

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

**Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft
Grundsätze, Erfahrungen und neue Aufgaben**

**Mit einem Vorwort von
Bundesminister a.D. Dr. Gerhard Stoltenberg**

Sankt Augustin, im Juni 1999

Inhaltsverzeichnis

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Grundsätze, Erfahrungen und neue Aufgaben

I.	Soziale Marktwirtschaft – eine zukunftsweisende Antwort nach historischen Irrwegen	1
II.	Die Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft und ihre erste Umsetzung	6
III.	Aufbau – Krise – Rückbesinnung: 1949 – 1998	10
	1. Der Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland: Die Ära Adenauer und Erhard 1949 – 1966	10
	2. Neue Prioritäten und wachsende Schwierigkeiten: Die sozial-liberale Koalition 1969 – 1982	14
	3. Rückkehr zur Sozialen Marktwirtschaft: Die Ära Kohl 1982 – 1998	15
IV.	Soziale Marktwirtschaft angesichts neuer Herausforderungen	17
	1. Soziale Marktwirtschaft vor der Herausforderung der Globali- sierung	17
	a) Reformaufgaben in Deutschland	18
	b) Neue weltweite Aufgaben	19
	2. Sozialpolitik unter den Vorzeichen des demographischen Wandels	22
	a) Steigende Lebenserwartung und sinkende Kinderzahlen	23
	b) Wanderungsbewegungen	24
	3. Umweltpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft	25
V.	Zusammenfassung	28
VI.	Literaturhinweise	31

Schutzgebühr: DM 2,00

Bitte richten Sie Ihre Bestellung an folgende Anschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung
Referat für Publikationen
Postfach 14 20
D-53732 Sankt Augustin

Telefon: 02241/246-598
Telefax: 02241/246-479
Internet: <http://www.kas.de>
E-Mail: zentrale@kas.de

Bankverbindung Commerzbank AG
Filiale Bonn, Nr. 1 106 343 (BLZ 380 400 07)

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
© 1999, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung

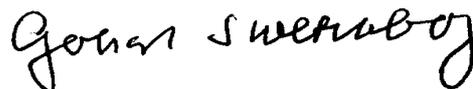
Vorwort

Mit dem Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft haben Ludwig Erhard und seine politischen Mitsstreiter die wesentlichen Entscheidungen für den raschen Wiederaufbau Westdeutschlands in der Nachkriegszeit, eine starke anhaltende wirtschaftliche Dynamik, Wettbewerb, Vollbeschäftigung und eine neue Sozialordnung getroffen. Soziale Marktwirtschaft beruht auf einem christlichen und liberalen Menschenbild von personaler Freiheit und Verantwortung, von Subsidiarität und Solidarität. Private Initiative und ein rechtlicher Ordnungsrahmen für die Sicherung des Wettbewerbs, für den erforderlichen sozialen Ausgleich, gegen wirtschaftliche Übermacht und auch überzogenen Staatsinterventionismus waren wichtige Bedingungen für eine humane Gesellschaft und für wirtschaftlichen Erfolg.

Wir haben vor allem nach 1969 auch erlebt, daß in der Bundesrepublik andere Prioritäten in der Politik und im öffentlichen Diskurs in den Vordergrund traten. Mit dem wachsenden zeitlichen Abstand von den bedeutenden konzeptionellen Entwürfen der Jahre vor und nach 1945 und ihrer Umsetzung vor allem durch Ludwig Erhard verblaßte bei vielen die Erinnerung an die moralischen Antriebskräfte, das ökonomische Regelwerk und die gesellschaftspolitischen Aspekte Sozialer Marktwirtschaft.

In zahlreichen anderen Staaten ist vor allem nach dem Scheitern der marxistisch-sozialistischen Alternative im letzten Jahrzehnt das Interesse an den Begründungen und Elementen einer sozialmarktwirtschaftlichen Politik größer geworden. So ist es an der Zeit, ihre Prinzipien und Resultate in der Geschichte der Bundesrepublik wieder bewußter zu machen und sie zugleich programmatisch auf die veränderten Bedingungen und Herausforderungen unserer Gegenwart hin weiterzuentwickeln. Dazu will diese Studie einen Beitrag leisten. Wir haben uns für eine knappe, konzentrierte Darstellung entschieden, die hoffentlich viele Leser findet. Wir wollen sie durch ausführlichere Darstellungen ergänzen.

Ich danke Klaus Weigelt, Dr. Bernd Hübinger, Dr. Frank Müller, Frau Dr. Mechthild Scholl, Dr. Hermann Schneider, Dr. Peter Weilemann und Henning Wins für gute Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung und hoffe, daß sie über die Konrad-Adenauer-Stiftung hinaus vor allem für die politische Bildungsarbeit hilfreich sein wird.



Bundesminister a. D. Dr. Gerhard Stoltenberg

I. Soziale Marktwirtschaft – eine zukunftsweisende Antwort nach historischen Irrwegen

Der erfolgreiche Wiederaufbau des zerstörten Westdeutschlands, die Integration von rund zwölf Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen, das Erreichen von Vollbeschäftigung bis 1957 waren maßgeblich von den Grundsätzen und Methoden der Sozialen Marktwirtschaft bestimmt. Neben Konrad Adenauer wurde Ludwig Erhard zum wichtigsten Gestalter und Meinungsführer der deutschen Politik nach 1948/49. In den siebziger Jahren ging die prägende Kraft der Sozialen Marktwirtschaft deutlich zurück. Die sozial-liberale Ära wurde stark durch anderslautende Vorstellungen, vor allem die einer dominierenden Rolle des Staates und seiner Planungsvorgaben im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben, bestimmt.

Nach dem Scheitern dieser Politik gewann nach der Wende 1982 das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in wichtigen Bereichen der Politik wieder an Bedeutung. Aber ihre Meinungsführerschaft war in den neunziger Jahren in der öffentlichen Meinung erneut rückläufig. Mit dem wachsenden Abstand von den Gründungsjahren wurden ihre ethischen und ordnungspolitischen Grundsätze undeutlich.

Menschenbild und Prinzipien

So ist es notwendig, vor allem in der politischen Gestaltung und in der Bildungsarbeit wieder zu einem vertieften Verständnis des Menschenbildes und der ökonomischen und gesellschaftspolitischen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zu kommen. Zugleich geht es darum, das ebenso in sich schlüssige wie für neue Entwicklungen offene Konzept auf die veränderten Bedingungen unserer Zeit auszurichten und in einem ständigen Dialog von Wissenschaft und Politik zu gestalten.

Zu den tiefgehenden Erfahrungen der Gründungsgeneration gehörten das Aufkommen der Diktaturen (Mussolini, Stalin, Hitler) und die schrecklichen Folgen der Weltwirtschaftskrise. Sowohl die überkommenen Ideen des Liberalismus wie die Ideologie des Marxismus und der Planwirtschaft erschienen führenden Wissenschaftlern und anderen freiheitlich gesonnenen Bürgern als unbrauchbar, um Men-

schenwürde mit demokratischen Freiheiten und sozialer Verantwortung zu verbinden. Bedeutenden Nationalökonomien und Juristen wie Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Walter Eucken und Franz Böhm ging es um ein marktwirtschaftliches Konzept, in dem die Aufgabe des Staates genau definiert, die Freiheit der Unternehmen und Konsumenten, Wettbewerb und soziale Sicherung in ein neues Verhältnis gebracht wurden.

Sie lehnten die Vorstellungen des traditionellen Liberalismus von einem völlig freien Spiel der Kräfte in der Wirtschaft und von einem „Nachtwächterstaat“ ebenso ab wie das sozialistische Konzept eines übermächtigen und dirigierenden Staates, der die Freiheit und Verantwortung der Bürger empfindlich einschränkt.

Wettbewerb war ein zentrales Prinzip für das Wirtschaftsleben. Der Staat hatte einen Rechtsrahmen so zu schaffen und darüber zu wachen, daß wirtschaftliche Übermacht diesen Grundsatz und die Rechte der Schwächeren nicht gefährdete. Schon 1943 hatte Ludwig Erhard in einer Denkschrift für Carl Goerdeler geschrieben:

„Das erstrebenswerte Ziel bleibt in jedem Falle die freie, auf echtem Leistungswettbewerb beruhende Marktwirtschaft. Nie mehr wird der Staat in die Rolle des Nachtwächters zurückgewiesen werden, denn auch die freiheitliche Marktwirtschaft bedarf eines Organs der Rechtsetzung und Rechtsüberwachung.“

So ging es den Ordoliberalen um eine freiheitliche und dynamische Wirtschaftsverfassung, die der Natur der Menschen und der Dinge entsprach. Innovation und Modernisierung, die Verbesserung der Lebensverhältnisse für alle Bürger beruhten nach ihrer Überzeugung wesentlich auf der Freisetzung der schöpferischen Kräfte der Menschen im produktiven Miteinander, durch den ständigen Austausch von Informationen und Ideen. Keine staatliche Instanz vermochte, die Richtung und die Folgen wissenschaftlich-technischer Innovationen, veränderter menschlicher Verhaltensweisen und weltweiter Marktentwicklung vorausschauend zu erkennen oder gar zu bestimmen. Die unablässigen Wandlungen und wechselnden Signale des Marktes unmittelbar in unzähligen dezentralen Erfahrungen und Entscheidungen aufzunehmen, war ein offeneres und effektiveres System als jede zentrale Planung und Lenkung.

Folgerungen aus Erfahrungen

Neben der Aktualisierung solcher klassischen liberalen Einsichten zogen die ordoliberalen Wissenschaftler weitreichende Folgerungen aus den erschreckenden jüngsten Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise und dem ungehemmten Machtmißbrauch der Diktaturen. Die Freiheit, der faire Wettbewerb und die Belange der Schwächeren mußten durch Machtverteilung, wirksame Gesetze und institutionelle Regeln gesichert werden. So war es die Aufgabe des Staates, einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der Willkür und Machtmißbrauch verhinderte, ungerechtfertigte Privilegien beseitigte und den sozialen Ausgleich förderte. Das bedeutete eine klare Absage an jene früheren Strömungen des Liberalismus, die ausschließlich auf das freie Spiel der Kräfte gesetzt und die Staatsferne einer völlig autonomen Wirtschaft postuliert hatten. „Jenseits von Angebot und Nachfrage“ sahen die Ordoliberalen im sittlich begründeten persönlichen Engagement für das Gemeinwohl und den Nächsten konstitutive Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Miteinander in Staat und Gesellschaft.

„Recht, Staat, Sitte und Moral, feste Normen und Wertüberzeugungen [...] gehören zu diesem Rahmen nicht minder als eine Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, die jenseits des Marktes Interessen ausgleicht, Schwache schützt, Zügellose im Zaum hält, Auswüchse beschneidet, Macht begrenzt, Spielregeln setzt und ihre Innehaltung überwacht. [...] Marktwirtschaft ist eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung einer freien, glücklichen, wohlhabenden, gerechten und geordneten Gesellschaft [...] Das schließliche Schicksal der Marktwirtschaft [...] entscheidet sich – jenseits von Angebot und Nachfrage.“ (Wilhelm Röpke)

Im Gegensatz zu den demokratischen Sozialisten erblickten die Ordoliberalen in der Konzentration politischer und wirtschaftlicher Macht unter den Diktaturen ein warnendes Zeichen für die Gefahren eines Überengagements der politischen Institutionen in der Wirtschaft. Dezentrale Strukturen sicherten demgegenüber nicht nur Spontaneität und Flexibilität, sondern auch Freiheitsräume. Sie entsprachen dem parlamentarisch-demokratischen Rechtsstaat und seinen Grundwerten insofern besser als jede Form eines bürokratischen Zentralismus oder permanenten Staatsinterventionismus.

Neue Entwürfe von Wissenschaftlern für die Staats- und Wirtschaftsordnung brauchen oft Jahrzehnte, bevor sie konkrete politische Wirkungen entfalten. Die offene Situation im Deutschland der ersten Nachkriegsjahre war eine Bedingung für die schnellen und nachhaltigen Erfolge der ordoliberalen Ideen in der jungen Bundesrepublik, ja in ersten Entscheidungen bereits vor ihrer Gründung. Eine zweite Voraussetzung war die Umsetzung ihrer Theorien in Politik durch handelnde Personen, die Überzeugungs- und Durchsetzungskraft besaßen.

Entscheidung für die Marktwirtschaft

1947 hatten die USA und Großbritannien das Vereinigte Wirtschaftsgebiet für ihre Besatzungszonen begründet. In Frankfurt tagte der Wirtschaftsrat, eine parlamentarische Versammlung, deren Zusammensetzung dem Ergebnis der ersten freien Landtagswahlen entsprach. Ein Direktorium war die provisorische Exekutive. Für die Währungsreform, die am 20. Juli 1948 in Kraft trat, lag die Verantwortung bei den Alliierten. Aber am Tag darauf hob der deutsche Direktor für Wirtschaft, Ludwig Erhard, den ganz überwiegenden Teil der Preiskontrollen, Bewirtschaftungsvorschriften und Bezugsscheine auf. Eine knappe Mehrheit aus CDU, CSU, FDP und DP billigte diese Entscheidung im Wirtschaftsrat gegen die erbitterte Opposition der Linken.

Erhards kühne Entscheidung für die Marktwirtschaft war erfolgreich. Das Warenangebot nahm schlagartig zu. Die privaten Investitionen stiegen stark an. Der Wettbewerb funktionierte. Diese für alle Bürger erfahrbaren Fortschritte trugen entscheidend zum Wahlerfolg der bürgerlichen Parteien bei der ersten Bundestagswahl 1949 und der Bildung einer kleinen Koalition unter Konrad Adenauer bei.

Vorher schon hatte der Münsteraner Nationalökonom und christliche Sozialwissenschaftler Alfred Müller-Armack den wichtigsten Beitrag für die Formulierung der neuen Politik geleistet. Ihn beschäftigte die Frage einer fruchtbaren Verbindung von erneuertem liberalen und christlich-sozialen Denken seit Jahren. 1947 schrieb er:

„Der Weg zu einer solchen Synthese kann nur über die Wiederherstellung einer echten Marktwirtschaft gehen.“

Neu sei die betont ethische Begründung im Menschenbild des freiheitlichen und verantwortlichen Bürgers und die soziale Zielsetzung.

„Wir müssen zu einer sozialen Marktwirtschaft kommen.“

Es ist wichtig, diese geistigen und moralischen Grundlagen der christlichen Demokratie wieder bewußt zu machen. Nur so konnten christlich-soziale, liberale und konservative Demokraten sich in einer neuen Unionspartei fest verbinden und zusammenbleiben.

Im Sommer 1949 verabschiedete die CDU der drei Westzonen mit den „Düsseldorfer Leitsätzen“ ihr erstes wirtschaftspolitisches Programm. Das Schlüsselwort der „Düsseldorfer Leitsätze“ war „Soziale Marktwirtschaft“. Die wichtigsten zentralen Begriffe für eine künftige Wirtschaftsverfassung hießen: Förderung des privaten Eigentums, fairer und freier Leistungswettbewerb, marktgerechte Preise, Ablehnung der Planwirtschaft, unabhängige Monopolkontrolle, zentrale Aufsicht über das Geldwesen zum Schutz der Währung, Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit, Senkung des überhöhten Einkommensteuertarifs, soziale Sicherheit für die wirtschaftlich Schwachen, Lohnfindung durch Tarifverträge. Mit dem „Ahlener Programm“ der britischen Zone stimmten insbesondere die Forderungen nach freier Arbeitsplatzwahl, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und ihre Mitbeteiligung am Produktivvermögen überein.

II. Die Grundgedanken der Sozialen Marktwirtschaft und ihre erste Umsetzung

Ein geistiges Zentrum der neu entstehenden Wirtschaftsordnung war die Universität Freiburg, an der sich um 1940 die „Freiburger Schule“ bildete. Ihr gehörten Gelehrte an, die sich in der Pflicht sahen, einen nachhaltigen Beitrag zur moralischen und politischen Erneuerung Deutschlands zu leisten. Aus christlicher Überzeugung hatten

einige von ihnen das nationalsozialistische Gewaltregime aktiv bekämpft. Sie alle waren Zeugen der Zerstörung der Weimarer Republik geworden und hatten die Unterdrückung und Intoleranz der nationalsozialistischen Herrschaft miterlebt. Diese Erfahrungen und ihre humanistische Grundhaltung prägten die Mitglieder der Freiburger Gruppe. Den Ordoliberalen, wie sie sich nach einer von ihnen herausgegebenen Publikation nannten, ging es um eine freiheitliche Wirtschaftsverfassung, die auf den selbständig und eigenverantwortlich handelnden Menschen setzte. Seine schöpferischen Fähigkeiten sollten sich in einem durch den Staat gesetzten Ordnungsrahmen frei entfalten können.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft beruhte aber nicht nur auf dem liberalen Gedankengut der Freiburger Schule, sondern orientierte sich wesentlich auch an Prinzipien der christlichen Soziallehre, die, wie schon erwähnt, besonders von Alfred Müller-Armack vertreten wurden.

Die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft setzten im Wirtschaftsleben auf klar definierte Staatsaufgaben und mehr persönliches Engagement des Bürgers. Sie lehnten umfassende staatliche Interventionen aus ökonomischen Erkenntnissen, aber auch aus ethischen Erwägungen ab. In den dreißiger und vierziger Jahren hatte sich deutlich gezeigt, daß die von Nationalsozialisten und Kommunisten praktizierte Wirtschaftslenkung nicht nur die persönliche Entscheidungs- und Handlungsfreiheit grob mißachtete, sondern auch einer auf Wettbewerb beruhenden Marktwirtschaft eindeutig unterlegen war.

Gleichzeitig standen die Ordoliberalen einem schrankenlosen Wirken des Marktes kritisch gegenüber. In weitaus höherem Maß als einige ökonomische Klassiker hielten sie wirksame gesetzliche Rahmenbedingungen und begrenzte staatliche Eingriffe, insbesondere für einen sozialen Ausgleich, für erforderlich. So entstand ein ordnungspolitisches Konzept, das persönliche Freiheit, ökonomische Effizienz und soziales Engagement miteinander verknüpfte. Es verstand sich damit als klare Gegenkonzeption sowohl zu staatlichem Dirigismus als auch zum Mißbrauch wirtschaftlicher Macht.

Die Kernforderungen der Ordoliberalen

Im wesentlichen beruhte das neue ordoliberalere Ordnungskonzept also auf drei Pfeilern: einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung für eine dynamische Wirtschaft, einer Währungsordnung zur Sicherung der Geldwertstabilität sowie einer Sozialordnung für Sicherheit, Ausgleich und soziale Gerechtigkeit.

Wenn in Zukunft Innovation und Dynamik gefördert und unberechenbare Machtkonzentrationen auf den Märkten verhindert werden sollten, kam dafür nur ein Verfahren in Betracht: der *Wettbewerb*. Gerade um seine vorteilhaften ökonomischen und sozialen Wirkungen entfalten zu können, mußte der Wettbewerb aber durch die Rechtsordnung nachhaltig geschützt werden. Hier lag eine entscheidende Staatsaufgabe.

Eine auf Geldwertstabilität beruhende *Währungsordnung* sollte die Erfahrungen mit der deutschen Hyperinflation von 1923/24 aufnehmen. Deshalb war eine unabhängige Zentralbank zu schaffen, die den gesetzlichen Auftrag hatte, der Geldwertstabilität erste Priorität einzuräumen.

Die künftige *Sozialordnung* sollte für sozialen Ausgleich sorgen und mehr soziale Gerechtigkeit fördern. Sie sollte jenen Bürgern ein menschenwürdiges Dasein sichern, die nicht am Erwerbsleben und damit am Leistungswettbewerb teilnehmen konnten.

Wettbewerbs-, Währungs- und Sozialordnung wurden von Anfang an als Einheit verstanden. Diese "Interdependenz der Ordnungen" (Walter Eucken) erforderte, sowohl ihre gesellschaftlich integrierende Funktion im Auge zu behalten, als auch den Grundsatz der Marktkonformität bei allen staatlichen Aktivitäten zu beachten.

Die politische Umsetzung der Idee der Sozialen Marktwirtschaft

In den ersten Tagen nach der Währungsreform wurden die Weichen für die Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft in Richtung auf die Soziale Marktwirtschaft gestellt. An die Stelle einer rationierenden und reglementierenden Zwangswirtschaft, die nur den Mangel verwaltete, traten jetzt die Märkte, auf denen sich die Preise nach Angebot und Nachfrage richteten und die Orientierung der Produktionsentscheidun-

gen am Markt erfolgte. Staatliche Eingriffe waren nur noch dort vorgesehen, wo übergeordnete soziale oder wirtschaftliche Erfordernisse dies unbedingt verlangten. Konsumenten wie Produzenten begriffen sehr schnell, daß es wieder auf ihre Entscheidungen und Leistungen ankam. Der persönliche und der volkswirtschaftliche Erfolg hingen nicht mehr von staatlichen Verordnungen und Bezugsscheinen ab, sondern beruhte fortan wesentlich auf der eigenen Initiative und dem persönlichen Einsatz. Wohlstand und soziale Sicherheit wurden damit nicht nur effektiver ermöglicht, sondern konnten auch ein deutlich ein höheres Niveau erreichen. Indem Erhard die Wirtschaft und Gesellschaft weitgehend von einer Überreglementierung befreite, machte er die Vorzüge eines freien marktwirtschaftlichen Systems für alle sichtbar und verhalf damit der Sozialen Marktwirtschaft zum Durchbruch.

Erbitterter Widerstand und Anfangsprobleme

Die SPD sah in der neuen Wirtschaftspolitik ihre Befürchtungen vom Sieg der „Profitgier“ über die soziale Verantwortung bestätigt und verlangte kategorisch die Absetzung Ludwig Erhards. Der Übergang von Zwang und Rationierung zu einer freien Wirtschaftsordnung ließ in der Tat das zweite Halbjahr 1948 „zu einem der dramatischsten der deutschen Wirtschaftsgeschichte“ (Erhard) werden. Die Gefahr, daß das neue System unter der Belastungsprobe an Unterstützung verlieren würde, war groß. Nachdem die Preise freigegeben worden waren, überstieg die Nachfrage zunächst das Angebot aus laufender Produktion und Lagerbeständen mit der Folge eines beträchtlichen Preisanstiegs. Dies nahmen die politischen Widersacher Erhards zum Anlaß, um gegen ihn und sein marktwirtschaftliches Modell mobil zu machen.

Hinzu kam das gravierende Problem der Arbeitslosigkeit. Für die große Zahl der entlassenen Soldaten, die ins Erwerbsleben zurückstrebten, für mehr als acht Millionen Flüchtlinge und Vertriebene und die zurückkehrenden Kriegsgefangenen reichten die vorhandenen Kapazitäten nicht aus. Erhard hatte jedoch erkannt, daß die kurzfristig steigende Arbeitslosigkeit in Deutschland kein konjunkturelles, sondern ein strukturelles Problem war. Er widerstand, ebenso wie die Bank deutscher Länder, mit

viel Mut und Energie dem Vorschlag der Besatzungsmächte, der Vollbeschäftigung den Vorrang vor der Geldwertstabilität einzuräumen und staatlich finanzierte Programme zur Ankurbelung der Wirtschaft aufzulegen.

Marktwirtschaftliche Antworten auf drängende Probleme

Erhard griff zu anderen Mitteln. Nach der Freigabe der meisten Preise hob er den Lohnstop auf und räumte somit Arbeitnehmern und Arbeitgebern die Möglichkeit ein, Löhne und Gehälter ohne staatliche Bevormundung frei auszuhandeln; die Tarifautonomie als ein Eckpfeiler der neuen Ordnung wurde Wirklichkeit. Auch die Bank Deutscher Länder setzte jetzt mit beachtlichem Erfolg ihr Instrumentarium zur Bekämpfung der Inflation ein.

Es folgten erste Schritte zu einer wirkungsvollen Steuerreform. Hier war das Ziel, durch eine starke, durchgehende Senkung der Einkommensteuer für alle Einkommenbezieher und Betriebe bessere Bedingungen für unternehmerische Investitionen, den Konsum und das private Sparen zu schaffen. Für die Unternehmen lohnte es sich wieder zu produzieren und zu investieren. So schmolz der Nachfrageüberhang bald ab, und das hohe Preisniveau ging zurück. Dies führte zunächst zu einer beträchtlichen Produktivitätssteigerung durch Rationalisierung in den Betrieben. Doch schon bald wurden wieder mehr Arbeitskräfte eingestellt, und die Arbeitslosigkeit begann spürbar zu sinken.

III. Aufbau – Krise – Rückbesinnung: 1949 – 1998

1. Der Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland:

Die Ära Adenauer und Erhard 1949 – 1966

Nach Gründung der Bundesrepublik galt es, weitere Bereiche der Volkswirtschaft in die marktwirtschaftliche Ordnung einzubeziehen, die Menschen zur Entfaltung ihrer schöpferischen Kräfte zu ermutigen und mit einer Politik des sozialen Ausgleichs diejenigen zu unterstützen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage waren, sich selbst zu helfen.

Priorität hatte zunächst die Schaffung von Wohnraum für die vielen Ausgebombten, Flüchtlinge und Heimkehrer. Über 17% des Wohnungsbestandes von 1943 waren auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik (ohne Berlin) total zerstört. Mit Hilfe des ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950 gelang es binnen sechs Jahren, 2,4 Millionen Wohnungen im sozialen und öffentlich geförderten Wohnungsbau zu errichten. Die schrittweise Einbeziehung des Wohnungssektors in die Soziale Marktwirtschaft setzte dann weitere Kräfte frei. Eine allmähliche Lockerung der Mietpreisbindung und die stärkere Förderung von Eigenheimen trugen ab 1953/54 wesentlich zu einem neuen Rekord in der deutschen Geschichte bei: In den folgenden Jahren wurden jährlich bis zu 590.000 Wohnungen gebaut, davon etwa die Hälfte im sozialen Wohnungsbau.

Schritt für Schritt und nicht ohne harte innenpolitische Auseinandersetzungen kam die Einbeziehung weiterer Bereiche in die Marktwirtschaft voran. Die Eisen- und Kohlebewirtschaftung endete im Dezember 1949, im Januar 1952 wurden die Eisen- und Stahlpreise freigegeben, mit Beginn der sechziger Jahre brachen Heizöl und Kernenergie die Monopolstellung der Kohle endgültig auf.

Im Bereich der landwirtschaftlichen Erzeugnisse blieb es nach der Währungsreform zunächst bei der Preisbindung für die meisten Grundnahrungsmittel. Diese Reglementierung konnte aber bereits 1952 endgültig aufgehoben werden. Die starke „grüne Front“ innerhalb und außerhalb des Bundestages setzte erhebliche Subventionen und Marktordnungsgesetze durch, die den Wettbewerb einschränkten. Aber allmählich öffneten sich wichtige Teilmärkte, und die notwendigen Strukturveränderungen führten von 1949 bis 1969 zu einer erheblichen Produktivitätssteigerung sowie zu einem Rückgang der in der Landwirtschaft Beschäftigten von 5,1 auf 1,8 Millionen. Noch während der Besatzungszeit hatte die britische Militärregierung in den Aufsichtsräten der Montanindustrie des Ruhrgebietes die paritätische Mitbestimmung eingeführt – eine Form der Arbeitnehmerbeteiligung, welche die Arbeitgeber kategorisch ablehnten. Nach schwierigen Gesprächen mit Unternehmen und Gewerkschaften gelang Konrad Adenauer ein historischer Kompromiß: Die Montanindustrie be-

hielt die Mitbestimmung in der bislang praktizierten Form bei; für alle anderen Wirtschaftszweige sah das 1952 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz die Wahl von Betriebsräten vor, die erhebliche Mitwirkungsrechte erhielten.

Bereits 1949 hatte Ludwig Erhard ein Kartellgesetz angekündigt – für ihn, wie schon dargestellt, ein ordnungspolitisches Kernstück freiheitlicher und sozialer Marktwirtschaft. Die 1951 eingebrachte Regierungsvorlage führte zu jahrelangen heftigen Auseinandersetzungen. Vor allem die Industrie leistete hartnäckigen Widerstand. Erst im Juli 1957 wurde das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ verabschiedet. Erhards Konzept hatte ein Kartellverbot mit wenigen Ausnahmen, eine Mißbrauchsaufsicht, die Schaffung eines unabhängigen Kartellamtes und eine Fusionskontrolle vorgesehen. Er setzte es mit Abstrichen durch. So entfiel die Fusionskontrolle, und der Ausnahmekatalog wurde erweitert. Dennoch bedeutete dieses Gesetz eine Wende gegenüber der Entwicklung seit dem Kaiserreich, in dem Kartelle ausdrücklich begünstigt wurden.

Auch in der Sozialpolitik stand zunächst die Beseitigung oder doch Linderung der dringendsten Kriegsfolgeprobleme im Vordergrund. Ein großes bedeutendes Gesetzgebungswerk war das 1952 verabschiedete Lastenausgleichsgesetz. Bis 1980 wurden über 120 Milliarden DM für die Vertriebenen und andere Kriegsgeschädigte aufgebracht, im wesentlichen durch eine Vermögensabgabe der nicht betroffenen Westdeutschen.

Das zweite historische sozialpolitische Gesetzgebungswerk der fünfziger Jahre war die Rentenreform 1957. Sie schuf eine dynamische Alterssicherung, die sich in der Regel an der Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen orientierte. Eine Vielfalt anderer Gesetze kam in dieser Zeit hinzu, von der Kriegsopferversorgung bis hin zu ersten Entscheidungen für den Familienlastenausgleich.

Die enorme Wachstumsdynamik und eine sparsame Haushaltsführung ermöglichten es, den Wiederaufbau der Bundesrepublik und die neuen Sozialgesetze ohne eine

stärkere öffentliche Verschuldung zu finanzieren. Zugleich wurden bis 1958 die direkten Steuern auf Einkommen und unternehmerische Tätigkeit mehrfach gesenkt.

Diese Politik Adenauers und Erhards schuf die Grundlage für eine Periode wirtschaftlichen Aufschwungs, sozialen Friedens und der freien Entfaltung persönlicher Initiativen. Zwischen 1950 und 1960 stieg das Bruttosozialprodukt real jährlich um durchschnittlich 8%, die Industrieproduktion wuchs im gleichen Zeitraum um 150%, die Investitionsgüterindustrie verzeichnete einen Zuwachs von 220%. Die Inflationsrate fiel nach 1951 für die nächsten 18 Jahre auf durchschnittlich unter 2%. 1957 war praktisch Vollbeschäftigung erreicht; damals wurden die ersten Gastarbeiter angeworben. Die Privatisierung einiger Bundesunternehmen und die Aktienrechtsreform trugen dazu bei, daß Anfang der sechziger Jahre eine Förderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand begann.

Wettbewerb und Freizügigkeit zählten auch zu den deutschen Verhandlungspositionen auf dem Weg in ein vereintes Europa. Die Bundesrepublik hatte maßgeblichen Anteil daran, daß Zölle schrittweise abgebaut wurden und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) als größerer Markt im wesentlichen auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Prinzipien geschaffen werden konnte. Am 29. Dezember 1958 vereinbarten die Bundesrepublik und neun weitere Staaten die volle Konvertibilität ihrer Währungen. Eine konsequente Politik der Preisstabilität hatte der Deutschen Mark diese starke Stellung verschafft. 1957 wurde das Bundesbankgesetz verabschiedet.

Ende der fünfziger Jahre setzte eine kritischere Diskussion über die Entwicklung in der Bundesrepublik ein. Neue Prioritäten, vor allem für die Bildungs- und Wissenschaftspolitik, wurden gefordert; die unterschiedliche Einkommens- und Vermögensentwicklung wurde beanstandet. Auch Persönlichkeiten wie Alfred Müller-Armack entwickelten stark beachtete Vorstellungen für eine „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft“. Aber die politische Gestaltungskraft ließ nach. Zweimal verweigerten die Koalitionsfraktionen dem Sozial- und Arbeitsminister Theodor Blank ihre

Unterstützung bei der dringend gebotenen Einführung zumutbarer Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung.

So wuchsen die Erwartungen an den Staat. Über verstärkte Möglichkeiten, Einfluß auf die Konjunktorentwicklung zu nehmen, wurde ebenso diskutiert wie über eine aktivere Rolle der Finanzpolitik für die Beschäftigung. Zu den einflußreichsten Sprechern dieser Vorstellungen zählte seit 1960 der Sozialdemokrat und spätere Wirtschaftsminister der Großen Koalition, Karl Schiller, der sein Konzept der „aufgeklärten Marktwirtschaft“ unter das Leitwort „so viel Markt wie möglich, so viel Planung wie nötig“ stellte. Schillers Name steht für das 1967 verabschiedete Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und für eine Reihe konjunkturpolitischer Investitionsprogramme. Um 1970 stellte sich jedoch heraus, daß man die eigene prognostische Kraft und die Zielgenauigkeit dieser Programme weit überschätzt hatte.

2. Neue Prioritäten und wachsende Schwierigkeiten: Die sozial-liberale Koalition 1969 – 1982

Mit dem Regierungsantritt des Kabinetts Brandt, der sozial-liberalen Koalition, veränderten sich die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prioritäten und Methoden grundlegend. An die Stelle der Ideen personaler Verantwortung und Subsidiarität trat – programmatisch gewollt – die „Erweiterung des öffentlichen Korridors“. Staatliches Handeln sollte auf die Gesamtheit der gesellschaftlichen Verhältnisse ausgedehnt werden, expansive Ausgabenpolitik und Verschuldung traten an die Stelle der sparsamen Haushaltspolitik der vorhergehenden Jahre. Beträchtliche Leistungs- und Beitragserhöhungen auf allen Gebieten der Sozialgesetzgebung, besonders im Gesundheitswesen und bei der Altersversorgung, gingen einher mit kostenintensiven Systemveränderungen im Schul- und Hochschulwesen sowie mit Reformen im Ehe-, Straf- und Bodenrecht. Zu den positiven gesetzlichen Entscheidungen gehörten die Einführung der Fusionskontrolle im Wettbewerbsrecht und die Reform der Körperschaftssteuer.

Anders als erhofft, verfehlte die Koalition das Ziel eines umfassenden gesellschaftlichen Ausgleichs auf höherem Niveau. In Verbindung mit spektakulären Lohnerhöhungen erlebte die bundesdeutsche Wirtschaft einen inflationären Schub. Innerhalb eines Jahrzehnts stiegen die staatlichen Sozialausgaben auf das Doppelte. Wachsende Verschuldung, eine Staatsquote von etwa 50% im Jahr 1981 (1968 hatte sie bei 37,9% gelegen) und eine Inflationsrate, die 1973/74 mit 7% den höchsten Stand seit 1951 erreichte, prägten das Bild. Zweifellos trugen auch weltwirtschaftliche Erschütterungen, wie die OPEC-Krise 1973, zu dieser Verschlechterung der makroökonomischen Daten bei. Aber auch in der Periode einer gewissen Erholung nach 1975 gelang es nicht, die stark gestiegene Arbeitslosigkeit nachhaltig zurückzuführen und die Staatsfinanzen zu konsolidieren.

3. Rückkehr zur Sozialen Marktwirtschaft: Die Ära Kohl 1982 – 1998

Die Bundesrepublik befand sich also in einer Krise, als Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 die Rückkehr zu den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ankündigte. Das Ziel der Koalition von CDU/CSU und FDP war eine Korrektur des einseitig verschobenen Verhältnisses von Marktmacht, Verbandsmacht und Staatsmacht. Reformen sollten die Staatsfinanzen sanieren, die Sozialbeitragsätze stabilisieren und die Staatsquote senken. Zudem galt es, Eigenverantwortung und Subsidiarität wieder in den Vordergrund zu stellen.

Dieses Programm wurde bis 1990 insbesondere in der Finanzpolitik konsequent umgesetzt. Die Ausgaben des Bundes stiegen im Jahresdurchschnitt nur noch um zwei Prozent an. Dies war ein wesentlicher Beitrag für die Rückführung der Staatsquote. Die Steuern für Betriebe und Arbeitnehmer wurden in mehreren Stufen gesenkt. Zugleich ging die Neuverschuldung zurück. Eine Reihe von Betrieben und Banken konnte privatisiert werden, nach 1990 auch der Wachstumssektor Telekom.

Zeichen setzte die neue Koalition jedoch nicht nur bei der Gesundung der Staatsfinanzen. Auch Kürzungen vor allem bei den Leistungsgesetzen wurden genutzt, um der seit 1980 lahmen Konjunktur Wachstumsimpulse zu geben. Zu den erwähnten steuerlichen Entlastungen für unternehmerische Investitionen kamen verbesserte Rahmenbedingungen für den Eigenheimbau. Erste Erfolge stellten sich bald ein. Die Defizite der Gebietskörperschaften sanken, die Inflation ging bis 1987 auf weniger als ein Prozent zurück, die Staatsquote fiel bis 1989 auf 45,3 Prozent.

Die Stabilitätspolitik der neuen Regierung und niedrigere Zinsen stellten verloren gegangenes Vertrauen wieder her, förderten einen starken Anstieg der privaten Investitionen und eine Zunahme des privaten Konsums. Sie leitete über in einen wirtschaftlichen Aufschwung, der bis zum Ende des Jahrzehnts anhielt und der Bundesrepublik im Zeitraum von 1983 bis 1990 einen Zuwachs bei den Beschäftigtenzahlen von 2,2 Millionen brachte, ab 1987 trotz Zuwanderung auch rückläufige Arbeitslosigkeit. Deutlich zeigte sich Ende der achtziger Jahre, daß der ordnungspolitische Neubeginn zu einer positiven Trendwende geführt hatte. 1989 traten mit den Renten- und Krankenversicherungsgesetzen zudem einige wichtige Reformen des Sozialsystems in Kraft.

So waren die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik im Jahr der Wiedervereinigung wesentlich günstiger als ein Jahrzehnt zuvor. Als am 9. November 1989 in Berlin die Mauer fiel, ahnte kaum jemand, welche Dynamik der Einigungsprozeß entfalten und welchen Handlungsdruck er auf Politik und Wirtschaft ausüben würde. Es stellte sich bald heraus, daß sich die Wirtschaft der DDR in einer noch viel schlechteren Lage befand, als zuvor auch von den Skeptikern im Westen vermutet worden war. Die Produktivität eines Beschäftigten in der Industrie betrug knapp 30, in der Landwirtschaft wenig mehr als 25 Prozent im Vergleich zum Westen. So kam es unter den Bedingungen der Wettbewerbswirtschaft zum Verlust sehr vieler Unternehmen und Arbeitsplätze. Die Währungsunion, der Aufbau der Landesverwaltungen und des öffentlichen Dienstes, die Abkehr von der Planwirtschaft und der dramatische Wandel der Wirtschaftsstruktur, die Anpassung der Sozi-

alsysteme, die Einführung des Rechtsstaats und die Umgestaltung der Justiz, der Wohnungsbau und der Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur – all dies waren gewaltige Aufgaben, die innerhalb kurzer Zeit bewältigt werden mußten.

So mußten hohe staatliche und private Transferleistungen beschlossen werden, um den Aufbau Ost zu finanzieren, die wirtschaftliche Entwicklung wieder voranzubringen und die Menschen in den neuen Bundesländern in die Sozialsysteme einzubeziehen. Ab 1991 betragen diese Mittel rund 150 Milliarden DM pro Jahr. Dies hat zu einem erneuten Anstieg der Steuern und Abgaben, des Staatsanteils und der öffentlichen Kreditaufnahme geführt.

Die neunziger Jahre waren zudem für Europa eine Periode des wieder verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums; auch die Arbeitslosigkeit nahm erneut zu. CDU/CSU und FDP setzten gegen den Widerstand der Opposition mit der Neuordnung der Kranken- und Rentenversicherung wichtige Reformentscheidungen durch, verloren aber im September 1998 die Mehrheit im Bundestag.

IV. Soziale Marktwirtschaft angesichts neuer Herausforderungen

Die Gestaltungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft wird nicht nur durch die Aufgaben der deutschen Einheit, sondern auch durch Entwicklungen im nationalen und weltwirtschaftlichen Maßstab vor große Herausforderungen gestellt. Die heute wichtigsten Reformaufgaben sind die Ausrichtung auf die weltweite Marktöffnung und damit auf den internationalen Standortwettbewerb, die Umgestaltung der Sozialsysteme aufgrund des demographischen Wandels und die weitergehende Integration der Umweltpolitik.

1. Soziale Marktwirtschaft vor der Herausforderung der Globalisierung

Globalisierung ist in wirtschaftlicher Sicht die immer engere Verflechtung der Märkte in der Weltwirtschaft. Diese Entwicklung ist Ausdruck des politischen Willens, durch internationale Arbeitsteilung Wohlstand und Beschäftigung zu mehren

und die Entwicklungschancen ärmerer Länder zu verbessern. Dieser politische Wille spiegelt sich in einer Vielzahl internationaler Abkommen zum Abbau von Handelshemmnissen, zur Öffnung von Märkten und zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs wider. Beispielhaft ist der EU-Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs.

Ebenso wird die Globalisierung durch gewaltige Innovationsschübe, besonders bei den Kommunikationstechnologien, vorangetrieben. Sinkende Transport- und Informationskosten sowie der Ausbau weltweiter Produktions- und Informationsnetzwerke haben dazu geführt, daß nationale Grenzen an Bedeutung verlieren. Diese Entwicklung schränkt autonome nationalstaatliche Gestaltungsmöglichkeiten ein, hebt aber die Verantwortung der nationalen Verfassungsorgane und gesellschaftlichen Gruppen nicht auf. Es geht nicht nur um Konsequenzen für die nationale Politik, sondern auch um eine Weiterentwicklung der internationalen Wirtschaftsordnung.

a) Reformaufgaben in Deutschland

Der internationale Standortwettbewerb erfordert Reformen, die günstigere Bedingungen für private Investitionen, die Entwicklung, die Herstellung und den Absatz von hochwertigen Produkten schaffen und den Dienstleistungssektor stärken. Dies ist zugleich eine Voraussetzung für eine befriedigende Beschäftigungsentwicklung und tragfähige Sozialsysteme.

Der Staatsanteil von jetzt 48% muß erneut, wie nach 1982, durch eine sehr verhaltene Ausgabenentwicklung der öffentlichen Etats zurückgeführt werden, mittelfristig auf wenig mehr als 40%.

Im internationalen Vergleich belasten in Deutschland vor allem das Steuersystem, die Arbeitsmarktordnung und die Sozialordnung die Wirtschaft und die Arbeitnehmer mit relativ hohen Kosten. Eine weitreichende *Steuerreform* muß deshalb vor allem Arbeit und Kapital entlasten, die Investitionsbedingungen grundlegend verbessern und das Steuersystem vereinfachen. Die Bemessungsgrundlagen sind zu verbreitern und die Höchstbelastung zu senken, weil gerade hier für in- und ausländische Inve-

storen bei der Standortwahl ein maßgebliches Entscheidungskriterium liegt. Zugleich ist die Neuverschuldung kontinuierlich zurückzuführen.

Außerdem ist eine Flexibilisierung des *Arbeitsmarktes* nötig. Die zentralen Regelungen der Tarifverträge sind auf wenige Punkte zu begrenzen. Vor allem in Hinblick auf die Arbeitszeit und Lohndifferenzierungen müssen die Unternehmen und ihre Betriebsräte gesicherte Spielräume für firmenbezogene Vereinbarungen erhalten. Die Bedingungen für Teilzeitarbeit sind wesentlich zu verbessern.

Da die Lohnnebenkosten in Deutschland unverhältnismäßig hoch sind, ist ihre Senkung eine wichtige Aufgabe der künftigen *Sozialgesetzgebung*. Nur so kann der Zielkonflikt zwischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik überwunden werden. Den moralischen Wert der Arbeit und der zumutbaren Eigenverantwortung haben die Initiatoren des Konzepts Sozialer Marktwirtschaft immer wieder betont. Deshalb ist das Abstandsgebot zwischen den Beziehern von Erwerbseinkommen und den Empfängern öffentlicher Sozialleistungen in vergleichbaren Lebenssituationen in Deutschland deutlicher auszugestalten. Vor allem mit Blick auf die junge Generation sind Initiativen „von der Wohlfahrt zur Arbeit“ nötig, wie sie in Großbritannien, Dänemark und anderen Ländern der Europäischen Union mit Erfolg verwirklicht wurden. Dazu gehören auch stärkere Sanktionen bei der Verweigerung zumutbarer Arbeit.

Die Erfahrung zeigt, daß Innovationen vor allem freiheitlichem Wettbewerb, also konsequenter Wettbewerbspolitik und offenen Märkten, zu verdanken sind und nicht staatlicher Planung oder geschützten Wirtschaftssektoren. Eine überzogene Subventionspolitik für überkommene Wirtschaftszweige und vermeintliche Zukunftsindustrien verstößt nicht nur gegen marktwirtschaftliche Prinzipien, sondern auch gegen das Prinzip der Gerechtigkeit.

In der Sozialen Marktwirtschaft hat sich der Staat in diesem Zusammenhang insbesondere darauf zu konzentrieren, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Betriebe durch geeignete Rahmenbedingungen, insbesondere die Förderung von Schlüsselbereichen wie Bildung, Ausbildung und Grundlagenforschung zu verbessern.

Auch in den Hochschulen und den Forschungszentren sind sachgerechtere Auswahlverfahren für die Studenten und den wissenschaftlichen Nachwuchs, differenzierte und leistungsgerechte Formen der Besoldung und andere Möglichkeiten des Wettbewerbs erforderlich.

b) Neue weltweite Aufgaben

Die Grundbedingung für einen fairen internationalen Wettbewerb sind offene Märkte. Im realwirtschaftlichen Sektor ist dazu mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) ein großer Schritt gelungen. Das weitreichende WTO-Vertragswerk hat die Welthandelsordnung über den internationalen Güterhandel hinaus auf den Handel mit Dienstleistungen ausgedehnt und hat der neuen Organisation wichtige Schlichtungs- und Überwachungsaufgaben übertragen. Jetzt sind die einzelnen Abkommen konsequent umzusetzen.

Das WTO-Abkommen sieht nicht nur eine weitreichende Liberalisierung des weltweiten Handels, sondern auch eine stärkere Normierung der internationalen Handelsregeln vor. Das WTO-Streitschlichtungsverfahren nimmt dadurch Züge einer internationalen Wirtschaftsgerichtsbarkeit an. Das Streitschlichtungsverfahren darf aber nicht durch handelsfremde, vor allem politisch motivierte Konflikte, überfrachtet werden. Oft genug entspringen umwelt- und sozialpolitische Beschwerdeverfahren – ebenso wie der Dumpingvorwurf – dem Wunsch nach Marktabschottung vor unliebsamer Konkurrenz.

Dieses Abkommen ist nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ein sehr positiver Schritt in Richtung auf eine wirksame Rechtsordnung für den internationalen Wettbewerb. Deshalb sind vor allem die westlichen Industrienationen verpflichtet, es konsequent zu beachten und seine weltweite Durchsetzung zu fördern. Fehlentscheidungen, wie die unsinnige Bananenverordnung der Europäischen Union, müssen korrigiert werden. Dies entspricht auch dem Interesse der Verbraucher. Es fehlt noch ein weltweites Investitionsschutzabkommen, das stark steigende Auslandsinvestitionen gegen willkürliche Maßregelungen der Gastländer absichert. Wünschenswert ist fer-

ner ein internationales Wettbewerbsrecht, mit dem verhindert wird, daß an Stelle von Regierungen mächtige private Marktteilnehmer die Regeln des internationalen Handels unterlaufen.

Die Welthandelsorganisation tritt neben die anderen globalen Institutionen, wie vor allem Weltbank und Internationalen Währungsfonds sowie mehrere Sonderorganisationen der UNO, die Normen und Konzepte für die weltweite wirtschaftliche Zusammenarbeit festgelegt haben. Auch hier gibt es neue Entwicklungen, vor allem die Einbeziehung Rußlands und Chinas in diesen Prozeß.

Nach dem Scheitern des realen Sozialismus in der früheren Sowjetunion und ihrem Herrschaftsbereich wurde allgemein ein weltweiter Durchbruch zur Marktwirtschaft erwartet. Die westlichen Systeme hatten ihre eindeutige Überlegenheit bewiesen. Vor allem in Asien gab es in zahlreichen Ländern eindrucksvolle Fortschritte, hohe Wachstumsraten und steigende Einkommen großer Bevölkerungsgruppen. Aber heute haben die überraschend schwere Krise in den ASEAN-Staaten, die zunehmenden sozialen Spannungen in China und mehreren Ländern Lateinamerikas, das drohende Chaos in Rußland und die bedrückende Situation Afrikas zu einer veränderten, pessimistischen Grundstimmung geführt. Zweifel werden erneut lauter, ob das marktwirtschaftliche Konzept die Probleme der Schwellen- und Entwicklungsländer zu lösen vermag. Alte und neue Gesellschaftskritiker sprechen wieder von einem ungezügelter Kapitalismus, der zu Ungerechtigkeiten und Ausbeutung führt.

Man muß demgegenüber betonen, daß die erwähnten Krisen und Rückschläge zu meist auf der Mißachtung von Grundregeln einer freiheitlichen und sozialen Marktwirtschaft beruhen. Diese setzt eine offene Gesellschaft, kompetente Regierungen und einen verbindlichen rechtlichen Ordnungsrahmen auch für das wirtschaftliche Geschehen voraus. Daran fehlt es aber in den von den Krisen besonders betroffenen Ländern. Oft hat es diese Voraussetzungen, wie in China und Rußland, in der Geschichte überhaupt nicht gegeben.

Diese Defizite sind weithin erkannt. So wird im internationalen Währungsfonds darüber diskutiert, wie man in Zukunft Kredite an Mitglieder an die Voraussetzung einer nationalen Bankengesetzgebung und –aufsicht knüpfen kann, die bestimmten Standards entspricht. Die Weltbank hat Programme entwickelt, die stärker die sozialen Folgen großer Projekte einbeziehen und bestimmte ökologische Mindeststandards zur Voraussetzung für Darlehen machen. Aussichtsreich sind auch die Bestrebungen, gemeinsame Standards für die Bankenaufsicht bei den sog. riskanten Derivaten zu vereinbaren und mehr Transparenz bei den Kapitalbewegungen zu erreichen.

Verfehlt sind demgegenüber Versuche, die rasante Entwicklung der weltweit eng verflochtenen Kapitalmärkte zu behindern oder in übertriebener Weise zu reglementieren. Auch das Drängen auf feste Interventionsverpflichtungen für die Notenbanken zur Stabilisierung der Wechselkurse ist unrealistisch.

Nur eine vertrauensbildende nationale Wirtschaftspolitik und mehr Konvergenz in den wichtigsten makroökonomischen Daten – vor allem zwischen den großen Industrienationen – können dazu beitragen, die internationalen Finanzmärkte zu stabilisieren. Diese bewerten nicht nur die Geld- und Finanzpolitik, sondern die gesamte Wirtschaftspolitik sowie den Ordnungsrahmen eines Landes. Eine vorbildliche Politik lockt Kapital an und steigert dadurch Wachstum und Beschäftigung. Zugleich ist dies ein Anreiz für andere Länder, die eigene Ordnung zu verbessern. Länder mit enger Wirtschaftsverflechtung, wie die Mitgliedstaaten der EU, müssen der Versuchung widerstehen, sich dieser Aufgabe zu entziehen. Zentralistische europäische Reglementierungen über Arbeitsbedingungen und Sozialstandards sind kein ordnungspolitisch sinnvoller Weg.

2. Sozialpolitik unter dem Vorzeichen des demographischen Wandels

Wettbewerbsordnung und Sozialordnung gehören in der Sozialen Marktwirtschaft zusammen. Wettbewerb ist nicht unsozial. Die Folgen der Marktergebnisse bei Einkommen und Vermögen werden jedoch oft mit Argumenten sozialer Gerechtigkeit

kritisch bewertet. Von Anfang an ging es darum, Mitbürgern, die am Wettbewerb nicht teilnehmen können, ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Die soziale Sicherung darf nicht so ausgestaltet sein, daß sie die wirtschaftliche Leistungskraft gefährdet und die Motivation zur Arbeit schwächt. Diese Gefahr kann sich sowohl auf der Leistungsseite als auch auf der Finanzierungsseite der sozialen Sicherung ergeben. Auf der Leistungsseite gibt es immer wieder Tendenzen, die soziale Sicherung durch eine mit den Prinzipien der Eigenverantwortung und Subsidiarität unvereinbare staatliche Vollversorgung in die Höhe zu treiben. Auf der Finanzierungsseite wird die soziale Sicherung gefährdet, wenn das Abstandsgebot nicht mehr beachtet wird.

Der demographische Wandel beeinflußt beide Seiten der sozialen Sicherung. Die steigende Lebenserwartung führt zu einer längeren – und mit zunehmenden Alter stärkeren – Inanspruchnahme der Sozialleistungen. Auch der starke Rückgang der Geburtenzahlen erfordert Korrekturen bei den Ausgaben, um unzumutbare Beitragserhöhungen zu vermeiden.

a) Steigende Lebenserwartung und sinkende Kinderzahlen

Die steigende Lebenserwartung hat erhebliche Auswirkungen auf die Kranken- wie auch auf die Rentenversicherung. Größere Krankheitsanfälligkeit im Alter und Mehrfacherkrankungen erhöhen die Behandlungskosten und belasten die Versichertengemeinschaft. Deshalb ist der Umfang der zumutbaren Eigenverantwortung neu zu bestimmen und der Frühverrentung entgegenzuwirken.

In den nächsten vier Jahrzehnten wird sich der Anteil der 65-jährigen und älteren gegenüber dem der 20- bis 64-jährigen etwa verdoppeln, mit entsprechenden Konsequenzen für die Rentenversicherung. Deshalb ist ein langsames Wachstum der Ausgaben im Rentensystem erforderlich. Die Lebensarbeitszeit muß schrittweise wieder verlängert werden. Eine stärkere ergänzende private Altersvorsorge und die Einführung von Elementen der Kapitaldeckung sind dringend geboten.

Die Zahl der Kinder pro Familie hat seit 1970 beträchtlich abgenommen. Dadurch verändert sich die Alterspyramide in Deutschland weiter. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung wird von heute 22 auf etwa 17 Prozent im Jahr 2030 zurückgehen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt. Der in Jahrzehnten bewährte Generationenvertrag – Finanzierung von Leistungen nach dem Umlageverfahren – bedarf der Ergänzung durch verschiedene Formen privater Vorsorge. Der Familienlastenausgleich ist durch höhere Kinderfreibeträge im Steuerrecht und, parallel dazu, einen periodischen Anstieg des Kindergeldes zu verstärken.

Neben den genannten Leistungsbegrenzungen müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Leistungen wirtschaftlicher zu erstellen und Wettbewerb zwischen allen Beteiligten - Krankenhäuser, niedergelassene Ärzte und Krankenkassen - sowie Wahlfreiheit für Patienten zu fördern und so positive Anreize zu setzen. Denkbar sind z.B. reduzierte Beitragssätze bei regelmäßiger Wahrnehmung von Vorsorgeuntersuchungen. Bestimmte gesundheitliche Risiken sind von der Leistungspflicht der Krankenkassen auszunehmen. Ein gesundheitsbewußtes Verhalten ist stärker zu fördern.

Im Ergebnis ist also eine Sozialordnung anzustreben, die auf mehreren Säulen ruht – gesetzlich, privat und betrieblich – und die, wo möglich, eine Ergänzung des Umlagesystems durch kapitalgedeckte Verfahren vorsieht. Dies gilt auch für die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung. Solche Reformen werden überdies den zunehmend differenzierten Erwerbsbiographien gerecht.

b) Wanderungsbewegungen

Die zunehmenden Wanderungsbewegungen sind auch für die Sozialpolitik ein wichtiger Faktor geworden. Ohne einen positiven Wanderungssaldo würde sich die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik noch weit drastischer verringern, als es heute schon der Fall ist.

In der Europäischen Union besteht für die Bürger von fünfzehn Staaten Freizügigkeit. Darüber hinaus gibt es eine legale und illegale Zuwanderung nach Deutschland aus vielen Nationen. Bestimmte positive Wirkungen sind offenkundig. Aber es entstehen auch neue Spannungsfelder. Die internationale Kriminalität schafft erhebliche Risiken. Manche Einwanderungsgruppen sind kaum zur Integration bereit.

Erforderlich ist ein stärkerer Einfluß des nationalen Gesetzgebers auf die Auswahl der Einwanderer, wie er in den USA und mehreren westeuropäischen Ländern bereits besteht.

3. Umweltpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

In Deutschland und in den meisten anderen Staaten haben die ökologischen Probleme und die Umweltpolitik seit 1970 erheblich an Bedeutung gewonnen. Früher gingen ökologische Protestbewegungen überwiegend davon aus, daß Umweltschutz und Marktwirtschaft im Widerspruch zueinander stehen. Heute setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, daß nur ein Ausgleich zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielen erfolversprechend ist.

Deshalb ist die weitergehende Integration der ökologischen Aufgaben in die Ordnung Sozialer Marktwirtschaft erforderlich. Die Prinzipien der Verantwortlichkeit und der Solidarität müssen auch im Umweltschutz zum Ausdruck kommen, insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung der Lebensgrundlagen künftiger Generationen, den Natur- und Gesundheitsschutz.

Ein wichtiges Kriterium effektiver Umweltpolitik ist die Nachhaltigkeit. Dies bedeutet, daß

- nicht mehr Ressourcen verbraucht werden, als regeneriert oder substituiert werden können,
- nicht mehr Schadstoffe emittiert werden, als assimiliert werden können und
- Gefahren und nicht vertretbare Risiken für die Gesundheit des Menschen vermieden werden.

Wesentliche Aufgaben des Umweltschutzes überschreiten die nationalen Grenzen. Internationale und in manchen Bereichen weltweite Zusammenarbeit sind erforderlich.

Drei große Gruppen umweltpolitischer Instrumente stehen zur Verfügung: (1) ordnungsrechtliche Maßnahmen, (2) kooperative Strategien und (3) marktorientierte Instrumente. Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft entspricht es, wo immer möglich, markt-orientierte Instrumente einzusetzen.

(1) Ordnungsrecht

In der Bundesrepublik Deutschland regeln heute mehr als 800 Gesetze, etwa 2.800 Verordnungen und ca. 4.700 Verwaltungsvorschriften den Umweltschutz. Dieses kaum noch durchschaubare Geflecht schafft Rechtsunsicherheit und verzögert wichtige Entscheidungen. Unser Land braucht ein überschaubares, in sich schlüssiges Umweltrecht.

Auf ordnungsrechtliche Instrumente kann dabei nicht verzichtet werden, beispielsweise bei der akuten Gefahrenabwehr. Die Gestaltung des Ordnungsrechts sollte in geeigneten Bereichen den Marktteilnehmern Entscheidungsspielräume überlassen.

(2) Kooperative Strategien

Viele Umweltschutzziele lassen sich besser durch kooperative Strategien erreichen. Ein Beispiel sind freiwillige Selbstverpflichtungen einer Gruppe von Unternehmen bzw. ihrer Verbände gegenüber dem Staat, vorher vereinbarte Umweltziele einzuhalten (z.B. die Vereinbarung zum stufenweisen Ausstieg aus der FCKW-Produktion von 1987). Mit kooperativen Strategien werden Kostengesichtspunkte und unternehmerische Verantwortung effektiver berücksichtigt. Dabei muß vermieden werden, daß die Unternehmen kartellähnliche Absprachen treffen. Dem kann eine öffentliche Dokumentation der getroffenen Vereinbarungen vorbeugen. Eine ständige Erfolgskontrolle ist erforderlich.

(3) Marktorientierte Instrumente

Mit marktorientierten Instrumenten setzt der Staat Rahmendaten, anhand derer die Unternehmen und Bürger entscheiden können, ob sie (-) zusätzlich produzieren bzw. konsumieren, und damit die erhöhten Kosten für die Umweltbelastung in Kauf nehmen, (-) die Produktions- bzw. Konsummengen reduzieren oder (-) in Umwelttechno-

logien investieren wollen. Die marktorientierten Umweltschutzinstrumente können von Abgaben bzw. Steuern über Zertifikate bis hin zur privatwirtschaftlichen Umwelthaftung reichen.

Mit der *privatwirtschaftlichen Umwelthaftung* wird verhindert, daß Umweltrisiken abgewälzt werden, also z. B. nach dem Brand einer Chemiefabrik Dritten Schäden vom Verursacher nicht ersetzt werden. Hersteller, die nicht für umweltverträgliche Produkte und Produktionsverfahren gesorgt haben, tragen das Risiko finanzieller Einbußen, denen durch umweltgerechte Investitionen vorgebeugt werden kann. Auch dieser "sanfte Druck" entspricht einer Rahmenordnung ohne unmittelbare staatliche Eingriffe in den Marktprozeß. Allerdings ist das Instrument der Umwelthaftung unbrauchbar, wenn die Verursacher nicht eindeutig identifiziert werden können.

Abgaben bzw. Steuern entsprechen einem staatlich vorgegebenen Preis für die Umweltbelastung. Beispiele sind Steuern oder Abgaben auf den Benzin-, Strom-, Heizöl- oder Erdgasverbrauch sowie auf Verpackungen, Abwasser oder Abfall. Bei Abwasser- und Abfallvermeidung haben sich in der deutschen Gesetzgebung Abgaben als wirksam erwiesen. Die Unternehmen verstärkten ihre Umweltinvestitionen erheblich, um den Belastungen durch die Abgaben zu entgehen. Die jüngsten Erfahrungen sprechen demgegenüber gegen das Instrument der Umweltsteuern.

Umweltzertifikate (Umweltnutzungs-, Umweltverschmutzungsrechte) sind ein Instrument, das zunächst für den Bereich der Luftreinhaltung entwickelt wurde und in mehreren Staaten positive Ergebnisse gebracht hat. Die Emissionsrechte sollten handelbar sein. Noch gibt es vielfältige Vorbehalte und Hindernisse, die einer bedeutenderen Rolle von Zertifikaten in der Umweltpolitik entgegenstehen. Aufgrund ihrer ökonomischen Vorteile und der Konformität mit ordnungspolitischen Grundsätzen sollten weitere Anwendungen angestrebt werden.

Es ist festzuhalten, daß die Vielschichtigkeit der Umweltbeanspruchung und der wachsende Kenntnisstand über Umweltgefährdungen es nahe legen, die umweltpolitischen Instrumente situationsgerecht zu kombinieren. Dabei ist es das Ziel, potenti-

elle Umweltschäden schon im Entstehungsprozeß zu vermeiden und die Entwicklung so zu gestalten, daß möglichst integrierte, geschlossene Produktionskreise entstehen.

Für die *internationale Umweltpolitik* sind vor allem Selbstverpflichtungen geeignet, die mit kooperativen Strategien auf der nationalen Ebene vergleichbar sind. Ein wichtiges Beispiel ist mit den Kyoto-Vereinbarungen über die Rückführung der CO₂-Emissionen gegeben worden. Zu prüfen ist auch die Einführung von Zertifikatelösungen im zwischenstaatlichen Bereich. Erforderlich sind aber auch ein internationaler Systemwettbewerb um die besten umweltpolitischen Lösungsansätze sowie eine nationale Umweltpolitik, die Vertrauen und Glaubwürdigkeit schafft. Auf diesem Wege wird dem Gedanken der „Einen Welt“ Rechnung getragen.

V. Zusammenfassung

Über die Jahrzehnte hinweg hat sich die von ordnungspolitischen Prinzipien geprägte und zugleich in der Ausgestaltung offene Soziale Marktwirtschaft in Deutschland bewährt. In verschiedenen Ausformungen gewann sie an Bedeutung für die Entwicklung zahlreicher anderer Staaten in Europa und über unseren Kontinent hinaus. Freiheit, Rechtssicherheit, ökonomische Effizienz und soziale Verantwortung sind bei allen Wandlungen konstante und tragende Prinzipien dieser Ordnung geblieben. Der kurze historische Abriß hat gezeigt, daß jene Perioden besonders erfolgreich waren, in denen sie die Politik und die öffentliche Meinung prägte, und Zeiten, die stärker von anderen Vorstellungen bestimmt waren, zu weniger günstigen Ergebnissen führten.

Heute werden die Ausgestaltung und Innovationsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft nicht nur durch die weiter anhaltenden Aufgaben einer Verwirklichung der deutschen Einheit, sondern auch durch Entwicklungen im europäischen und weltwirtschaftlichen Maßstab vor große Herausforderungen gestellt. Die entscheidenden Reformaufgaben für die Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft sind im Einzelnen dargestellt worden.

Der weltwirtschaftliche Prozeß einer zunehmenden Verflechtung und *Globalisierung* bedeutet keine Gefährdung für die Zukunft Deutschlands. Es müssen vielmehr die neuen Herausforderungen konsequent angenommen, die erforderlichen Reformen verwirklicht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Dann eröffnet die Globalisierung auch für Deutschland und Europa neue Chancen.

Bei der *Reform der sozialen Sicherungssysteme* ist vor allem die demographische Entwicklung konsequent zu berücksichtigen. Heute sind nicht mehr die Voraussetzungen gegeben, soziale Sicherung ausschließlich über das Umlageverfahren zu finanzieren. Im Ergebnis ist eine soziale Ordnung anzustreben, die auf mehreren Säulen ruht – gesetzlich, privat und betrieblich – und die eine Ergänzung des Umlagesystems durch kapitalgedeckte Verfahren verwirklicht. Die zumutbare Selbstverantwortung der Menschen, den Zusammenhalt der Familien und den Gemeinsinn zu stärken, bleibt eine große Aufgabe.

Eine wirksame *Umweltpolitik* wurde zunehmend ein wesentliches Element Sozialer Marktwirtschaft. So weit wie möglich sollten marktkonforme Lösungen gewählt werden. Ein einfacheres Ordnungsrecht bleibt für wichtige Bereiche auch in Zukunft erforderlich. Es geht darum, potentielle Umweltschäden möglichst schon im Entstehungsprozeß zu vermeiden und die Entwicklung so zu steuern, daß viele integrierte, geschlossene Produktionskreise entstehen. Bei grenzüberschreitenden und vor allem globalen Umweltproblemen sind zunehmend internationale Vereinbarungen für den Umweltschutz erforderlich.

Soziale Marktwirtschaft beruht im anthropologischen Verständnis auf der Vorstellung freier und moralisch geprägter Menschen in einem demokratischen Rechtsstaat. Ohne feste Normen und Wertentscheidungen, ohne Gemeinsinn und rechtsstaatliche Prinzipien kann die effizienteste Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht zu einer „freien, glücklichen, wohlhabenden, gerechten und geordneten Gesellschaft“ führen, wie sie Wilhelm Röpke mit Ludwig Erhard und den anderen bedeutenden Denkern

und Gestalten der Gründungsgeneration anstrebte. Das gilt auch für die Zukunft, jenseits von Angebot und Nachfrage.

VI. Literaturhinweise

- Ambrosius, Gerold: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945 – 1949, Stuttgart 1977
- Cassel, Dieter (Hg.): 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Ordnungstheoretische Grundlagen, Realisierungsprobleme und Zukunftsperspektiven einer wirtschaftlichen Konzeption, Stuttgart 1998
- Deutsche Bundesbank (Hg.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München 1998
- Erhard, Ludwig: Wohlstand für Alle, Düsseldorf 1957
- Hampe, Peter (Hg.): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft, München 1989
- Klump, Rainer (Hg.): 40 Jahre Deutsche Mark. Die politische und ökonomische Bedeutung der westdeutschen Währungsreform von 1948, Wiesbaden 1989
- Lachmann, Werner (Hg.): Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft. Chancen und Risiken, Münster 1996
- Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.): Soziale Marktwirtschaft als historische Weichenstellung. Bewertung und Ausblicke. Eine Festschrift zum 100. Geburtstag von Ludwig Erhard, Düsseldorf 1997
- Roeper, Hans: Die D-Mark. Vom Besatzungsland zum Weltstar (frühere Ausgabe unter dem Titel: Die Geschichte der D-Mark), Frankfurt am Main 1978
- Stoltenberg, Gerhard: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947 bis 1990, Berlin 1997
- Wissmann, Matthias (Hg.): Die soziale Marktwirtschaft – Thesen zur Gestaltung Deutschlands und Europas, Verlag Langen Müller / Herbig 1999