

Soziale Marktwirtschaft in der historischen Perspektive Eine Einführung

Von Günther Schulz

Zum Thema »Soziale Marktwirtschaft« haben anläßlich des 100. Geburtstags von Ludwig Erhard nicht wenige Fest- und Gedenkveranstaltungen stattgefunden. Viele prominente Redner und Autoren aus Politik, Wissenschaft und Publizistik haben sich zu Wort gemeldet. Wir haben das in den Medien verfolgen können. Würde man hier einzelne Stimmen nennen, wäre dies eine ungerechte Hervorhebung. Wenn wir dennoch heute ein Symposium über die Soziale Marktwirtschaft veranstalten, so nicht, um eine weitere Gedenkveranstaltung anzufügen. Sondern wir wollen versuchen, die ursprünglichen Konzeptionen, den inzwischen eingetretenen Form- und möglicherweise auch Inhaltswandel sowie die zukünftigen Potentiale der Sozialen Marktwirtschaft von mehreren Seiten wissenschaftlich nüchtern auszuleuchten und zu analysieren. Dies ist ein bedeutsames aktuelles Thema. Die gegenwärtige Situation ist durchaus widersprüchlich, weil zwei gegensätzliche Befindlichkeiten aufeinandertreffen. Die Soziale Marktwirtschaft befindet sich seit 1989/90 auf einer regelrechten via triumphalis. Der Zusammenbruch der DDR war gewissermaßen der Offenbarungseid der östlichen Staatswirtschaft. Der Bankrott Ostdeutschlands besiegelte den Niedergang der zentralen Planwirtschaft. Die sozialistische Zentralverwaltungswirtschaft ist historisch widerlegt und politisch ad acta gelegt. Und dies nicht nur in Mitteleuropa, sondern inzwischen in allen Staaten, mit Ausnahme von – wenn ich recht sehe – derzeit noch Kuba und Nordkorea. Die Marktwirtschaft hingegen triumphierte. Sie war offenbar attraktiv, genügend vital und energiegeladen, um selbst mit größeren Schwierigkeiten fertig zu werden. »Wer überlebt, hat recht«, so konnte es scheinen. Doch die Wirtschaftswissenschaften haben demonstriert, daß der Zusammenbruch des östlichen Wirtschaftssystems kein biologischer Zufall war, sondern eine zwangsläufige Folge verfehlter Grundannahmen.

Mochte sich also mancher Marktwirtschaftler 1989/90 zufrieden mit ver- schränkten Armen zurücklehnen, so geht inzwischen doch das Gespenst einer Krise der Sozialen Marktwirtschaft um, ja der Marktwirtschaft überhaupt. Ausgerechnet unmittelbar im Anschluß an den globalen Durchbruch der Marktwirtschaft wachsen in Deutschland die Zweifel, ob diese so erfolgreiche Wirtschaftsordnung in der Lage ist, die gegenwärtig und künftig

drückenden Schwierigkeiten zu bewältigen. Von diesen Schwierigkeiten seien hier lediglich die folgenden genannt:

Erstens: die Arbeitslosigkeit. Sie ist – in absoluten Zahlen – historisch beispiellos hoch. Dauerarbeitslosigkeit wächst. Innovationen und Investitionen beleben die Arbeitskräftenachfrage offenbar nicht hinreichend. Die Gesellschaft ist gespalten in Arbeitsplatzbesitzer, die rechtlich und häufig auch finanziell recht gut abgesichert sind, auf der einen Seite – und in Arbeitslose, die das nicht sind, auf der anderen Seite, ohne daß der Arbeitsmarkt flexibel einen Ausgleich herstellte.

Zweitens: die demographische Entwicklung. Immer mehr Menschen erreichen ein hohes Alter; hingegen fehlt es an jungen Menschen, an Erwerbstätigen, die die Rentenlasten tragen können.

Drittens: die Lasten eines elaborierten Sozialstaats. Dies mag hier als Stichwort für die Ausweitung der Sozial- zur Gesellschaftspolitik, für den Anstieg der Staatsquote und der öffentlichen Verschuldung und für vieles andere genügen.

Angesichts dieser Spaltung unserer Befindlichkeit in eine optimistische und eine pessimistische Sicht scheint es notwendig und erfolgversprechend, daß wir uns über Inhalte, Schwierigkeiten und künftige Möglichkeiten der Sozialen Marktwirtschaft vergewissern. Eine umfassende Erörterung ist in der hier gebotenen Kürze sicherlich nicht möglich. Doch wollen wir das Thema im Rahmen einer interdisziplinären Tagung aus vier Richtungen skizzieren: Aspekte der Politik, des Rechts, der Gesellschaft und der Wirtschaft.

Zuvor sind einige Bemerkungen zur Entstehung und zum Begriff der Sozialen Marktwirtschaft erforderlich.

Die Soziale Marktwirtschaft trat als politischer Akt bekanntlich mit dem »Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform« im Juni 1948 ins Leben. Der Frankfurter Wirtschaftsrat der Bizone verabschiedete es – nach beinahe konspirativen Vorbereitungen durch Ludwig Erhard und seine Vertrauensleute in der Verwaltung für Wirtschaft – in einem regelrechten Coup gegen die durchaus ablehnend eingestellten Besatzungsmächte. Das Leitsätzegesetz war eine dem Wortlaut nach recht vage und vorsichtig formulierte Ermächtigung an den Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, zahlreiche Preis- und Mengenregulierungen, also Bewirtschaftungsvorschriften, aufzuheben. Inhaltlich aber war das Gesetz eine grundlegende ordnungspolitische Weichenstellung von kaum zu überschätzender Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft, kurzfristig und langfristig. Das Leitsätzegesetz war ein revolutionärer Akt. Man kann sich schwerlich vorstellen, daß er wiederholbar wäre. Er war wohl nur damals möglich, auch als eine Form der Auflehnung gegen die Militärregierung.

Merkwürdigerweise gehört das »Leitsätzegesetz« zu den am meisten

vergessenen Reformen. Es wird in manchen Geschichtsbüchern schlichtweg ignoriert oder mit der Währungsreform durcheinandergeworfen. Die Währungsreform war für die Biographie der Westdeutschen zwar ungemein prägend, dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß sie ordnungspolitisch von minderer Bedeutung war. Sie war eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für den nachfolgenden Wirtschaftsaufschwung. Daß das grundlegende Leitsatzgesetz so häufig vergessen wird, muß wohl damit zu tun haben, daß der Erinnerungswert von Reformen, die etwas abschaffen, offenbar gering ist, während man sich eher erinnert, wenn etwas eingeführt wird. Die Abschaffung der Bewirtschaftung bedeutete freilich die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft, die dann allmählich durch die Gesetzgebung näher ausgestaltet wurde, schon früh beim Arbeits- und Sozialrecht, später erst beim Kartellrecht. Das Leitsatzgesetz war also der Sache nach ein Paukenschlag. Doch es war ein Paukenschlag von dosierter Radikalität. Es gab eine Reihe von Ausnahmen. Nicht liberalisiert wurden die Verkehrstarife und die Grundstoffpreise – Kohle, Eisen, Elektrizität. Sie folgten erst, nachdem 1952 das Investitionshilfegesetz den finanziellen Spielraum der Grundstoffindustrien erweitert hatte. Auch der Kapitalmarkt wurde bis 1955 nicht liberalisiert. Nicht liberalisiert wurde ferner der Wohnungsmarkt, er folgte schrittweise bis zu den sechziger Jahren, ist aber bis heute mehr sozial als marktwirtschaftlich verfaßt. Eingefroren blieben anfangs auch die Löhne, bis die Gewerkschaften massiv wurden, dies war im November 1948.

Zwei Folgerungen sind aus diesen historischen Bemerkungen zu ziehen: Erstens: Die Soziale Marktwirtschaft kann durchaus abgestuft, dosiert eingesetzt werden. Sie ist kein einstimmiger gregorianischer Choral, sondern eher ein mehrstimmiges Madrigal. Aber zweitens: Die praktische wie auch die theoretische Logik der Sozialen Marktwirtschaft drängt zu umfassender Liberalisierung hin – so wie auf der entgegengesetzten Seite die Logik einmal angefangener Bewirtschaftung dazu zwingt, die Bewirtschaftung immer weiter voranzutreiben.

Inhaltlich ist im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sehr viel an historischer Erfahrung verarbeitet. Das Konzept ist eine Absage sowohl an den Laissez-Faire-Kapitalismus des frühen und mittleren 19. Jahrhunderts als auch an die staatlich gelenkte Kommandowirtschaft der Nationalsozialisten und die staatssozialistische Zentralverwaltungswirtschaft. Es ist der Versuch, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zu verbinden (Müller-Armack 1956), der Versuch, bürgerliche Selbsttätigkeit mit sozialer Verantwortlichkeit zu versöhnen. Das zugrunde liegende Menschenbild ist realistisch, nicht utopisch. Der Mensch wird als eigennütziges Wesen verstanden und akzeptiert. Er soll sich entfalten, soll wirtschaftlich erfolgreich sein können. Die eigene Vernunft, die Gesellschaft

und, wenn es sein muß, der Staat ziehen dem Eigennutz Grenzen und binden ihn sozial ein. Das Geheimnis der Wirtschaftspolitik liegt offenbar in der Dosierung von Gewährenlassen und Bremsen, von Stimuli und Transfers. Allerdings scheint der Wettbewerb nachhaltig zentrifugale Kräfte freizusetzen, gemeinschaftliche Normen- und Wertbindung zu beeinträchtigen, die Gesellschaft zu atomisieren und in rivalisierende Kräfte zu spalten. Doch braucht eine moderne Gesellschaft so etwas wie einen gesellschaftlichen Zusammenhalt, ein einigendes Band gemeinsamer Werte, überhaupt? Wie ist das Verhältnis von Sozialer Marktwirtschaft und Moral beschaffen? War das umstrittene Konzept der »formierten Gesellschaft« die Abkehr von liberalen Vorstellungen und die Hinwendung zu einer autoritären gesellschaftlichen Ordnung – oder war es der moderne Versuch einer Konsensbildung auf neuer Grundlage, wie es ähnlich dann Karl Schiller in anderem Gewand mit der Konzertierte Aktion versucht hat, was Rüdiger Altmann einmal andeutete?

Die Definition der Sozialen Marktwirtschaft ist nicht unumstritten. Sie umfaßt vornehmlich zwei Ebenen. Erstens das marktwirtschaftliche System im engeren Sinn. Die ordnungspolitischen Essentials – sie sind nicht umstritten – sind Privateigentum, Wettbewerb und freier Marktzutritt, Vertragsfreiheit, unverfälschte Preise, Geldwertstabilität, Verursacher-Haftung für Schäden und Kosten, ferner Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Der Staat hält sich aus dem wirtschaftlichen Geschehen so weit wie möglich heraus, er setzt die Regeln und wacht über ihre Einhaltung. Falls er eingreift, dann systemkonform und möglichst nur subsidiär. Die zweite Ebene ist das Soziale im engeren Sinn, im wesentlichen die soziale Sicherung durch die inzwischen fünfsäulige Sozialversicherung gegen Krankheit, Unfall, Invalidität und Alter, Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit, ferner durch das daneben gespannte subsidiäre Netz der Sozialhilfe und schließlich durch eine Reihe von Transfers wie das Wohngeld, Kindergeld etc.

Uneinigkeit – und deshalb ist im Untertitel unserer Tagung von »Konzeptionen« in der Mehrzahl die Rede – herrscht im wesentlichen hinsichtlich von zwei Punkten. Erstens über die Grenzlinie zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik: darüber, wie weit die Sozialpolitik die Wirtschaft(spolitik) zähmen oder ergänzen müsse. Der linke Flügel der Union, die SPD in ihrer Mehrheit und die Gewerkschaften – auf der einen Seite – neigten und neigen dazu, die Sozialpolitik der Wirtschaftspolitik als zumindest gleich gewichtig gegenüberzustellen. Mancher ging so weit, zu sagen, erst Sozialpolitik schaffe die Voraussetzung für das Funktionieren der Wirtschaft. Die Gegenposition lautet, daß der Ordnungsentwurf der Sozialen Marktwirtschaft selbst schon sozial sei und eigentlich keiner, allenfalls marginaler sozialpolitischer Flankierung bedürfe. Sozialpolitik ist in dieser Hinsicht kein Additiv zur Wirtschaftspolitik, sondern integraler Bestandteil.

Im Grundsatz war das die Sicht Ludwig Erhards und Walter Euckens, ohne daß sie dies freilich puristisch durchzusetzen versucht hätten. Die Überzeugung, die beste Sozialpolitik sei eine gute Wirtschaftspolitik, ist im Grundsatz die Überzeugung des rechten Flügels der Union, großer Teile der FDP und der Arbeitgeber.

Uneinigkeit herrscht zweitens darüber, wie nachhaltig der Staat Liberalität durchsetzen und gewährleisten müsse. Da schieben sich allerhand gewachsene Ordnungen, Besitzstände und Rücksichten ins Bild. Dies ist im wesentlichen das Schlachtfeld zwischen den Vertretern der reinen Lehre und den Pragmatikern. Dabei schieben sich diejenigen nach vorn, denen es gar nicht um Soziale Marktwirtschaft zu tun ist, sondern die die Dimension des Sozialen benutzen, um Besitzstände einzuführen und zu festigen. Man denke nur an die vielfältigen Schutzzäune für Notare und Schornsteinfeger, für Steuerberater und Ärzte, für Handwerker, Bergleute und Bauarbeiter, um nur diese zu nennen. Die Sachlogik oder temporäre, regionale oder strukturelle Schwäche erforderten zumindest vorübergehende Interventionen im Interesse der Gesamtgesellschaft, sagen die einen. Man müsse die Soziale Marktwirtschaft nur ernst nehmen und vollenden, sagen die anderen, sie sei bislang gar nicht mit aller Konsequenz umgesetzt worden. Geschehe dies aber, werde dies den allgemeinen Wohlstand heben. Tatsächlich scheinen Tarifkonflikte, wie sie gegenwärtig in der Bauwirtschaft stattfinden, eine Deregulierungskrise anzuzeigen, die durchaus gesamtwirtschaftliche Ausmaße annehmen könnte. Sie legt vor allem offen, daß die Soziale Marktwirtschaft nicht nur ein Thema der staatlichen Politik ist. Sie ist gewissermaßen die Ordnung der Ordnungen und damit auch – und vielleicht sogar vorrangig – ein Thema der Verbände. Offenbar haben sich in 50 Jahren wirtschaftspolitischer Praxis auch Routinen herausgebildet, die durchaus wettbewerbs- und innovationsfeindlich wirken.

Gegenwärtig gelten Globalisierung und Flexibilisierung, Deregulierung und Privatisierung als die wichtigsten Mittel zur Stärkung der Sozialen Marktwirtschaft. Doch schon die Europäische Kommission ist alles andere als ein prinzipienfester Liberalisierer. Können die Prinzipien, die beim Wiederaufbau Deutschlands und bei der wirtschaftlichen Verflechtung Europas erfolgreich waren, auch Orientierung bieten bei nur langsam wachsender oder sektoral gar schrumpfender Nachfrage, bei der wirtschaftlichen Vereinigung Europas und bei der weltwirtschaftlichen Verflechtung? Ist eine Ordnungspolitik, die beim Aufbau einer gewerblich-industriellen Wirtschaft erfolgreich war, auch geeignet im Dienstleistungszeitalter? Wie funktioniert staatliche Rahmensetzung im Zeitalter multinationaler Chip- und Softwareproduktion? Was kann man von der Sozialen Marktwirtschaft übernehmen: das Konzept, Handlungsmaximen oder Einzelinstrumente?

Wer betreibt Ordnungspolitik, nachdem das Wirtschaftsministerium nur

noch ein schwacher Schatten dessen ist, was es unter Ludwig Erhard war? Das Arbeitsministerium? Oder alle? Oder keiner? Die Soziale Marktwirtschaft ist unvollendet und offenbar unvollendbar. Was ist ihr Kern? Was ist akzidentell? Wo wurde sie mißbraucht und verbogen?

Ich freue mich sehr, daß wir für unser Thema vier vorzügliche Referenten gewonnen haben, denen ich herzlich für ihre Bereitschaft danke, hier zu sprechen und mit uns zu diskutieren. Herr Schlecht stellt die politisch-historische Prägung der Sozialen Marktwirtschaft dar und den Anteil Ludwig Erhards daran. Er tut dies nicht nur als Vorsitzender der Ludwig-Erhard-Stiftung und als Ökonom, sondern auch als Mitakteur. Herr Reuter skizziert als Kenner des Grenzbereichs von Recht und Ökonomie die rechtlichen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft und deren Veränderungen unter der höchstrichterlichen Rechtsprechung an ausgewählten Beispielen. Herr Klump, Spezialist der Forschung über Ludwig Erhard und über die ordnungspolitischen Grundentscheidungen, untersucht das lange geschmähte Konzept der »formierten Gesellschaft« in Hinblick auf zeitbedingte und allgemeine Komponenten. Herr Streit behandelt die zur Zeit heftig diskutierte Transformationsproblematik, wozu er als Direktor des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Wirtschaftssystemen institutionell wie auch auf Grund des Standortes Jena besonders berufen ist.