

Soziale Marktwirtschaft: Vom Wirtschaftsordnungsmodell zum gesellschaftspolitischen Leitbild?

Von Rainer Klump

Einleitung

Ludwig Erhard und der vom ihm populär gemachte Begriff der Sozialen Marktwirtschaft haben in diesem Jahr ungewohnt viel Aufmerksamkeit gefunden. Anlässlich des 100. Geburtstages von Ludwig Erhard ist viel über die Erfolge der Sozialen Marktwirtschaft in den vergangenen fünf Jahrzehnten gesprochen worden. In fast allen Beiträgen ist dabei die Ansicht vertreten worden, daß die Soziale Marktwirtschaft auch in Zukunft die geeignete Wirtschaftsordnung für die Bundesrepublik sein werde. Der Erfolg, den das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in dieser Hinsicht errungen hat, läßt allerdings die Tatsache etwas in den Hintergrund treten, daß der Begriff selber bewußt unscharf formuliert ist. Zwar kann man auf den ersten Blick den Eindruck gewinnen, es handele sich bei der Sozialen Marktwirtschaft um ein fest umrissenes wirtschaftspolitisches Konzept, bei näherer Beschäftigung muß man allerdings bemerken, daß man es eigentlich mit ganz unterschiedlichen Begriffen zu tun hat, die – je nachdem, wer sie verwendet – einen Wirtschaftsstilgedanken, eine Ordnungsidee, ein Leitbild der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik oder auch nur ein politisches Schlagwort darstellen.¹ Angesichts dieser Interpretationsvielfalt besteht die Gefahr, daß eine programmatische Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft ins Leere läuft.

Mein Beitrag soll ein Anstoß zu der Frage sein, in welcher Richtung eine solche programmatische Erneuerung in der Bundesrepublik notwendig und sinnvoll ist. Meine zentrale These lautet, daß bei einer solchen Erneuerung die offene gesellschaftspolitische Flanke der Sozialen Marktwirtschaft im Mittelpunkt stehen muß. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sollte nicht länger bzw. nicht mehr als ein reines Wirtschaftsordnungskonzept verstanden werden, sondern zu einem gesellschaftspolitischen Leitbild weiterentwickelt werden, das Gesellschaft und Staat in ihren wirtschaftsrelevanten

¹ Reinhold BLUM, *Art. Marktwirtschaft, soziale*, in: Willi ALBERS u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW)*, Band 5, Stuttgart-Tübingen 1980, S. 153 f.

Bereichen mit einschließt. Zur Begründung meiner These greife ich zunächst auf die historischen Quellen des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft zurück, in denen diese gesellschaftspolitische Dimension bereits angelegt war. Danach werde ich mich mit denjenigen Reformkonzepten beschäftigen, die in den vergangenen fünf Jahrzehnten eine gesellschaftspolitische Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft zum Inhalt hatten, darunter ganz besonders mit dem Konzept der »formierten Gesellschaft«, in dem Ludwig Erhard die notwendige gesellschaftspolitische Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft sah. Schließlich sollen die Probleme untersucht werden, die einer solchen Reform der Sozialen Marktwirtschaft heute entgegenstehen.

Soziale Marktwirtschaft: Erfolg und Schwächen eines Begriffs

Etwas überspitzt läßt sich die folgende These formulieren: Eine der größten Stärken der Sozialen Marktwirtschaft ist auch eine ihrer größten Schwächen, nämlich der Begriff selbst. Es ist müßig, darüber zu streiten, wo, wann und von wem der Begriff zum ersten Mal verwendet wurde. Möglicherweise sprach man schon im Januar 1945 im Reichswirtschaftsministerium von Sozialer Marktwirtschaft.² Mit Sicherheit verwendete Alfred Müller-Armack im Jahre 1946 den Begriff in seinem Buch »Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft«³. Populär wurde der Begriff aber erst, nachdem ihn die CDU in das Zentrum ihres Wahlkampfes für die Wahl zum ersten deutschen Bundestag gerückt hatte.⁴ Über die fünfziger Jahre hinweg wandelte sich der parteipolitisch geprägte Begriff hin zu einem allgemeinen politischen Begriff, der die in Deutschland insgesamt praktizierte Wirtschaftspolitik beschrieb. 1990 wurde die Gleichsetzung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung mit Sozialer Marktwirtschaft im ersten Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion mit der DDR festgeschrieben, indem die Soziale Marktwirtschaft zur gemeinsamen Wirtschaftsordnung der beiden deutschen Staaten erklärt wurde.⁵ Heute, und dies hat die breite Resonanz des Erhard-Jubiläums deutlich vor Augen geführt, hat offenbar niemand mehr ein Problem damit, sich zur Sozialen Marktwirtschaft zu bekennen, weder die Kirche noch die Gewerkschaften noch die (demokratischen) Parteien.

2 Karl Günther WEIS, *Wahrheit und Wirklichkeit. Der Weg aus den Weltkriegen in die Soziale Marktwirtschaft*, Homburg-Saarplatz 1996, S. 571 f.

3 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (1. Auflage 1946), in: DERS., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, 2. Auflage, Bern-Stuttgart 1976, S. 19-170.

4 Gerold AMBROSIOUS, *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945-1949* (Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 10), Stuttgart 1977, S. 182 ff.

5 Ingo von MÜNCH, *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, München 1990, S. 1 f.

Diese breite Zustimmung ist zwar erfreulich. Sie birgt aber auch eine Gefahr in sich. Die breite Akzeptanz des Begriffes droht nämlich das zu verwässern, was den Kern des Konzeptes einer Sozialen Marktwirtschaft ausmacht.

Genau diese inhaltliche Verwässerung hat viele Wirtschaftstheoretiker zu einer kritischen Sichtweise der Sozialen Marktwirtschaft veranlaßt. Immer wieder ist im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum darauf verwiesen worden, daß es nicht ausreicht, Elemente einer Marktwirtschaft mit Elementen staatlicher Sozialpolitik zu kombinieren und das Ganze mit einem neuen politischen Schlagwort zu garnieren, sondern daß offengelegt werden muß, wo der entscheidende neue theoretische Kern des Konzeptes zu suchen ist. Manche Wirtschaftstheoretiker haben dabei schlicht geleugnet, daß es eine sinnvolle Verbindung zwischen marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung und dem sozialpolitischen Anspruch, der im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft angelegt ist, tatsächlich auf Dauer geben könne. Friedrich August von Hayek sah bekanntlich in den sozialpolitischen Interventionen eine Aushöhlung des Wettbewerbsgedankens angelegt und damit den ersten Schritt in eine sozialistische Wirtschaftsordnung.⁶

Heute, nach dem Untergang des Sozialismus, sieht eine wirtschaftstheoretische Beurteilung der Sozialen Marktwirtschaft anders aus als zu Zeiten Friedrich August von Hayeks. Das Schwergewicht bei der Beurteilung des Konzeptes liegt nicht mehr auf dem Gegensatz zwischen marktwirtschaftlicher und sozialistischer Wirtschaftsordnung, sondern es geht darum, den besonderen Charakter der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland gegenüber anderen Formen der Marktwirtschaft, z. B. der amerikanischen oder der japanischen, herauszuarbeiten. Diese Frage nach den Voraussetzungen, Besonderheiten und Auswirkungen unterschiedlicher Formen der Marktwirtschaft hat in den USA ein Forschungsgebiet entstehen lassen, das man als Wirtschaftskulturforschung bezeichnen kann und zu dessen wichtigsten Vertretern Francis Fukuyama⁷ und Peter L. Berger⁸ zählen. Diese Wirtschaftskulturforschung, die Deutschland als einen Standort für qualitativ besonders hochwertige ökonomische Leistungen ansieht, schließt an die Diskussionen an, die in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg und damit vor dem Entstehen des Antagonismus zwischen Marktwirtschaft und Sozialismus gerade in Deutschland geführt wurden.⁹ Die damals in hoher Blüte stehende Wirtschaftsstilforschung, die als eine der historischen

6 Manfred E. STREIT, *Die Interdependenz der Ordnungen – Eine Botschaft und ihre aktuelle Bedeutung*, in: *Ordnung in Freiheit. Symposium aus Anlaß des 100. Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991*, Tübingen 1991, S. 19 ff.

7 Francis FUKUYAMA, *Konfuzius und Marktwirtschaft. Der Konflikt der Kulturen*, München 1995.

8 Peter L. BERGER, *The Capitalist Revolution. Fifty Propositions about Prosperity, Equality, and Liberty*, New York 1985.

9 Rainer KLUMP, *Einleitung*, in: DERS. (Hrsg.), *Wirtschaftskultur, Wirtschaftsstil und*

Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft gelten kann, erfährt damit wiederum eine enorme Aktualität. Gerade der Begriff des Wirtschaftsstils macht aber ebenso wie der modernere Begriff der Wirtschaftskultur darauf aufmerksam, daß wirtschaftliches Handeln immer im Zusammenhang mit einer übergeordneten Gesellschaftsordnung gesehen werden muß. Diese Sichtweise war den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft sehr viel vertrauter als denjenigen, die heute den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft verwenden.

Historische Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft: Die Interdependenz von Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung

Sucht man nach wirtschaftstheoretischen Wurzeln des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft, so stößt man unweigerlich auf die Vorstellungen der Freiburger Schule um Walter Eucken und Franz Böhm. Ein Leitmotiv in Walter Euckens Werk stellt die Ablehnung jeder Vorstellung von historischen Entwicklungsgesetzen und eines wirtschaftspolitischen Fatalismus dar. Diese Ablehnung zielt einerseits auf die marxistische Geschichtsphilosophie mit ihrer Vorstellung von einem zwangsläufigen Gesetz des Fortschritts in der Geschichte. Eucken kritisiert aber auch die Vorstellung des klassischen, insbesondere englischen Liberalismus, der darauf vertraute, daß die Herstellung wirtschaftlicher Freiheit ausreichend sei, um den Aufbau einer optimalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung dauerhaft zu sichern. Für Eucken ist die Herstellung einer solchen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nicht als ein Naturgesetz zu sehen, sondern immer das Ergebnis bewußten Handelns und Gestaltens. Das Denken in Wirtschaftsordnung sollte nach den Vorstellungen der Freiburger Schule auf die prinzipielle Offenheit wirtschaftspolitischen Handelns in jeder historischen Situation hinweisen und damit die Wirtschaftspolitik aus dem Fatalismus historischer Entwicklungsgesetze befreien.¹⁰

1942, also mitten im Krieg, formulierte Eucken die Aufgaben der Ordnungspolitik folgendermaßen: »Nunmehr wird das Problem sichtbar, das in Zukunft praktisch gelöst werden muß. Die Wirtschaftsordnung, wie sie heute in Deutschland vorhanden ist, wird nicht weiterbestehen. Ihr totaler Umbau wird notwendig sein. Wird dieser Umbau aber bloß durch Beseitigung oder

Wirtschaftsordnung. Methoden und Ergebnisse der Wirtschaftskulturforschung. Marburg 1996, S. 12-16.

10 Rainer KLUMP, *Wege zur Sozialen Marktwirtschaft. Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform*, in: Erich STREISSLER (Hrsg.), *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI. Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts*, I. Teil: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Neue Folge 115/XVI, Berlin 1997, S. 137 f.

Lockerung heute gültiger Bindungen vollzogen, so entsteht eine vermachtete, instabile und schlechte Wirtschaftsordnung, die viele große kulturelle, politische, soziale und wirtschaftliche Gefahren heraufbeschwört. Was ist angesichts dieser Lage zu tun? Das ist die große Frage. Es ist eine Frage, die in anderem Gewand überall in der Industrialisierung auftritt – eben die Frage nach der brauchbaren Ordnung der modernen industrialisierten Welt.«¹¹

Für Eucken hat diese Suche nach der »brauchbaren Ordnung der modernen industrialisierten Welt« zwei Aspekte: Erstens soll die Funktionsfähigkeit der modernen Industriegesellschaft sichergestellt und erhalten werden, um so die Knappheit der Güter dauerhaft zu überwinden, gleichzeitig soll aber auch bei einer immer weiter um sich greifenden Arbeitsteilung ein menschenwürdiges und selbstverantwortliches Leben gewährleistet sein. »Deshalb besteht eine große Aufgabe des gegenwärtigen Zeitalters darin, dieser neuen industrialisierten Wirtschaft mit ihrer weitgreifenden Arbeitsteilung eine funktionsfähige und menschenwürdige Dauerordnung zu geben. Funktionsfähig und menschenwürdig heißt: In ihr soll die Knappheit an Gütern, die sich Tag für Tag in den meisten Haushalten drückend geltend macht, so weitgehend wie möglich und andauernd überwunden werden. Und sogleich soll in dieser Ordnung ein selbstverantwortliches Leben möglich sein.«¹²

Eucken sah die beiden Kriterien »dauerhafte Funktionsfähigkeit« und »Menschenwürde« alleine in einer Wettbewerbsordnung erfüllt, deren konstituierende und regulierende Prinzipien er in den postum veröffentlichten Grundsätzen der Wirtschaftspolitik entwickelt hat. Aufschlußreich sind in den Grundsätzen vor allem die Ausführungen über Sozialpolitik, die von der Überzeugung getragen werden, daß in der modernen Industriegesellschaft jede wirtschaftspolitische Maßnahme soziale Auswirkungen und soziale Bedeutung hat, daß es insofern keine Rechtfertigung für eine spezielle Sozialpolitik geben kann, sondern daß die allgemeine Ordnungspolitik in Wirtschaft und Gesellschaft die Entstehung sozialer Fragen verhindern muß. Eucken vertraute in diesem Zusammenhang auf einen »starken Staat« als Hüter der Wettbewerbsordnung, was ihm den Vorwurf des ahistorischen Denkens und einer Vernachlässigung polit-ökonomischer Einsichten eingebracht hat. Dieser Vorwurf geht allerdings am Kern von Euckens Argumentation vorbei. Denn er betont ausdrücklich,¹³ daß er im Staat weder »einen allweisen und allmächtigen Betreuer«, noch einen zwangsläufig von konkurrierenden Interessengruppen zersetzten Organismus sieht, sondern eine

11 Walter EUCKEN, *Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung*, in: Günter SCHMÖLDERS (Hrsg.), *Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese* (Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6), Berlin 1942, S. 37.

12 Walter EUCKEN, *Grundlagen der Nationalökonomie*, 5. Auflage, Godesberg 1947, S. 373.

13 Walter EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, Tübingen 1990, S. 337 f.

Institution, die erst durch Unterordnung unter ordnungspolitische Regeln selbst zu einer »ordnenden Potenz« wird. Ihr zur Seite steht neben den Kirchen vor allem die Wissenschaft, die »durch geistige Arbeit und ihren Einfluß Ordnungen in Staat und Wirtschaft zu gestalten« hat.

Gut kommt das Verständnis der Freiburger Ökonomen von der Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in einem Dokument zum Ausdruck, das 1943 als Grundlage für eine ökumenische Weltkirchenkonferenz nach Kriegsende verfaßt wurde und als sogenannte Freiburger Denkschrift bekannt wurde. Der Anhang zur Wirtschaft- und Sozialpolitik dieser Freiburger Denkschrift wurde von den drei Freiburger Ökonomen Walter Eucken, Adolf Lampe und Constantin von Dietze gemeinsam verfaßt. In diesem Anhang wird erneut die Unfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft angeprangert, von alleine auch eine »natürliche« soziale Ordnung zu etablieren. In diesem Zusammenhang erfolgt dann eine Definition von Sozialpolitik, bei der es nicht um interventionistische Einzelmaßnahmen, sondern um den Aufbau einer neuen, mit der Wirtschaftsordnung konformen Gesellschaftsordnung geht. »Es war ein im neunzehnten Jahrhundert weit verbreiteter Irrtum zu meinen, daß eine zweckmäßige wirtschaftliche Regelung von selbst eine sinnvolle soziale Ordnung schaffe. Zu einer Gesamtwirtschaftsordnung gehört vielmehr eine Sozialordnung. Wirtschaftsordnungspolitik ist nur ein – allerdings höchstwichtiger, ja unentbehrlicher – Teil der Sozialpolitik, wobei dieser Ausdruck seinem Wortsinn entsprechend viel weiter verstanden wird als ein Sammelname für die seit 1881 ergriffenen Maßnahmen zur Förderung von Lohnarbeitern, Handwerkern oder Bauern. Sozialpolitik darf, um ihren Namen zu rechtfertigen, sich nicht auf zusammenhanglose Fürsorgemaßnahmen beschränken; sie muß die gesamte Societas festigen und ständig im Einklang mit den Grundsätzen der Gesamtwirtschaftsordnung stehen.«¹⁴

Man lernt aus diesen Aussagen, daß Ordnungspolitik sich nicht darin erschöpfen kann, das Wettbewerbsprinzip auf den Märkten in beliebiger Weise mit Maßnahmen der Sozialpolitik zu kombinieren, sondern daß es darum geht, das sozialpolitische ebenso wie das wirtschaftspolitische Handeln an gemeinsam verbindlichen Normen zu messen.

Ebenso deutlich wird die Interdependenz zwischen Wirtschafts- und Sozialordnung im Werk Alfred Müller-Armacks, der Soziale Marktwirtschaft immer als einen Wirtschafts- und Gesellschaftsstil verstanden wissen wollte. Aufbauend auf der Wirtschaftssoziologie eines Leopold von Wiese und ebenso aufbauend auf seinen eigenen Forschungen zur Entwicklung von

14 *Politische Gemeinschaftsordnung. Ein Versuch zur Selbstbesinnung des christlichen Gewissens in den politischen Nöten unserer Zeit (Freiburger Denkschrift)*, in: Günter BRAKELMANN/Traugott JÄHNICHEN (Hrsg.), *Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft*, Gütersloh 1994, S. 347.

Kulturstilen in Europa sah Müller-Armack den besonderen Stil der Sozialen Marktwirtschaft als eine »irenische Formel«¹⁵, in der sich der marktwirtschaftliche Liberalismus mit der Ordoidee der katholischen Soziallehre, der protestantischen Sozialpolitik und sozialistischen Gerechtigkeitsvorstellungen vereinbaren lassen sollte. Die berühmte Definition von Müller-Armack, Sinn der Sozialen Marktwirtschaft sei die Verbindung des Prinzips der Freiheit auf dem Markte mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs,¹⁶ läßt leider offen, wie diese Verbindung konkret ausgestaltet werden soll. Dennoch ist es für Müller-Armack selbstverständlich, daß die »irenische Formel« nur durch Orientierung an klaren Regeln im Sinne einer umfassenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auf Dauer fruchtbar beibehalten werden kann. Er entwickelt deshalb die Prinzipien von der Markt- bzw. Ordnungskonformität sozialpolitischer Interventionen, mit deren Hilfe eine Begrenzung der Eingriffe in den Marktprozeß erreicht und die Funktionsfähigkeit der Wettbewerbsordnung auf Dauer sichergestellt werden soll.

Schließlich läßt sich auch bei Ludwig Erhard sehr früh eine besondere Sicht der Sozialen Marktwirtschaft im Schnittpunkt von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen ableiten. Dort, wo Erhard den Begriff der Sozialen Marktwirtschaft erstmals offiziell verwendet, nämlich in einem Artikel im Berliner Tagesspiegel vom 23. April 1949, heißt es programmatisch: »Das Ziel der Sozialen Marktwirtschaft ist, abseits von Interessen- und Gruppenwünschen aller Art, die gesunde Wirtschaft, die die Existenz des gesamten Volkes sichert und jedem nach Maßgabe seiner Zuleistung am Sozialprodukt der Nation teilhaben läßt.«¹⁷ Mit seiner Absage an Interessen- und Gruppenwünsche weist Erhard bereits auf die entscheidende Schwäche des Ansatzes hin. Indem nämlich sozialpolitische Zielsetzungen postuliert werden, besteht immer die Gefahr, daß sich Vertreter gut organisierter Gruppen finden werden, die ihre Interessen besonders nachhaltig im politischen Prozeß artikulieren können und damit den gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Anspruch des Konzeptes untergraben. Aus gutem Grund stellen deshalb die Auseinandersetzungen mit den organisierten Interessen einen wesentlichen Punkt der Debatten dar, in denen bisher um eine programmatische Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft gerungen wurde.

15 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Soziale Irenik* (1950), in: DERS., *Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform*, 3. Auflage, Bern-Stuttgart 1981, S. 559-578.

16 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft* (1956), in: DERS., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik* (wie Anm. 3), S. 243.

17 Ludwig ERHARD, *Das Ende der Improvisationen* (1949), in: DERS., *Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf-Wien-Frankfurt/Main 1962, S. 104.

Vorschläge für eine Reform der Sozialen Marktwirtschaft: Die offene gesellschaftspolitische Flanke

Bereits in den sechziger Jahren gab es Bestrebungen, das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zu erweitern. Zu diesem Zeitpunkt waren wesentliche Elemente der Wirtschaftsordnung im Sinne Erhards geregelt. Das Bundesbankgesetz regelt die Unabhängigkeit der Zentralbank; das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das nach langen Geburtswehen verabschiedet worden war, schuf einen akzeptablen Rahmen für die Wettbewerbsordnung. Wenn es auch nicht in jeder Hinsicht den ordoliberalen Vorstellungen entsprach, so wurde der Wettbewerb doch wesentlich durch die massive Liberalisierung des Außenhandels sowie durch die Europäische Integration unterstützt.¹⁸ Gleichwohl zeigte sich am Ende der Wirtschaftswunderjahre, daß die Einbettung der marktwirtschaftlichen Ordnung eine offene gesellschaftspolitische Flanke besaß. Drei bemerkenswerte Konzepte wurden in dieser Zeit vorgelegt, die in unterschiedlicher Weise politischen Einfluß nahmen: Am wenigsten Müller-Armacks Idee einer »zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft«; als Gegenstand intensiver Diskussion, aber letztlich ohne politische Umsetzung Erhards Projekt der »formierten Gesellschaft« und schließlich mit erheblichen politischen Auswirkungen bis in die Gegenwart Karl Schillers Vorstellung einer Versöhnung von Sozialer Marktwirtschaft und Keynesianismus mittels Globalsteuerung und »Konzertierter Aktion«.

Alfred Müller-Armack spürte deutlich, daß der wachsende allgemeine Wohlstand in den Wirtschaftswunderjahren nicht das erhoffte gesellschaftliche Bekenntnis zur Marktwirtschaft von selbst gebracht hatte, sondern daß sogar im Gegenteil der Ruf nach einer Begrenzung des Marktmechanismus durch verstärkte Staatseingriffe immer lauter geworden war. Er nahm dies zum Anlaß, um 1960 eine »zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft«, nämlich ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik vorzuschlagen. Wörtlich diagnostizierte er: »Das Versorgungsproblem der breitesten Schichten konnte gelöst werden. Aber auch die Sicherung der Arbeitsplätze durch Vollbeschäftigung und der Zuwachs der Produktion in einer kontinuierlich ansteigenden Konjunktur haben nicht die erwartete soziale Befriedigung gezeitigt, sondern gerade neue Unruhe und Unzufriedenheit hervorgerufen. Kein Hinweis auf das Maß des Erreichten vermochte dagegen anzugehen, die Mobilisierung der Unruhe in unserer demokratischen Gesellschaft bleibt ein bestürzendes Faktum. Sie war kaum spürbar, solange man sich in der Phase des dringendsten Aufbaus befand; nunmehr tritt sie allerorten hervor und offenbart eine Schwäche der freien

¹⁸ Rainer KLUMP, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht*, Stuttgart 1985, S. 63-79.

Gesellschaft, die sich überall manifestiert und kaum beeinflußbar erscheint ... Wir müssen uns fragen, ob nicht diese Unruhe und Erregbarkeit der öffentlichen Meinung in tiefen Schichten des Bewußtseins wurzelt und nicht eher einen Hinweis gibt auf jene Fragen einer freien Gesellschaft, die noch ungelöst sind ... Überlegen wir doch tiefer, daß eine durch eine beispiellose industrielle Expansion in Bewegung geratene und durcheinander geschüttelte demokratische Gesellschaft besondere gesellschaftspolitische Anstrengungen erfordert.«¹⁹

Der politische Maßnahmenkatalog, den Müller-Armack vorschlug, um zu verhindern, daß die Soziale Marktwirtschaft sich gerade durch ihren großen materiellen Erfolg den Rückhalt in der Gesellschaft und im politischen Entscheidungsprozeß untergräbt, hat bis heute nichts an Aktualität verloren. Er umfaßt eine wirkungsvolle und international abgesicherte Konjunkturpolitik, um die Marktrisiken nicht durch inflationäre oder deflationäre Entwicklungen noch zusätzlich zu erhöhen. Er enthält ein Bekenntnis zur sozialpolitischen Grundsicherung gegenüber den Risiken des Marktes, betont aber auch die Notwendigkeit, neue Ansätze der Sozial-, Lohn- und Verteilungspolitik zu entwickeln, die das Selbstinteresse jedes Einzelnen an der marktwirtschaftlichen Ordnung wecken und fördern, anstatt Wettbewerbsdynamik und Leistungsmotivation zu behindern und einzuschränken. Hierunter fallen die staatliche Förderung qualifizierter Bildung und Ausbildung als eines soliden Grundstocks an Humanvermögen, die Förderung selbständiger Berufstätigkeit sowie die Einführung gewinnabhängiger Entlohnungsbestandteile. Hinzu kam die Empfehlung, daß »der Staat, je mehr er im Wirtschaften selbst entbehrlich erscheint, sich auf seine spezifischen Aufgaben für die Setzung einer konkreten Umweltordnung besinnen« sollte,²⁰ wobei Umwelt hier sehr viel weiter gefaßt ist als im heutigen Verständnis und Regionalpolitik, Verkehrspolitik, Städteplanung, im weitesten Sinn auch die Regelung der betrieblichen Umwelt über eine Betriebsverfassung mit einschließt.

Auch Ludwig Erhard fühlte sich schon in den fünfziger Jahren in seiner früheren Einschätzung bestätigt, daß die Soziale Marktwirtschaft vor allem von organisierten Interessen- und Gruppenwünschen bedroht werden könnte. Erhard sah die Gefahr, daß der Wirtschaftsordnung der Bonner Republik ein ähnliches Schicksal wie der politischen Ordnung der Weimarer Republik drohen könne, ein Scheitern wegen der Verselbständigung von Gruppen- und Partikularinteressen ohne Rücksicht auf die Gesamtwirkungen.²¹ Bereits

19 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik (1960)*, in: DERS., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik* (wie Anm. 3), S. 270 f.

20 EBD., S. 281.

21 Heinzgerd SCHOTT, *Die formierte Gesellschaft und das Deutsche Gemeinschaftswerk. Zwei gesellschaftspolitische Konzepte Ludwig Erhards*, Dissertation, Bonn 1982, S. 21.

in seiner Denkschrift über Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung von 1943/44 hatte Erhard das Versagen der »freien« Wirtschaft in der Weltwirtschaftskrise 1929-1933 gegeißelt. Sie habe es versäumt, die gesamtwirtschaftlich richtige Produktionsausweitung in die Wege zu leiten. »Die freie Wirtschaft ist zwar ein Begriff, aber dieser Begriff schafft noch keine einheitliche Phalanx, die vonnöten gewesen wäre, um zu gemeinsamem einheitlichen Handeln zu gelangen. Wäre die deutsche Wirtschaft in den kritischen Jahren nach 1929 aus eigenem Antrieb bereit gewesen ..., die Erzeugung in erhöhtem Umfang wieder aufzunehmen, dann kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Krise auf diese Weise zu überwinden gewesen wäre ... Die private Wirtschaft hat in dieser für sie schicksalhaften Stunde versagt; sie mußte ohne Schuld des einzelnen Unternehmers aus Gründen ihrer inneren Struktur und Verfassung versagen.«²² Erhard hob deshalb schon früh hervor, daß Soziale Marktwirtschaft auch eine Verpflichtung jedes einzelnen zur Aufrechterhaltung dieser Ordnung begründet und ging dabei soweit, Müller-Armacks griffige Kurzdefinition von 1956 der Verbindung »des Prinzips der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs« 1957 ebenso griffig zu ergänzen, indem er den Sinn der Sozialen Marktwirtschaft darin sah, »das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs und der sittlichen Verantwortung jedes einzelnen dem Ganzen gegenüber zu verbinden.«²³ 1960 forderte Ludwig Erhard dann auf dem Karlsruher Parteitag der CDU 1960 ein »gesellschaftspolitisches Leitbild«, das eine Gesamtsicht auf gesellschaftliche Zielsetzungen freigeben müsse.²⁴ In seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler führte er im Oktober 1963 aus, daß die Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht im Technischen steckenbleiben dürfe, sondern daß sie erst dadurch sinnvoll und fruchtbar werde, »wenn sie sich an einem gesellschaftlichen Leitbild orientiert.«²⁵ Auf dem Düsseldorfer Parteitag im März 1965 stieß er dann mit dem Begriff der »formierten Gesellschaft« eine weitreichende Diskussion über die gesellschaftspolitische Ergänzung der Sozialen Marktwirtschaft an.²⁶

²² Ludwig ERHARD, *Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung (1943/44)*, Berlin 1977, S. 240.

²³ Ludwig ERHARD, *Wirtschaft und Bildung (1957)*, in: Karl HOHMANN, *Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften*, Düsseldorf-Wien-New York 1988, S. 515.

²⁴ Ludwig ERHARD, *Wirtschaftspolitik als Teil der Gesellschaftspolitik (1960)*, in: DERS., *Deutsche Wirtschaftspolitik* (wie Anm. 17), S. 476-491.

²⁵ Ludwig ERHARD, *Die Grundlagen der neuen Regierung (1963)*, in: Ludwig ERHARD, *Wohlstand für alle*, Neuausgabe, Düsseldorf 1997, S. 362.

²⁶ Volker LAITENBERGER, *Formierte Gesellschaft. Ludwig Erhards glücklose Reform*, in: *Die politische Meinung*, Heft 218 (1985), S. 90-95.

Im Unterschied zur Sozialen Marktwirtschaft erwies sich der Begriff der »formierten Gesellschaft« als ein unbrauchbares politisches Schlagwort. Formierung ließ zwar, und dies ganz in Erhards Sinne, die Notwendigkeit von Informierung anklingen, machte es aber Kritikern leicht, mit der Assoziation von gesellschaftlicher Deformierung und Uniformierung über die inhaltlichen Herausforderungen des Konzepts hinwegzusehen. Über das semantische Problem hinaus ist es heute noch hochinteressant, sich mit dem Konzept der »formierten Gesellschaft« auseinanderzusetzen, nicht zuletzt, weil es die Problembereiche deutlich werden läßt, die bei einer gesellschaftspolitischen Erweiterung der Sozialen Marktwirtschaft zwangsläufig auftreten.

Die »formierte Gesellschaft« bedeutete für Erhard die notwendige zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft, die Verlängerung der Marktwirtschaft vom ökonomischen in den gesellschaftlichen Raum.²⁷ Sie wird notwendig, weil nach der Überwindung des unmittelbaren materiellen Mangels zwar die alten Mechanismen des Klassenkampfes überwunden sind, gleichzeitig aber auch eine Anspruchshaltung entstanden ist, bei der die Befriedigung individueller Interessen, verstärkt bzw. verzerrt durch das Agieren organisierter Interessenverbände, nicht mehr mit der Maximierung des Gemeinwohls zusammenfällt.

Nun ist es ein Kennzeichen liberaler Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die von der souveränen Entscheidungskompetenz des Einzelnen ausgeht, daß sie einem Begriff wie dem des Gemeinwohl äußerst kritisch gegenübersteht bzw. daß sie ihn für gar nicht operationalisierbar hält. Es erscheint daher sinnvoller, Erhards Ausführungen so zu verstehen, daß Informationsmängel die individuellen Entscheidungen verzerren können. Dann ist es vor allen Dingen ein Informationsproblem, wenn die Bürger auf die Ausschöpfung möglicher Wohlfahrtsgewinne verzichten. Aufklärung über die Interdependenz der Märkte und Einsicht in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, insbesondere die Transparenz kollektiver Kosten für individuelle Nutzensteigerungen könnten hier Abhilfe schaffen. Formierung ist bei Erhard vor allem ein Informations-, Lern- und Bewußtwerdungsprozeß. Ziel ist eine Gesellschaft, die von der Einsicht erfüllt ist, daß über den Einzelinteressen von heute die höhere Ordnung des Ganzen steht. »Eine so formierte Gesellschaft setzt eine informierte Gesellschaft voraus. Der Bürger kann sich nur richtig verhalten, wenn er Bescheid weiß.«²⁸

Auch die Beziehung, die Erhard zwischen »formierter Gesellschaft« und parlamentarischer Demokratie sieht, stellt die Absicherung des Parlamentes gegenüber organisierten Interessen in den Mittelpunkt. Erhard hebt hervor,

27 H. SCHOTT, *Formierte Gesellschaft* (wie Anm. 21), S. 26.

28 EBD., S. 45.

daß »das deutsche Volk in einer demokratisch-parlamentarischen Ordnung zunächst einmal im Parlament vertreten« würde »und die anderen ihre Wünsche vorbringen« könnten.²⁹ Er plädiert für eine Aufwertung des Parlamentes als Ort gesellschaftlicher Willensbildung, setzt sich aber nicht mit der Frage auseinander, ob nicht die Parlamentsarbeit ebenfalls Informationsasymmetrien unterliegt, durch die die Rolle organisierter Interessenvertretungen zwangsläufig begünstigt wird. Möglicherweise vertraute er auf die Tätigkeit neutraler wissenschaftlicher Beratung zur Behebung des Informationsproblems; immerhin nahm in dieser Zeit der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung seine Arbeit auf, von dem sich gerade Erhard wichtige Impulse für rationale wirtschaftspolitische Entscheidungen erhoffte.

Konkreter wurde Erhard bei der Frage, wie denn in einer »formierten Gesellschaft« das Verhältnis von Staat und Wirtschaft und dabei vor allem Art und Ausmaß staatlicher Sozialpolitik zu regeln seien. »Wir müssen diese Spannung zwischen der Dynamik der Wirtschaft und der Stabilität der sozialen Ordnung als ein positives Element dieser »formierten Gesellschaft« begreifen lernen ... Beide haben sich aus einem inneren Gegensatz zueinander entwickelt, wobei die Sozialpolitik sozusagen als Bremse des wirtschaftlichen Prozesses angesehen wird. Wir werden in Zukunft noch mehr als bisher bedacht sein müssen, den Wirtschaftsprozess als solchen zu fördern, während auf der anderen Seite die Sozialpolitik durch eine langfristige Infrastrukturpolitik unserer Gesellschaft ergänzt werden muß.«³⁰ Instrument dieser neuen Art von Infrastrukturpolitik sollte das Deutsche Gemeinschaftswerk werden. Gedacht war offenbar an ein relativ autonomes Sondervermögen der öffentlichen Hand, das Anstöße zur Verwirklichung notwendiger »Sozialinvestitionen« geben sollte, ein unmittelbarer Vorläufer der später realisierten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. Verlagerung von Sozialkonsum zu Sozialinvestitionen, z.B. im Verkehrs- und Bildungsbereich, und Begrenzung des finanziellen Rahmens sollten ein Ausufern staatlichen Handelns verhindern.³¹

Erhards Scheitern als Bundeskanzler stoppte auch weiteres Nachdenken über die »formierte Gesellschaft«. In der Zeit der Großen Koalition stand die Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft im Zeichen der von Karl Schiller geprägten Idee der Globalsteuerung. Schillers Konzept einer aufgeklärten Marktwirtschaft, in der das Wettbewerbsprinzip auf dem Markt mit antizyklischer staatlicher Konjunkturpolitik aus einem Guß kombiniert werden sollte, fand seinen Niederschlag im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz

29 EBD., S. 48.

30 EBD., S. 50.

31 EBD., S. 65-70.

von 1967. Die dort verankerten Instrumente der Globalsteuerung erwiesen sich zwar schon in den frühen 70er Jahren als wirkungslos; immerhin trug das Gesetz aber bezüglich der gesellschaftspolitischen Verankerung der Marktwirtschaft zu einer deutlichen Akzentverschiebung gegenüber Müller-Armacks oder Erhards Positionen bei. Die marktwirtschaftliche Ordnung wird zwar im Stabilitätsgesetz erwähnt, allerdings wird ihre mögliche Gefährdung durch staatliches Handeln nicht thematisiert, sondern ihre dauerhafte Funktionsfähigkeit wird offenbar als selbstverständlich vorausgesetzt. Daneben wurden durch die Einrichtung der Konzertierte Aktion die Interessenvertretungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu Partnern der staatlichen Wirtschaftspolitik aufgewertet. Auch wenn die eigentliche Konzertierte Aktion in den 70er Jahren im Streit zerbrach, bleibt sie bis heute Modell einer Politik, die ganz entgegen den Vorstellungen Erhards den Konsens mit den Vertretern organisierter Interessen sucht. Eine solche Politik wirkt regelmäßig strukturkonservierend, da neue Strukturen per se nur schwer organisierbar sind.³² Wenn wir heute über die Strukturschwächen der deutschen Wirtschaft klagen, so liegen die Ursachen dafür eben auch in diesen Ordnungsformen.

Die neue Suche nach einer gesellschaftspolitischen Ergänzung der Sozialen Marktwirtschaft

Der Wiener Nationalökonom Erich Streissler hat jüngst die Soziale Marktwirtschaft als »verbale Kurzform für einen siamesischen Zwilling« bezeichnet, der private Marktwirtschaft und soziale Staatstätigkeit als zwei gleichzeitige Gesellschaftsteilordnungen auffaßt.³³ Streissler macht damit deutlich, daß das in dem Begriff angelegt Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Effizienz und sozialer Absicherung durch staatliches Handeln nur durch einen geeigneten gesellschaftspolitischen Rahmen sinnvoll eingegrenzt werden kann. Wie steht es heute mit der programmatischen Weiterentwicklung und inhaltlichen Präzisierung dieses Rahmens? Gibt es Vorschläge dafür, wie die offene gesellschaftspolitische Flanke der Sozialen Marktwirtschaft geschlossen werden kann, daß also ihre dauerhafte Verankerung in der Gesellschaft gelingt? Und welche Probleme stehen der Verwirklichung solcher Vorschläge entgegen? Eucken hatte die Hoffnung, daß die Wissenschaft und die Kirchen einen wesentlichen Beitrag für die Erarbeitung einer Gesamtordnung der modernen industrialisierten Welt würden leisten können. Auf beide möchte ich deshalb an dieser Stelle eingehen.

³² Rainer KLUMP, *Einführung in die Wirtschaftspolitik. Theoretische Grundlagen und Anwendungsbeispiele*, 2. Auflage, München 1992, S. 172-174.

³³ Erich STREISSLER, *Der Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa: Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption?*, in: E. STREISSLER (wie Anm. 10), S. 84.

Im Herbst 1993 ist von der baden-württembergischen Zukunftskommission Wirtschaft 2000 ein Gutachten unter dem Titel »Aufbruch aus der Krise« vorgelegt worden, in dem unter der Mitwirkung namhafter Experten aus Wirtschaft und Wissenschaft der Versuch unternommen wurde, das Konzept einer dialogorientierten Wirtschaftspolitik vorzulegen, das ebenfalls als eine mögliche Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft angesehen werden kann.³⁴ Anlaß für das Gutachten war die Erkenntnis, daß die globalen Herausforderungen, mit denen die deutsche Wirtschaft konfrontiert ist, einen erheblichen Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft notwendig machen werden. Das neue Konzept sollte dazu beitragen, diesen Strukturwandel, den Weg in die Hochtechnologie-, Informations- und Dienstleistungsgesellschaft besser und schneller zu bewältigen. In einigen Bestandteilen griff das Konzept wieder auf Elemente der traditionellen Konsenspolitik zurück, wenn auch mit anderen Intentionen. Die Einrichtung gesellschaftlicher Dialogforen unter expliziter Beteiligung der Vertreter organisierter Interessengruppen sollte dabei helfen, die Notwendigkeiten der Strukturanpassung zu kommunizieren. Dabei sollte allerdings auch der Staat in vielfältiger Weise in den Dialogprozeß eingebunden werden, nicht zuletzt als Finanzier von Anpassungshilfen, was ordnungspolitisch bedenklich zu werten ist. Für unser Thema wichtiger ist allerdings die gleichzeitige Einrichtung eines zentralen wissenschaftlichen Beratergremiums, des Technologierates, mit erheblichen, auch gesellschaftspolitischen Aufgaben. »Der Technologierat ... analysiert die Grundlinien der technologischen und gesellschaftlichen Entwicklung, er beurteilt die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in den für die Zukunft besonders wichtigen ›kritischen‹ Technologien und beschäftigt sich mit den Faktoren, die diese Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen, er stellt Szenarien auf und erzeugt ›Visionen‹, er warnt vor Fehlentwicklungen und spricht Empfehlungen aus ... Der Technologierat hat sieben Mitglieder ... Sie müssen fähig sein zu einer Gesamtschau der technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung auf dem Weg zur Hochtechnologiegesellschaft des 21. Jahrhunderts.«³⁵

Bemerkenswert ist die Vorgabe an die wissenschaftlichen Berater der Wirtschaftspolitik, Visionen über die Zukunft Deutschlands zu entwickeln und damit dem wirtschaftlichen und sozialen Wandel ein Ziel vor Augen zu halten. Offenbar soll damit in ähnlicher Weise für die Kohäsion der Wirtschaftsordnung gesorgt werden, wie es das Ziel des Wiederaufbaus in der Nachkriegszeit vermocht hatte. Dem gleichen Ziel dient nach Ansicht des Gutachtens auch die stärkere Verankerung marktwirtschaftlicher Positionen

³⁴ Zukunftskommission Wirtschaft 2000, *Aufbruch aus der Krise*. Bericht erstellt im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart 1993.

³⁵ EBD., S. 55 f.

in den Curricula des deutschen Bildungs- und Ausbildungswesens. Die Einsicht, daß die gesellschaftspolitische Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft am besten und am wirkungsvollsten in den Schulen beginnt, verdient sicher uneingeschränkte Zustimmung. Allerdings steht hinter dem Vertrauen in wissenschaftlichen Rat und in die Macht der Erziehung letztlich wieder der gleiche aufklärerische Anspruch, den bereits die Ordoliberalen oder Erhard vertreten hatten. Die Vorstellung, daß Information aller Beteiligten bereits ausreicht, um Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls durchzusetzen, erweist sich aber in einem demokratischen Parteienstaat, in dem politische Entscheidungen unter Berücksichtigung organisierter Interessen getroffen werden, regelmäßig als Illusion. Insofern sollten sich auf die Visionen wissenschaftlicher Beratergremien nicht zu viele Erwartungen richten, sondern die Parteien selbst sind aufgerufen, ihre Visionen für eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft zur Diskussion zu stellen. Gerade bei der Frage, in welcher Weise die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung in den gesellschaftlichen Kontext eingebunden werden soll, sind erhebliche programmatische Unterschiede zwischen den Parteien zu erwarten, die in aller Offenheit diskutiert und dann dem politischen Wettbewerb durch Wahlen und Abstimmungen unterworfen werden sollten.

Es bleibt die Frage, ob es nicht jenseits parteipolitisch formulierter Konzeptionen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik noch einen tieferen gesellschaftlichen Grundkonsens gibt, der eine grobe, aber dafür auch breit akzeptierte Vorstellung vom Gemeinwohl vermittelt. Die moderne Institutionenökonomik³⁶ hebt ebenso wie früher bereits die deutschen Wirtschaftslehren hervor, daß ein Mindestmaß an gemeinsam geteilten normativen Überzeugungen entscheidende Voraussetzung für die langfristige Stabilität einer Wirtschaftsordnung ist, weil sie die Informations-, Entscheidungs- und Kontrollkosten gering hält und das Freifahrerverhalten einzelner Akteure oder Gruppen begrenzt. Zentrales Element einer solchen »Wirtschaftskultur«, für die Douglass North den eher problematischen Begriff der Ideologie einführt, sind Urteile über die »Billigkeit« bzw. die Gerechtigkeit eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Solche Urteile sind durch Sozialisation und Erziehung und insofern durch die historische Entwicklung von Gesellschaften geprägt, sie müssen sich aber auch immer wieder an den konkreten Erfahrungen der ökonomischen Realität messen und können sich daher auch wandeln.

Den Versuch, einen solchen gesellschaftlichen Minimalkonsens, auf den die Soziale Marktwirtschaft aufbauen kann, zu konkretisieren, haben in diesem Jahr die beiden großen christlichen Kirchen mit ihrem gemeinsamen

³⁶ Douglass C. NORTH, *Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen 1988.

Wort zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland unternommen. Die Kirchen fühlen sich dazu berufen, bewußt als Anwälte des Gemeinwohls in die aktuellen Reformdebatten einzugreifen, weil sie sich frei von dem Vorwurf fühlen, die Partikularinteressen organisierter Gruppen zu vertreten. Sie sehen sich vielmehr gerade den nicht organisierten oder nicht organisierbaren Interessen verpflichtet. »Sie betrachten es als ihre besondere Verpflichtung, dem Anliegen jener Gehör zu verschaffen, die im wirtschaftlichen und politischen Kalkül leicht vergessen werden, weil sie sich selbst nicht wirksam artikulieren können: der Armen, Benachteiligten und Machtlosen, auch der kommenden Generation und der stummen Kreatur. Sie wollen auf diese Weise die Voraussetzungen für eine Politik schaffen, die sich an den Maßstäben der Solidarität und Gerechtigkeit orientiert.«³⁷

Das gemeinsame Wort der Kirchen hebt nachdrücklich hervor, daß die Schaffung von Wohlstand unabdingbare Voraussetzung für dessen Verteilung ist, mahnen aber auch eindringlich die soziale Absicherung der im Marktprozeß Benachteiligten an. Sie plädieren für eine neue »Sozialkultur«, die individuelle Anspruchshaltung gegenüber dem Staat und individuelle Leistungsbereitschaft eng verkoppelt und Eigenverantwortung und Subsidiarität an die Stelle einer staatlichen Rundumversorgung setzt. An einigen der konkreten Forderungen, die in dem Kirchenpapier zur Reform der sozialen Sicherungssysteme formuliert werden, ist kritisiert worden, daß der Verteilungsaspekt zu stark gegenüber notwendigen Leistungsanreizen betont werde.³⁸ Diese Kritik auf der instrumentellen Ebene ist berechtigt, sollte allerdings nicht den Blick dafür verstellen, daß ein gesellschaftlicher Konsens über Inhalt und Ausmaß einer neuen Sozialkultur der Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit nicht ausweichen kann. Eine konsensfähige Antwort auf diese Frage zu finden, dürfte in kleinen, relativ homogenen Gesellschaften leichter fallen als in der heutigen Bundesrepublik. Möglicherweise liegt darin das Erfolgsrezept von Ländern wie den Niederlanden oder Neuseeland, die in den vergangenen Jahren nachhaltige ordnungspolitische Reformen mit großem Erfolg durchsetzen konnten. Das Vorbild dieser Länder sollte aber auch in Deutschland das Nachdenken über einen neuen gesellschaftlichen Grundkonsens als Basis weiterer Reformen beflügeln.

Erhards Formel vom »Wohlstand für alle« könnte auch in Zukunft als das zentrale Leitmotiv der Sozialen Marktwirtschaft dienen. Die Erreichung dieses Ziels, das einer weiteren Konkretisierung im Sinne eines gesellschaftlichen Grundkonsenses bedarf, setzt dann allerdings auch klare Leitlinien für

37 »Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Die Hauptgedanken des Wortes der Kirchen zur wirtschaftlichen und sozialen Lage«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. März 1997, S. 8.

38 Herbert HAX, »Fixiert auf die Verteilung. Ordnungspolitische Empfehlungen und die Grenzen der Kompetenz«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Mai 1997, S. 15.

die Wahl der eingesetzten wirtschafts- und sozialpolitischen Mittel voraus. Solche Leitlinien, die sich am Prinzip der Markt- und Ordnungskonformität orientieren müssen, zielen auf die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ab, in der die Verwirklichung sozial- und verteilungspolitischer Ziele nicht zum Hindernis für die wohlstandsschaffende Dynamik des Wettbewerbs wird. Sie sollen sie im Gegenteil wirkungsvoll unterstützen. Die Prinzipien der Subsidiarität, Dezentralität und der Eigenverantwortung werden dabei sehr viel stärker als in der Vergangenheit in den Vordergrund treten müssen. Letztlich wird sich der Erfolg der deutschen Ordnungspolitik daran messen lassen müssen, ob das Leitbild der »Sozialen Marktwirtschaft« im globalen Wettbewerb erfolgreich eine Marktnische besetzen kann, ob also eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, in der Solidarität, sozialer Frieden und Verteilungsgerechtigkeit stärker betont werden als in anderen Spielarten der Marktwirtschaft, auch weiterhin für qualitativ besonders hochwertige ökonomische Leistungen steht. Das Bewußtsein für dieses Tatsache ist die Voraussetzung dafür, daß die notwendigen ordnungspolitischen Reformen erfolgreich durchgeführt werden können.

Zusammenfassung

1. Ordnungspolitik bedeutet eine Absage an jede Form eines historischen Fatalismus. Weder gibt es zwangsläufig eine Kapitulation der Politik vor den Zwängen der Globalisierung und des weltweiten Wettbewerbs noch kann man darauf vertrauen, daß diese Zwänge quasi von alleine die bestmöglichen Ordnungsformen für Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland schaffen werden.

2. Soziale Marktwirtschaft ist ein dynamisches Konzept, das immer wieder veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen angepaßt werden muß. Die Erfolge, die dieses Konzept in der Vergangenheit gehabt hat, rechtfertigen es nicht, die vergangenen Strukturen für alle Zeiten festzuschreiben, sondern erfordern notwendigerweise, diese Strukturen immer wieder kritisch zu überprüfen und zu reformieren.

3. Soziale Marktwirtschaft ist nicht zu verstehen als simple Addition von Kapitalismus, Wettbewerbswirtschaft und obrigkeitstaatlicher Sozialpolitik. Sie bedeutet auch nicht, in Abwandlung der Schillerschen Charakterisierung von Globalsteuerung, Marktwirtschaft so weit wie nötig und Sozialpolitik so weit wie möglich. Gerade ein solches Verständnis, das die Grenzen der Belastbarkeit des Marktsystems auszuloten versucht, führt in eine gefährliche ordnungspolitische Sackgasse.

4. Soziale Marktwirtschaft kann sich auch in Zukunft im globalen Systemwettbewerb als kontinentaleuropäische Spielart einer liberalen Wirtschafts-

und Gesellschaftsordnung behaupten, in der Solidarität und sozialer Friede stärker als in anderen marktwirtschaftlichen Systemen betont werden und die Basis für qualitativ besonders hochwertige ökonomische Leistungen bilden. Sie wird dies aber nur können, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens über grundlegende Normen der Verteilungsgerechtigkeit einerseits und über die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsordnung andererseits besteht. Dieser Konsens muß enthalten, daß nicht Eingriffe des Staates, sondern die wohlstandsschaffenden Kräfte des Marktes erst die Voraussetzungen dafür bilden, daß die Systeme der sozialen Sicherung langfristig funktionieren können. Die eingesetzten Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik müssen daher das Prinzip der Markt- und Ordnungskonformität beachten.

5. Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung benötigt in diesem Sinne die Absicherung durch ein gesellschaftspolitisches Leitbild, oder anders ausgedrückt, sie bedarf deutlich formulierter und breit kommunizierter Leitsätze. Am Beginn der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland im Juni 1948 stand neben der Währungsreform das Leitsatzegesetz, auf dessen Grundlage Ludwig Erhard das Bewirtschaftungssystem aufhob. Die Reform der Sozialen Marktwirtschaft wird erneut solcher Leitsätze bedürfen.