
Das Leitbild Soziale Marktwirtschaft: Historische Leistung – Aufgabe heute

Dieter Grosser

Einleitung

Soziale Marktwirtschaft ist ein Leitbild für eine freiheitliche Gesellschaft. Seine Grundlage ist ein Menschenbild, das aus der humanistischen und christlichen Tradition stammt und dem eines Liberalismus entspricht, der ein Höchstmaß an individueller Freiheit mit sozialer Verantwortung verbinden möchte. Danach verlangt die jedem Menschen eigene Würde nicht nur Freiheit des einzelnen, sondern auch die möglichst freiheitliche Ordnung der gesamten Gesellschaft. Freiheit ist von Verantwortung nicht zu trennen. Wenn der einzelne frei ist, wird er verantwortlich für sich selber. Weil er in der Gemeinschaft lebt, ist er auch verantwortlich gegenüber den anderen. Er muß sich daher die Einschränkungen gefallen lassen, die nötig sind, damit alle die Chancen nutzen können, die ihnen die freiheitliche Gesellschaft bietet. Für die Wirtschaft heißt dies: Marktwirtschaft ist geboten, nicht nur, weil sie die einzige Möglichkeit ist, materielle Bedürfnisse effizient zu befriedigen. Ebenso wichtig ist, daß Marktwirtschaft dem Einzelnen mehr Freiheits- und Entfaltungschancen bietet als irgendeine andere Wirtschaftsordnung. Für die soziale Sicherung heißt dies: Der einzelne soll soweit wie möglich Eigenvorsorge treffen. Da aber Eigenvorsorge oft nicht reicht, manchmal gar nicht möglich ist, muß der Staat ein Mindestmaß an sozialer Sicherung gewähren, jedenfalls soviel, daß jeder die Chance hat,

seine Freiheitsrechte zu Selbstbestimmung und Selbstentfaltung zu nutzen.

Auf dieser Grundlage von höchstrangigen Werten entwickelten die „Gründerväter“ allgemeine Regeln vor allem für die Wirtschafts- und Sozialordnung. Die ökonomischen Prinzipien stammen im wesentlichen von Walter Eucken, dem Haupt der neoliberalen Freiburger Schule, und wurden schon während des Zweiten Weltkrieges entworfen, um eine freiheitliche Alternative zur nationalsozialistischen oder kommunistischen Zwangswirtschaft anbieten zu können. Sie sind rein marktwirtschaftlich und entsprechen der liberalen Ökonomie. Darüber hinaus bringen sie zwei neue Ideen: Eucken betont die Rolle des Staates bei der Errichtung und Sicherung der Wettbewerbsordnung stärker, als es im Liberalismus bis dahin üblich war, und er ist der erste, der die Internalisierung der externen Kosten der Betriebe – in heutiger Terminologie das Verursacherprinzip beim Umweltschutz – verlangt.

Die sozialpolitische Komponente des Leitbildes wurde in besonderem Maße von Alfred Müller-Armack beeinflusst. Er grenzte sich von Anfang an von neoliberalen Vorstellungen über soziale Sicherheit ab. Unschärfen und Widersprüche im Leitbild waren die unvermeidliche Folge. Schon bald ergab sich die Frage, ob das Leitbild das leisten konnte, was die „Gründerväter“ – neben Eucken, Erhard, Müller-Armack vor allem Röpke, Rüstow, Böhm – wollten: Es sollte der Wirtschafts- und Sozialpolitik allgemeine Richtlinien liefern. Dieser Orientierungsfunktion standen aber zwei Hindernisse entgegen.

Das politische Hindernis bestand im Dauerkonflikt zwischen ökonomischen Grundsätzen und partikularen Interessen. Wirtschaftspolitik ist stets eine Gratwanderung zwischen dem, was die Ökonomen für richtig halten, und dem, was politisch durchsetzbar ist. Erhards Handlungsspielraum war am größten in den Tagen nach der Währungsreform. Damals konnte er als Direktor für Wirtschaft im

Wirtschaftsrat der Bizone, gestützt auf die Vollmachten des Leitsätzegesetzes, die Wende zum Markt gegen eine Fülle von Bedenken durchsetzen: Er mußte noch nicht auf Verbände und Wählergruppen Rücksicht nehmen, und auch die amerikanische Besatzungsmacht konnte ihn nicht absetzen, es sei denn, sie riskierte, das Vertrauen der Westdeutschen in die neue Währung zu erschüttern. Erst als Minister für Wirtschaft und bereits berühmtes Symbol des Wirtschaftswunders war Erhard dann zu Kompromissen mit Sonderinteressen gezwungen, die die Prinzipien des Leitbildes gefährdeten.

Neben diesem politischen Hindernis stand der Orientierungsfunktion des Leitbildes bald auch ein wissenschaftliches Hindernis entgegen. In der deutschen Volkswirtschaftslehre setzten sich in den fünfziger Jahren, wie vorher schon in den USA und Großbritannien, formalisierte, detaillierte, scheinbar präzise, oft aber realitätsferne Modelle durch. Mit den allgemeinen Grundsätzen des Leitbildes wußte die herrschende Lehre in der Ökonomie bereits Mitte der fünfziger Jahre nicht mehr viel anzufangen; das Leitbild galt als vage, inkonsistent, im Grunde unwissenschaftlich. Die Abwendung von den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft, die Hinwendung zum keynesianischen Konzept der Globalsteuerung, welche die Große Koalition 1967 vollzog und die Sozialliberale Koalition ab 1969 fortsetzte, stand hingegen im Einklang mit der Mehrheitsmeinung in der Ökonomie der sechziger Jahre. Erst als die Globalsteuerung in der Wachstums- und Beschäftigungskrise nach 1973 versagte, begann in der Ökonomie ein Umdenken. Ab 1976 setzte sich das Konzept der „angebotsorientierten Politik“ durch; die Grundsätze dieses Konzepts lesen sich wie eine modernisierte Neuauflage der Prinzipien Euckens – kein Wunder, da die gemeinsame Grundlage Euckens und der Angebotstheoretiker die neoklassische Ökonomie war. Die im Herbst 1982 gebildete CDU/CSU/FDP-Koalition bekannte sich ausdrücklich

zum Leitbild Soziale Marktwirtschaft und fand bei diesem Rückgriff auf Eucken und Erhard die Unterstützung der Mehrheit der Ökonomen. Trotz dieser nun eindeutigen Unterstützung durch die Volkswirtschaftslehre gelang es der Wirtschaftspolitik nur ansatzweise, sich an Prinzipien zu orientieren, die die Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft mit den Vertretern der angebotsorientierten Politik teilten. Das Haupthindernis, die Rücksicht auf Verbände und wichtige Wählergruppen, konnte nicht überwunden werden. Die Orientierungsfunktion des Leitbildes blieb somit schwach. Beinahe von Anfang an zeigte sich aber, daß das Leitbild eine andere, politisch überaus wichtige Funktion ausüben konnte: Es konnte Marktwirtschaft legitimieren. Das gelang nur, weil ihm immer mehr Wähler die Wohlstandsmehrung zuschrieben, die mit Währungsreform und Aufhebung der Bewirtschaftung einsetzte. Doch die Wohlstandsmehrung war zwar ein notwendiger, aber keineswegs der einzige Faktor, der zur Akzeptanz der Marktwirtschaft beitrug. Das der Marktwirtschaft zugefügte Adjektiv »sozial« erwies sich als ebenso wichtiger Faktor.

Diese Legitimierungsfunktion läßt sich bereits bei den Auseinandersetzungen um den Kurs der CDU 1948/49 zeigen. Adenauer, damals Vorsitzender der CDU der britischen Zone, hatte Erhards Aufhebung der Bewirtschaftung für mehr als 400 Warenarten gleichzeitig mit der Währungsreform anfangs für zu riskant gehalten; er fürchtete Inflation und Verteilungskonflikte. Schon im August 1948 war Adenauer aber vom Erfolg Erhards überzeugt. Nun begann er, den gerade in der britischen Zone starken linken Flügel der CDU zurückzudrängen. Im Februar 1949 ging es darum, das zentrale Thema für den kommenden Wahlkampf zum ersten Bundestag festzulegen. Adenauer schlug dem Zonenausschuß, der in Königswinter tagte, das Motto vor: Marktwirtschaft oder Planwirtschaft. Johannes Albers, Verfechter des Ahlener Programms, rief dazwischen „sozi-



Landtagswahl, Niedersachsen 1947

al“. Adenauer antwortete, unter allgemeiner Heiterkeit: „Oder sagen wir: Soziale Marktwirtschaft oder bürokratische Planwirtschaft“ (Schwarz, Adenauer, 1986, S. 606). Die Düsseldorfer Leitsätze, von Erhard mitformuliert, von Adenauer durchgesetzt, legten die CDU auf die Soziale Marktwirtschaft endgültig fest. Erhard war der wichtigste Akteur im Wahlkampf, das Wahlergebnis wurde zum Plebiszit für Erhards und Adenauers Programm.

Die fünfziger Jahre brachten eine enorme Steigerung der materiellen Güterversorgung, Überwindung der anfangs hohen Arbeitslosigkeit, Preisstabilität, von Anfang an eine Verbesserung und ab 1957 mit der dynamischen Rente eine erhebliche Erhöhung der Sozialleistungen. Ganz gleich, ob diese Erfolge auf einer am Leitbild Soziale Marktwirtschaft orientierten Politik beruhten oder Folge günstiger Rahmenbedingungen waren – die Mehrzahl der Bürger sah in Erhard und seiner Sozialen Marktwirtschaft das Symbol des Erfolgs. Ganz gleich auch, wie die Bürger das „Soziale“ in der Sozialen Marktwirtschaft verstanden – entscheidend war, daß Wohlstandsmehrung und Verbesserung der Sozialleistungen zusammen den Effekt hatten, die Marktwirtschaft in der politischen Kultur der Bundesrepublik fester zu verankern, als es sonst in Europa gelang. Die SPD übernahm zwar nie das Leitbild Soziale Marktwirtschaft, aber sie akzeptierte im Godesberger Programm von 1959 den Markt in einem Maße, wie es noch Anfang der fünfziger Jahre undenkbar gewesen wäre. Die neomarxistischen Tendenzen nach 1968, die Forderungen nach Investitionslenkung in der SPD Mitte der siebziger Jahre spiegelten immer nur die Meinungen von aktivistischen Minderheiten wider, die keine Aussicht hatten, Wählermehrheiten zu gewinnen. Die in den Wirtschaftswunderjahren erworbene Legitimität der Marktwirtschaft wirkte nach und stabilisierte sie. Welche Erinnerungen, Hoffnungen und auch Illusionen mit dem Leitbild verknüpft waren, zeigte sich in dramatischer Weise am Vorabend der Wiedervereinigung.



Bundestagswahl 1957

Nicht nur in Ostdeutschland, überall dort, wo der Sozialismus zusammenbrach, galt die Soziale Marktwirtschaft als die einzig brauchbare Alternative zur sozialistischen Planwirtschaft. Im Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, der die Grundlage für die Einführung der D-Mark in der DDR am 1. Juli 1990 bildete, verpflichtete sich die erste demokratisch gewählte Regierung der DDR ausdrücklich zu einer Wirtschaftspolitik nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft. Diese Grundsätze schienen Ost- und Westdeutschen die Gewähr für eine schnelle, sozialverträgliche Umwandlung eines planwirtschaftlichen Systems in eine Marktwirtschaft zu bieten; denn eben dies war doch vier Jahrzehnte zuvor in Westdeutschland gelungen. Wenigstens die Westdeutschen hätten wissen sollen, daß diese Erwartung nur bei einer vereinfachenden Deutung der Wirtschaftsgeschichte Westdeutschlands und einer zwar verbreiteten, aber falschen Auffassung vom Sozialen in der Sozialen Marktwirtschaft möglich war.

Diese einleitenden Bemerkungen liefern die Fragen, die wir nun genauer behandeln müssen:

- Wie lauten die zentralen Aussagen des Leitbildes Soziale Marktwirtschaft, in denen – trotz aller Differenzen im Detail – alle „Gründerväter“ übereinstimmten?
- Lassen sich die Erfolge der Wirtschaftswunderjahre, dann wieder die der achtziger Jahre darauf zurückführen, daß sich die von den Unionsparteien geführten Regierungen wenigstens annähernd nach den zentralen Aussagen des Leitbildes richteten?
- Kann das Leitbild Soziale Marktwirtschaft auch heute noch Orientierung liefern?

Die zentralen Aussagen

Um die zentralen ökonomischen und sozialen Aussagen des Leitbildes hervorzuheben, folge ich Knut Borchardt, einem der angesehensten Wirtschaftshistoriker in der Bundesrepublik Deutschland. Er faßt die Ideen der Gründer in einer Rangfolgeaussage (a) und in einer institutionellen Empfehlung (b) zusammen. Die Rangfolgeaussage lautet: Wachstum soll gegenüber dem Ziel der gerechten Verteilung Vorrang haben. Die institutionelle Empfehlung lautet: Vertraut dem Markt und der freien Preisbildung weit mehr als bisher vorgesehen. Doch achtet darauf, daß der Staat die ihm zufallende Verantwortlichkeit ernster nimmt als früher (Borchardt 1980).

a) Die Rangfolgeaussage führt uns in die komplexe Problematik des Verhältnisses von Wirtschafts- und Sozialpolitik, von Markt und sozialer Sicherung. Sie ist bei Borchardt bewußt provozierend formuliert: Wachstum hat Vorrang vor gerechter Verteilung. Ich würde sagen: Wachstum hat Vorrang vor sozial motivierter Umverteilung. Alle Gründer – Eucken wie Müller-Armack – stimmten tatsächlich darin überein, daß ohne Wachstum keine dauerhafte Verbesserung der materiellen Güterversorgung und der sozialen Sicherheit gerade der Schwächeren, der Bedürftigen, möglich sei. Sie hätten nur nicht einen Konflikt zwischen Wachstum und sozialer Gerechtigkeit gesehen. Sie alle stimmten vielmehr der absoluten Position in der Theorie der Gerechtigkeit zu. Danach ist wichtig, daß es den Schwachen absolut besser geht. Nicht so wichtig ist, daß sie in ihrer Position gegenüber den Starken relativ zurückbleiben. Angewendet auf heutige Probleme heißt das: Wenn eine Senkung der steuerlichen Belastung der Unternehmen die Ungleichheit der Einkommensverteilung verstärkt, aber mehr Wachstum und mehr Beschäftigung, in der Folge sogar höhere Sozialleistungen bringt, ist sie als sozial gerecht anzusehen. Neid, als Begleiterscheinung der

relativen Position in der Theorie der Gerechtigkeit, stand bei den Gründervätern in schlechtem Ruf.

Unterhalb dieser hochabstrakten Überlegungen gab es zwischen Eucken, Erhard und Müller-Armack deutliche Unterschiede: Für den neoliberalen Eucken ist die marktwirtschaftliche Ordnung an sich gerecht, sofern ausreichender Wettbewerb besteht. Was der einzelne erhält, sei es als Lohn, sei es als Gewinn, entspricht dem, was andere bereit sind, für seine Leistung zu zahlen. Eucken weiß natürlich, daß reine Marktkriterien von der Mehrheit der Bürger wahrscheinlich nicht akzeptiert werden würden. Daher befürwortet er eine Korrektur der Einkommensverteilung durch progressive Besteuerung. Doch das wirtschaftliche Wachstum dürfe durch die Progression nicht beeinträchtigt werden. Eucken will außerdem eine staatliche Mindestsicherung vor materieller Not bei Krankheit, Arbeitslosigkeit, im Alter. Das von Bismarck begründete System der Sozialversicherung scheint ihm ideal, weil es auf Mindestsicherung ausgerichtet ist, eine subsidiäre Funktion hat. Sozialversicherung soll nicht alle Risiken vollständig abdecken. Der einzelne soll sich selber helfen können. „Pflicht der verantwortlichen Staatsmänner ist, den Menschen alle Möglichkeiten zu geben, sich selbst zu sichern“ (Eucken 1959, S. 183). Konkret heißt das: Der einzelne muß Vermögen bilden können, sei es durch Haus- und Grundeigentum, sei es durch private Zusatzversicherungen. Voraussetzung dafür ist eine funktionierende Marktwirtschaft mit Geldwertstabilität, hoher Beschäftigung, Wachstum. Sozialpolitik ist für Eucken im Grunde Ordnungspolitik.

Erhard war prinzipiell der gleichen Auffassung: Sozialversicherung als Mindestsicherung ist unverzichtbar, weil sonst die Risiken für den einzelnen zu hoch würden. Doch Eigenvorsorge ist noch wichtiger. Als Erhard den Wohlstand wachsen sah, schon Ende der fünfziger Jahre, wollte er mehr Raum für Selbstverantwortung gewähren: Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand wird ein wichtiger

Programmpunkt, keinesfalls sollte der Umfang staatlicher Vorsorge zunehmen.

Müller-Armack sah das anders: Für ihn ist Verteilung gemäß der am Markte bewerteten Leistung zwar grundsätzlich richtig, aber in erheblichem Umfang korrekturbedürftig. Schon 1948 forderte er einen Einkommensausgleich zur Beseitigung „ungesunder“ Einkommens- und Besitzverhältnisse, Familienzuschüsse, Kinder- und Mietbeihilfen, den Ausbau der Sozialversicherung. 1962 schreibt er, Markt und Wettbewerb seien zwar wichtig als Mittel, um die unzähligen Einzelentscheidungen zu koordinieren, aber doch ein rein mechanischer Vorgang. „Die Vorstellung, auch der Mittelstand oder die Bauern könnten gleichsam vom Wettbewerb her ihre ökonomische und soziale Position zugeordnet bekommen, scheint mir ebenso verfehlt wie die Auffassung, Gesellschaftspolitik könne sich im Schutze solcher Gruppen erschöpfen“ (Müller-Armack 1966, S. 304). Marktwirtschaft war für ihn ein Koordinations- und Rechensystem, das in den Dienst sozialer Ziele gestellt werden konnte. Größer konnte der Gegensatz zu Eucken kaum sein. In der Frage der Grenzen sozial motivierter Umverteilung nähert Müller-Armack sich aber Eucken und Erhard. Er sagt: Die Obergrenze der Umverteilung ist erreicht, wenn sie leistungshemmend wirkt, sei es, weil für die Belasteten die Abgaben zu hoch, sei es, daß für die Begünstigten die Leistungen zu großzügig werden. Es gebe aber auch eine Untergrenze der Umverteilung. Die Bevölkerung müsse die Marktwirtschaft akzeptieren. Zu geringe Umverteilung könne eine politische Radikalisierung und damit eine Gefährdung von Demokratie und Marktwirtschaft zur Folge haben.

Präziser als diese Grenzziehung war Müller-Armacks Forderung, sozialpolitische Eingriffe müßten marktkonform sein. Das heißt: Sie dürfen die freie Preisbildung nicht stören. Preise für Güter des Grundbedarfs dürfen nicht festgelegt, Löhne müssen nach unten flexibel sein. Markt-

gerechter Lohn ist Voraussetzung hoher Beschäftigung. Nimmt man alles dies zusammen, läßt sich kaum bestreiten, daß auch Müller-Armack den Vorrang von Wachstum und damit hoher Beschäftigung vor der Umverteilung akzeptiert. In der Praxis gelang es allerdings schon ab 1957 nicht, diese Rangfolgeaussage durchzusetzen. Adenauer teilte nicht die Überzeugung Erhards oder Schäffers, daß der Staat sich auf soziale Mindestsicherung beschränken solle. Der Kanzler wollte dem Bürger im Alter eine Rente gewähren, die den durch Arbeit erworbenen Lebensstandard annähernd sicherte, sah in einer Ausweitung der Sozialleistungen natürlich auch ein ideales Mittel, um Wählerstimmen zu gewinnen. So kam es 1956 zu einem erbitterten Konflikt zwischen Adenauer und seinen beiden wichtigsten Ministern, Erhard und Schäffer. Diese hielten die dynamische Rente nur für finanzierbar, wenn die Wachstumsraten hoch blieben und auch die Geburtenrate hoch blieb; außerdem ging es für beide nun wirklich um Grundsätzliches: Daseinsvorsorgestaat gegen Eigenverantwortung.

Auch aus heutiger Sicht erscheint die Entscheidung von 1957 als Wendemarke. So sehr die drastische Erhöhung der Renten und ihre künftige automatische Anpassung an die steigenden Einkommen aus unselbständiger Arbeit die Zustimmung zur Marktwirtschaft förderte, so wurde sie doch zum Symbol des Marsches in den Daseinsvorsorgestaat, der nach Überzeugung der Gründer früher oder später die Wirtschaft schwächen und die Freiheit gefährden würde. Was Soziale Marktwirtschaft im Leitbild bedeutete, geriet in Vergessenheit. Sozialbindung und Marktprinzip wurden von den meisten Bürgern nun mindestens als gleichrangig angesehen. Unter den Bedingungen der späten Wirtschaftswunderzeit führte diese Gleichrangigkeit noch nicht zur Überlastung der Wirtschaft. Doch von 1960 an wuchsen die Sozialausgaben schneller als das Bruttosozialprodukt.

b) Die institutionelle Empfehlung betrifft zunächst das Verhältnis von staatlicher Regulierung zu marktwirtschaftlicher Selbstregelung. Alle Gründer setzten grundsätzlich auf Markt. Eucken war dabei am radikalsten. Erhard, erst recht Müller-Armack, waren vorsichtiger und aus sozialen und politischen Gründen eher bereit, staatliche Regulierung zu akzeptieren. Auch sie forderten aber, staatliche Regulierungen sollten nur aus zwingenden sozialen und gesellschaftspolitischen Gründen und, das ist entscheidend, in der Regel nur vorübergehend an die Stelle des Marktes treten.

Typisch für Erhards und Müller-Armacks Position war die Wohnungspolitik. Der extreme Wohnungsmangel zwang zunächst zu Bewirtschaftung mit Mietpreisbindung und Wohnraumzuteilung. 1950 begann eine massive Subventionierung des Wohnungsbaus. Um ein möglichst hohes Bauvolumen zu erreichen, zugleich aber den viel zu knappen Wohnraum einigermaßen sozial gerecht zu verteilen, wurde der Markt in drei Teile gespalten: Altbau und mit öffentlichen Zuschüssen geförderter Neubau blieben vollständig bewirtschaftet. Der steuerbegünstigte Neubau wurde aus der Wohnraumzuteilung herausgenommen, die Preisbindung wurde durch „Kostenmieten“ gelockert. Bei frei finanziertem Neubau entfielen jegliche Bindungen. Ergebnis war ein sektorales Wirtschaftswunder für sich. 1953 und 1956 gab es Lockerungen der totalen Bewirtschaftung, aber keine Aufhebung; die finanzielle Förderung wurde verstärkt. Interessant ist nun, daß ausgerechnet Müller-Armack bereits 1962 eine Reduzierung der staatlichen Förderung und eine weitere Deregulierung des Wohnungsmarktes verlangte; die umfangreiche staatliche Subventionierung koste zuviel, der Bausektor sei überhitzt, beides wirke inflationär.

Das Beispiel zeigt gut, worauf es den Gründervätern ankam: Staatliche Intervention, sei es durch Regulierung, sei es durch Subventionierung oder durch beides, falls die reinen Marktergebnisse zu sozial nicht tragbaren Härten ge-

führt hätten, aber Abbau der Interventionen, sobald die Marktergebnisse sozial zumutbar erschienen. Für Wirtschaftszweige, die als Folge des Strukturwandels in Schwierigkeiten gerieten, wie bei der Kohle schon in den sechziger Jahren, hieß das: Anpassungssubventionen befristet, aber nicht unbefristete Strukturhaltungssubventionen. Eine ganz andere Frage war damals schon, ob diese Grundsätze in der Praxis durchgehalten werden konnten. Die Grenzen zwischen Anpassungs- und Erhaltungssubventionierung verschwammen schon in den fünfziger Jahren, am spektakulärsten und auf die Dauer schädlichsten im Agrarsektor, wo nicht nur die Partikularinteressen besonders stark, sondern auch das Leitbild besonders verschwommen war. Die Erhaltung des bäuerlichen Familienbetriebes entgegen aller ökonomischen Logik war ein Programmpunkt, von dem auch Erhard und Müller-Armack nicht abgehen wollten.

Zu den Schwachstellen des Leitbildes gehört, daß die Probleme der Arbeitsmarktverfassung nie gründlich erörtert wurden. Alle Gründerväter waren sich darin einig, daß marktgerechte Löhne die Voraussetzung für hohe Beschäftigung waren. Alle wußten, daß das deutsche System der Tarifverhandlungen keine Gewähr für marktgerechte Löhne bot. Die Tarifautonomie wollten sie nicht antasten. Das bilaterale Monopol von Gewerkschaft und Arbeitgeberverbänden beim Aushandeln von Löhnen auf der Ebene einer Branche in einer Region konnten sie nicht beseitigen, obwohl in diesem System weder die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Betriebe noch die einzelner Arbeitnehmergruppen ausreichend berücksichtigt wurde. Bis Ende der fünfziger Jahre war das kein Problem von großer praktischer Bedeutung. Die Gewerkschaften waren schwach, die Arbeitslosigkeit war anfangs hoch, der Zustrom qualifizierter Arbeitskräfte erheblich. Erst ab 1957 wurden Facharbeiter knapp. Folge war, daß die Löhne bis etwa 1960 zwar kräftig stiegen, aber dennoch eher un-

terhalb der Zunahme der Arbeitsproduktivität blieben. Noch kräftiger als die Löhne stiegen somit die Gewinne. Handlungsbedarf in der Lohnpolitik ergab sich erst in den sechziger Jahren, als die Gewerkschaften, nach Erreichen der Vollbeschäftigung, zur expansiven Lohnpolitik übergehen wollten. Außer Appellen zum Maßhalten konnte Erhard aber kein Konzept anbieten, das die Lohnpolitik in eine stabilitäts- und wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik eingeordnet hätte.

Die institutionelle Empfehlung verlangt außerdem, daß der Staat seine Verantwortung für die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft ernst nimmt. Die Rechtsordnung muß der Marktwirtschaft entsprechen. Dazu gehört, daß der Wettbewerb durch Rechtsnormen und durch unabhängige, starke Kontrollorgane gesichert wird. Dazu gehört die Sicherung der Währungsstabilität durch eine unabhängige Zentralbank. Beim Bundeskartellamt ist die Einhaltung der institutionellen Empfehlung nicht überzeugend gelungen; es erhielt weit weniger Kompetenzen und Selbständigkeit, als es das Leitbild verlangte. Das Kartellverbot wurde durch zahllose Ausnahmeregelungen durchlöchert, die Fusionskontrolle kam nicht zustande. Erhard unterlag in dem siebenjährigen Ringen um das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen den Unternehmerverbänden, fand auch wenig Unterstützung in der CDU-Fraktion, eher Widerstand bei der CSU. In der Folge erwies sich das als gar nicht so schlimm. Trotz der Schwächen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen blieb der Wettbewerb intensiv, weil Erhard den Grundsatz „offene Märkte“ durch Liberalisierung des Außenhandels durchgesetzt hatte. Die Zentralbank hingegen entsprach Erhards Vorstellungen. Schon die Bank Deutscher Länder, dann aber 1957 die Bundesbank war in ihrer Bindung an das Ziel der Währungsstabilität und in ihrer Unabhängigkeit geradezu das Paradebeispiel für die Umsetzung der Prinzipien des Leitbildes in die politische Praxis.

Die Wirkung

Läßt sich die Wirkung der Wirtschaftspolitik, die sich auf das Leitbild berief, überhaupt feststellen? Günstige Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitische Maßnahmen sind in ihrer Wirkung schwer auseinanderzuhalten. Auch Müller-Armack sah, daß die günstigen Rahmenbedingungen der fünfziger Jahre zum Erfolg Erhards beitrugen – technisch hochwertiger Kapitalstock, qualifizierte Arbeitskräfte, schier unbegrenzter Nachholbedarf an Gütern bekannter Technologie. Der Beitrag politischer Faktoren, eben einer guten Wirtschafts- und Finanzpolitik, darf aber nicht übersehen werden: Ohne Erhards Mut zum Markt schon am Tage der Währungsreform wäre die Produktion längst nicht so schnell gewachsen. Ohne Erhards zähes Festhalten am Markt auch in den schwierigen Monaten zu Beginn des Korea-Krieges, als Adenauer auf Wiedereinführung von Importkontrollen und Preisbindungen drängte, wäre der Aufschwung steckengeblieben. Ohne die grundlegende Finanzpolitik von Fritz Schäffer, die, bei relativ hoher Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Investitionen durch hohe Abschreibungssätze förderte und zugleich die Staatsausgaben knapp hielt, wäre das hohe Wachstum nicht ohne Inflation möglich gewesen. Nicht zuletzt: Ohne Erhards Liberalisierung der Einfuhren wäre der Wettbewerb zu schwach, die Innovationsleistung unzureichend geblieben. Die hohe wirtschaftliche Dynamik bei einer aus heutiger Sicht erstaunlichen Währungsstabilität ist also auch auf das Leitbild, nicht nur auf die Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Bei der Bewertung der deutschen Wirtschaftspolitik nach 1982 zeigen sich die gleichen Probleme. Die Regierung Kohl erklärte, sie wolle sich wieder an den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft orientieren. Wie es diese Grundsätze verlangten, gab sie dem Wachstum Vorrang vor der Umverteilung. Die Unternehmen sollten durch Sen-

kung von Steuern und Sozialabgaben entlastet, übertriebene soziale Sicherungen abgebaut, der Haushalt saniert, Subventionen gekürzt werden. Ebenso betonte sie den Vorrang des Marktes vor staatlicher Regulierung, kündigte Deregulierungen und Privatisierungen an. Wieder, wie schon in den fünfziger Jahren, wurden diese Empfehlungen aber nur teilweise umgesetzt. Subventionen wurden kaum gekürzt, aber wenigstens nicht weiter erhöht. Die Deregulierung und Privatisierung blieb in Anfängen stecken; das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 konnte nur ein erster Schritt sein zu mehr Flexibilität am Arbeitsmarkt. Doch die Konsolidierung des Bundeshaushaltes innerhalb von zwei Jahren, 1983 und 1984, war eine herausragende Leistung, um so bemerkenswerter, als sie mit spürbaren Steuerentlastungen der Unternehmen verbunden war. Die Umverteilung zugunsten der Unternehmen wurde ab 1986 ergänzt durch eine beträchtliche Entlastung der Steuerzahler aller Einkommensgruppen: Durch Senkungen der Lohn- und Einkommensteuer gelang es, die gesamtwirtschaftliche Steuerlastquote bis 1990 auf 22 Prozent, also auf den Wert von 1970, zu senken.

All dies trug zu einem zwar anfangs verhaltenen, aber doch kontinuierlichen Wachstum bei: Zwischen 1983 und 1990 erhöhte sich die Zahl der Erwerbstätigen um zwei Millionen. Daß die Arbeitslosigkeit hoch blieb, erst 1989 zu fallen begann, lag an der steigenden Frauenerwerbsquote und an der Zuwanderung. Natürlich spielten auch die günstigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen beim Aufschwung eine Rolle. Die Konjunktur erholte sich überall, der Erdölpreis fiel, die realen Austauschverhältnisse (Terms of Trade) verbesserten sich erheblich. Wieder sollten wir aber nicht unterschätzen, was schon die wenigen Schritte, die die Politik in die richtige Richtung wagte, bewirkt hatten. 1989 sprachen ausländische Beobachter von einem neuen deutschen Wirtschaftswunder: Die Deutsche Mark war Stabilitätsanker im EWS, die Leistungsbilanz-

überschüsse hatten 100 Mrd. DM überschritten, die Wachstumsrate lag mit über vier Prozent so hoch, daß die Produktionskapazität ausgelastet war.

Soziale Marktwirtschaft heute: Das ökonomisch Vernünftige mit dem sozial Zumutbaren verbinden

Der Glanz, in dem die westdeutsche Wirtschaft 1989/90 strahlte, verdeckte allerdings die seit Jahren erkennbaren Schwächen im Wirtschafts- und Sozialsystem und begünstigte in Politik und Medien die Meinung, der Daseinsvorsorgestaat, in Westdeutschland entstanden und 1990 auf Ostdeutschland übertragen, könne trotz der Globalisierung und trotz der vorhersehbaren Kosten der Einheit ohne große Abstriche erhalten bleiben.

Diese Meinung erwies sich als Illusion. Westdeutschland geriet 1992/93 in eine empfindliche Rezession und anschließend in eine Phase schwachen Wachstums, und zwar trotz lebhafter Nachfrage aus den neuen Bundesländern. Ostdeutschland erlebte 1990/91 den Zusammenbruch seiner einseitig auf die einstigen sozialistischen Länder ausgerichteten und inzwischen überwiegend veralteten Industrie. Danach setzte aber, angetrieben durch westdeutsche Finanzhilfen, eine stürmische Aufwärtsentwicklung ein: Das Bruttoinlandsprodukt in den neuen Bundesländern erhöhte sich von Anfang 1992 bis Ende 1995 um mehr als ein Drittel. Doch 1996 war diese „Aufholjagd“ vorbei, obwohl die Transferzahlungen kaum verringert wurden. Die Wachstumsschwäche erfaßte nun ganz Deutschland. Sogar 1999/2000, als die Weltwirtschaft Hochkonjunktur erreichte, blieb das Wachstum in der Bundesrepublik hinter dem vergleichbarer Länder zurück, die Rezession nach 2000 traf Deutschland besonders hart, und als es in der Weltwirtschaft 2002 wieder aufwärts ging, verharrte Deutschland in der Stagnation. Die verfügbaren Realein-

kommen der meisten Arbeitnehmer sanken. Die Arbeitslosigkeit nahm weiter zu, die Steuereinnahmen des Staates und die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger gingen zurück. 2003 zeichnete sich eine Finanzierungs-
krise der öffentlichen Hand ab: Die Neuverschuldung des Staates überstieg die in Maastricht vereinbarte Grenze. Die Sozialversicherungsträger brauchten entweder höhere Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber oder höhere Staatszuschüsse. Beides schien nicht möglich: Die Beiträge lagen bereits bei 40 % des Bruttolohns, bremsten die Beschäftigung, begünstigten die Schwarzarbeit. Für höhere staatliche Zuschüsse aber fehlte das Geld.

Die Bundesregierung reagierte auf die zunehmend kritische Lage mit der „Agenda 2010“. Sie enthielt im wesentlichen die Ankündigung, die Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung grundlegend zu reformieren. Dies wurde auch von der Wirtschaftswissenschaft gefordert. Konsens bestand, daß weit mehr erreicht werden mußte, als die aktuellen Finanzierungsprobleme zu lösen. Die Sozialversicherungsbeiträge dürften nicht länger die legale Beschäftigung hemmen, also mußten die Arbeitskosten von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet werden. Zugleich müsse berücksichtigt werden, daß die Kosten der Kranken- und Rentenversicherung wegen „Alterung“ der Gesellschaft schon in wenigen Jahren erheblich steigen würden. In der Sicht der Fachleute würde die Sanierung der Sozialversicherung aber längst nicht ausreichen, um die Wachstumsschwäche zu überwinden. Dazu sei die Revision der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik notwendig. Die „Agenda 2010“ wurde von der Wirtschaftswissenschaft daher lediglich als ein erster Schritt auf dem richtigen Wege beurteilt.

Bis Ende 2004 hatte die Bundesregierung nur einen Bruchteil dieses ersten Schrittes getan: Bei der Kranken- und Rentenversicherung hatte es punktuelle Leistungskürzungen gegeben, die den Kostenanstieg allenfalls für kurze

Zeit bremsen würden. Ansätze für eine grundsätzliche, längerfristig wirksame Änderung des Systems zeigten sich lediglich bei der jetzt „Bundesagentur“ genannten früheren Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurden zusammengelegt. Für viele Langzeitarbeitslose bedeutete dies spürbare Leistungskürzungen. Außerdem wurde die Vermittlung von Arbeitslosen intensiviert, der Druck, eine angebotene Stelle anzunehmen, erhöht.

Die Leistungskürzungen hatten heftige Proteste ausgelöst. Die Bundesregierung nahm sie zwar nicht zurück, erweckte aber zum Jahreswechsel 2004/05 den Eindruck, als wollte sie das Risiko weiterer unpopulärer Maßnahmen vorerst nicht eingehen. Die Kritik der Fachleute wurde nun wieder schärfer: Viel zu wenig sei geschehen. Der Standort Deutschland sei für Investitionen nach wie vor nicht attraktiv genug. Die grundlegende Sanierung der Sozialversicherung sei verschoben worden. Die Vertragsfreiheit auf den Arbeitsmärkten sei zu gering, die Löhne seien noch nicht flexibel genug. Die allgemeine Steuerbelastung sei im internationalen Vergleich zwar eher niedrig, die Unternehmensbesteuerung aber viel zu hoch. Das Steuerrecht sei viel zu kompliziert und in sich voller Widersprüche, die zahllosen Steuervergünstigungen und Finanzhilfen bewirkten, daß Kapital dorthin fließe, wo die höchsten staatlichen Hilfen winkten, der volkswirtschaftliche Nutzen erscheine zweitrangig. Die hohen Defizite im Staatshaushalt schürten die Angst vor künftigen Erhöhungen aller möglicher Steuern und vor Inflation. Nichts geschehe, um bei der teuren, oft ineffizient arbeitenden öffentlichen Verwaltung zu sparen. Nach wie vor würden Investitionen durch lange Genehmigungsverfahren und überflüssige Vorschriften behindert.

Diese inzwischen nicht nur von allen angesehenen Wirtschaftswissenschaftlern an Universitäten und Forschungsinstituten, sondern auch von der Bundesbank vorgetragene Kritik verlangt somit eine Politik, die dem Markt mehr

vertraut als staatlicher Beeinflussung und dem Wachstum Priorität vor weiterer Umverteilung und sozialer Sicherung einräumt. Wer die Prinzipien der „Gründerväter“ für richtig hält, sieht sich somit bestätigt. Angesichts des zunehmenden internationalen Wettbewerbs und der demographischen Entwicklung hält er diese Prinzipien sogar für wichtiger denn je. Der wirtschaftliche und damit auch soziale Niedergang des Landes könne nur aufgehalten werden, wenn die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Bürger zunähme. Dazu bräuchten sie Freiheit, aber auch Motivation durch die richtigen Leistungsanreize. Dazu bräuchten sie eine Ordnung aus Gesetzen und Verhaltensregeln, die der Marktwirtschaft entsprächen, die zugleich aber soziale Sicherheit gewährleisteten, nicht mehr, als mit Wachstum und hoher Beschäftigung vereinbar sei, nicht weniger, als Freiheit von materieller Not und Zustimmung zur freiheitlichen Ordnung erfordere.

Nun läge der Einwand nahe, der Rückgriff auf das Leitbild Soziale Marktwirtschaft sei doch gar nicht nötig. Die präzisen Empfehlungen der Fachwissenschaft entsprächen doch heute den Prinzipien des Leitbildes. Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft sehen die Funktion des Leitbildes aber weniger darin, Analysen von Einzelproblemen und Empfehlungen zu ihrer Lösung vorzulegen. Das Leitbild habe eine weit allgemeinere, grundlegendere Funktion: Es liefere der Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft die notwendige Wertbasis und Zielorientierung. Fehlten diese, so sei es gar nicht möglich, schmerzhaftes Einschnitte in Besitzstände ausreichend zu begründen. Es halte die Akteure und ihre wissenschaftlichen Berater dazu an, in Ordnungen zu denken. Das sei unverzichtbar, wenn die inzwischen in sich nicht mehr stimmigen und auch zu einander nicht mehr passenden Systeme wieder in Ordnung gebracht werden sollten. Es zwingt Akteure und Berater, im Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit, Freiheit und sozialer Sicherung nicht einseitig

vorzugehen, sondern daran zu denken, daß zu wenig Umverteilung und soziale Sicherung die Zustimmung zur Marktwirtschaft, zu viel Umverteilung und Sicherung aber das Wachstum gefährden könnte. Das Leitbild diene schließlich auch der Legitimierung einer umfassenden Reformpolitik; noch sei wenigstens einem Teil der Westdeutschen in Erinnerung, daß sich Soziale Marktwirtschaft in der Geschichte der Bundesrepublik bewährt habe, solange ihre Prinzipien beachtet wurden.

In dieser Sicht gibt es zu den Werten und Prinzipien des ursprünglichen Leitbildes Soziale Marktwirtschaft auch heute keine Alternative. Politik muß versuchen, das ökonomisch Vernünftige mit dem sozial Zumutbaren zu verbinden, und zwar weit besser, als es in letzter Zeit gelungen ist. Letzten Endes geht es sogar um mehr als um bloße Ökonomie: Das Ideal einer Gesellschaft, die ein Höchstmaß an individueller Freiheit mit sozialer Verantwortung zu verbinden sucht, darf nicht aufgegeben werden.

Lit.: BORCHARDT, Knut: Die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht. In: Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft. Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1980, Berlin 1981, S. 33–53; EUCKEN, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1959; GROSSER, Dieter u. a.: Soziale Marktwirtschaft, Geschichte – Konzept – Leistung. Stuttgart u. a. 1988; MÜLLER-ARMACK, Alfred: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Freiburg 1966; SCHWARZ, Hans-Peter: Adenauer. Bd. 1: Der Aufstieg: 1876–1952. Bd. 2: Der Staatsmann, 1952–1967. Stuttgart 1986/1991.