als schlechter sein wird als jene Entwicklung, die wir für am wahrscheinlichsten halten. Aber das ist zu ungewiß«. Die Berater drückten damit nicht nur ihre Selbstzweifel aus, sondern legten zugleich den argumentativen Grundstein für die aus ihrer Sicht einzig mögliche Lösung: »Eine gute Wirtschaftspolitik zeichnet sich dadurch aus, daß sie auch dann richtig ist, wenn die kurzfristigen Prognosen falsch sind.

21 JG 1976/77, Ziff. 311–315; JG 1977/78, Ziff. 109–116.

22 Tim Schanetzky, Sachverständiger Rat und konzertierte Aktion. Staat, Gesellschaft und wissenschaftliche Expertise in der bundesrepublikanischen Wirtschaftspolitik, in: VSWG 91, 2004, S. 310–331, hier: S. 320f.; vgl. Jörg Huffschmid, Karl Schillers Konzertierte Aktion. Zur ökonomischen Formierung der Gesellschaft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 12, 1967, S. 442–454, hier: S. 442.

Dies ist der wichtigste Grundgedanke einer mittelfristig orientierten Politik.« Die Wirtschaftspolitik war somit generell auf eine Weise zu gestalten, die dem Problem Rechnung trug, dass auch die Berater kein sicheres Wissen anzubieten hatten. Darin lag der eigentliche Abschied vom Keynesianismus: Die mikroökonomisch fundierte Strategie der Angebotspolitik war auch bei falschen Prognosen »richtig«, weil sie nicht auf kurzfristige Interventionen »diskretionärer Prozesspolitik« baute, sondern auf lange Frist angelegt war.²³

Dieser deutlich reduzierte Anspruch an das Expertenwissen hatte unmittelbare Auswirkungen auf die Wahrnehmung des Strukturwandels, waren sich die Berater doch durchaus bewusst, dass Politik und Öffentlichkeit genaue Angaben über die Ziele des strukturellen Wandels erwarteten. Genau diese Orientierung mochte der Sachverständigenrat jedoch nicht mehr länger geben, weil Prognosen über zukünftige wirtschaftliche Wachstumsbereiche und die sektorale Wirtschaftsentwicklung unmöglich seien. Mit dem etablierten ökonomischen Instrumentarium ließen sich darüber keine methodisch gesicherten Aussagen treffen. Womöglich liege die Zukunft ja tatsächlich in der tertiarisierten Dienstleistungsgesellschaft – aber derartige »Strukturziele« dürften keineswegs politisch festgeschrieben werden, weil über die künftige Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage keine Gewissheit zu erlangen sei. So entstand nun auch bei der Frage nach dem Strukturwandel eine paradoxe Lage: Ihrem Anspruch nach sollten die Beratungseinrichtungen jene Informationen liefern, die politische Entscheidungen erleichterten. In der Praxis konnten sie jedoch nur auf die methodische Begrenztheit und Widersprüchlichkeit ihres Wissens vom Strukturwandel verweisen. Auch für dieses Dilemma bot die Senkung des Steuerungsanspruchs eine pragmatische Lösung, und so stellte der Sachverständigenrat besonders heraus, dass der Strukturwandel nicht dadurch gefördert werde, dass man »ihn lenkt, sondern dadurch, dass man ihm Hindernisse aus dem Weg räumt«. Auch hier wurde also die Steuerungsfunktion vom Staat auf den Markt übertragen.²⁴

Dass sich die Politik während der 1970er Jahre rasch vom hohen Anspruch des »wissenschaftlichen Regierens« zu verabschieden begann, lag auch an der paradoxen Unbestimmtheit derartigen Expertenäußerungen, die zudem in offensichtlichem Widerspruch zu konkurrierenden Positionen der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung standen. Andere Wissenschaftler teilten zwar die Problemdiagnosen des Sachverständigenrats, suchten aber nach eigenen Antworten. Letztlich ging es darum, aus den ernüchternden Erfahrungen mit dem »wissenschaftlichen Regieren« zu lernen und die »staatliche Lenkungs-kapazität« zu erhöhen. Insbesondere müssten dazu die »strukturbezogenen Analysemethoden« besser erforscht werden – dies sollte als Grundlage für eine »Struktursteuerung« dienen, die dem marktliberalen Paradigma entgegengesetzt wurde.²⁵ Neben solche inhaltlichen Widersprüche traten formale Aporien: Obwohl die Geltung wissenschaftlichen Wissens in der Politik erkennbar an ihre Grenzen stieß, wurden weder die bestehenden Beratungseinrichtungen ernsthaft infrage gestellt, noch auf Expertenrat ver-

23 Zit. nach JG 1977/78, Ziff. 339, 348.

24 JG 1977/78, Ziff. 273–287; zum Kontext Jürgen Bossmann, »Arrested Development«? Obsessionen im Wachstumsdenken, in: Michael Jeismann (Hrsg.), *Obsessionen. Beherrschende Gedanken im wissenschaftlichen Zeitalter*, Frankfurt am Main 1995, S. 26–77, hier: S. 70 ff.

25 Werner Meißner, Kritische Analyse der Beziehungen zwischen Wissenschaft und Praxis im Bereich der Wirtschaftspolitik, in: Wissenschaftszentrum Berlin, *Interaktion von Wissenschaft und Politik*, S. 85–97, hier: S. 89 ff.; Fritz W. Scharpf, Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem. Zwischen Krise und Neuorientierung, in: Carl Christian von Weizsäcker (Hrsg.), *Staat und Wirtschaft. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik in Hamburg 1978*, Berlin 1979, S. 15–44; vgl. die älteren Aufsätze in Klaus Lompe, *Sozialstaat und Krise. Bundesrepublikanische Politikmuster der 70er und 80er Jahre*, Frankfurt am Main 1987.

zichtet. Im Gegenteil: Die Zahl der Beratungseinrichtungen, Experten und Gutachten nahm im Laufe der 1970er Jahre weiter zu.²⁶

Auch in dieser Hinsicht ist der Umgang mit dem Strukturwandel typisch, denn während der Sachverständigenrat noch die Unmöglichkeit von Strukturprognosen betonte, hatte die »Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel« längst den Aufbau einer systematischen Strukturberichterstattung angeregt. Nach jahrelangen Beratungen empfahl die Expertenkommission, empirische Grundlagen für eine rationale Strukturpolitik zu schaffen und darüber hinaus einen Sachverständigenrat für Strukturfragen einzusetzen, die Statistik zu verbessern und entsprechende Grundlagenforschung verstärkt zu fördern. Kurzum: Während in der Konjunkturpolitik längst sichtbar geworden war, dass ein Mehr an wissenschaftlichem Wissen keineswegs zu mehr Entscheidungssicherheit führte oder auch nur die Wahrscheinlichkeit »richtiger« Entscheidungen erhöhte, setzten andere Experten auf zusätzliches Wissen über den Strukturwandel als Grundlage der Strukturpolitik.²⁷

Dass die Bundesregierung diese Vorschläge tatsächlich aufgriff, hatte freilich nur noch wenig mit Zutrauen in wissenschaftliche Instrumente der Entscheidungsvorbereitung zu tun, mehr aber mit einer pragmatischen Reaktion auf jenen Druck, den die Gewerkschaften und Teile der SPD über die Jahre mit ihren Forderungen nach einer staatlichen »Investitionslenkung« aufgebaut hatten. Nachdem der Hamburger DGB-Bundeskongress Ende Mai 1975 entsprechende Anträge von IG Metall und IG Chemie angenommen hatte, wurden die Forderungen zu einer Belastung für die Bundesregierung. Entscheidend war nicht so sehr, dass sich mit ihr all jene radikalen Kräfte identifizierten, denen es um die Überwindung des kapitalistischen Systems ging. Vielmehr reflektierten auch die gemäßigten Anhänger der Investitionslenkung dasselbe Problem wie die Gutachter des Sachverständigenrats: Auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen hatte der Staat keinen direkten Einfluss. In Krisenbranchen mit Überkapazitäten sollte darauf aber nicht mit mehr Wettbewerb oder größeren Investitionsanreizen reagiert werden, sondern mit einer Koordinierung der Investitionstätigkeit. In tripartistisch zusammengesetzten Ausschüssen sollten Vertreter von Unternehmen, Staat und Gewerkschaften zu gesamtwirtschaftlich »vernünftigen« Lösungen kommen.²⁸

Solche Vorschläge wurden im Unternehmerlager argwöhnisch beobachtet und waren Sprengstoff für das sozial-liberale Bündnis – der Wirtschaftsflügel der FDP, prominent vertreten von Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs und dessen Nachfolger Otto Graf Lambsdorff, konnte sie als Angriffe auf die marktwirtschaftliche Ordnung nicht hinnehmen. So verstand sich wohl schon Helmut Schmidts Replik während des DGB-Kongresses. Er betonte das »zentrale Problem der Strukturpolitik«, nämlich die »geringere Vorhersehbarkeit der künftigen Entwicklung der Nachfrage, der Produktionstechnik und der politischen Entwicklung im Ausland, und vor allem der Nachfrageentwicklung im Ausland und auf den Weltmärkten«. In zusätzliches Wissen über den Strukturwandel zu investieren, zeugte deshalb nicht nur von politischer Handlungsfähigkeit, sondern half auch das Problem »Investitionslenkung« zu vertagen.²⁹

26 Rudloff, Politikberatung, S. 15; Krevort, Politikberatung, S. 77 ff., 195 f.

27 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel, Ziff. 216–249.

28 Werner Abelshauser, Nach dem Wirtschaftswunder. Der Gewerkschafter, Politiker und Unternehmer Hans Matthöfer, Bonn 2009, S. 365 f.; Dieter Tiegel, Wirtschaftspolitik durch Investitionslenkung. Neuere Modelle in der Diskussion, München 1980; Rudolf Henschel/Hans Besters, Investitionslenkung in der Marktwirtschaft? Baden-Baden 1976; vgl. auch die Beiträge in Thilo Sarrazin (Hrsg.), Investitionslenkung. »Spielwiese« oder »vorausschauende Industriepolitik«? Bonn-Bad Godesberg 1976, sowie die typische Kritik bei Otmar Issing, Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?, Göttingen 1975.

29 Zit. nach Die ZEIT, 6.6.1975: »Pro und Contra Investitionslenkung«; vgl. Der SPIEGEL, 29.9.1975: »Ich sage euch, das ist meine Wahrheit«; vgl. auch die FDP-Position in ADL, 6099, Grundzüge liberaler Wirtschaftspolitik, Kommissionspapier vom 13.7.1977.

Die 1978 in Auftrag gegebene »Strukturberichterstattung« sollte zwar den Zusammenhang zwischen struktureller und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung aufhellen, um »Friktionen beim Strukturwandel« zu verringern. So wandte das Statistische Bundesamt dem strukturellen Wandel nun mehr Aufmerksamkeit zu, und im Herbst 1978 vergaben mehrere Ministerien einen Forschungsauftrag an zwei Projektgemeinschaften, welche die Folgen des technologischen Wandels untersuchten.³⁰ Aber den Kern des Vorhabens bildete die turnusmäßige Strukturberichterstattung, mit der das Bundeswirtschaftsministerium die fünf Wirtschaftsforschungsinstitute betraute. Auffällig daran ist vor allem, dass diese – anders als bei der Konjunkturdiagnose – keinen gemeinsamen Bericht vorlegen sollten. Vielmehr würden die Mitarbeiter von Ifo-Institut, Rheinisch-Westfälischem Institut für Wirtschaftsforschung, Kieler Institut für Weltwirtschaft, Deutschem Institut für Wirtschaftsforschung und Hamburgischem Welt-Wirtschafts-Archiv mit ihren Methoden und Interpretationen konkurrieren. So stand bereits bei der Auftragsvergabe fest, dass die Diagnosen der Gutachter ebenso vielstimmig und widersprüchlich ausfallen würden wie die Lage, über die sie an sich Klarheit herstellen sollten.³¹

III. WIRKUNGSLOSIGKEIT – BEISPIEL STAHLKRISE

Selbst wenn man den »Beratungserfolg« bewusst ausklammert, sich also nicht auf das Feld eines empirisch kaum nachweisbaren Wissenstransfers zwischen Experten und Politik bezieht, muss doch die Frage nach den konkreten Auswirkungen der wissenschaftlichen Beratung im Umgang mit dem strukturellen Wandel gestellt werden. Eigentlich geht es dabei um das Aufeinanderprallen widersprüchlicher Handlungslogiken: Während Politiker stets gezwungen sind, Entscheidungen unter Unsicherheit zu fällen, können wissenschaftliche Berater einerseits die aus ihrer Sicht jeweils »optimalen« Lösungen empfehlen. Andererseits trat wissenschaftliche Expertise ab Mitte der 1970er Jahre immer häufiger nicht nur als Problemlöser, sondern zugleich auch als Problemursache hervor – sei es, indem unterschiedliche Experten zu widersprüchlichen Aussagen kamen, sei es, dass sich Institutionen der Vielstimmigkeit etablierten und der Streit zwischen Experten und Gegenexperten offenbarte, dass Verwissenschaftlichung nicht ohne Politisierung der Expertise zu haben war.³²

Wie begrenzt die Wirkung wissenschaftlicher Expertise in einem konkreten Feld der Strukturpolitik tatsächlich war, soll am Beispiel der Stahlkrise gezeigt werden. Die Montanindustrie geriet noch während des »Wirtschaftswunders« in den Sog des Strukturwandels, aber erst unter der Regie Karl Schillers übernahm der Bund eine aktivere Rolle bei der Suche nach Lösungen für die seit 1958 bekannte Krise des Steinkohlebergbaus. Die Bergwerks-Einheitsgesellschaften an Saar und Ruhr entsprachen der auf Jahre hinaus prägenden Konzeption: Wettbewerbsfähige Standorte sollten im gesamtwirtschaftlichen

30 Bundestags-Drucksache VIII/2502: Jahreswirtschaftsbericht 1979, 24.1.1979, Ziff. 42.

31 Bundestags-Drucksache 8/1471: Jahreswirtschaftsbericht 1978 der Bundesregierung, 26.1.1978, Ziff. 38; die Publikationen der Institute lassen sich schon von der schiereren Menge her kaum überblicken, vgl. ein erstes kritisches Resümee in: *Bernhard Gahlen* (Hrsg.), *Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute. Analyse und Diskussion*, Tübingen 1982; vgl. hingegen *Geyer*, *Unsicherheit*, S. 64 ff.

32 *Ulrich Beck/Wolfgang Bonß*, *Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis*, in: *dies.* (Hrsg.), *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*, Frankfurt am Main 1989, S. 7–45, hier: S. 16; *Heinz Hartmann/Marianne Hartmann*, *Vom Elend der Experten. Zwischen Akademisierung und Deprofessionalisierung*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34, 1982, S. 193–223; *Ulrich Beck*, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main 1986, S. 255 ff.

Interesse erhalten, die nötigen Stilllegungen aber sozial abgefedert und per regionaler Strukturpolitik die Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze gefördert werden.³³ Beim Stahl hingegen war die Ausgangslage anders: Während die Kostenstruktur im Bergbau letztlich von der geologischen Situation bestimmt war, litt die Stahlindustrie unter Überkapazitäten und einem damit verbundenen Preisverfall. Unmittelbar vor Ausbruch der Stahlkrise hatten die westdeutschen Konzerne noch einen Produktionsrekord aufgestellt, der nie wieder erreicht werden sollte: Die technische Modernisierung ihrer Anlagen hatte zu immer größeren Kapazitäten geführt, die nicht mehr auszulasten waren. Der spezifische Stahlverbrauch ging in den Industrienationen stetig zurück, während zugleich neue Anbieter auf dem Weltmarkt auftraten und für sinkende Preise sorgten.

Trotz zwischenzeitlicher Erholungsphasen nahm in der Stahlkrise von 1975 ein politisches Problem seinen Anfang, das die Strukturpolitiker über zwei Jahrzehnte in Atem halten sollte.³⁴ Dazu trugen drei Besonderheiten bei: Zunächst unterlag die Stahlindustrie den Sonderregelungen der Montanmitbestimmung, was ihr zu besonders wirksamen Möglichkeiten der politischen Interessenartikulation im Arbeitgeber- ebenso wie im Gewerkschaftslager verhalf.³⁵ Daneben war die Stahlkrise auch ein Testfall für den Interessenausgleich im bundesdeutschen Föderalismus, denn sie betraf durchaus nicht nur die bekannten Montanreviere in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, sondern daneben auch Produktionsstätten in Schleswig-Holstein, Bremen, Niedersachsen, Hessen und Bayern. Zuletzt konnte die bundesdeutsche Politik kaum unabhängige Entscheidungen treffen, weil die Stahlkrise ein europäisches Problem war und Lösungsvorschläge innerhalb der Europäischen Gemeinschaft durchgesetzt werden mussten.³⁶

Die Praxis zeigte denn auch rasch, dass ordnungspolitische Entwürfe, politische Programme oder wissenschaftliche Strukturberichte weithin bedeutungslos blieben. Zwar bestand grundsätzlich Einigkeit darüber, dass die westdeutsche Stahlindustrie im Gegensatz zum Steinkohlebergbau durch einen koordinierten Kapazitätsabbau konkurrenzfähig gemacht werden konnte – der Weg dorthin war jedoch heftig umstritten. Für ordnungspolitischen Purismus war schon deshalb kein Raum, weil ab 1975 die Subventionen für die europäischen Stahlunternehmen stark zunahmen. Die Konzerne schlossen sich zum zweimal verlängerten EUROFER-Kartell zusammen und stimmten ihre Interessen untereinander und mit der EG-Kommission ab. Ergebnis war eine komplizierte Marktordnung: Die Industrie verständigte sich auf Erzeugungs-, Absatz- und Importmengen, vereinbarte Mindest- und Garantiepreise und schottete sich gegenüber dem Weltmarkt ab. Der dringend erforderliche Abbau von Überkapazitäten hingegen kam nur schleppend in Gang und wurde überall mit staatlichen Hilfen abgefedert. Diese förderten einen regionalpolitischen

33 *Dietmar Petzina*, *Wirtschaft und Arbeit im Ruhrgebiet 1945–1985*, in: *Wolfgang Köllmann/Hermann Korte/Dietmar Petzina* u. a. (Hrsg.), *Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung*, Bd. 1, Düsseldorf 1990, S. 540 ff.; *Werner Abelshauser*, *Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung*, München 1984, S. 149–164.

34 Freilich im gesamten Themenband ebenso ausgeblendet wie beim Eröffnungsbeitrag von *Bernd Faulenbach*, *Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt?*, in: *AfS* 44, 2004, S. 1–37.

35 *Werner Bührer*, *Die deutsche Stahlindustrie und die Montanunion*, in: *Manfred Rasch/Kurt Düwell* (Hrsg.), *Anfänge und Auswirkungen der Montanunion auf Europa. Die Stahlindustrie in Politik und Wirtschaft*, Essen 2007, S. 172–189; *Werner Abelshauser*, *Europas Schicksal: Wirtschaft oder Politik? Die Montanunion als Lehrstück europäischer Konzentration*, Bochum 2008.

36 Hier und im folgenden *Karl Lauschke*, *Wandel und neue Krisen. Die alten Industrien in den 1970er und 1980er Jahren*, in: *Stefan Goch* (Hrsg.), *Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen*, Münster 2004, S. 136–162; *Helmut Wienert*, *Technischer und wirtschaftlicher Wandel in der Stahlindustrie seit den sechziger Jahren unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens*, Essen 1996; *Karl Eckart*, *Die Eisen- und Stahlindustrie in den beiden deutschen Staaten*, Stuttgart 1988.

Proporz, der veraltete Standorte zunächst am Leben erhielt, während zukunftsfähige Betriebe mitunter geschlossen wurden.

Innerhalb des EG-Marktes schufen Subventionen beträchtliche Wettbewerbsverzerrungen. Zahlte die Bundesrepublik zwischen 1974 und 1979 lediglich direkte Stahl-Beihilfen in Höhe von 4 DM je Tonne, lagen die Vergleichswerte in Frankreich 4-mal, in Belgien 10-mal und in Großbritannien sogar 33-mal höher. Während der 1980er Jahre stieg dann auch das westdeutsche Subventionsvolumen steil an, so dass im Zehnjahresdurchschnitt bald Zuschüsse von 25 DM je Tonne gezahlt wurden. Überall sonst in der EG konnten die Unternehmen mit noch größerer Fürsorge rechnen, in Italien etwa mit 405 DM je Tonne.³⁷ Mit erheblichen Kosten für die Allgemeinheit gelang es der westdeutschen Stahlindustrie erst während der 1980er Jahre, die Lücke zwischen Rohstahlkapazität und tatsächlicher Erzeugung – die Auslastung lag 1983 nur noch bei knapp 55 % – durch Stilllegungen nachhaltig zu verkleinern. Allein in den ersten zehn Jahren kostete die Stahlkrise 130.000 Arbeitsplätze, die durch natürliche Fluktuation, staatlich subventionierte Frühpensionierungen oder entsprechende Sonderregelungen bei der Kurzarbeit wegfielen. Als sich die Krise 1986 nach dem Dollarsturz noch einmal dramatisch zuspitzte, standen weitere 35.000 Stellen auf der Kippe. Erst jetzt wurden auch ganze Standorte geschlossen, während sich der Staat zu einem Drittel an den fälligen Sozialplänen beteiligte und die EG Mittel aus dem Strukturfonds bereitstellte.³⁸

An diesem Beispiel interessiert weniger der offenkundige politische Pragmatismus, der in scharfem Kontrast steht zu den theoretischen Anforderungen an eine »rationale« Strukturpolitik. Vielmehr fällt auf, dass sich alle Institutionen der wirtschaftspolitischen Beratung immer wieder mit der Stahlkrise befassten, die Beratung für die Praxis jedoch weithin folgenlos blieb. Vor allem zeigten sich auch in diesem Metier die Folgen einer Pluralisierung und Politisierung von Expertenmeinungen, die den Widerspruch zur Regel machten. Als sich die Lage in der Stahlindustrie zuspitzte und die europäischen Koordinierungsversuche auf der Kippe standen, meldete sich im Januar 1981 zunächst der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium zu Wort. Seine kurze Stellungnahme war ganz von dem Wunsch getragen, den erforderlichen Kapazitätsabbau so rasch wie möglich umzusetzen. Subventionen und EG-Markordnung galten als notwendiges Übel für eine Übergangszeit.³⁹ Aber schon drei Monate später kam ein Gutachten auf den Markt, das typisch für das in der Wirtschaftspolitik inzwischen etablierte Spiel von Expertise und Gegenexpertise war: das »Memorandum '81«. Angestoßen vom angebotsökonomischen Paradigmenwechsel in den etablierten Beratungsinstitutionen, legten linke Ökonomen und Sozialwissenschaftler ihr inzwischen sechstes Manifest vor. Dezidiert als Gegenmodell zum alljährlichen Gutachten des Sachverständigenrats konzipiert, erregten die Memoranden seit 1975 beträchtliche Aufmerksamkeit – vor allem, weil linke Sozialdemokraten und Gewerkschafter die »Memorandum-Gruppe« offen unterstützten.⁴⁰

37 Daten nach Arne Gieseck, *Krisenmanagement in der Stahlindustrie. Eine theoretische und empirische Analyse der europäischen Stahlpolitik 1975 bis 1988*, Berlin 1995, S. 61, Tabelle 6.

38 Daten ebd., S. 65, Schaubild 1; vgl. Lauschke, *Wandel und neue Krisen*, S. 145 ff.

39 Zu Problemen der Stahlindustrie in der Europäischen Gemeinschaft, Stellungnahme vom 17. Januar 1981, in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), *Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1973 bis 1986*, Göttingen 1987, S. 1057–1061.

40 Schanetzky, *Ernüchterung*, S. 193–203; Bernhard Badura, *Gegenexpertise als wissenschaftssoziologisches und wirtschaftspolitisches Phänomen*, in: *Soziale Welt* 31, 1980, S. 459–473; Dieter Rucht, *Gegenöffentlichkeit und Gegenexperten. Zur Institutionalisierung des Widerspruchs in Politik und Recht*, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 9, 1988, S. 290–305; Wolfgang van den Daele, *Objektives Wissen als politische Ressource. Experten und Gegenexperten im Diskurs*, in: *ders./Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, Berlin 1996, S. 297–326.

Im April 1981 widmeten sich die Gegenexperten erstmals den Strukturproblemen der Stahlindustrie. Die empirische Lagebeschreibung auf knapp 100 Druckseiten war nicht nur faktenreich und detailliert, sondern musste mit ihren analytischen Qualitäten auch jenen Respekt abnötigen, die sich den radikalen politischen Schlussfolgerungen nicht anschließen mochten. Das Memorandum zielte auf grundlegende »gesellschaftliche Strukturreformen«, was auf eine Vergesellschaftung der Stahlindustrie hinauslief, die künftig im Staatsbesitz dem fein austarierten Interessenausgleich zwischen Gewerkschaften, Bund, Ländern und Handelskammern unterworfen werden sollte.⁴¹ Zwei Jahre später wiederholten die Autoren in einem ähnlichen Schwerpunktkapitel ihre Forderungen und begriffen sie nun als Bestandteil einer »alternativen Wirtschaftspolitik«, deren Konzeption auf einer ganzen Reihe von IG Metall-Beschlüssen aufbaute: Die dezentrale Branchenstruktur müsse erhalten, qualitatives Wachstum angestrebt und humanere Arbeitsplätze geschaffen, die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich verkürzt werden.⁴²

Die beiden Stahl-Experten der Memorandum-Gruppe sind in ihrer Wirkung vor allem deshalb nicht zu unterschätzen, weil sie Argumente für jene Auseinandersetzungen lieferten, die sich angesichts bevorstehender Standortschließungen in Oberhausen, Hattingen oder Duisburg-Rheinhausen zu gewaltigen Protestbewegungen auszuwachsen begannen. Neben diesem Bemühen um gewerkschaftliche und parlamentarische Solidarisierung wirkten die Gegengutachter aber auch innerhalb der wissenschaftlichen Politikberatung. Implizit gingen Sachverständigenrat und Memorandum-Gruppe immer wieder aufeinander ein, und in dieser Hinsicht gelang es den linken Kritikern, die Wirtschaftsweisen regelrecht zu desavouieren. Erst im November 1982 beschäftigte sich auch der Sachverständigenrat in einem zusammenhängenden Kapitel mit der Stahlkrise; im Jahr darauf folgte eine noch ausführlichere Ausarbeitung.⁴³ Zum ersten Mal konnte die Memorandum-Gruppe auf die Originalität ihrer Expertise verweisen – ein Prestigeerfolg, denn sie arbeitete ehrenamtlich. Dagegen verfügten die Mitglieder des Sachverständigenrats nicht nur über einen Stab wissenschaftlicher Mitarbeiter, sondern auch über gesetzlich verbriefte Anhörungsrechte, die innerhalb der Ministerialbürokratie manches Gespräch erleichterten. In diesem Sinne landete die Memorandum-Gruppe ihren größten Coup im Frühjahr 1985. 14 Tage vor der nordrhein-westfälischen Landtagswahl präsentierte sie ein Gutachten, das sich auf knapp 70 Seiten mit den regionalpolitischen Problemen des Strukturwandels am Beispiel des Ruhrgebiets beschäftigte. Erneut sollte eine sachlich fundierte und in weiten Teilen unstrittige Problemdiagnose äußerst weit reichende politische Forderungen untermauern.⁴⁴ Zum wiederholten Mal kamen die Experten des Sachverständigenrats reichlich spät, als sie sich drei Jahre später dazu durchdrangen, das Problem der »Wirtschaftlichen Erneuerung altindustrieller Problemregionen« ebenfalls am Beispiel des Ruhrgebiets zu untersuchen.⁴⁵

In der Sache widersprachen sich die Gutachterpositionen eklatant und auf ideologische Weise, nachdem das selbstkritische Bewusstsein für die notwendige Normativität der eigenen Äußerungen nur während einer kurzen Übergangsphase Eingang in die Expertisen

41 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '81. Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen, Köln 1981, S. 205–313.

42 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '83. Qualitatives Wachstum, Arbeitszeitverkürzung, Vergesellschaftung. Alternativen zu Unternehmerstaat und Krisenpolitik, Köln 1983, S. 192–209.

43 JG 1982/83, Ziff. 271–281; JG 1983/84, Ziff. 515–534; JG 1985/86, Ziff. 350–357; in JG 1987/88 jedoch nur noch punktuell in Ziff. 113 ff.

44 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '85. Gegen die Unterwerfung der Arbeit und Zerstörung der Umwelt. Mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz, Köln 1985, S. 274–345.

45 JG 1988/89, Ziff. 378 ff.

gefunden hatte. Seit seiner angebotsökonomischen Wende sprach der Sachverständigenrat zwar nicht mehr mit einer Stimme, weil die Gewerkschaften das faktische Vorschlagsrecht für einen Sitz im Fünfergremium haben und der »Flügelmann« immer wieder mit Minderheitsvoten hervortrat.⁴⁶ Aber in ihren Äußerungen zur Stahlkrise ließen es die offiziellen ebenso wie die selbsternannten Regierungsberater an Eindeutigkeit und Verbindlichkeit nicht fehlen. Während in den Memoranden der Begriff des »Strukturwandels« systematisch vermieden wurde, spielten die Wirtschaftsweisen am Beispiel der Stahlkrise das ganze Instrumentarium marktkonformer Krisenintervention und der erforderlichen Auslese am Markt durch. Während hier der Subventionswettbewerb unterbunden und die Preisbildung wieder auf den Markt übertragen werden sollte, ging es dort um die Erhaltung möglichst vieler Stahlstandorte aus sozialpolitischen Motiven, um die Verteidigung von Besitzständen – auf dem Wege der Sozialisierung.

IV. FOLGEN

Den konkurrierenden Expertenäußerungen einen unmittelbaren Effekt auf die Formulierung der europäischen Stahlpolitik oder aber auf die strukturpolitischen Programme der Landesregierungen zu unterstellen, führt zu weit. Weil es beim Kapazitätsabbau um ganz handfeste wirtschaftliche Interessen und um Machtfragen weit über die Stahlunternehmen hinaus ging, versprachen ohnehin solche Beratungsformen größeren Erfolg, die auf wissenschaftliche Argumente vollständig verzichteten – beispielhaft dafür waren die Bemühungen der drei »Stahlmoderatoren« Marcus Bierich (Allianz-Versicherung), Alfred Herrhausen (Deutsche Bank) und Günter Vogelsang (früherer Krupp-Vorstandschef). Aber selbst deren groß angelegter Fusionsplan scheiterte am Ende an den Egoismen konkurrierender Konzern-, Banken- und Eigentümergruppen.⁴⁷

Viel eher ist die Stahlkrise ein mustergültiges Beispiel für jenen Umgang mit wissenschaftlicher Expertise, der sich während der 1970er Jahre in einer Phase der Ernüchterung zu etablieren begonnen hatte und der während der 1980er Jahre längst zum Normalfall geworden war: An den Institutionen und Mechanismen der wissenschaftlichen Politikberatung wurde festgehalten, obwohl sich die Hoffnung auf eine »rationalere« Politik längst in der Vielstimmigkeit von Expertise und Gegenexpertise aufgelöst hatte. Der Umgang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel weist besonders deutlich auf die Etappen dieser fundamentalen Veränderung hin: Struktureller Wandel wurde erst zum Problem, als die Verteilungsspielräume aufgrund geringeren Wirtschaftswachstums Mitte der 1970er Jahre enger wurden und sich der Trend zur Dienstleistungsökonomie auch in der Bundesrepublik auf breiter Front durchzusetzen begann. Das Beispiel des Sachverständigenrats zeigt, dass ein Bewusstsein für diese neue Lage selbst in jenen Beratungsinstitutionen nur mühsam wuchs, die an sich als gesellschaftspolitische Seismografen fungieren sollten. Und es verdeutlicht auch, wie stark sich zur selben Zeit die theoretischen Positionen in den wirtschaftspolitischen Expertengremien wandelten: fort vom Planungs- und Gestaltungsoptimismus im keynesianischen Konsens, hin zur mittelfristig konzipierten Angebotsökonomie.

46 Gabriele Metzler, Versachlichung statt Interessenpolitik. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: *Fisch/Rudloff*, Experten und Politik, S. 127–152.

47 Sigurt I. Vitols, Corporate Governance versus Economic Governance. Banks and Industrial Restructuring in the U. S. and Germany (WZB Discussion Paper, FS I 95–310), Berlin 1995, S. 32–38; vgl. *Andreas Platthaus*, Alfred Herrhausen. Eine deutsche Karriere, Berlin 2006, S. 126 ff.; Der SPIEGEL, 17.1.1983: »Jeder wartet, daß der andere absäuft«.

Das neue Paradigma provozierte freilich Kritik und gezielte Gegenexpertise, während die Widersprüche in der Praxis zunahmen: Obwohl das Zutrauen in sicheren Rat und verbindliche Expertise immer weiter sank, wurden Experten weiter in Anspruch genommen, und sei es nur zu legitimatorischen oder instrumentellen Zwecken wie beim Aufbau der »Strukturberichterstattung«. In den Sozialwissenschaften jedenfalls bestand rasch Einigkeit darüber, dass es mit der Steuerungsfähigkeit des Staats und der Anwendbarkeit wissenschaftlichen Wissens nicht so weit her war. Statt planvollem Handeln schien eher ein »Sich-Durchwursteln« typisch für die Entscheidungsfindung zu sein – ins Suhrkamp-Deutsch unnachahmlich übersetzt als »Inkrementalismus«. ⁴⁸ So ging die Erkenntnis zunehmender Komplexität und begrenzter Möglichkeiten der rationalen Entscheidungsvorbereitung allmählich in politisches Handeln ein, ganz gleich, ob Intellektuelle die Regierbarkeit der westlichen Demokratien grundsätzlich infrage gestellt sahen oder nach Wegen zu einer Verbreiterung der politischen Legitimations- oder Konsensbasis fahndeten. ⁴⁹

Für den notwendigen politischen Pragmatismus ist der Umgang mit der Stahlkrise ein glänzendes Beispiel. Trotz aller Vorbehalte machte die bundesdeutsche Politik beim europäischen Weg eines subventionierten Kapazitätsabbaus mit, und das weit über die »Wende« von 1982 hinaus. Er kostete den Steuerzahler nicht nur viel Geld, sondern blieb auch über alle Parteigrenzen hinweg konsensfähig. Für lupenreine Ordnungspolitik war jedenfalls kein Platz im Interessengeflecht von Kapitaleigentümern und Gewerkschaften, Kommunal- und Landespolitik, EG-Kommission und Bundesregierung – da mochten die Expertisen des Sachverständigenrats noch so eindeutig ausfallen. Gerade seine Äußerungen offenbaren aber, warum das neue angebotsökonomische Paradigma so gut in die Zeit passte: Früher waren die Gutachter noch in die keynesianische Prozesspolitik eingebunden gewesen – etwa, indem sie sich in der Konzertierte Aktion an der »Seelenmassage« der Tarifparteien beteiligten. Der von den Experten betriebene Kurswechsel Mitte der 1970er Jahre reflektierte die Schwachstellen dieses Beratungsprozesses: Politiker waren für wissenschaftliche Argumente nicht immer zugänglich; Fehlprognosen führten zu falschen Empfehlungen; das aus Expertensicht Richtige wurde häufig zu spät oder nur unzureichend umgesetzt. Das angebotsökonomische Konzept wies die konjunkturpolitischen Rollen neu zu: Die von Wahlzyklen unabhängige Bundesbank sorgte für geldpolitische Stabilität, während die Wirtschaftspolitik mittelfristig auszurichten und zu verstetigen war. In diesem neuen Handlungsmodell ging es nicht mehr um die politische Steuerung der Gesellschaft, sondern um eine Regulierung der über den Markt vermittelten Selbstregulierung. ⁵⁰

48 Charles E. Lindblom, *The Science of Muddling Through*, in: *Public Administration Review* 19, 1959, S. 79–88 (deutsche Übersetzung erst 1975); *ders.*: *Inkrementalismus. Die Lehre vom »Sich-Durchwursteln«*, in: *Wolf-Dieter Narr/Claus Offe* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Gütersloh 1975, S. 161–177; vgl. auch *Gerd Gigerenzer/Reinhard Selten*, *Rethinking Rationality*, in: *dies.* (Hrsg.), *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*, Cambridge, MA 2001, S. 1–12; sowie diverse Beiträge in *Gerd Gigerenzer/Peter M. Todd* (Hrsg.), *Simple Heuristics That Make Us Smart*, Oxford 2001.

49 *Gabriele Metzler*, *Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?*, in: *Konrad H. Jarausch* (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 243–260; zum Kontext *Ariane Leendertz*: *Die pragmatische Wende. Die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975–1985*, Göttingen 2010, S. 83 ff.; typisch die Deutung bei *Claus Offe*, »Unregierbarkeit«. *Zur Renaissance konservativer Krisentheorien*, in: *Jürgen Habermas* (Hrsg.), *Stichworte zur »geistigen Situation der Zeit«*, Bd. 1: *Nation und Republik*, Frankfurt am Main 1979, S. 294–318.

50 *Helmuth Willke*, *Supervision des Staates*, Frankfurt am Main 1997; *Wolfgang Fach*, *Staatskörperlultur. Ein Traktat über den »schlanken Staat«*, in: *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke* (Hrsg.), *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt am Main 2000, S. 110–130; sehr früh bereits bei *Fritz W. Scharpf*, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt am Main 1987, S. 175–177.

Darüber hinaus demonstrierte die Position des Sachverständigenrats zur Stahlkrise, dass diese Konzeption ganz pragmatische Vorzüge hatte. Die Gutachter selbst waren praktisch aus der politischen Verantwortung entlassen, weil die Empfehlungen »mehr« Marktöffnung und »mehr« Wettbewerb immer richtig waren. Fehler unterliefen jedenfalls nicht mehr den Wissenschaftlern, die an der »inkrementalistischen« Stahlpolitik regelrecht verzweifelten. Der Sachverständigenrat wurde nicht müde, die »Steuerungsfehler im Marktprozess« anzuprangern. Er beklagte das Festhalten an den »alten, untauglichen Rezepten«, betonte die Ineffizienz der Subventionen, riet dazu, die Arbeitslosigkeit der Betroffenen hinzunehmen und lobte die reinigende Kraft der Weltmarktkonkurrenz.⁵¹ Bald schon galt auch die Beseitigung von bestehenden »Übersicherungen« im Sozialrecht als Element der Strukturpolitik⁵², und vom Ruhrgebiet zur Zeit der Stahlkrise zeichneten die Ökonomen das finstere Bild einer Region, in der »unternehmerische Initiative« und »berufliche Flexibilität« seit Jahrzehnten systematisch behindert worden seien. Den Beschäftigten warfen sie »Anspruchsdenken im Sinne des Rechts auf einen bestimmten Arbeitsplatz an einem bestimmten Ort zu einem überdurchschnittlichen Lohn« vor, während sich die Strukturpolitik viel zu lange auf die »Konservierung des Bestehenden« beschränkt habe.⁵³ Letztlich trug das Bewusstsein für den Misserfolg der eigenen Expertise maßgeblich dazu bei, dass sich die Expertenkritik radikalisierte und auf Dauer stellen konnte. Hier erst entstand der Kern jenes neoliberalen Diskurses, dessen Wirkungsbedingungen historisch noch weithin unerforscht sind und dessen hegemoniale Geltung erst in der globalen Finanzkrise von 2008 wieder erschüttert wurde.

51 JG 1985/86, Ziff. 350–357.

52 JG 1987/88, Ziff. 381–419.

53 JG 1988/89, Ziff. 389–400.

