



Nr. 7

POSITION

ROMAN HERZOG **INSTITUT**

Wandlungen der Sozialen Marktwirtschaft

## DES KAISERS NEUE KLEIDER?

Werner Abelshauser



Wandlungen der Sozialen Marktwirtschaft

# DES KAISERS NEUE KLEIDER?

Werner Abelshausen



## Inhalt

	<b>Vorwort</b>	4
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	6
<b>2</b>	<b>Das Original</b>	9
2.1	Die verdrängte Entstehungsgeschichte	9
2.2	Gelenkte Marktwirtschaft versus marktwirtschaftliche Lenkungswirtschaft	12
<b>3</b>	<b>Erste Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Hegel</b>	15
3.1	Die Rückkehr der korporativen Marktwirtschaft	15
3.2	Die Kartellgesetzgebung als „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft	19
3.3	Was ist „sozial“ an der Sozialen Marktwirtschaft?	21
<b>4</b>	<b>Zweite Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Bismarck</b>	23
4.1	Die Renaissance des Sozialstaates	23
4.2	Sozialstaat statt Volkskapitalismus	26
<b>5</b>	<b>Dritte Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Keynes</b>	29
5.1	Die Globalsteuerung des Marktes	29
5.2	Erhards neue Kleider	31
<b>6</b>	<b>Wozu noch Soziale Marktwirtschaft?</b>	34
	<b>Literatur</b>	38

## Vorwort



Das Roman Herzog Institut begleitet die Arbeit der bayerischen Arbeitgeberverbände und hinterfragt kritisch deren Positionen. Das Institut versteht sich als eine Plattform für freies Nach-, Vor- und Querdenken und erarbeitet im interdisziplinären Diskurs mit führenden Persönlichkeiten neue Antworten auf die wesentlichen Fragen unserer Zeit. Einen besonderen Stellenwert nehmen hierbei die Auseinandersetzung mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft und die Reflektion ihrer ethischen Grundlagen ein.

Die Soziale Marktwirtschaft ist gegenwärtig einer Zerreißprobe ausgesetzt. Einerseits ist sie als Konzept so attraktiv, dass sich nahezu alle wirtschaftspolitischen Akteure in unserem Lande zu ihr bekennen. Andererseits sinkt ihr Ansehen bei den Bürgern seit geraumer Zeit dramatisch, sodass nur noch jeder dritte Deutsche vorbehaltlos hinter ihr steht. Gleichzeitig muss das Modell der Ordnungspolitik vor dem Hintergrund der globalen Finanzmarktkrise wachsenden Ansprüchen gerecht werden, die gerade von ihr einen Lösungsansatz erwarten. Dies gilt nicht nur auf vertrautem nationalen Terrain. Auch der Weltfinanzgipfel der G20 in Washington legte im November 2008 ein Bekenntnis zu „einem ordnungspolitischen Regelwerk“ in einer offenen Weltwirtschaft ab.

Umso dringender ist es, nach dem Zustand der Sozialen Marktwirtschaft zu fragen, wie er heute ihre Möglichkeiten und Grenzen bestimmt. Nur eine klare Diagnose kann zu einer Therapie führen, die ihr Ansehen stärkt und ihre Wirksamkeit verbessert. Die historische Perspektive ist dafür schon deshalb wichtig, weil die Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft in den frühen dreißiger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts in vielem den Herausforderungen gleichen, die auch die heutige Lage der Weltwirtschaft charakterisieren.

Die vorliegende Publikation, die der Bielefelder Wirtschaftshistoriker Prof. Dr. Werner Abelshauser verfasst hat, analysiert aus historischer Perspektive den ursprünglichen Inhalt und die Wandlungen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft seit den dreißiger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, um zu einer kritischen, das heißt möglichst objektiven Evaluierung ihrer Substanz zu gelangen. Der Autor geht dabei auf die Veränderungen ein, die das ordnungspolitische Konzept im Laufe von 75 Jahren erfahren hat und berücksichtigt gleichzeitig den Wandel der empirischen Grundlagen, die den Erfolg dieses Konzepts bestimmt haben.

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung könnten gerade viele Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft überraschen, zeigen sie doch, dass ihr Konzept in der Bundesrepublik zu keiner Zeit vollständig umgesetzt wurde. Bis heute werden – so die Analyse des Autors – unter diesem Markenzeichen wirtschaftspolitische Strategien subsumiert, die mit dem, was unter Sozialer Marktwirtschaft zu verstehen ist, wenig zu tun haben. Als ein zentrales Ergebnis zeigt die Studie, dass das deutsche Modell der Ordnungspolitik oft nur rhetorisch an die klaren konzeptionellen Vorgaben erinnert, von denen es einst ausgegangen ist. Die Analyse macht aber auch Ansatzpunkte sichtbar, die eine Renaissance der Sozialen Marktwirtschaft befördern könnten. Dies gilt nicht zuletzt für ihre Entstehungsgeschichte, die Antworten auf dringende Probleme der Gegenwart bereithält.

Dazu möchte das Roman Herzog Institut mit dieser Publikation einen eigenen Anstoß geben und zum Nachdenken über ein neues Leitbild unserer derzeitigen Wirtschaftsordnung anregen.



Randolf Rodenstock  
Vorstandsvorsitzender des Roman Herzog Instituts e.V.

## Einleitung

Wer einen Historiker bittet, „die Gründe für das Misstrauen gegenüber der Sozialen Marktwirtschaft aus historischer Perspektive“ zu analysieren, ist offenbar an den komparativen Vorteilen seines wissenschaftlichen Ansatzes interessiert. Schließlich hat das Roman Herzog Institut diese Frage bereits auch Vertretern anderer Disziplinen vorgelegt, um zu einer interdisziplinären Gesamtschau zu kommen. Was aber sind die Besonderheiten, die die Geschichtswissenschaft aus ihrer Perspektive einbringen kann?

- Sie behandelt ihre Themen in der Regel nicht aus normativer Perspektive. Es geht ihr um die theoriegeleitete Erarbeitung empirischen Wissens, wie „es wirklich gewesen war“ (Ranke), nicht um das Postulat, wie es (gewesen) sein sollte.
- Geschichtswissenschaft ist zur Ideologiekritik verpflichtet. Sie hinterfragt Quellen und Standpunkte durch ihre Einordnung in den (historischen) Kontext und durch eine möglichst objektive Untersuchung ihrer Genese.
- Sie relativiert die allgemeine Gültigkeit von „Gesetzen“, indem sie deren Zeitabhängigkeit erkennbar macht.

Historiker sollten aber auch vor den Schwächen ihres Ansatzes warnen. Historische Analyse ist stark in der Diagnose, lässt sich aber nicht unmittelbar in Therapie umsetzen. Immerhin ist die richtige Diagnose eine notwendige Voraussetzung für die Wahl einer wirksamen Therapie. Wirtschaftshistoriker haben darüber hinaus den Vorteil, für „therapeutische Zwecke“ auf die Möglichkeiten ihrer Stammdisziplin zurückzugreifen. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auf der Ursachenforschung. Die Fragen, warum ein großer Teil der Bevölkerung gegen das Wirtschaftssystem eingenommen ist und was in historischer Perspektive den Inhalt des politischen Markennamens Soziale Marktwirtschaft ausmacht, lassen sich in erster Linie aus den Wandlungen ableiten, die sie seit ihrer Entstehung erfahren hat.

## Soziale Marktwirtschaft im Kreuzfeuer

Die Soziale Marktwirtschaft, das deutsche Modell der Wirtschaftsordnungspolitik, steht unter Druck. Sie muss sich ganz unterschiedlicher Vorwürfe erwehren: von Hütern der Tradition wie von Erneuerern des Wirtschaftsliberalismus. Die Traditionalisten unter ihren Anhängern beklagen den Abfall von der reinen Lehre und kritisieren immer neue Abweichungen vom Pfad der Tugend, der einst ihren Erfolg garantiert habe. Vor allem machen sie den derzeitigen Zustand der Sozialen Marktwirtschaft für die angebliche Unfähigkeit des Sozialstaates verantwortlich, mit den Herausforderungen der Globalisierung fertig zu werden. Viele ihrer Anhänger sehen deshalb in der Sozialen Marktwirtschaft „des Kaisers neue Kleider“, weil sie schamlos soziale Standards vorspiegeln,

die sie in Wahrheit nicht (mehr) bietet. Auch die Traditionalisten unter ihren Gegnern sehen sich in ihrer Überzeugung bestätigt, dass „die großen Versprechen der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ ... nicht mehr eingelöst“ werden (Sommer, 2008). Für sie ist Deutschland auf dem Weg „in einen neuen, ungezügelter Kapitalismus“. Die Erneuerer, meist Neoliberale und Anhänger der Marktstaatslehre, werfen dagegen der Sozialen Marktwirtschaft vor, nicht konsequent genug die Chancen zu nutzen, die der Weltmarkt in seiner Dynamik bietet. Sie werden von einer mächtigen Lobby unterstützt. Dabei machen sich die Kritiker aus beiden Lagern offenbar ganz unterschiedliche Vorstellungen von dem, was Soziale Marktwirtschaft bedeutet oder bedeuten sollte. Wer ihr die Unzulänglichkeit des Sozialstaates oder die Nähe zu ungezügelter Kapitalismus anlastet, sieht in ihr in erster Linie eine wirtschaftspolitische Konzeption, die die Grundsätze der Marktwirtschaft in idealer Weise mit den Errungenschaften des Sozialstaates verbinden soll, um Marktversagen und wirtschaftliche Härten „sozialverträglich“ aufzufangen. Diese Art der Kritik reicht weit in die Sozialreformdebatte der fünfziger Jahre zurück, erlebte in der kleinen Weltwirtschaftskrise der siebziger Jahre einen neuen Höhepunkt und kehrt heute unter ähnlichen weltwirtschaftlichen Bedingungen zurück.

Angriffe von neoliberaler (und neokonservativer) Seite sind dagegen neu. Die Lehre vom Marktstaat (market-state) macht die Soziale Marktwirtschaft für das Festhalten am Sozialstaat und an dessen politischem Rahmen, dem Nationalstaat, verantwortlich. Ihre Vordenker plädieren dafür, an deren Stelle den market-state treten zu lassen, der sich im Wesentlichen auf die Herrschaft des Kapitalmarktes und das globale Netzwerk multinationaler Unternehmen stützt (Bobbitt, 2002, 229). Der Staat spielt in diesem Konzept nicht mehr die Rolle einer Versorgungs- und Umverteilungsinstanz für Ressourcen. Der market-state will nicht die Wohlfahrt, sondern das Chancenangebot für seine Bürger optimieren. Er soll die Wahlmöglichkeiten der Menschen erhöhen, nicht „Wohlstand für alle“ versprechen. In dieser Perspektive sind weder soziale Gerechtigkeit noch Vollbeschäftigung Ziele an sich, sondern lediglich einzelne Variablen unter vielen im Chancenangebot des Marktstaates. Weil es teuer – und noch dazu zweifelhaft – ist, soziale Gleichheit oder Vollbeschäftigung mit den Mitteln der Wirtschaftspolitik herzustellen, glauben die Protagonisten des Marktstaates rational zu handeln, wenn sie den Zustand der sozialen Ungleichheit oder der Arbeitslosigkeit akzeptieren, solange nur Chancengleichheit herrscht. Was dabei an Qualität des Sozialstaates verloren geht, gewinnt der market-state nach der Meinung seiner Anhänger auf den Gebieten, die in globaler Perspektive wirklich Bedeutung haben. Das sind zum Beispiel zivile und militärische Sicherheit, Gesundheitskontrolle und Umweltschutz.

Kein Wunder, dass kaum noch jeder dritte Deutsche eine gute Meinung von der Sozialen Marktwirtschaft hat (Kaminski et al., 2007). Wer derart von Freund und Feind ins Kreuzfeuer der Kritik genommen wird, hat etwas falsch gemacht. Und der Druck wächst. Die Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf Deutschland – aber auch haus-

gemachte Ursachen der Bankenkrise – werden nicht zuletzt der Praxis der Sozialen Marktwirtschaft angelastet, wie sie seit Jahren herrscht. Auf ihr ruht aber auch für viele die Hoffnung, die Krise national, europäisch und global ordnungspolitisch zu bewältigen. Dies wirft die Frage auf, ob die Soziale Marktwirtschaft nicht wesentliche Veränderungen erfahren muss, um den neuen Herausforderungen gerecht zu werden. Diese Frage zu beantworten, ist schon deshalb nicht leicht, weil sich unter Sozialer Marktwirtschaft offenbar sehr Verschiedenartiges vorstellen lässt. Dies gilt nicht nur für die Kritiker. Nur noch wenige ihre Anhänger kennen das Konzept, das hinter der herrschenden Praxis steht, geschweige denn das ursprüngliche. Stattdessen bedienen sie sich der Attraktivität seines Namens, um nahezu beliebige wirtschaftspolitische Praktiken in die erfolgreiche Tradition der deutschen Wirtschaftspolitik der „Wirtschaftswunderzeit“ zu rücken. Es wäre nicht das erste Mal. Seit den frühen fünfziger Jahren ist es üblich geworden, mit dem Etikett der Sozialen Marktwirtschaft großzügig umzugehen, um wirtschafts- und sozialpolitische Kontinuität dort vorzuspiegeln, wo sie in Wirklichkeit unterbrochen wurde. Da sich nahezu alle politischen Kräfte in Deutschland auf die Soziale Marktwirtschaft berufen, wenn sie heute programmatisch ihren wirtschaftspolitischen Standort bestimmen, droht ihr das Schicksal der Beliebigkeit. Sie steht – so scheint es jedenfalls – für wechselnde Inhalte deutscher Wirtschaftspolitik, sodass ihre eigenen inhaltlichen Konturen immer unschärfer werden.

## Das Original

### 2.1 Die verdrängte Entstehungsgeschichte

Die Verwirrung über Inhalte und Ziele der Sozialen Marktwirtschaft beginnt schon mit ihrer Entstehungsgeschichte. Im Juni 2008 feierte eine erlesene Schar ihrer Anhänger im Festsaal des Bundeswirtschaftsministeriums, seit jeher Hüter des Grals, in verhaltener Freude das 60-jährige Jubiläum. Anders als bei früheren Gelegenheiten stand nicht mehr die Währungsreform vom 20. Juni 1948 im Mittelpunkt. Die meisten der geladenen Gäste hörten wohl zum ersten Mal, dass nicht Ludwig Erhard, sondern Edward Tenenbaum für den Währungsschnitt verantwortlich war und die Einführung der Deutschen Mark strikt amerikanischen Plänen folgte. Mehr als drei Jahrzehnte, nachdem die historische Forschung diese Tatsache herausgearbeitet hat, hielt die Erkenntnis auf höchster Ebene Einzug in die Ideologie der Sozialen Marktwirtschaft. Demnach war das ordnungspolitische Erfolgsmodell der Bundesrepublik Deutschland wenige Tage nach der Währungsreform von Ludwig Erhard aus der Taufe gehoben worden, als die marktwirtschaftlichen Vorstellungen des bizonalen Wirtschaftsdirektors in dem „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ vom 24. Juni 1948 zum Zuge kamen. Erhard erhielt von der CDU/CSU-Mehrheit im Wirtschaftsrat ebenso wie von der SPD-Mehrheit im Länderrat Vollmacht, die herrschende Wiederaufbastrategie auf den Kopf zu stellen. Wurde bis dahin der Produktionsgütersektor mit allen, wenn auch unzulänglichen Mitteln auf Kosten des Verbrauchsgütersektors bevorzugt, so förderte der Wirtschaftsdirektor nun die Konsumgüterindustrien. In wesentlichen Bereichen blieb die Preisbindung aber bestehen. Dies galt mit wenigen Ausnahmen für den Agrarmarkt, das Verkehrswesen, die Produktionsgüter, den Wohnungsmarkt, den Kapitalmarkt und die staatlichen und kommunalen Versorgungsbetriebe. Der Außenhandel unterlag noch ebenso strengen Kontrollen, wie der Wettbewerb auf dem Binnenmarkt unvollkommen war. Es fehlte vor allem noch das ordnungspolitische „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft, das Kartellgesetz.

Kein Zweifel, Soziale Marktwirtschaft blieb bis zum Ende der fünfziger Jahre weitgehend ein Postulat. Dies gilt ganz sicher auch für ihre soziale Komponente. Sie bestand zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen nur aus dem überlieferten System der deutschen Sozialversicherung. Deren Transferleistung von wenig mehr als 15 Prozent des Volkseinkommens ließ die Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsreform nach Meinung vieler, gerade auch ausländischer Beobachter sozial gerade noch tragbar erscheinen. Demnach wäre es im Juni 2008 angemessen gewesen, die Wiedereinführung der Marktwirtschaft zu feiern, nicht aber die Entstehung ihrer sozial gebunde-

nen Variante. Immerhin war der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft 1947 von Alfred Müller-Armack (1947, 88) geprägt worden und 1949 fand sie als wirtschaftspolitisches Konzept Eingang in die Programmatik der Kanzlerpartei (Ambrosius, 1977).

Fällt es schon schwer, Spuren der Sozialen Marktwirtschaft in der Wirtschaftspraxis der Gründungsjahre der Bundesrepublik zu finden, so muss die Suche nach ihren Inhalten erst recht früher einsetzen. Wem nach Feiern zumute war, hätte 2007 das 75-jährige Jubiläum der Sozialen Marktwirtschaft zelebrieren können. Die Wurzeln ihres Konzepts reichen nämlich in die Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre zurück. Sie war die Antwort auf die Herausforderung der globalen Katastrophe, die mit dem Börsenkrach (1929), der Bankenkrise (1931) und der Flucht aus der Weltwirtschaft (1930/31) den Versuch scheitern ließ, den durch den Weltkrieg unterbrochenen Globalisierungsprozess in den zwanziger Jahren fortzusetzen. Die Lösung des Problems wurde in Deutschland nicht – anders als in Großbritannien – in einer neuen theoretischen Sicht des Wirtschaftsprozesses („Keynesianische Revolution“) gesucht, sondern in der Neugestaltung des Wirtschaftssystems und seiner Ordnung. Sie ging vom Wesen der Krise aus, die es zu überwinden galt. War die „Große Depression“ der Bismarckzeit noch eine Krise des Kapitals gewesen und mit einer gründlichen Neuordnung des sozialen Systems der (kapitalistischen) Produktion zu kurieren, so führte die Weltwirtschaftskrise weit über den Markt hinaus den Staat in die Krise. Die Antwort auf die Staatskrise musste daher konsequenterweise in einer neuen Definition der Rolle des Staates innerhalb des Wirtschaftssystems liegen.

Im Primat des Staates fanden deshalb nahezu alle Beteiligten den gemeinsamen Nenner, auf den die Katastrophenerfahrung der Weltwirtschaftskrise alle ordnungspolitischen Konzeptionen in Deutschland verengt hatte. Am tiefsten schnitt die Krise der Weltwirtschaft in die herrschende Doktrin des Wirtschaftsliberalismus. Sie musste Abschied von der Vorstellung des liberalen Staates nehmen und orientierte sich kritisch an der Realität des „interventionistischen Wirtschaftsstaates“. Dieser war nach dem Urteil Walter Euckens, eines Vordenkers der wirtschaftsliberalen Doktrin, nur noch selten imstande, „das reine Staatsinteresse“ zur Geltung zu bringen (Eucken, 1932, 307). Nicht die Ablehnung des Interventionismus an sich, sondern die Entwicklung eines „liberalen Interventionismus“ sollte den Ausweg aus der von Eucken (1932, 315) beklagten „Versumpfung des Kapitalismus“ weisen. Darunter verstanden er und andere liberale Reformer, zum Beispiel Alexander Rüstow, „ein Eingreifen in genau der entgegengesetzten Richtung, als in der bisher eingegriffen worden ist, nämlich nicht entgegen den Marktgesetzen, sondern in Richtung der Marktgesetze, nicht zur Aufrechterhaltung des alten, sondern zur Herbeiführung des neuen Zustandes, nicht zur Verzögerung, sondern zur Beschleunigung des natürlichen Ablaufs. Also sozusagen ein liberaler Interventionismus“ (Rüstow, 1932, 64 f.). Rüstows Plädoyer gipfelte 1932 in der Aussage (ebenda, 69): „Der neue Liberalismus jedenfalls, der heute vertretbar

ist, fordert einen starken Staat, einen Staat oberhalb der Wirtschaft, oberhalb der Interessenten, da, wo er hingehört.“ Die ordnungspolitische Alternative in Deutschland bestand damit schon am Ende der Weltwirtschaftskrise – und nicht erst nach 1945 – zwischen „gelenkter Marktwirtschaft“ reformliberalen Zuschnitts und „marktwirtschaftlicher Lenkungswirtschaft“ des keynesianischen Typs. Auch Alfred Müller-Armack, später ein enger Weggefährte Ludwig Erhards, der diese Alternative 1947 formulierte, konnte dabei stillschweigend auf seine eigenen, am Tiefpunkt der Weltwirtschaftskrise formulierten Erkenntnisse zurückgreifen (Müller-Armack, 1932; 1933).

Das Zentrum der Reform des Wirtschaftsliberalismus lag in Freiburg. Die dortige Variante des Reformliberalismus lieferte die wichtigste theoretische Grundlage der (später so genannten) Sozialen Marktwirtschaft und nahm wesentlichen Einfluss auf die staatswirtschaftliche Ausbildung an den Universitäten. Franz Böhm, der nach 1945 ebenfalls zu den Protagonisten des ordnungspolitischen Modells der Bundesrepublik zählte, begründete 1937 das Programm der „ordoliberalen“ Freiburger Schule mit dem Appell an „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung“. Grundsätzlich sollte gelten (Böhm, 1937, 108): „Nur soweit der Wettbewerb zur Ordnung führt, kann private wirtschaftliche Freiheit gewährt werden; soweit dies nicht der Fall ist, darf die Wirtschaft nicht frei sein.“ Für Böhm stand es deshalb außer Frage, dass sich der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente ganz auf die Vervollkommnung und Aufrechterhaltung des Preismechanismus der vollkommenen Konkurrenz konzentrieren musste (Böhm, 1937, 141): „Sobald also an irgendeiner Stelle der Wirtschaft der Wettbewerb versagt, sieht sich der Staat vor die Notwendigkeit gestellt, den privaten Einfluß auf den Preishebel zu annullieren und dafür zu sorgen, daß die Marktpreise ihre produktivitätsanregende, unterrichtende und willenslenkende Funktion wieder gewinnen und dass das von der Wirtschaftsordnung vorgesehene System der Einkommensverteilung wieder hergestellt wird. Die Marktpreise sind Instrumente der Wirtschaftsordnung und infolgedessen wirtschaftspolitische Einrichtungen öffentlich-rechtlichen Charakters.“

Damit konzentrierte sich die Denkschule des Ordoliberalismus ganz auf die (staatliche) Garantie des vollkommenen Wettbewerbsmarktes, dessen Funktionsfähigkeit im Mittelpunkt des Reformdenkens des deutschen Wirtschaftsliberalismus der dreißiger Jahre stand. Sie beruht in ihrem Kern in der Absicht, das reale Marktgeschehen möglichst weitgehend an eine idealiter definierte Wettbewerbswirtschaft anzunähern und diesen Zustand zu erhalten. Dem Staat – und den von ihm legitimierten, aber möglichst unabhängigen Instanzen wie dem Kartellamt oder der Zentralbank – fiel dabei die Rolle zu, die Voraussetzungen und Entwicklung dieser Wettbewerbswirtschaft mithilfe der Wirtschafts- und Sozialpolitik vorzubereiten, zu überwachen und zu kontrollieren. Dabei ging es insbesondere um Wettbewerbspolitik auf der Grundlage einer Preispolitik, wie sie Böhm skizziert hatte und wie sie von seinem Mitstreiter Leonhard Miksch auf

innovative Weise während des Dritten Reiches begründet worden war. Das Prinzip, das dabei walten müsse, beschrieb Miksch folgendermaßen (Miksch, 1942, 104): „Die Verschiedenheit der [Markt]Formen, die sich bei unvollständigem Wettbewerb zeigen, bringt es mit sich, dass auch die Marktverfassungen vielfältig sein müssen. Nur die Zielsetzung der gebundenen Konkurrenz läßt sich daher allgemein umschreiben. Der Markt muß so organisiert werden, dass ein Zustand entsteht, als ob vollständiger Wettbewerb vorhanden wäre.“ Auch Miksch verstärkte nach 1949 die Phalanx der Sozialen Marktwirtschaft im Bundeswirtschaftsministerium.

Die Nürnberg-Erlanger Marktforschungsschule, der Ludwig Erhard angehörte, verdient ebenfalls, aus dem Strom des Reformliberalismus herausgehoben zu werden. Als Redakteur der Institutszeitschrift „Die deutsche Fertigware“, die aus dem Verbandsorgan der deutschen Porzellanindustrie hervorgegangen war, stand Erhard mit beiden Beinen im Lager der Konsumgüterindustrie und schon deshalb in kritischer Distanz zu den kartellwirtschaftlichen Hauptströmungen seiner Zeit. Vor 1933 ein Gegner des aufkommenden Nationalsozialismus, konnte er danach in zahlreichen wissenschaftlichen Aufsätzen seine Position nur noch insoweit vertreten, wie sie mit der herrschenden Ideologie nicht in Konflikt kam: Er lehnte die Idee des Klassenkampfes scharf ab, bejahte – wenn auch in engen Grenzen – die Notwendigkeit staatlicher Intervention in die Wirtschaft und verteidigte nachhaltig den Primat des Staates gegenüber der Wirtschaft. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise war das „freie Spiel der Kräfte“ in seinen Augen schon dadurch diskreditiert, dass es „nicht einmal hinreichte, um die Wirtschaft vor dem Verfall zu retten“. Noch viel weniger hielt er es für geeignet, „sie zu jener Anstrengung emporzureißen, die vonnöten ist, um das politische Ziel nicht an wirtschaftlichem Unvermögen scheitern zu lassen“ (Erhard, 1939, 53 ff.). Gegenüber dem „Standpunkt einer staatlich gelenkten und nationalpolitischen Zielen untergeordneten Wirtschaft“ ließ Erhard gleichwohl Distanz erkennen, indem er zwischen den Zeilen deutlich machte, dass dieser nur durch die besondere Situation des Jahres 1939 zu rechtfertigen sei.

## 2.2 Gelenkte Marktwirtschaft versus marktwirtschaftliche Lenkungswirtschaft

Soziale Marktwirtschaft als Leitbild der westdeutschen Wirtschaftsordnung konnte sich also nach 1945 auf ausgearbeitete theoretische Ansätze und Reformkonzepte stützen. Sie ist nicht wie Manna vom Himmel gefallen, sondern zählte seit den frühen dreißiger Jahren zu den festen Alternativen deutscher Wirtschaftspolitik. Das Konzept der sozialen, das heißt staatlich gebundenen Marktwirtschaft erfuhr seine praktische Bestätigung in der Expansionsphase des Dritten Reichs, bevor es von rüstungslenken-

den und kriegswirtschaftlichen Ordnungsprinzipien vorübergehend in den Hintergrund der praktischen Politik gedrängt wurde (Amemiya, 2008). Es blieb aber, wie nicht nur die Nachkriegsplanungen von Staat und Wirtschaft in der Schlussphase des Kriegs zeigen, die für Friedenszeiten bei weitem bevorzugte ordnungspolitische Konzeption (Herbst, 1982; Brackmann, 1993). Diese Vorgeschichte und die daraus resultierende Vertrautheit der Wirtschafts- und Verwaltungseliten mit dem Denkmodell hat die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in den Jahren nach 1948 wesentlich erleichtert. Für die Besatzungsmächte, die mit der Währungsreform zwar die Voraussetzungen der Wirtschaftsreform Ludwig Erhards geschaffen hatten, ihrem Inhalt aber nur mit inneren Vorbehalten zustimmten, war dies allerdings nicht das entscheidende Argument. Sie sahen in ihr vor allem einen unkomplizierten Weg, um zeitraubende Experimente und politische Risiken zu vermeiden, die in ihren Augen mit dem alternativen Modell einer im keynesianischen Sinne global gesteuerten Gemeinwirtschaft verbunden waren. Es wird aber auch deutlich, dass sich in der Entstehungsgeschichte des deutschen Reformliberalismus liberale mit konservativen Anschauungen vermischt haben. Insbesondere in der neuen Rolle des Staates kommen sich die beiden wirtschaftlichen Weltbilder näher als je zuvor. Ähnliches gilt für den Ordnungsbegriff, in dem sich Prinzipien beider Weltanschauungen wiederfinden. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft im konservativen Lager – auch wenn die Reformliberalen nach 1945 die Rolle des starken Staates weniger betonten als in den dreißiger Jahren. In der Sache blieb es aber dabei, dass der ordnungspolitischen Interventionsmacht des Staates in der reformierten Variante des Wirtschaftsliberalismus eine zentrale Stellung zukam.

Aus begrifflichen Gründen wurde die vor 1945 liegende Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft in der Nachkriegszeit zunächst kaum rezipiert. Ihre konzeptionellen Konturen blieben deshalb an vielen Stellen unscharf, weil es politisch nicht opportun erschien, auf ihre Vorgeschichte im Dritten Reich einzugehen. Vielmehr bot sich an, ihre Entstehung eng mit ihrer programmatischen Einführung im Jahre 1948 zu verbinden und sie als Reaktion auf staatliche Kontrolle und Lenkungswirtschaft im Dritten Reich und in der „Vorwährungszeit“ darzustellen. Tatsächlich geriet der Reformliberalismus in den ersten Nachkriegsjahren gegenüber populären Konzepten wie der Gemeinwirtschaft, dem christlichen Sozialismus oder der „Planwirtschaft der leichten Hand“ (Keynesianismus), die in vielen europäischen Ländern praktiziert wurden, stark in die Defensive. So wollte Alfred Müller-Armack, der 1946 als Münsteraner Ordinarius für Wirtschaftspolitik auf einer der seltenen interzonalen „Regierungskonferenzen“ über Kernfragen der Wirtschaftslenkung und Wirtschaftsplanung dazu ausersehen war, die „liberalistischen Gegenargumente“ vorzubringen, diesen Anspruch – wie er betonte – lediglich „als advocatus diaboli“ erfüllen (Abelshauer, 1976, 422). Eine „gewisse Form der Lenkung“ hielt auch er für unverzichtbar, weil die Dynamik der marktwirtschaftlichen Ordnung, die im 19. Jahrhundert die Existenz einer rasch wachsenden Bevölkerung gesichert hatte, nicht

in Gestalt eines sich selbst überlassenen Wirtschaftsliberalismus, sondern als „sozialgesteuerte Marktwirtschaft“ zur Lösung des deutschen Aufbauproblems genutzt werden sollte. Müller-Armacks Entwurf einer „sozialen Marktwirtschaft“ unterschied sich daher von den Lenkungsvorstellungen der freiheitlichen Sozialisten so wie „gesteuerte Marktwirtschaft“ von „marktwirtschaftlicher Lenkungswirtschaft“. Er nahm damit zwar eine andere Position als die Sozialdemokraten ein, die auf ihrem Hannoveraner Parteitag im Mai 1946 den Einbau marktwirtschaftlicher Elemente des Wettbewerbs forderten und in der Planung mehr und mehr zu den Methoden der indirekten Lenkung mit den Mitteln staatlicher Ausgabenpolitik übergehen wollten (Agartz, 1946, 8 f.). Müller-Armacks Absicht, „ethische Gedanken in eine Wirtschaftsordnung zu inkorporieren“ und die Anerkennung der „sinnvollen Bindung einer aktiven Sozial- oder einer sozialistischen Wirtschaftspolitik mit einer Marktwirtschaft“ schufen aber durchaus eine Gesprächsgrundlage mit den keynesianisch orientierten freiheitlichen Sozialisten.

Nach der Durchsetzung des Programms der Sozialen Marktwirtschaft („Düsseldorfer Leitsätze“ der CDU) in der Bundestagswahl von 1949 änderte sich das politische Kräfteverhältnis zwischen den konkurrierenden Ordnungsvorstellungen nur ganz allmählich. Erst im Rückblick auf die „goldenen fünfziger Jahre“ gewann die Soziale Marktwirtschaft ihr Wirtschaftswunder-Image. Je rascher die westdeutsche Wirtschaft wuchs, je wettbewerbsfähiger sie auf dem Weltmarkt wurde und je stärker die Arbeitslosigkeit zurückging, desto mehr stieg ihr Ansehen in der Bevölkerung. Zusammen mit Marshallplan und Währungsreform wurde ihr das sogenannte „Wirtschaftswunder“ gutgeschrieben – lange bevor sie überhaupt in der Lage war, ihre wichtigsten inhaltlichen Ziele wie Wettbewerbskontrolle oder Marktliberalisierung zu erreichen. Hier wurden beobachtete Wirkung – Aufschwung – und vermutete Ursache – Soziale Marktwirtschaft – vorschnell gleichgesetzt: post hoc, ergo propter hoc. Die wirtschaftshistorische Forschung macht dagegen andere Gründe für den raschen Wiederaufstieg der westdeutschen Wirtschaft nach dem Krieg verantwortlich: Einen üppigen Kapitalstock, der deutlich größer, jünger, effizienter und moderner war als vor dem Krieg – zielte der Bombenkrieg doch vor allem auf die zivilen Quartiere der Städte und ließ die Industrie weitgehend ungeschoren. Einen gewaltigen Überschuss an qualifizierter Arbeit, der sich aus dem Millionenheer der Flüchtlinge rekrutierte und immer wieder neu aufgefüllt wurde. Und schließlich den Willen der Amerikaner, dieses Reservoir zur Stabilisierung Westeuropas auch zu nutzen. Deutschland war arm, aber nicht unterentwickelt. Den Zeitgenossen blieben diese Zusammenhänge weitgehend verborgen und so fiel der Sozialen Marktwirtschaft bald die Rolle zu, das Unerklärliche begreifbar zu machen. Während sich die Soziale Marktwirtschaft schwertat, ihr Konzept in die Praxis umzusetzen, war der Mythos schon geboren.

## Erste Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Hegel

### 3.1 Die Rückkehr der korporativen Marktwirtschaft

Am Ende der Koreakrise hatte die Bundesrepublik Deutschland – wie es schien endgültig – in der Sozialen Marktwirtschaft ihre wirtschaftspolitische Doktrin gefunden. Der wirtschaftliche Erfolg, ob nun zu Recht oder nur akzidentiell mit ihr verknüpft, entzog ihren Kritikern den politischen Resonanzboden. Der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft umfasste von Anfang an mehr als den Ordoliberalismus Freiburger Prägung. Über das Konzept im engeren Sinne hinaus übernahm sie vor allem die Funktion einer politischen Strategie, die sich in den fünfziger Jahren innerhalb der Regierungsparteien CDU/CSU und FDP immer mehr durchsetzte. Der Staat hatte die Wettbewerbsordnung einzurichten und zu sichern, sonst aber die Wirtschaft weitgehend sich selbst zu überlassen. Vor allem aber kam es dem ersten Bundeswirtschaftsminister darauf an, die Macht der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften in Grenzen zu halten. Sie, die vor 1933 maßgeblich den staatsinterventionistischen Kurs der Weimarer Republik geprägt hatten, sollten sich auf ihre eigenen Angelegenheiten beschränken und sich in ihrem Verhältnis zum Staat mit der Rolle des Lobbyisten zufriedengeben. Erhard erschien die „unternehmerische Planwirtschaft“ um nichts weniger verwerflich als die der „staatlichen Bürokratie“. Er lehnte daher die Inkorporierung unternehmerischer Interessen in staatliches Handeln ab und sah sich als Repräsentant des starken Staates, der „Sachwalter aller“ zu sein hatte (Friedrich, 1949/1987, 101 f.).

Er konnte diese souveräne Position aber nicht lange halten. Die Zähmung der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften durch den Staat, eines der Hauptziele des Reformliberalismus der dreißiger Jahre, misslang. Die krisenhafte Zuspitzung der wirtschaftlichen Lage nach Ausbruch des Koreakriegs zwang Erhard, dem Druck der Unternehmensverbände nachzugeben. Vor allem die Vereinigten Staaten setzten sich für einen Kurswechsel der westdeutschen Wirtschaftspolitik ein. Im März 1951 stellte der Hohe Kommissar und Sonderbeauftragte der Marshallplan-Verwaltung für Deutschland, John J. McCloy, dem deutschen Bundeskanzler ein Ultimatum und verlangte „eine bedeutsame Modifizierung der freien Marktwirtschaft“ (Abelshausen, 1982, 736). Er sah in der wirtschaftspolitischen Reaktion der Bundesregierung auf den einsetzenden Koreaboom eine ernsthafte Gefährdung ihrer Fähigkeit, internationale Verpflichtungen weiter zu erfüllen, und drohte für diesen Fall mit schweren Folgen für die Stellung der Bundesrepublik in der Gemeinschaft der Marshallplan-Staaten. Seine Forderung nach direkten staatlichen Bewirtschaftungs- und Lenkungsmaßnahmen für die Wirtschaft, nach Preis- und Devisenkontrollen, Prioritätenfestsetzungen und Planungsstäben zugunsten der Verteidigungsanstrengungen der

westlichen Welt standen den marktwirtschaftlichen Prinzipien und Zielvorstellungen des Wirtschaftsministers diametral entgegen. McCloy zögerte nicht, sowohl der Regierung als auch der Bevölkerung „ein nicht unbeträchtliches Opfer“ abzufordern. Das Dilemma, vor das die amerikanische Intervention die Bundesregierung stellte, war umso größer, als McCloy die Fortsetzung der Marshallplan-Hilfe und die Belieferung mit unentbehrlichen Rohstoffen an die sofortige Erfüllung der amerikanischen Forderungen knüpfte.

Worin das Opfer bestand, das die Vereinigten Staaten dem Wirtschaftsminister abverlangten, erläuterte nur wenig später der Leiter der Marshallplan-Sondermission, Jean Cattier, auch der Öffentlichkeit. Er räumte ein, dass eine Politik der freien Wirtschaft in der Zeit „des rasend schnellen Aufschwungs“ nach der Währungsreform die für Deutschland richtige gewesen sein mochte (Abelshauer, 1982, 752). Angesichts der neuen weltpolitischen Konstellation sei dies aber ein Anachronismus und ein Luxus, der höchst unangebracht wäre, weil dadurch auch unwesentliche Güter und Luxuswaren produziert würden. Drei Jahre nach Ludwig Erhards Wirtschaftsreform stand die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik damit erneut zur Disposition. Allein die Wirtschaftsverbände waren in der Lage, den Vereinigten Staaten in der Sache entgegenzukommen, ohne dass der Bundeswirtschaftsminister offen zu rüstungsbezogener Planwirtschaft übergehen und damit sein liberales Gesicht verlieren musste. Allerdings waren die Spitzenverbände der Wirtschaft nicht bereit, das in den USA geltende, stark bürokratisierte System direkter Kontrollen auch für Deutschland zu akzeptieren, weil es im Widerspruch zu den kooperativen Prinzipien der deutschen Wirtschaft stand. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) wehrte sich vehement gegen eine schematische Nachahmung amerikanischer Vorschriften, die nach seiner Überzeugung die deutsche Wirtschaft nicht leistungsfähiger machen, sondern sie nur behindern und schwächen würde. Gleichwohl sah auch die deutsche Wirtschaft die Notwendigkeit ein, „vorausschauende Besonnenheit, straffe Disziplin und sogar Opfer“ aufzubringen, um den Rüstungsanforderungen der westlichen Welt gerecht zu werden.

Das Schlüsselwort zum Verständnis dieses scheinbaren Widerspruchs hieß für den BDI „Mobilisierung der Selbstverantwortung der Wirtschaft“. Die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft ergriffen in der Krisenlage 1950/51 die Chance, ihren eigenen Einfluss zu stärken und staatliche Eingriffe in die Wirtschaft zu verhindern, indem sie der Bundesregierung und namentlich dem Kanzler „ihre guten Dienste“ anboten (BDI-Memorandum vom 28. März 1951). Der BDI sah sich dabei als Garant für eine innere Umstellung der Wirtschaft, in der Einzelinitiative auf ganz bestimmte volkswirtschaftlich vordringliche Aufgaben gelenkt und in die Pflicht staatlicher Wirtschaftspolitik genommen wurde.

Damit wandelte sich die Praxis der Sozialen Marktwirtschaft grundlegend. Die Weichenstellung von 1948 schien die westdeutsche Wirtschaft tatsächlich weit von jener kor-

porativen Tradition wegzuführen, die Verbänden und Gewerkschaften in der Weimarer Republik ein hohes Maß an Autonomie des wirtschafts- und sozialpolitischen Handelns gesichert und der ersten Republik in ihren turbulenten Nachkriegsjahren das notwendige, aber keineswegs selbstverständliche Minimum an wirtschaftlicher und politischer Stabilität garantiert hatte. Dort gab weder das Individuum noch der Staat den Ton an. Korporative Marktwirtschaft – wie man sie nennen könnte – ist vielmehr in die dichte, historisch gewachsene Landschaft von Institutionen und Organisationen gebettet, deren Akteure in der Zivilgesellschaft (den Hegelschen Korporationen) zwischen diesen beiden Polen, Individuum und Staat, zu Hause sind. Sie erlebte nun ihr Comeback. Die Wende, welche die amerikanische Intervention indirekt im Verhältnis von Staat und Wirtschaft verursachte, war grundsätzlicher Natur. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften füllten die „Lenkungslücke“ aus, die die Wirtschaftsreform von 1948 bewusst gelassen hatte. Sie erfüllten Planungs- und Lenkungenfunktionen, die nach liberalem Verständnis zu den hoheitlichen Aufgaben zählten, im Rahmen ihrer Selbstverwaltung und bewältigten zusammen mit staatlichen Stellen die von der Krise aufgeworfenen Probleme.

Für die Praktikabilität und hohe Akzeptanz der gleichwohl Soziale Marktwirtschaft genannten Strategie war von großer Bedeutung, dass sie sich in der Koreakrise im hohen Grade kompatibel mit dem sozialen System der Produktion erwies, das – wenn auch in schlankerer Form – den Zusammenbruch des Dritten Reichs überlebt hatte (Abelshauer, 2003). Hier lagen vor 1933 die wichtigsten Reibungsflächen, die der Wirtschaftsliberalismus innerhalb der deutschen Wirtschaft vorfand. Nach 1945 bewegten sich beide Seiten deutlich aufeinander zu. Das Regelwerk der korporativen Marktwirtschaft war von vielen Verkrustungen und bürokratischen Lasten befreit worden, während der reformierte Wirtschaftsliberalismus viel von seiner dogmatischen Rigidität aufgegeben hatte, die bis dahin seine Funktionsfähigkeit behindert hatte. Hier – in der neuen Beziehung zum Staat und zum deutschen sozialen System der Produktion – findet sich eine Erklärung dafür, warum Soziale Marktwirtschaft und der staatsferne, dem Standardkapitalismus verpflichtete Neoliberalismus der Gegenwart, immer weniger Berührungspunkte aufweisen.

Den Anhängern der Sozialen Marktwirtschaft kam diese neue Entwicklung freilich nicht geheuer vor. Nach dem Urteil Franz Böhms, inzwischen führendes Mitglied des Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, war eine „Delegation von Staatsaufgaben auf Träger einer rein privaten Selbstverwaltung ... mit dem geltenden Staats- und Wirtschaftsrecht nicht vereinbar und ganz gewiß nicht mit den Grundsätzen eines demokratischen Verfassungslebens in Übereinstimmung zu bringen“ (Beiratsgutachten vom 28./29. April 1951). Gerade dies trat nun ein: Die Lösung der dringendsten Aufgaben der Krisenbewältigung, das heißt die Befriedigung der amerikanischen Wünsche für die Rüstungsproduktion, aber auch die Überwindung der Energiekrise von 1950/51 und die „Investitionshilfe“ für die Grundstoffindustrien entsprang der Initiative der Spitzenverbände und wurde in Selbstverwaltung der Verbände und Gewerkschaften praktisch vollzogen. Die

durch diese Kooperationsbereitschaft ermöglichte Abwendung staatlicher Planung und Lenkung wahrte dem Bundeswirtschaftsminister zwar Gesicht und Amt, bedeutete in der Sache selbst aber gleichwohl den Bruch mit einer wichtigen Innovation im Konzept der Erhard'schen Marktwirtschaft. Wenngleich er jetzt nicht müde wurde, mit „einer an Sturheit grenzenden Beharrlichkeit das marktwirtschaftliche Prinzip unter allen Umständen zu erhalten – koste es was es wolle“ (Erhard, 1952/1962, 181), so hatte diese Marktwirtschaft ihren Charakter doch spürbar geändert.

Die Koreakrise hat die Renaissance der korporativen Marktwirtschaft in Westdeutschland beschleunigt. Sie war die Herausforderung, an der die noch jungen Spitzenverbände der Wirtschaft erneut ihre Wirksamkeit und Unentbehrlichkeit gegenüber den eigenen Mitgliedern und dem Staat erweisen konnten. Tatsächlich hat die Bundesrepublik Deutschland schon Anfang der fünfziger Jahre den Rahmen eines korporativen Systems der Interessenvermittlung und der Wirtschaftspolitik (wieder) ausgebildet und mit Erfolg eingesetzt. Vor dem Hintergrund der Koreakrise und ihren wirtschaftlichen Rückwirkungen auf Westdeutschland wird deutlich, dass es nicht erst Ludwig Erhards Nachfolgern gelungen ist, die Spitzenverbände der Wirtschaft und die Gewerkschaften an der Formulierung der Wirtschaftspolitik zu beteiligen, ihnen die Durchführung wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen in autonomer Selbstverwaltung zu überlassen und sie zur Lösung außerordentlicher Probleme von „nationaler“ Bedeutung in die Pflicht zu nehmen. Geist und Methoden der korporativen Marktwirtschaft, wie sie etwa bei der Sanierung des Kohlenbergbaus (Gründung der Ruhrkohle AG) erfolgreich waren oder die Grundlage einer über Jahre hinaus erfolgreichen stabilitätsorientierten Einkommenspolitik (Konzertierte Aktion) abgaben, wurden schon in der Frühphase der Bundesrepublik auf Probleme ähnlicher Größenordnung angewandt – wenn auch meist gegen den Willen des Bundeswirtschaftsministers. Franz Böhm, der von seinem ordoliberalen Standort aus besonders empfindlich auf die sich abzeichnende Rückkehr korporativer Spielregeln reagierte, hat in einem 1951 für Erhard erstellten Gutachten diese Tatsache erkannt und die weitere Entwicklung prognostiziert: „Wenn sich diese Entwicklung fortsetzen sollte, dann werden wir einen völlig anderen politischen und sozialen Aufbau erhalten als es derjenige ist, den unsere Verfassung vorsieht. Parlament, Parteien, kurz die ganze auf allgemeine Wahlen sich aufbauende Methode der Gesetzgebung und Verwaltung wird ersetzt durch einen sozusagen ständischen Aufbau des Gemeinwesens, bei dem die Willensbildung in die Hände berufsmäßig gegliederter Organisationen und ihrer Privatbürokratien in Konkurrenz mit der Regierungsbürokratie übergeht“ (Böhm, 1951). Eine „Planungsdiktatur“ gesellschaftlicher Großgruppen und Verbände oder die Rückkehr zu einem ständisch aufgebauten Gemeinwesen, wie sie Böhm in perhorreszierender Absicht an die Wand malte, ist nicht eingetreten. Dagegen lässt sich eine deutliche Rückverlagerung der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Exekutive auf berufsmäßig gegliederte Organisationen, Verbände und anderen „Privatbürokratien“ nicht übersehen. So schnell auch das behelfsmäßige System der Wirtschaftslenkung mit seinem unmittelbaren Anlass, der

Koreakrise, wieder aus dem deutschen Wirtschaftsleben verschwand, so nachhaltig wurden doch in dieser Zeit die praktischen und politischen Grundvoraussetzungen für eine durch Verbände koordinierte Marktwirtschaft und ein nationales Krisenmanagement im korporativen Rahmen dort wieder verankert.

### 3.2 Die Kartellgesetzgebung als „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft

Die Rückkehr zur „Herrschaft der Verbände“ (Theodor Eschenburg) machte es den Anhängern der Sozialen Marktwirtschaft nicht leichter, jenen ordnungspolitischen Rahmen zu errichten, den sie selbst das „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft nannten: die Kartellgesetzgebung. Die meisten deutschen Unternehmer begleiteten nämlich die Zerschlagung der Kartelle (Dekartellierung) nach 1945 mit Misstrauen und offener Kritik. Gerade weil Kartelle einst zur Abwehr von Wirtschaftskrisen gegründet worden waren und ihre Leistungsfähigkeit seitdem in ihren Augen immer wieder aufs Neue bewiesen hatten, wollten sie auf dieses bewährte Instrument unternehmerischer Solidarität in der Stunde der größten Not nicht verzichten. Dies umso mehr, als die Kartelle inzwischen weitgehend ihre bürokratische Schwerfälligkeit verloren hatten. Der Zusammenbruch am Ende des Zweiten Weltkriegs löste in den Verliererstaaten jene wirtschaftliche Sklerose auf, die sich über die Jahrzehnte auf den Märkten verfestigt hatte. Dadurch gewann Westdeutschland die Fähigkeit zur effizienten und innovativen Gestaltung seines sozialen Systems der Produktion zurück – und damit die Hoffnung auf wirtschaftliches Wachstum und technischen Fortschritt, die in den meisten Siegerstaaten weiter blockiert blieb. Einzelne Bestandteile des deutschen Produktionsregimes wie die Gewerkschaftsorganisation oder das wirtschaftliche Verbandswesen wurden so von ihren Schlacken befreit und die kooperativen Strukturen der deutschen Wirtschaft verschlankt. Dies gilt vor allem auch für das Kartellwesen, dessen bürokratische Schwerfälligkeit vor 1945 sprichwörtlich war. Paradoxerweise ging die Organisation der deutschen Wirtschaft aus dem Zusammenbruch des Jahres 1945 in vielerlei Hinsicht leichter und effizienter und dabei gleichzeitig nahezu unverändert hervor.

Die Forderung nach einem umfassenden Kartellverbot kam vor allem von Ludwig Erhard. Er hatte vor 1945 der kartellfernen Konsumgüterindustrie als Lobbyist gedient und war fest entschlossen, der „alten Kartellherrschaft“ ein Ende zu bereiten (Friedrich, 1949/1987, 101). Aber auch mit Unterstützung der Besatzungsmächte konnte er sich gegen die Front der Wirtschaftsverbände und der Kartellfreunde in der eigenen CDU/CSU-Fraktion nicht durchsetzen. Der erste Entwurf eines Kartellgesetzes, der das Verbotprinzip vorsah, scheiterte 1949 binnen weniger Wochen. Der zweite

Entwurf von 1950 erlebte sieben Fassungen, ehe er am Ende der Legislaturperiode in der Versenkung verschwand. Und auch der dritte Entwurf von 1954 schleppte sich bis Mitte 1957 durchs Parlament, ehe er Gesetz werden konnte.

Seine Gegner lehnten jede Kartellgesetzgebung ab oder wollten sie wenigstens auf das Missbrauchsprinzip beschränkt sehen. Sie behaupteten, die Wirtschaft Nachkriegsdeutschlands könne sich die „Reibungsverluste“ des Wettbewerbs nicht leisten. Nach dem Ende der Bewirtschaftung sahen sie in den Kartellen Ersatz für frühere Lenkungen des Staates. Ausgerechnet die Amerikaner bestärkten sie darin, als sie die Bundesregierung 1951 auf dem Höhepunkt der Koreakrise zwangen, industrielle Beschaffungskartelle im Interesse einer effizienteren „Verteidigung der Freien Welt“ hinzunehmen. Es waren aber nicht nur rüstungsnahen Großbetriebe und der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Obstruktion betrieben. Auch die von der Union regierten Bundesländer und ein großer Teil der CSU-Fraktion waren gegen das Gesetz. Die Bayern verlangten 1955, im Interesse ihrer mittelständischen Industrie Kartelle generell zuzulassen, solange diese nicht offen die Aufteilung von Märkten oder die Kontingentierung ihrer Erzeugnisse betrieben.

Am Ende stand ein Gesetz nach dem Muster von Radio Eriwan. Es verbot Kartelle zwar im Prinzip, ließ jedoch sehr viele Ausnahmen zu. Konditionen-, Rabatt-, Auslands-, Strukturkrisen-, Export- und Rationalisierungskartelle sowie die Preisbindung der zweiten Hand durchlöchernten das Verbotsprinzip wie einen Schweizer Käse. Kaum einer der 109 Paragraphen wurde nicht unverzüglich wieder eingeschränkt oder durch Ausnahmen unwirksam gemacht. Auch das im Gesetz vorgesehene Bundeskartellamt erwies sich als zahnlos. Erst zehn Jahre später begann es, sich mit drastischen Geldbußen Respekt zu verschaffen. Es blieb aber auch dann weitgehend machtlos, weil es den Gegnern der Kartellgesetzgebung gelungen war, das Verbotskriterium der „Marktbeherrschung“ äußerst restriktiv zu fassen. Es greift nur dann, wenn „ein Unternehmen für eine bestimmte Art von Waren oder gewerblichen Leistungen ohne Wettbewerb ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist“. Selbst diese abgespeckte Version des von Erhard zur Grundvoraussetzung der Sozialen Marktwirtschaft erhobenen Gesetzes verdankte ihr Zustandekommen der Gnade der Wirtschaftsverbände. Sie hatten inzwischen erkannt, dass die deutsche Wirtschaft vor dem Hintergrund des Wirtschaftswunders auch gut ohne formalisierte Kartelle auskam. Zumal das Gesetz die interessenpolitische Kooperation innerhalb der Branchen und die Praxis der Zusammenarbeit in exportorientierten Clustern oder anderen Formen regionaler Verbundwirtschaft gar nicht behinderte. Erst als die Europäische Gemeinschaft ihre restriktive Haltung gegenüber Kartellen auch in Deutschland durchsetzen konnte, wurde dem Bundeskartellamt der Rücken gestärkt. Seitdem stehen Kartelle endgültig im kriminellen Abseits der Marktwirtschaft, sofern sie nicht eine der zahlreichen Ausnahmeregelungen für sich in Anspruch nehmen können. Es sollte aber mehr als zwanzig Jahre

dauern, ehe das zentrale Programm der Sozialen Marktwirtschaft Realität geworden war – und dies gelang nicht einmal aus eigener Kraft.

### 3.3 Was ist „sozial“ an der Sozialen Marktwirtschaft?

Vom Begriff der Sozialen Marktwirtschaft gingen von Anfang an verwirrende Signale aus. Nur der innere Kern ihrer Anhängerschaft wusste, dass damit die Bindung der Marktwirtschaft an eine staatlich garantierte Ordnung des Wettbewerbs gemeint war. Landläufig wurde darunter etwas anderes verstanden: etwa ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik, eine glückliche Mischung von Marktwirtschaft und Sozialstaat, ein Kompromiss zwischen sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Freiheit. Kurz: der goldene Schnitt zwischen Risiko und Sicherheit. Die Dynamik des Wirtschaftswunders nährte den Mythos der Sozialen Marktwirtschaft, stellte aber auch gleichzeitig immer neue Ansprüche an ihre Fähigkeit, soziale Gerechtigkeit durchzusetzen. Die Realität der westdeutschen Gesellschaft sah freilich anders aus. Die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Ordnungspolitik klaffte gerade auf diesem Gebiet immer sichtbarer auseinander. Für Ludwig Erhard war das Ziel der sozialen Gerechtigkeit in der Marktwirtschaft immanent enthalten. Eine expansive, auf hohe Wachstumsraten ausgerichtete Wirtschaftspolitik bedeutete für ihn bei funktionierendem Wettbewerb zugleich gute und unmittelbar wirksame Sozialpolitik. Doch auch er musste einräumen, dass die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Preise und Gewinne einerseits und der Löhne andererseits zu einer „unerfreulichen sozialen Optik“ führte, der er allerdings eine „ökonomische gute Seite“ abgewann, weil sie seiner Ansicht nach die „Grundlage für den Wiederaufbau“ bildete (Erhard, 1957, 29). Im Klartext war dies nichts anderes als ein Eingeständnis der Ohnmacht, unter den Bedingungen der Rekonstruktionsperiode Soziale Marktwirtschaft in ihrer reinen Form zu praktizieren.

Tatsächlich diente die Eigenfinanzierung aus dem Cashflow – im Wesentlichen also aus verdienten Abschreibungen und Erträgen – in der Glanzzeit der Sozialen Marktwirtschaft mit steigender Tendenz als größte Finanzierungsquelle der Kapitalbildung der Unternehmen. Den Abschreibungen standen – wegen des ungewöhnlich günstigen Altersaufbaus des Anlagevermögens – nur zu einem Bruchteil effektive Abgänge veralteter Anlagen gegenüber. Das „Gesetz über die Eröffnungsbilanz in Deutscher Mark und Kapitalneufestsetzung“ vom August 1949 hatte es den Unternehmen freigestellt, ihr Betriebsvermögen hoch zu bewerten, was große Abschreibungsspielräume eröffnete, oder aber niedrig, was Vorteile bei der Veranschlagung zum Lastenausgleich versprach. In sicherer Antizipation des milden Charakters des Lastenausgleichs wählten die meisten Unternehmen einen hohen Wertansatz. Nicht zuletzt deshalb lag der Anteil der Eigenmittel an der Investitionsfinanzierung in den fünfziger Jahren viermal so

hoch wie in den „goldenen Zwanzigern“ der Weimarer Republik. Die traditionelle Rangfolge Kapitalmarkt, Staat, Selbstfinanzierung wurde auf den Kopf gestellt. Damit war ein zentraler Bereich des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, die Kapitalbildung, rationaler Lenkung durch Markt oder Staat weitgehend entzogen.

Eine der Ursachen der ungewöhnlich hohen Selbstfinanzierungsquote lag in der Aufhebung der Preisbindung, die nach 1948 schrittweise für alle Unternehmen gekommen war. Der tendenzielle Nachfrageüberhang schuf verkäuferfreundliche Märkte, die hohe Gewinne im konsumnahen Bereich möglich machten. Die Steuergesetzgebung tat ein Übriges, um die Eigenfinanzierung von Investitionen auf Kosten des Fiskus zu fördern. Die Selbstfinanzierung wurde durch steuerliche Vorteile zusätzlich prämiert. Die Besatzungsmächte hatten hohe Steuersätze verordnet, die nur deshalb nicht konfiskatorisch wirkten, weil die deutsche Seite erstmals für Ersatzbeschaffungen ausgeschiedener Wirtschaftsgüter degressive Abschreibungsmodelle erlaubte. Diese und eine große Zahl weiterer Steuervergünstigungen waren ihrer Wirkung nach erhebliche Subventionen für den Wiederaufbau des privaten Produktivvermögens. Der Fiskus finanzierte damit private Investitionsfonds, deren Verwendung er nicht beeinflussen konnte und deren vermögenspolitische Wirkung die später als ungerecht empfundene Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland präformierte. Kapitallenkung durch Marktwettbewerb bedeutete dies gerade nicht. Der Anteil des Kapitalmarkts an der Finanzierung der Netto-Anlageinvestitionen ging weiter zurück, während die Konzentration des Produktivvermögens zunahm.

## Zweite Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Bismarck

### 4.1 Die Renaissance des Sozialstaates

Zuerst zeigten sich die Widersprüche zwischen Anspruch und Realität der Sozialen Marktwirtschaft in der Altersarmut, die vor allem die Sozialrentner bedrohte. Während die Löhne der Dynamik des Wirtschaftswunders wenigstens in einem gewissen Abstand folgen konnten, traten die Renten auf der Stelle. Mitte der fünfziger Jahre schien eine Reform der Altersversicherung deshalb unumgänglich. In der Grundsatzdebatte, die nun einsetzte, nahmen die Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft eine kritische Position zur Reformierbarkeit des Bismarck'schen Sozialstaates ein. Sie erkannten zwar das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes an, interpretierten es aber auf ihre Weise. Soziale Marktwirtschaft sollte nicht „sozial“ im Sinne einer umverteilenden Korrektur von Marktversagen sein, sondern „sozial“ als Folge einer ebenso funktionsfähigen wie gerechten Wettbewerbsordnung. Auch die Vorstellung, der Sozialstaat habe das menschliche Vermögen (human capital), das im „Faktor Arbeit“ steckte, für das soziale System der Produktion verfügbar zu halten, war den Reformliberalen fremd. Soziale Marktwirtschaft sollte weniger „sozial“ sein als der soziale Interventionsstaat der zwanziger Jahre, aber doch „sozialer“ als der klassische Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts.

Auch die Soziale Marktwirtschaft Ludwig Erhards enthielt die Verheißung von materieller Sicherheit, wie sie in dem Slogan „Wohlstand für alle“ ihren prägnantesten Ausdruck fand. Ausbau und Verbesserung des Repertoires der Sozialpolitik gehörten gleichwohl nicht zu ihren vorrangigen Zielen. Die Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft suchten deren soziale Komponente über den Markt und über staatliche Ordnungspolitik zu erweitern, aber gerade nicht über die Instrumentarien des Interventionsstaates oder über korporative Selbstverwaltungskörperschaften nach Art der Bismarck'schen Sozialversicherung. Idealerweise sollte Sozialpolitik unter diesen Bedingungen sogar völlig entbehrlich werden. Soweit und solange sie dennoch notwendig war, sollte sie sich wenigstens nicht solcher Interventionen bedienen, deren Richtung und Wirkungen vom Marktausgleich wegführten.

Mit den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft konform erschienen deshalb vor allem solche Maßnahmen, welche die Bildung von Eigentum in Form von Wohnungen, Aktien oder selbstständigen wirtschaftlichen Existenzen förderten. Der Erwerb von „Sozialvermögen“ im Rahmen einer Pflichtversicherung des Bismarck'schen Typs zählte dazu jedenfalls nicht. Und doch sollten sich gerade die Anrechte auf Altersversorgung, sei es aus der gesetzlichen Rentenversicherung, aus der Beamtenversorgung oder aus Betriebsrenten sowie weitere Ansprüche an den Sozialstaat, die unter die Verfassungsgarantie des

Privateigentums fallen, unter der Ägide der Sozialen Marktwirtschaft bis zum Jahr 2005 auf die ungeheuerliche Summe von 7.000 Milliarden Euro akkumulieren.

„Vermögensbildung für alle“ gehörte also durchaus zu den Ansprüchen, denen die Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft eine zentrale Bedeutung für die Stabilität der Wirtschafts- und Sozialordnung zumaßen. Sie bildete aus ihrer Perspektive auch die Basis jeder marktwirtschaftlich organisierten Altersvorsorge. Bei aller vermögenspolitischen Rhetorik blieben aber schon in den fünfziger Jahren die Erträge aus dem Sozialvermögen – so unzulänglich sie auch vor 1958 noch waren – wichtiger für die Altersversorgung der Arbeitnehmer als die Einkünfte aus Produktivvermögen und aus anderen Vermögensarten, die in der personellen Streuung der Vermögensverteilung (Querverteilung) eine Rolle spielten. Sie waren außerdem relativ gleichmäßig unter den Anspruchsberechtigten verteilt und belasteten jeden der Versicherungspflicht unterliegenden Arbeitnehmer seit 1949 lediglich mit 10 Prozent (ab 1957 dann 14 Prozent) seines monatlichen Bruttoeinkommens für die Altersversicherung. Kein Wunder also, dass sich die Vorstellungen der westdeutschen Volksparteien schließlich eher auf die Modernisierung des Bismarck'schen Systems als auf die Privatisierung der Altersvorsorge konzentrierten, wie sie von liberaler Seite vorgeschlagen wurde. Das Modell, auf das sich eine breite Bundestagsmehrheit schließlich einigte, war der Favorit Konrad Adenauers und entsprach den Vorstellungen der katholischen Soziallehre (Schreiber-Plan). Es folgte im Wesentlichen der Idee, die Dynamik der Lohnentwicklung mit zeitlicher Verzögerung an die Rentner weiterzugeben. Eine solche Dynamisierung der Rente musste die Attraktivität der Sozialversicherung deutlich verbessern.

Die Vorschläge einer großen Koalition der Sozialpolitiker stießen auf den entschiedenen Widerstand des Finanz- und des Wirtschaftsministers, der Banken und Versicherungen und der Arbeitgeberverbände. Neben der Gefahr der Inflation wurden vor allem ordnungspolitische Prinzipien beschworen. Ludwig Erhards Kritik zielte darauf ab, die Vereinbarkeit der Reform mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft infrage zu stellen. Er fürchtete eine „seelenlos mechanisierte Gesellschaft“, an deren Ende der „soziale Untertan“ stehen würde (Erhard, 1957, 260 ff.). Eine lohnbezogene Produktivitätsrente könnte „konjunktur- und währungspolitisch nur so lange ungefährlich“ sein, als von den Lohnbewegungen selbst keine währungs- und konjunkturpolitischen Störungen ausgingen. Eine zu enge Bindung an die Löhne drohte aber nach seiner Auffassung „notwendigerweise zu einer Verringerung des Widerstandes gegenüber objektiv überhöhten gewerkschaftlichen Forderungen bei Tarifverhandlungen“ zu führen. Hier lag für ihn die „fast zerstörende Wirkung einer dynamischen Rente“ (Erhard, 1957, 269 ff.).

Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU) befürchtete neben Milliarden-Mehrausgaben des Bundes vor allem Gefahren für die Geldwertstabilität und wurde darin von der

ganzen Autorität der Deutschen Bundesbank unterstützt. Auch in den Augen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium barg die Dynamisierung „eine ungeheuerere Gefahr“, wenn es der Wirtschaftspolitik nicht gelänge, jedermann uneingeschränkt klarzumachen, dass die schleichende Inflation nicht hingenommen werde. Die Spitzenverbände der Wirtschaft, angeführt vom BDI und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), argwöhnten gar, mit der Dynamisierung käme es zu einer lohnpolitischen Interessengemeinschaft der Rentner mit den Arbeitnehmern und damit zu einer gefährlichen Verschiebung des tarifpolitischen Kräftegleichgewichts zugunsten einer von den Gewerkschaften seit 1954 nachhaltig geforderten „expansiven Lohnpolitik“.

Sieht man von diesem tarifpolitischen Argument einmal ab, so spielten wirtschaftliche Faktoren in der Debatte um die Rentenreform aber ebenso wenig die Hauptrolle wie demografische. Ordnungspolitische Prinzipien und ethische Kategorien wie Individualität, Würde, Solidarität und Pflicht liefen dem Kalkül von kurz- und langfristigen, einzel- und volkswirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen, in deren Koordinaten sich der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik einordnen lässt, eindeutig den Rang ab. Einer der prominentesten Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft, der Nationalökonom Wilhelm Röpke, sah in der „staatlich organisierten Massenfürsorge“ beispielsweise „die Prothese einer durch Proletarismus verkrüppelten und durch Vermassung zerkrümelten Gesellschaft“ (FAZ vom 25. Februar 1956). Sozialpolitik wurde letztlich nicht als eine Teilfunktion des wirtschaftlichen Systems gesehen, sondern im Wesentlichen als Verteilungspolitik verstanden, die tief in die Ordnung der Gesellschaft eingriff. Diese Vorstellung wendete sich aber umso mehr auch gegen Erhard, als es nicht gelang, innerhalb des konzeptionellen Rahmens der Sozialen Marktwirtschaft in den fünfziger Jahren zu befriedigenden Ergebnissen der Einkommens- und Vermögensverteilung zu gelangen. An der Beliebtheit der Sozialen Marktwirtschaft änderte die Niederlage in der Schlacht um die Dynamisierung der Rente nichts, wohl aber an der inhaltlichen Ausfüllung des Epithetons „sozial“. Es wurde nun auch von ihren Anhängern immer mehr mit Sozialstaatlichkeit gleichgesetzt. An den Grundlinien der neuen „alten“ Sozialordnung änderte sich in den sechziger Jahren wenig. Zwar kam 1961 mit dem Bundessozialhilfegesetz ein wohlfahrtsstaatliches Element hinzu, doch wirkte sich dies bis zur Mitte des Jahrzehnts kaum auf die Höhe der Sozialleistungsquote aus. Soziale Marktwirtschaft ging in Westdeutschland erst nach dem Ende der Ära Erhard jene Verbindung von Marktwirtschaft und staatlicher Sozialpolitik ein, für die sie seitdem beispielhaft steht.

## 4.2 Sozialstaat statt Volkskapitalismus

Ende der fünfziger Jahre öffnete sich eine zweite Front, an der die Soziale Marktwirtschaft ihre „soziale“ Gestaltungskraft beweisen musste. Theoretisch hätte eine konsequente Ordnungspolitik zur allmählichen Angleichung der Einkommens- und Vermögensverteilung führen müssen, was sie doch angetreten, durch Wettbewerbspolitik jede Art von Monopolgewinn zu verhindern. Dass in den fünfziger Jahren gerade das Gegenteil eingetreten war, konnte freilich jeder mit Händen greifen. Die Einkommens- und Vermögensverteilung entwickelte sich immer mehr in Richtung Ungleichheit. Dies galt besonders für das Produktivvermögen. Wissenschaftliche Studien bestätigten diesen weit verbreiteten Eindruck (Krelle et al., 1968). Danach verfügten 1960 1,7 Prozent aller Haushalte über 70 Prozent des Produktivvermögens (und über 35 Prozent des Gesamtvermögens). Auf derselben Grundlage geschätzt, verstärkte sich dieses Konzentrationsmaß noch bis 1966, sodass nunmehr auf denselben Personenkreis über 74 Prozent des Produktivvermögens entfielen. Die Verteilung des Produktivvermögens musste gerade auch für die Soziale Marktwirtschaft eine strategische Kennziffer sein, weil es dabei nicht nur um eine Einkommensquelle unter vielen geht. Das Produktivvermögen repräsentiert auch in der Marktwirtschaft politische Macht, weil es mit der Verfügungsgewalt über den Produktionsapparat verknüpft ist.

So waren es nicht nur sozialpolitische Überlegungen, sondern auch die mit der Ungleichheit verbundene Machtkonzentration, die schon in den fünfziger Jahren wachsende Kritik provozierten. Die Überlegungen, wie eine breitere Vermögensstreuung erreicht werden könnte, zielten nicht auf die Umverteilung des bestehenden, sondern vielmehr auf die Korrektur der Verteilung des künftigen Vermögenszuwachses. 1953 wurden allzu exzessive Möglichkeiten der Selbstfinanzierung eingeschränkt, indem entsprechende Steuervorteile zurückgenommen wurden. Gleichzeitig förderte das Wohnungsbauprämiengesetz (1952) das Bausparen. 1959 kam das Prämiensparen hinzu, das staatliche Zusatzprämien zwischen 20 Prozent und 30 Prozent beziehungsweise 42 Prozent für langfristige Einlagen vorsah. Die Einführung der „Kleinaktien“ im Aktiengesetz von 1965 – auf die die Bedingungen des Sparprämiengesetzes analog angewandt wurden –, die Belegschaftsaktien (seit 1960) und die Ausgabe von Volksaktien sollten die Anlageform der Beteiligung an Kapitalgesellschaften beim Publikum popularisieren und damit eine breitere Streuung des Produktivvermögens bewirken. Auch auf die Förderung des Eigenheimbaus zielte eine ganze Reihe von Maßnahmen ab. Diese begünstigten aber vor allem die Bezieher hoher Einkommen, da sie zumeist an Steuermerkmale anknüpften. Als dann die öffentliche Diskussion über die Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand anhub, wurde schließlich 1961 das Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung für Arbeitnehmer verabschiedet. Bestimmte Leistungen der Arbeitgeber waren nun, sofern sie 312 DM pro Jahr nicht überstiegen und langfristig angelegt wurden, geringer besteuert und von Sozialversicherungsabgaben befreit.

Das zweite Vermögensbildungsgesetz, das im April 1965 in Kraft trat, erweiterte diese Maßnahmen. Es sah nunmehr völlige Steuerbefreiung vor, erstreckte sich auch auf tarifvertraglich vereinbarte Leistungen und schloss die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes ein. Dennoch blieb seine Wirkung schwach.

Die hohe Konzentration des Produktivkapitals stand auch für den Misserfolg der Bemühungen, durch die Propagierung des „Volkskapitalismus“ das Eigentum an den Produktionsmitteln weiter zu streuen, um damit das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft auf eine breitere materielle Grundlage zu stellen. Zahlreiche Privatisierungsaktionen von Industriebesitz des Bundes (Preussag, Volkswagen, VEBA), die seit Ende der fünfziger Jahre diesem Ziel dienen sollten, blieben ohne große Wirkung. Die Kursentwicklung der ausgegebenen Aktien erfüllte nicht die hochgespannten Erwartungen, die das breite Publikum an sie knüpfte. Die „Aktienkultur“ blieb unterentwickelt. Die hohe Konzentration des Produktivkapitals belegt auch die geringe Umverteilungswirkung des Lastenausgleichs. Da andererseits die Steuergesetzgebung seit der Währungsreform – das DM-Eröffnungsbilanzgesetz und das Investitionshilfegesetz von 1952 sind dafür ganz prägnante Beispiele – die Kapitalbildung stark gefördert und prämiert hat, ist die Annahme berechtigt, dass gerade in den fünfziger Jahren die ursprüngliche Ungleichverteilung des Vermögens noch kräftig verstärkt worden ist. Diese Politik trug zweifellos der Tatsache Rechnung, dass angesichts des Nachholbedarfs der Bevölkerung beim Konsum mit freiwilliger Ersparnis im notwendigen Ausmaß nicht zu rechnen war. Auf die eine oder andere Weise musste daher auch zwangssparendes Publikum zur Finanzierung der Wiederaufbauinvestitionen beitragen. Nicht notwendig war jedoch, dass die Eigentumstitel an dem neu geschaffenen Sachvermögen einseitig den Alteigentümern des Produktivkapitals zuflossen.

Die Praxis der Sozialen Marktwirtschaft lässt sich demnach in der Ära Erhard nach zwei grundverschiedenen Zeiträumen unterscheiden. Sie ist als Strategie zur Durchsetzung der Marktwirtschaft sehr erfolgreich gewesen. Dieser Prozess war 1949 abgeschlossen und wurde in der Koreakrise 1951 noch einmal herausgefordert und deutlich modifiziert. Im Vergleich dazu zeichnet sich danach das Bild dessen, was als Soziale Marktwirtschaft unverwechselbar die fünfziger Jahre prägte, weit weniger klar ab. In ihrem Kernbereich ist es ihr einerseits in jahrelangen Auseinandersetzungen gelungen, das Prinzip der Wettbewerbskontrolle in die westdeutsche Wirtschaft einzuführen. Dafür musste sie andererseits ihre Ambitionen aufgeben, durch funktionsfähigen Wettbewerb den Sozialstaat weitgehend obsolet zu machen. Nach der Rentenreform bedeutete Soziale Marktwirtschaft – wie schon nach der Koreakrise – etwas anderes als im ursprünglichen Konzept vorgesehen war. Nimmt man Ludwig Erhards Position in wichtigen politischen Auseinandersetzungen und Weichenstellungen dieser Zeit zum Maßstab, fällt die Analyse ihrer praktischen Wirksamkeit jenseits der ihr zugeschriebenen hohen Wachstumsraten ernüchternd aus. Zu diesen Entscheidungen zählten

zweifellos die Grundsatzentscheidung zur europäischen Integration, aber auch so wichtige Fragen wie die Rüstungswirtschaft, die Weiterentwicklung des Sozialstaates und die wirtschaftspolitische Gestaltung des Strukturwandels. Obwohl sich die Praxis der Sozialen Marktwirtschaft dabei keineswegs auf die Arbeit am ordnungspolitischen Rahmen beschränkte (Löffler, 2002), bestimmten im politischen Alltag vor allem Lenkungs- und Handlungslücken ihr Erscheinungsbild.

## Dritte Wandlung: Soziale Marktwirtschaft à la Keynes

### 5.1 Die Globalsteuerung des Marktes

Am Ende der langen fünfziger Jahre waren es zunächst die Konjunktur- und die Wachstumspolitik, die zusammen mit der Interessenpolitik die Schauplätze eines dritten Wandlungsprozesses der Sozialen Marktwirtschaft bildeten. Nahezu alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte beklagten die wirtschaftspolitische Lenkungslücke, die eine Soziale Marktwirtschaft Erhard'scher Prägung aufreißen ließ. Da lag es nahe, auf jenes alternative Angebot keynesianischer Globalsteuerung zurückzugreifen, das in Deutschland seit den fünfziger Jahren vergebens auf seine Realisierungschance gewartet hatte.

Unter der Ägide von Karl Schiller, des Wirtschaftsministers der großen Koalition, hatte sich das keynesianische Instrumentarium hier zu einem fein ausdifferenzierten und weit über die engere Konjunkturpolitik hinausreichenden System wirtschaftlicher Hebel entwickelt, das gleichermaßen die Ziele wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität anstrebte. Das bestehende soziale System der Produktion, das schon die programmatische Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft praktisch unverändert überstanden hatte, wurde nicht infrage gestellt, sondern im Gegenteil weiter ausgebaut und bestärkt. Überraschenderweise sah Schiller in seiner neuen Wirtschaftspolitik keinen Bruch mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft – vielmehr die „Synthese von Freiburger Imperativ und Keynesianischer Botschaft“ (Schiller, 1966, 21). Bekennende Liberale wie sein Staatssekretär Otto Schlecht meinten sogar, in ihr ein weiteres „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft zu erkennen – neben dem Kartellgesetz als ordnungspolitisches nun das Stabilitätsgesetz als prozesspolitisches Grundgesetz (Schlecht, 1968, 4).

Das Stabilitätsgesetz von 1967 und später noch einige Verfassungsänderungen verpflichteten die Exekutive zur antizyklischen Intervention in den Wirtschaftskreislauf und schufen in der mittelfristigen Finanzplanung die Voraussetzung, um gleichzeitig angemessenes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und eine ausgeglichene Zahlungsbilanz zu erreichen. Das Ziel einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung wurde nicht eigens erwähnt. Mit der Einrichtung der Konzertierten Aktion griff der Wirtschaftsminister einen Vorschlag des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) aus dem Jahre 1965 auf, der zunächst am ideologisch begründeten Widerstand der Regierung Erhard gescheitert war. Als die neue Regierung der Großen Koalition im Februar 1967 die Anregung aufgriff, stand noch das

Problem der Geldwertstabilität ganz oben auf der Tagesordnung. Die Runde forderte die Tarifvertragsparteien auf, die Lohnpolitik an gesamtwirtschaftlichen Größen zu orientieren und die Tariflöhne nicht so stark zu erhöhen, wie es die Marktlage zwar situativ zulassen mochte, dabei aber gesamtwirtschaftliche Erfordernisse verletzte. In gewisser Weise entsprach die Konzertierte Aktion damit durchaus einem aufgeklärten Konzept von marktgerechter Intervention, wie es die ursprüngliche Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft vorsah. Sie verlagerte lediglich die Verantwortung vom Staat auf die Korporationen, das heißt im Wesentlichen auf die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften, deren Weisheit die Pioniere der Ordnungspolitik in den dreißiger Jahren misstraut hatten. Sie sollten erneut Recht behalten. Es dauerte keine zehn Jahre, bis die Konzertierte Aktion am Ende war.

Der neue Kurs in der Wirtschaftspolitik war ambitiös und strebte nach einer hohen Qualität der Planbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung und der vernunftgesteuerten Kooperation freier Akteure. Die Rechnung ist nicht aufgegangen. Nach dem Ende der Rekonstruktionsperiode, als die besonderen Wachstumsbedingungen der Nachkriegszeit ausgelaufen waren, ließen sich weitere Produktivitätsreserven auch nicht durch einen in konzertierter Aktion und in sozialer Symmetrie am runden Tisch inszenierten Wachstumskonsens aller gesellschaftlichen Kräfte mobilisieren. Schon wenige Jahre nach ihrem Einzug war die Kraft der „Keynesianischen Revolution“ gebrochen. Ihre Hinterlassenschaft wurde stillschweigend in die Kulissen der westdeutschen Wirtschaftsordnung geschoben, wo sie seitdem ein Schattendasein fristet. Lediglich die Regelung von Artikel 115 GG, die der Bundesregierung seit Mai 1969 „zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ höhere Kreditaufnahmen als Investitionsausgaben erlaubt, dient bis heute als willkommene – wenn auch zweckfremdete – Ausnahmeregelung für höhere Staatsverschuldung.

Die „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ hatte längst andere Ursachen als die den Verfassungsänderungen und dem Stabilitätsgesetz zugrunde liegende „keynesianische Situation“ einer von der Nachfrageseite ausgehenden konjunkturellen Schwäche, die durch kompensatorische Finanzpolitik des Staates überwunden werden könnte. Das Leitbild erfolgreicher Interessenpolitik in der Ära Schiller und Schmidt folgte nicht dem Paradigma des Konflikts und dessen streitiger Lösung, sondern setzte auf Konsens und Kooperation zwischen den Verbänden, wobei die Aufgabe der Moderation ganz selbstverständlich der Politik zufiel. Wenn in den siebziger Jahren gerade im Ausland anerkennend vom „Modell Deutschland“ die Rede war, ging es nicht zuletzt auch um die Verheißung von sozialem Ausgleich und politischer Stabilität, die diesem Modus der Interessenpolitik eigen schien. Solange es gelang, an die kollektive Vernunft der Akteure zu appellieren und die Interessengegensätze im Konsens zu überbrücken, bewies die korporative Marktwirtschaft ihre Überlegenheit. Ihre Grenzen lassen sich nach den historischen Erfahrungen mit der Weltwirtschaftskrise der frühen

dreißiger Jahre, welche die Skepsis der Väter der Sozialen Marktwirtschaft gegen die Globalsteuerung einst genährt hatten, freilich ebenso klar erkennen.

## 5.2 Erhards neue Kleider

Die wirtschaftspolitische Rhetorik des Machtwechsels von 1982 orientierte sich eher an der Vergangenheit. Zurück zur Sozialen Marktwirtschaft der Ära Erhard lautete das Credo der neuen christlich-liberalen Regierung Kohl, dorthin, wo Ende der sechziger Jahre der Pfad der ordnungspolitischen Tugend verlassen wurde. Die offensichtliche Ohnmacht staatlicher Wirtschaftspolitik vor den wachsenden Problemen des Arbeitsmarktes ließ liberale Rezepte seit den achtziger Jahren erneut attraktiv erscheinen. Nicht Nachfragemanagement, sondern Angebotspolitik sollte die Vollbeschäftigung herbeiführen. Die neue Wirtschaftspolitik steckte sich scheinbar bescheidene Ziele. Sie wollte eine Reputation mittelfristiger Stetigkeit aufbauen, Verlässlichkeit signalisieren, die öffentlichen Finanzen konsolidieren, vor allem aber die Marktkräfte stärken und sich auch weitgehend auf sie verlassen. Mit einer Rückkehr zu den spezifischen Stärken der Sozialen Marktwirtschaft hatten diese Ziele wenig zu tun. Sie folgte vielmehr einem internationalen Trend, der sich seit dem Ende der siebziger Jahre als „Reaganomics“ in den USA, als „Thatcherism“ in Großbritannien und im Frankreich Mitterands seit 1983 als „politique de rigueur“ durchsetzte. Der Staat schien bereit – in Deutschland freilich weniger als in den Ländern mit angelsächsisch geprägter Wirtschaftsauffassung –, sich auf die Garantie stabiler monetärer Verhältnisse und günstiger Rahmenbedingungen für Investoren zu beschränken, im Übrigen aber die Verantwortung für die Resultate wirtschaftlichen Handelns wieder an die Wirtschaft zurückzugeben.

Während die Bundesregierung für sich kein ausgeprägtes neues System der Wirtschaftspolitik entwickelte und auch der SVR nicht über sehr allgemeine Vorstellungen von Angebotspolitik hinauskam, übernahm die Bundesbank entschiedener und länger als andere Zentralbanken den Anspruch der monetaristischen Lehre, mithilfe mittelfristiger Geldmengenziele die Geldversorgung der Wirtschaft zu verstetigen. Hier trafen neue theoretische Überlegungen auf seit langem gehegte praktische Verhaltensweisen und fielen deshalb auf besonders fruchtbaren Grund. Die Bundesregierung arbeitete über die vermeintliche „Wende“ von 1982 hinweg mit einem policy mix und versuchte, die wirtschaftliche Entwicklung nach wie vor über den Haushalt zu steuern. Es versteht sich von selbst, dass auch dieser wirtschaftspolitisch wenig profilierte Kurs unter der Flagge der Sozialen Marktwirtschaft segelte, obwohl in der Praxis wenig dafür sprach. Otto Graf Lambsdorff, der Erhards neue Kleider von 1977 bis 1984 mit Würde trug, ist sicher ein unverfänglicher Zeuge, wenn er im Rückblick die „dunklen Flecken“ seiner „ordnungspolitischen Bilanz“ als Bundeswirtschaftsminister kritisch einräumte. Statt weniger Subventionen gab es mehr: für die Landwirtschaft, für den Kohlenbergbau, für

die Werften und für Forschungsvorhaben, die wahrscheinlich auch ohne die Hilfe des Steuerzahlers betrieben worden wären. Auch die Sozialausgaben legten weiter kräftig zu: bei den Ausbildungshilfen, beim Kindergeld, bei der Sozialhilfe, beim Arbeitslosengeld, bei der beruflichen Bildung und bei der Rentenberechnung für Mütter. Ein staatliches Erziehungsgeld wurde eingeführt. Gegen die Deregulierung des sozialen Systems der Produktion wehrten sich Gewerkschaften und Arbeitgeber gleichermaßen erbittert (Lambsdorff, 1987, 91 f.). Auch für Lambsdorff waren dies „alles höchst ehrenwerte Dinge“. Unter denen, die Ludwig Erhards neue Kleider auftrugen, gehört er aber zu den wenigen, die wussten, dass „diese Dinge“ mit Sozialer Marktwirtschaft nichts zu tun hatten.

Die westdeutsche Wirtschaft profitierte allerdings seit 1983 von der konjunkturellen Erholung der Weltwirtschaft, die von den USA und Japan ausging. Die Inlandsnachfrage belebte sich ebenso wenig wie sich die Impulse auswirkten, die der europäische Binnenmarkt aussandte. Vor allem aber blieb ein anhaltender und umfassender Investitionsprozess aus, wie ihn eine angebotspolitische Prognose erwartet hätte – der Wachstumspfad wurde paradoxerweise von der Auslandsnachfrage bestimmt. Nicht einmal der größte Triumph der Sozialen Marktwirtschaft, die Vereinigung der deutschen Staaten, sorgte für neue und nachhaltige Impulse. So sehr die wirtschaftliche Entwicklung, die sich unter ihrem Namen im Westen vollzog, magnetische Wirkungen auf den Osten ausgeübt hatte, so wenig war sie nun in der Lage, ein zweites Wirtschaftswunder auszulösen. Der Mythos blieb aber stark genug, um die Menschen in Ost und West zu überzeugen, dass sich der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegszeit wiederholen und die Vereinigung im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft Kräfte freimachen würde, die ein kleinliches Feilschen um den Umtauschkurs obsolet erscheinen ließ. Im Bewusstsein der meisten DDR-Bürger galt nun der Tag der Währungs- und Wirtschaftsunion mit dem Westen am 1. Juli 1990 als Ausgangspunkt einer neuen Ära – und nicht erst das Vereinigungsfest vom 2. Oktober. Die Bonner Regierung hat diese Sichtweise bestärkt, indem sie – nicht selten unter Anspielung auf die Wirtschaftsreform von 1948 – in der Sozialen Marktwirtschaft eine von beiden Seiten akzeptierte Ideologie sah, mit der sich die materiellen Grundlagen des Einheitswillens der Deutschen festigen ließen. Diese Projektion westlicher Erfahrungen auf die neuen Bundesländer trug dazu bei, den heillosen Zustand der DDR-Wirtschaft vergessen zu machen: ihre hoffnungslose Überschuldung, die Überalterung ihres Kapitalstocks und die sträfliche Vernachlässigung ihres innovativen Potenzials.

Auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nahm die neue Wirtschaftspolitik ebenfalls keinen großen Einfluss. Ihre Quote ging leicht zurück, um in den neunziger Jahren erneut auf ein höheres Niveau zu steigen. Das zyklische Muster der Arbeitslosigkeit blieb bis in die Gegenwart erhalten. Wichtiger aber ist der linear steigende Trend des Arbeitslosensockels. Dieser lag (jeweils in den alten Bundesländern und auf dem Höhepunkt

der Konjunktur) Anfang der siebziger Jahre bei 150.000 Personen (1970), stieg bis 1980 auf 800.000, verharrte 1991 kurz bei 1,7 Millionen und stagniert seit Anfang des 21. Jahrhunderts bei 2,5 Millionen (2001/2007) und 2,2 Millionen Arbeitslosen (2008). Auf ganz Deutschland bezogen sind dies drei Millionen Arbeitslose, die auch in der Hochkonjunktur nicht vermittelbar sind. Damit ist nicht nur eine ernste soziale Frage beschrieben, sondern auch ein untrüglicher Indikator für ein fundamentales wirtschaftliches Problem identifiziert. Ganz offenbar gelingt es dem sozialen System der Produktion nicht mehr vollständig, seine potenziell wertvollste Ressource, das menschliche Vermögen, produktiv einzusetzen.

## Wozu noch Soziale Marktwirtschaft?

Die eingangs gestellte Frage kann also wie folgt beantwortet werden. „Soziale Marktwirtschaft“ ist im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik zum Synonym für die jeweils herrschende Wirtschaftspolitik geworden. Sie verdankte ihr hohes Ansehen in erster Linie dem Erfolg dieser Politik, den die Bevölkerung an den für sie erfahrbaren Leistungen der Wirtschaft gemessen hat. In diesem Vergleich scheidet die wirtschaftliche Entwicklung heute im subjektiven Bewusstsein vieler Menschen deutlich schwächer ab als in der Wirtschaftswunderzeit. Was kann nun der Wirtschaftshistoriker den Befürwortern der Sozialen Marktwirtschaft raten, um das Misstrauen der Bevölkerung zu überwinden? Zurück zu ihren ursprünglichen Positionen zu gehen, wäre naheliegend – zumal die Ausgangslage gewisse Parallelen zu heute aufweist. Dies heißt aber nicht, konkrete Rezepte einfach zu übernehmen. Gerade in Deutschland bieten weder die dreißiger noch die fünfziger Jahre dafür geeignete Maßstäbe. Soziale Marktwirtschaft muss sich an der Lösung gegenwärtiger Probleme bewähren. Allerdings bringt sie dazu gute Voraussetzungen mit. Als Antwort auf die Krise der Weltwirtschaft konzipiert, hat sie die Lösung ähnlicher Probleme im Blick, wie sie sich auch heute stellen. Neue Formeln lassen sich aus den Prinzipien des ordnungspolitischen Ansatzes ableiten. Bei aller Flexibilität des deutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft bleiben ihm doch drei Besonderheiten erhalten, die es aus der Beliebigkeit rasch wechselnder Moden in der Wirtschaftspolitik herausheben.

- Es nutzt wie keine andere Doktrin die Symbiose zwischen Markt und Staat, um den Wettbewerb funktionsfähig zu machen.
- Es unterstützt eine Strategie der produktiven Ordnungspolitik, die der Erfahrung Rechnung trägt, dass die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion in nachindustrieller Zeit nicht ohne den Staat als wichtigen immateriellen Produktionsfaktor zu stabilisieren ist. Gleichzeitig sorgt es dafür, dass wachsende Staatsaufgaben nicht zwangsläufig auch steigende Staatsausgaben bedeuten.
- Es korrespondiert weitgehend mit den Anforderungen, die das soziale System der Produktion in Deutschland an seine wirtschaftspolitischen Akteure stellt.

Der Gegensatz von Staat und Markt, von Regulation und Deregulation, als dichotomischer Kampf im Wettbewerb um die effizienteste Lenkungsmethode lässt sich weder aus wirtschaftstheoretischer noch aus wirtschaftshistorischer Perspektive rechtfertigen. Zwischen Markt und Staat besteht in Wirklichkeit ebenso wenig ein funktionaler Gegensatz wie zwischen Markt und Unternehmen. Letztere legitimieren ihre Existenz – wie der Nobelpreisträger für Ökonomie des Jahres 1991, Ronald H. Coase, schon 1937 gezeigt hat (Coase, 1990) – dadurch, dass sie durch Internalisierung von privaten Verfügungsrechten über Eigentum, Vertragssicherheit und Vertrauensbildung dazu beitragen, die Kosten der Marktnutzung (Transaktionskosten) und des engeren Produk-

tionsprozesses (Produktionskosten) zu senken und damit wirtschaftliche Bedürfnisse zu niedrigeren Kosten befriedigen, als dies ohne sie „auf dem Markt“ möglich wäre. Mit staatlicher Wirtschaftspolitik verhält es sich nicht anders. Sie konzipiert und implementiert Regeln und Normen, denen sich die Mehrheit der Wirtschaftssubjekte freiwillig unterwirft, um ihr Handeln kalkulierbarer, sicherer und kostengünstiger zu gestalten, als dies Märkte ohne die Mitwirkung des Staates leisten könnten. Der unverzichtbare Kern jeder Wirtschaftspolitik liegt aus dieser Perspektive in der Ordnungspolitik, also in der Gestaltung des institutionellen Rahmens, und nicht in der Prozesspolitik, das heißt in Eingriffen in den wirtschaftlichen Ablauf, mögen sie von Fall zu Fall auch noch so notwendig sein. Gegenstand dieser Ordnungspolitik ist in der Sozialen Marktwirtschaft traditionell der Wettbewerb, doch muss sie sich ebenso auf die Spielregeln erstrecken, die innerhalb des sozialen Systems der Produktion Geltung haben sollen.

Diese Ordnungspolitik umfasst deshalb auch alle an Marktgesetzen orientierten Interventionen, die Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln schaffen, verbessern oder Störungen beseitigen. Produktive Ordnungspolitik zielt so auf den Entwicklungsrahmen der Wirtschaft, indem sie vor allem polyvalente, das heißt als genereller Input dienende Potenzialfaktoren bereitstellt, um individuelle wirtschaftliche Tätigkeit zu ermutigen, räumlich zu lenken und schließlich produktiver zu gestalten. Im Unterschied zur „freien“ Marktwirtschaft verlässt sich ihre „soziale“ Variante dabei nicht allein auf die unsichtbare Hand des Preismechanismus. Beispiele für den erfolgreichen Einsatz produktiver Ordnungspolitik bietet die Wirtschaftsgeschichte des zwanzigsten Jahrhunderts reichlich.

Zentrale Technologien, die heute die nachindustrielle Wirtschaft bestimmen, wie zum Beispiel der Computer und das Internet, verdanken ihre Durchsetzung im Wesentlichen der sichtbaren Hand des Staates oder seiner Agenturen (Bluestone/Harrison, 2002, 258 ff.). Mit der wachsenden Bedeutung der immateriellen Produktion als Quelle gewaltiger, bisher unbekannter Produktivitätsströme entstehen neue Felder staatlicher Verantwortung, auf die die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft Anwendung finden. Diese Entwicklung hat sich in Deutschland bereits sehr früh abgezeichnet und eine lange Tradition produktiver Ordnungspolitik entstehen lassen (Abelshauer, 2003, 153 ff.). Auch ist die Einsicht nicht neu, dass geeignete, also Transaktionskosten senkende Institutionen und Normen zwar nicht unmittelbar Werte, aber doch produktive Kräfte schaffen, welche die gesamtwirtschaftliche Produktivität auf lange Sicht determinieren. Es spricht für die Wirksamkeit der Sozialen Marktwirtschaft, wenn der wachsenden Bedeutung der Staatsaufgaben über weite Strecken des zwanzigsten Jahrhunderts kein Zuwachs der Steuerquote entsprach. Der Anteil der Staatsausgaben (ohne Sozialversicherung) blieb seit dem Ende des Ersten Weltkriegs relativ stabil zwischen 20 und 25 Prozent (Abelshauer, 2004, 278), obwohl die Staatsaufgaben permanent zunahmen und immer noch zunehmen.

Gerade im Modell der Sozialen Marktwirtschaft muss die von Adolph Wagner schon 1863 „bei fortschreitenden Kulturvölkern“ postulierte Expansionstendenz der Staatsaufgaben (Wagner, 1863, 31) ihren Ausdruck nicht in steigenden Staatsausgaben finden. Vielmehr entscheidet die Qualität der Ordnungspolitik darüber, ob es genügt, bestimmte Aufgaben zu postulieren und ihre Erfüllung in der Wirtschaft durchzusetzen, ohne als Fiskus selbst in Erscheinung zu treten. Staatstätigkeit kann in diesem Falle auch im Unterlassen bestehen, in der Festlegung des Rahmens der Tätigkeit privater Unternehmen oder in der Androhung von staatlicher Intervention zur Sicherung ordnungspolitischer Ziele, ohne dass die auf diese Weise zu erfüllende Aufgabe nicht mehr Staatsaufgabe wäre. Kaum ein Bestandteil dieses im 20. Jahrhundert gewachsenen institutionellen Rahmens für produktive Ordnungspolitik ist freilich gegenwärtig unbestritten. Er muss sich der Herausforderung durch neue Entwicklungen des Weltmarktes und der Wissensgesellschaft stellen. Nichts deutet jedoch darauf hin, dass Soziale Marktwirtschaft als produktive Ordnungspolitik, die unter den Bedingungen von Globalisierung und Verwissenschaftlichung der Produktion entstanden ist, heute obsolet geworden wäre. Das Gegenteil ist richtig, wie die aktuelle Finanzmarktkrise schmerzlich belegt. Die enge Symbiose von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die in wechselnden Konstellationen gemeinsame Aufgaben erfüllen, ist ein wesentlicher Charakterzug, der die deutsche Variante der Marktwirtschaft von vielen anderen Ausprägungen neoliberaler Wirtschaftspolitik unterscheidet. Liberaler Interventionismus, produktive Ordnungspolitik und ein gut auf die Märkte abgestimmtes soziales System der Produktion sind historisch gewachsene, in ihren konkreten Erscheinungsformen im Zeitablauf Wandlungen unterworfenen Besonderheiten der deutschen Wirtschaft. Sie können aus theoretischen oder konzeptionellen Überlegungen abgeleitet werden, die sich unter dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft zusammenfassen lassen.

Wem diese Gedanken zu abstrakt erscheinen, der sollte sie auf akute Probleme der Wirtschaftspolitik anwenden. Hier liegen im Zweifel die Gründe, die einen wachsenden Teil der Bevölkerung gegen das herrschende Wirtschaftssystem einnehmen. Anlässe finden sich in der (Un-)Ordnung der Finanzmärkte, der Europapolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Außenwirtschaftspolitik – sogar auf der ureigenen Domäne der Sozialen Marktwirtschaft, der Wettbewerbspolitik. Solange es einer Wirtschaftspolitik, die sich Soziale Marktwirtschaft nennt, zum Beispiel nicht gelingt, auf dem Energiemarkt die „Ordnung des Wettbewerbs“ herzustellen, sollte sich niemand über schwindende Zustimmung wundern. Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft haben das Modell der freien Konkurrenz für den Energiemarkt ausdrücklich abgelehnt, weil „natürliche Monopole, die nicht auf privater Marktstrategie, nicht auf unternehmerischer Machtpolitik, sondern auf wirtschaftlichen und technischen Notwendigkeiten beruhen, ... nicht ohne schwere wirtschaftliche Schäden beseitigt werden können“ (Miksch, 1947, 211). Wo aber eine Marktordnung der unvollständigen Konkurrenz bestand (und weiter bestehen sollte), wollten die frühen Ordnungspolitiker folgerichtig die Marktverfassung der

freien Konkurrenz durch die der (staatlich) gebundenen Konkurrenz ersetzen. Genau dies entspricht der gegenwärtigen Situation auf dem Energiemarkt, nachdem er im Namen der Sozialen Marktwirtschaft „liberalisiert“ wurde. Dem Oligopol der „vier Besatzungszonen“ der Energiekonzerne steht die Wettbewerbsaufsicht der Länder und des Kartellamts sichtbar hilflos gegenüber. Da hilft kein Hinweis auf frühere Verdienste der Sozialen Marktwirtschaft: Hic Rhodos, hic salta!

## Literatur

**Abelshauer**, Werner, 1976, Freiheitlicher Sozialismus oder soziale Marktwirtschaft: Die Gutachtertagung über Grundfragen der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung am 21. und 22. Juni 1946 (Dokumentation), in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Band 24, S. 415–449

**Abelshauer**, Werner, 1982, Ansätze „Korporativer Marktwirtschaft“ in der Korea-Krise der frühen fünfziger Jahre: Ein Briefwechsel zwischen dem Hohen Kommissar John McCloy und Bundeskanzler Adenauer (Dokumentation), in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Band 30, S. 715–756

**Abelshauer**, Werner, 2003, Kulturkampf: Der deutsche Weg in die Neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung, Berlin

**Abelshauer**, Werner, 2004, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München

**Agartz**, Viktor, 1946, Sozialistische Wirtschaftspolitik, Karlsruhe

**Ambrosius**, Gerold, 1977, Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949, Stuttgart

**Amemiya**, Akihiko, 2008, Neuer Liberalismus und Faschismus: Liberaler Interventionismus und die Ordnung des Wettbewerbs, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Band II, S. 173–195

**Bluestone**, Barry / **Harrison**, Bennett, 2002, Geteilter Wohlstand: Wirtschaftliches Wachstum und sozialer Ausgleich im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main

**Bobbitt**, Philip, 2002, The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History, New York

**Böhm**, Franz, 1937, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart (Heft 1 der Schriftenreihe Ordnung der Wirtschaft, hrsg. von Franz Böhm, Walter Eucken und Hans Grossmann-Doerth, Berlin 1937)

**Böhm**, Franz, 1951, Gutachten zur Tagung des wissenschaftlichen Beirats beim BMW am 28./29. April 1951, zitiert nach Abelshauer (1982, 733)

**Brackmann**, Michael, 1993, Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform 1948, Essen

**Coase**, Ronald H., 1990: The nature of the firm, in: Derselbe, The firm, the market, and the law, Chicago/London, S. 33–56

**Erhard**, Ludwig, 1939, Einfluß der Preisbildung und Preisbindung auf die Qualität und die Quantität des Angebots und der Nachfrage, in: Bergler, Georg / Erhard, Ludwig (Hrsg.), Marktwirtschaft und Wirtschaftswissenschaft, Festschrift für Wilhelm Vershofen, Berlin, S. 47–100

**Erhard**, Ludwig, 1952/1962, Die deutsche Wirtschaftspolitik im Blickfeld europäischer Politik, Rede vor dem Schweizerischen Institut für Auslandsforschung am 6. Februar 1952 in Zürich, in: Erhard, Ludwig, 1962, Deutsche Wirtschaftspolitik: Der Weg der sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf/Wien, S. 174–193

**Erhard**, Ludwig, 1957, Wohlstand für alle, Düsseldorf

**Eucken**, Walter, 1932, Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 36, S. 297–321

**Friedrich**, Otto A., 1949/1987, Wünsche der deutschen Wirtschaft zur Jahreswende 1950, in: Die Welt, 31. Dezember 1949, und: Minister Erhard antwortet Herrn Otto A. Friedrich, Hamburg-Harburg, und mit ihm der deutschen Wirtschaft, in: Die Welt, 4. Januar 1950, abgedruckt in: Abelshäuser, Werner, 1987, Die langen fünfziger Jahre, Düsseldorf, S. 97–102

**Herbst**, Ludolf, 1982, Der totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft: Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda, Stuttgart

**Kaminski**, Simone / **Frey**, Dieter / **Traut-Mattausch**, Eva / **Greitemeyer**, Tobias, 2007, Die Einstellung zur Sozialen Marktwirtschaft, Roman Herzog Institut (Hrsg.), Information Nr. 4, München

**Krelle**, Wilhelm / **Schunk**, Johann / **Siebke**, Jürgen, 1968, Überbetriebliche Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer: Mit einer Untersuchung der Vermögensstruktur der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen

**Lambsdorff**, Otto Graf, 1987, Die Wende und was bleibt zu tun, in: Derselbe, Frische Luft für Bonn: Eine liberale Politik mit mehr Markt als Staat, Stuttgart, S. 90–95

**Löffler**, Bernhard, 2002, Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, Stuttgart

**Miksich**, Leonhard, 1942, Möglichkeiten und Grenzen der gebundenen Konkurrenz, in: Schmölders, Günter (Hrsg.), Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin, S. 99–106

**Miksich**, Leonhard, 1947, Wettbewerb als Aufgabe: Die Grundzüge einer Wettbewerbsordnung, Godesberg (Heft 4 der Schriftenreihe Ordnung der Wirtschaft, Berlin 1937)

**Müller-Armack**, Alfred, 1932, Entwicklungsgesetze des Kapitalismus: Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung, Berlin

**Müller-Armack**, Alfred, 1933, Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich, Berlin

**Müller-Armack**, Alfred, 1947, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg

**Rüstow**, Alexander, 1932, Aussprache, in: Boese, Franz (Hrsg.), Deutschland und die Weltkrise: Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Dresden 1932, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 187, München/Leipzig, S. 62–69

**Schiller**, Karl, 1966, Preisstabilität durch Globale Steuerung der Marktwirtschaft, Tübingen

**Schlecht**, Otto, 1968, Konzertierte Aktion der Wirtschaftspolitik, Tübingen

**Sommer**, Michael, 2008, Erhards Soziale Marktwirtschaft ist am Ende, in: Die Welt, 6. August, S. 7

**Wagner**, Adolph, 1863, Die Ordnung des österreichischen Staatshaushalts mit besonderer Berücksichtigung auf den Ausgabenetat, Wien

## Der Autor

Prof. Dr. **Werner Abelschauser**, geboren 1944 in Wiesloch (Baden); Studium der Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Universität Mannheim; nach Promotion (1973) und Habilitation (1980) Gastprofessuren in Oxford, Bielefeld, Köln, Göttingen, Florenz, St. Louis und Sydney; bis 1988 Direktor des Instituts zur Erforschung der europäischen Arbeiterbewegung der Ruhr-Universität Bochum; danach Leiter des Lehrstuhls für Europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts am Europäischen Hochschulinstitut Florenz; seit 1992 Universitätsprofessor für Allgemeine Geschichte (Lehrstuhl für Wirtschaftsgeschichte), Dekan und Studiendekan der Fakultät für Geschichtswissenschaft, Philosophie und Theologie, Co-Direktor des Instituts für Weltgesellschaft und Co-Direktor des Instituts für Wissenschafts- und Technikforschung der Universität Bielefeld; seit 1992 Mitherausgeber der Zeitschrift „Geschichte und Gesellschaft“.

© 2009 ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.  
ISSN 1863-8090 / ISBN 978-3-941036-06-2  
Herausgeber:  
ROMAN HERZOG INSTITUT e.V.  
Max-Joseph-Straße 5  
80333 München  
[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)

Gestaltung: KNOBLINGDESIGN GmbH  
Produktion: edition agrippa, Köln · Berlin  
Foto: Rainer Hoffmann Photo Design

**Die Studie ist beim Herausgeber kostenlos erhältlich.**

---

ISBN 978-3-941036-06-2

[www.romanherzoginstitut.de](http://www.romanherzoginstitut.de)