

Veronica Barth

Die Soziale Marktwirtschaft

Ideen der Gründerväter und praktische Umsetzung

Veronica Barth

Die Soziale Marktwirtschaft

Ideen der Gründerväter und praktische Umsetzung

Inhalt

Die wichtigsten Ergebnisse	3
Zwischen Theorie und Praxis	6
Theoretische Grundlagen	8
Soziale Marktwirtschaft im realpolitischen Raum	16
Vorwärts zu den Wurzeln: die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft	28
Literatur	32
Die Autorin	37

Die Soziale Marktwirtschaft: Ideen der Gründerväter und praktische Umsetzung

Veronica Barth

Die wichtigsten Ergebnisse

»Deutschland ist wesentlich besser durch die Krise gekommen als viele andere Länder. Unsere Wirtschaftsordnung, die Soziale Marktwirtschaft, hat auch diese schwere Belastungsprobe erstaunlich gut überstanden« (Merkel 2010). So erfreulich die Nachricht sein mag – diese Reduktion der Sozialen Marktwirtschaft auf eine reine Wirtschaftsordnung ist möglicherweise einer der Gründe dafür, dass laut einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach mehr als drei Viertel der Bevölkerung die Marktwirtschaft in Deutschland nicht mehr als wirklich »sozial« empfinden (Bertelsmann Stiftung 2010: 5).

Ohne Zweifel ist die Soziale Marktwirtschaft ein Markenzeichen deutscher Wirtschaftspolitik geworden. Den Vorstellungen und Ansprüchen ihrer Vordenker wird sie jedoch nur ansatzweise gerecht. Die Soziale Marktwirtschaft sollte Wirtschafts- *und* Gesellschaftsordnung zugleich sein und eine Verbindung des »Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs« (Müller-Armack 1956/1966: 243) darstellen.

Die vorliegende Analyse, eine Suche nach Gründen für die offensichtlichen Differenzen zwischen der theoretischen Konzeption und der politischen Realisierung der Sozialen Marktwirtschaft, macht Punkte deutlich.

Soziale Marktwirtschaft
ist Wirtschafts- und
Gesellschaftsordnung

Der Mensch als Maßstab für die Ordnung

Die Gründerväter um Eucken, Röpke, Rüstow und Müller-Armack waren sich einig, dass im Mittelpunkt der neuen Ordnung allein der Mensch stehen sollte: die Sicherung seiner individuellen Freiheit und der unbedingte Erhalt seiner menschlichen Würde. Übereinstimmend forderten sie, dass der Maßstab für diese Gesamtordnung nur der Mensch sei. Die »Freiheit der Person und die Gerechtigkeit der Gesellschaft« (Schneider 2004: 145) müssten durch

Im Fokus: Sicherung der
individuellen Freiheit

die Gesamtordnung gesichert werden. Wissenschaft und Politik sollten darauf hinwirken; Wirtschafts- und Sozialpolitik dürften immer nur Mittel zum Erreichen des genannten Ziels bleiben.

Wirtschaft und Soziales sind nicht leicht zu integrieren

Art der politischen
Umsetzung nicht
konkretisiert

Einigkeit bestand auch hinsichtlich der »wechselseitige[n] Abhängigkeit« (Eucken 1952/1990: 183) zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Gründerväter postulierten, dass die Soziale Marktwirtschaft eine Synthese aus Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und eine »Interdependenz der Ordnungen« (ebd.) darstellen solle. Um dies zu erreichen, forderten sie eine harmonische Gestaltung und Integration sämtlicher politischer Maßnahmen, die, »sei es direkt oder indirekt, soziale Auswirkungen und soziale Bedeutung« hatten (ebd.: 313). Die Art der politischen Umsetzung der Interdependenz der Ordnungen blieb jedoch ohne konkrete Antwort: »Wie und in welcher Weise« das zu bewerkstelligen sei – »das eben ist die große Frage«, bekannte selbst Eucken (ebd.: 183).

Die Analyse einiger politischer Maßnahmen aus den Gründungsjahren der Bundesrepublik zeigt, dass Wirtschafts- und Sozialpolitik zunächst dennoch recht erfolgreich gemeinsam gedacht und umgesetzt wurde. Beispiele hierfür sind die Wohnbaugesetze und die gesetzliche Regelung der Tarifautonomie aus den Jahren 1950 und 1951. Diese können als »erfolgreiche Verknüpfung von wirtschaftlichem Fortschritt mit sozialem Ausgleich« (Rösner 1990: 250) betrachtet werden.

Klare Konzeption der Wirtschaftsordnung – und dennoch schwer umsetzbar

Realisierung der
Sozialen Marktwirtschaft
stößt an Grenzen

Bei den Gründervätern bestand auch Einigkeit über die Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft. Den Kern der Sozialen Marktwirtschaft hatten die ordoliberalen Prinzipien der Freiburger Schule und damit eine Wettbewerbsordnung zu bilden.

Die Analyse der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Nachkriegszeit zeigt: Der Konsens der Vordenker und der vergleichsweise klar umrissene Handlungsrahmen ermöglichen die rasche Umsetzung der Wettbewerbsordnung und der wirtschaftspolitischen Grundlagen. Zum Ausdruck kommt dies in der Verabschiedung des sogenannten Leitsatzgesetzes (»Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform«) im Jahr 1948. Der damalige Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Ludwig Erhard, legte mit diesem Gesetz den Grundstein für die realpolitische Umsetzung des von Eucken formulierten konstituierenden Prinzips eines funktionierenden Preissystems.

Die weitere Analyse zeigt außerdem, dass trotz der detaillierten theoretischen Maßgaben der Realisierung einer sozialmarktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung Grenzen gesetzt sind – etwa durch die direkte Einflussnahme wirtschaftlicher Interessenverbände auf die Entstehung des im Jahr 1957 beschlossenen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Und mit dem »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« (StWG) von 1967 vollzieht sich schließlich ein aktiver Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik. Die bewusste Einführung prozesspolitischer Elemente steht im Kontrast zum Ordnungsgedanken der Gründerväter.

Konzeption der Gesellschaftsordnung bleibt unscharf

Es wird deutlich, dass die Konzepte der Vordenker hinsichtlich der Gesellschaftsordnung – anders als bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung – auseinandergehen. Differenzen bestehen insbesondere über die Verortung und Ausgestaltung der Gesellschaftsordnung. Speziell geht es um die Frage nach dem Ausmaß staatlicher Maßnahmen im Rahmen einer sozialmarktwirtschaftlichen Gesellschaftsordnung. Daneben sind auch die Ausführungen der Vordenker zum Bereich der Gesellschaftsordnung relativ unscharf.

Entfremdung von den
Ideen der Gründerväter

Mit den konstituierenden Prinzipien ist der Bereich der Wirtschaftsordnung klar umrissen; für den Bereich der Gesellschaftsordnung und der Sozialpolitik existiert keine solche Konkretisierung. In der Folge entwickelt sich eine Sozialpolitik, deren Vereinbarkeit mit den grundsätzlichen Ideen der Gründerväter fraglich ist. Ein Beispiel hierfür ist die Rentenreform des Jahres 1957 und die damit verbundene Ausdehnung der Staatsquote. Für Ludwig Erhard steht diese Reform im Widerspruch zu einer freiheitlichen Ordnung im Sinne der Gründerväter. Röpke warnt ebenfalls vor der zunehmenden »Macht des nationalen Staats« und vor einer »Politisierung der Lebensvorsorge« (Röpke 1958/1988: 266).

Durch die systemimmanente Unschärfe der Gesellschaftsordnung der Gründerväter gerät das gesamte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nach und nach in eine Schiefelage: Diese Ungenauigkeit begünstigt die vielfältige Interpretation dessen, was unter den Begriff des Sozialen fällt. Ihr ist es daher zumindest mitgeschuldet, dass die realpolitische Umsetzung im Bereich des Sozialen wesentlich komplexer und wohl auch weniger erfolgreich ist als im Bereich der Wirtschaft.

Auf übergeordnete Ziele konzentrieren

Großes Potenzial der Grundlagen

Die Analyse verdeutlicht, dass es offensichtliche Differenzen zwischen der theoretischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer politischen Umsetzung in der Praxis gibt. Einer der Gründe ist die Unschärfe der Theorie im Teilbereich der Gesellschaftsordnung. Es wird jedoch ebenso deutlich, dass und wo die Meinungen und theoretischen Konzepte der Vordenker klar und konsensual sind.

An erster Stelle ist hier das übergeordnete Ziel des Schutzes der menschlichen Freiheit, Würde und Teilhabe sowohl am Wirtschafts- als auch am Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland zu nennen. Zudem handelt es sich um das unbedingte Streben nach einer Interdependenz der Ordnungen von Wirtschaft und Gesellschaft, einer möglichst vollkommenen Synthese und Versöhnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik (Müller-Armack 1962/1967: 300). Eine Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft liegt daher möglicherweise in der Besinnung auf ebendiese grundlegenden und präzisen Aussagen der Gründerväter.

Zwischen Theorie und Praxis

Soziale Marktwirtschaft – eine Strömung der Wirtschaftstheorie, sagen die einen, politisches Dauerprojekt, die anderen. Als sinnentleerte Formel wird die Wortschöpfung Alfred Müller-Armacks bezeichnet, aber auch als gesellschaftspolitische Versöhnungsbotschaft. Bis heute beschäftigt sich die Wissenschaft mit der Sozialen Marktwirtschaft – mit vielen unterschiedlichen Erklärungsansätzen (vgl. Goldschmidt und Wohlgemuth 2008a und 2008b).

Was ist die Soziale Marktwirtschaft?

In einem Punkt besteht jedoch weitgehend Einigkeit: Die Soziale Marktwirtschaft ist ein Markenzeichen Deutschlands. Sie steht für die Neuordnung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in der Nachkriegszeit. Oft wird ihr auch das Wirtschaftswunder der 50er Jahre zugeschrieben. Was hat das geliebte Wirtschafts- und Gesellschaftssystem jedoch tatsächlich mit den ursprünglichen und theoretischen Konzepten der Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft gemein?

Die Vielschichtigkeit und Dehnbarkeit des Begriffs und der dahinterstehenden Idee führt von jeher dazu, die Soziale Marktwirtschaft als Deckmäntelchen für jede Art politischer Aktivität zu verwenden. Mitverantwortlich dafür sind auch die Vordenker selbst: Hinsichtlich der Ziele und der Gestalt der Wirtschaft im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft äußern sie sich sehr detailliert und genau; zur konkreten Ausgestaltung der »Sphäre des Sozialen« (Ptak 2004: 230) sind sie sich jedoch nicht einig und die Aussagen bleiben somit weniger klar.

Diese Unschärfe eröffnet große Interpretationsspielräume. Sie ermöglicht diverse Formen der Auslegung dessen, was unter welcher Äußerung denn nun wirklich zu verstehen sei. Trotz der Unschärfe der theoretischen Konzeption sind der Interpretation und auch der konzeptionell verankerten Elastizität jedoch Grenzen gesetzt.

Mit einem analysierenden Blick in die Vergangenheit ist zu ermitteln, wo diese Grenzen verlaufen und inwieweit die Idee der interdependenten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wie von den Gründervätern gedacht, tatsächlich Eingang in die Realpolitik der Bundesrepublik Deutschland gefunden hat. Auf diese Weise nur kann und sollte sich schließlich ein konstruktiver Blick in die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft und ihrer politischen Umsetzung öffnen.

Der Terminus der Sozialen Marktwirtschaft als *Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung* soll in diesem Zusammenhang dem Umstand gerecht werden, dass die Gründerväter alle eine Ordnung anstrebten, die über eine reine Wirtschaftsordnung hinausgeht. Synonym für den Begriff Gesellschaftsordnung ist in der Literatur auch von einer »Lebensordnung« (Eucken 1952/1990: 179) die Rede. In der vorliegenden Analyse verwenden wir lediglich den Begriff Gesellschaftsordnung.

Im ersten Kapitel werden zunächst die theoretischen Ursprünge und Grundsätze des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft rekapituliert. Anschließend wird im zweiten Kapitel auf dieser Grundlage eine Bewertung von verschiedenen Entscheidungen und Maßnahmen der deutschen Politik vorgenommen. Zur strukturierten Analyse wird dabei unterschieden zwischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und sozialpolitischen Maßnahmen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass möglichst viele Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung abgedeckt werden.

Der Zeithorizont dieser Politikmaßnahmen beschränkt sich auf die frühen Jahre der Bundesrepublik Deutschland, von 1945 bis 1957. Hintergrund der Einschränkung ist der Versuch, die politischen Maßnahmen weitestgehend ohne eine verfehlte Anmaßung von Wissen zu bewerten: Die Gründerväter sollen selbst zu Wort kommen. Mithilfe ihrer Kommentare und Äußerungen zum politischen Geschehen dieser Zeit soll der Spekulation und Fehlinterpretation vorgebeugt werden. Die Bewertung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch die Vordenker sollte interessieren, wenn in Theorie und Praxis nach der Sozialen Marktwirtschaft gefragt und gesucht wird.

Vergleich von Theorie
und Praxis

Was sagen die
Gründerväter?

Theoretische Grundlagen

Der ordoliberaler Kern

Wer Erfinder der Wortschöpfung »Soziale Marktwirtschaft« ist, gilt nach wie vor als unklar. Unbestritten ist, dass Alfred Müller-Armack den Begriff 1946 erstmals in einem akademischen Text benutzte. »Soziale Marktwirtschaft« war die Überschrift des zweiten Kapitels seines Buches »Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft« (Müller-Armack 1947).

Freiburger Schule legt
den Grundstein

Das zugrundeliegende theoretische Konzept eines Modells für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung beruht dabei in weiten Teilen auf den Ideen und Prinzipien des Ordoliberalismus. Dieser, auch als deutsche Form des Neoliberalismus bezeichnet, geht zurück auf Walter Eucken (1891–1950), Franz Böhm (1895–1977) und Hans Großmann-Doerth (1894–1944), die Hauptvertreter der sogenannten Freiburger Schule.

Neoliberalismus

Der neue Liberalismus oder »Neoliberalismus« ist eine Denkrichtung, die in Abgrenzung zum Laissez-faire-Liberalismus die Rolle des Staates für den Schutz des Individuums und der Unternehmen vor privater oder staatlicher Marktmacht betont. Der Begriff Neoliberalismus geht zurück auf die Diskussionen im Verlauf der Tagung des »Colloque Walter Lippmann« in Paris 1938. Dort wurde die Wiederbelebung des Liberalismus gefordert unter der Annahme, dass sich erst mithilfe politischer Regeln für den Wettbewerb die Freiheit der Märkte wirklich zum Wohle der Menschen auswirken kann. Auch Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow nahmen an der Tagung teil. Röpke schreibt dazu, dass die Aufgabe des Neoliberalismus darin liege, »das Vertrauen auf die Freiheit der Märkte und die Einsicht, daß diese Freiheit einer umfassenden Politik bedarf«, miteinander zu verbinden (Röpke 1950: 142). Was heute am Neoliberalismus kritisiert wird, ist also genau das, wogegen dieser sich ursprünglich selbst gewendet hatte.

Als »Freiburger Schule« wird die Forschungs- und Lehrgemeinschaft von Ökonomen und Juristen bezeichnet, die sich 1933/1934 an der Universität in Freiburg im Breisgau zusammenfindet. 1936 erscheint das erste Heft ihrer Schriftenreihe »Ordnung der Wirtschaft«, was als Geburtsstunde der Freiburger Schule gewertet werden kann. In Reaktion auf die negativen Erfahrungen ihrer Zeit ist es das Ziel und Grundanliegen dieser Denkschule, eine Gesamtordnung von Wirtschaft und Gesellschaft zu konzipieren, welche die Freiheit der Bürger in gleichem Maße sichert, wie sie den ökonomischen Wettbewerb auf dem Markt gewährleistet.

Insbesondere Walter Eucken setzt sich intensiv damit auseinander, wie die Ansammlung von politischer und ökonomischer Macht mithilfe einer

Wettbewerbsordnung eingeschränkt werden kann. In seinem Buch »Grundsätze der Wirtschaftspolitik« präzisiert Eucken in wenigen Sätzen die Rolle, die der Staat in diesem Zusammenhang zu erfüllen habe: »Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktion zu begrenzen. Jede Festigung der Machtgruppen verstärkt die neu feudale Autoritätsminderung des Staates« (Eucken 1952/1990: 334). Zum Schutz vor einer ausufernden Macht des Staates selbst fordert er kurz und knapp: »Staatliche Planung der Formen – ja; staatliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses – nein« (Eucken 1951: 72) und erläutert in diesem Zusammenhang, dass »die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates (...) auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft (...), nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses« (Eucken 1952/1990: 336) gerichtet sein soll.¹

Eucken benennt sieben »konstituierende« und vier »regulierende« Prinzipien, welche er für den Bestand einer sicheren Wettbewerbsordnung und damit zur Sicherung der genannten Staatsaufgaben als unabdingbar betrachtet. Die konstituierenden Prinzipien bilden die notwendigen Grundpfeiler. Sie müssen uneingeschränkt angewendet werden und stellen damit die notwendige Voraussetzung und Bedingung für die Entfaltung einer Wettbewerbsordnung dar.

- *Grundprinzip eines funktionierenden Preissystems:* Eucken fordert konkrete wirtschaftliche Maßnahmen, um dem Idealtyp der vollständigen Konkurrenz möglichst nahe zu kommen. Dazu zählen beispielsweise die Vermeidung staatlicher Subventionen und Einfuhrverbote.
- *Primat der Währungspolitik:* Aufgrund der Erfahrungen der großen Inflation von 1923 fordert Eucken eine Politik, die die Stabilität der Währung dauerhaft garantiert. Ohne eine stabile Währung, so seine Auffassung, verlieren die Preise ihre Signalfunktion.
- *Prinzip der Offenhaltung der Märkte:* Eucken fordert eine aktive Wirtschaftspolitik, die die nationale Wettbewerbspolitik und den freien Außenhandel fördert. Auf diese Weise soll die Monopolbildung verhindert und die Wettbewerbsordnung stabilisiert werden.
- *Privateigentum:* Privateigentum stellt einen Anreiz dar, effizient zu wirtschaften. Privateigentum ist für Eucken ein Garant für die wirtschaftliche Freiheit und Unabhängigkeit der Akteure auf dem Markt.
- *Vertragsfreiheit:* Eucken fordert, dass sämtliche Marktakteure ihre Kontrakte ohne äußerliche Beschränkungen schließen können. Die Vertragsfreiheit endet jedoch dort, wo sie die Wettbewerbsordnung gefährden oder beeinträchtigen.

Politische und
ökonomische
Machtkonzentrationen
verhindern

Sicherung der
Wettbewerbsordnung
durch die
konstituierenden
Prinzipien

1 Zur Unterscheidung von Ordnungs- und Prozesspolitik ein Beispiel aus der Umweltpolitik: Eine klimafreundliche Politik generell zu fördern, beschreibt eine Politik auf der Ordnungsebene; eine direkte staatliche Subventionierung der Solarzellenproduktion wäre ein Eingriff auf der Ebene des Wirtschaftsprozesses.

- *Haftung*: Eucken geht davon aus, dass nur die Marktakteure verantwortlich handeln, die für ihre Verträge haftbar gemacht werden können.
- *Konstanz der Wirtschaftspolitik*: Abschließend betont Eucken die Notwendigkeit eines langfristigen Planungshorizontes für Unternehmen und Marktakteure. Solche Langfristigkeit kann nur durch Vertrauen in die Beständigkeit der Wirtschaftspolitik und den Verzicht auf wirtschaftliche Experimente entstehen.

Modifizierung
unerwünschter
Marktergebnisse durch
regulierende Prinzipien

Eucken ist sich bewusst, dass es trotz Wettbewerbsordnung zu individuellen Notlagen und Lücken bei der Verteilungsmechanik der vollkommenen Konkurrenz kommen kann. Er definiert daher, in Ergänzung zu den konstituierenden Prinzipien, vier »regulierende« Prinzipien, »um Lücken auszufüllen und Härten zu mildern« (Eucken 1952/1990: 316). Durch ihre Einhaltung im Rahmen einer staatlichen Wirtschaftspolitik sollen spontane, jedoch unerwünschte Marktergebnisse justiert und modifiziert werden, sodass die annähernde Autofunktion der Wettbewerbsordnung auf Dauer erhalten bleibt.

Vollkommene Konkurrenz

Die vollkommene oder vollständige Konkurrenz beschreibt ein Marktideal der neoklassischen Theorie. Ausgangspunkt ist die Annahme der Existenz eines Polypols (viele kleine Anbieter stehen vielen Nachfragern gegenüber) auf einem vollkommenen Markt. Das Marktergebnis unter vollständiger Konkurrenz ist gekennzeichnet durch eine optimale Faktorallokation und eine marktleistungsgerechte Einkommensverteilung. Es ist nicht möglich, durch die Veränderung der Produktionsverhältnisse ein Wirtschaftssubjekt besserzustellen, ohne dass ein anderes dafür Einbußen in Kauf nehmen muss (Pareto-Optimum). Die Kritik an der Idee der vollkommenen Konkurrenz beruht im Wesentlichen auf einer Kritik der großen Zahl von Annahmen, die in der Realität nicht unbedingt zutreffen:

- *homogene Güter*: Die gehandelten Güter weisen keine Unterschiede in Bezug auf Qualität oder sonstige Eigenschaften auf.
- *freier Marktzutritt*: Jede Person oder Unternehmung kann ungehindert am Markt anbieten oder nachfragen.
- *perfekte Information*: Jeder Marktteilnehmer hat stets Wissen über sämtliche Preise, Qualitäten sowie die angebotenen und nachgefragten Mengen.

Diese Annahmen erschweren die Anwendung der vollkommenen Konkurrenz als Leitbild der Wirtschaftspolitik. Eucken schreibt dazu: »Wird etwa das Modell der Konkurrenz so bezeichnet, daß alle Güter und alle Anbieter in jeder Hinsicht homogen sein sollen, so ist von vorneherein darauf verzichtet, die reale Konkurrenz, wie sie in der wirtschaftlichen Wirklichkeit existiert, zu bezeichnen« (Eucken 1952/1990: 24).

Als die vier »regulierenden« Prinzipien definiert Eucken:

- *die Monopolkontrolle*: Eine konsequente Wettbewerbspolitik soll dem Er wachsen von Monopolen und einem möglichen Machtmissbrauch entgegenwirken
- *eine staatliche Einkommenspolitik*: Im Wesentlichen, so die Auffassung Euckens, ist die Einkommensverteilung durch den Markt zu koordinieren. In beschränktem Rahmen muss der Staat jedoch allen Menschen einen minimalen Lebensstandard garantieren
- *die Korrektur externer Effekte*: Sollte es trotz der Einhaltung sämtlicher konstituierender und regulierender Prinzipien zu Verzerrungen der Wettbewerbsordnung und externen Effekten kommen, so sind diese in exakt feststellbaren Fällen durch staatliche Eingriffe zu internalisieren
- *das aktive staatliche Wirken gegen ein mögliches anomales Arbeitsangebot und dessen Folgen auf dem Arbeitsmarkt*: Zuletz erlaubt auch die Existenz eines anomalen Arbeitsangebots einen staatlichen Eingriff zur Sicherung der Wettbewerbsordnung.

Eucken ist überzeugt, dass eine Ordnung, die nach diesen Prinzipien funktioniert, auf beste Art und Weise das Anforderungsprofil erfüllt, welches er an eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stellt:

- die Funktionsfähigkeit im rein ökonomischen Sinne sowie
- die Menschenwürdigkeit als das grundlegende außerökonomische Prinzip.

Eucken strebt eine Ordnung an, welche einerseits effizient, produktiv und verantwortlich im Umgang mit knappen Ressourcen ist. Andererseits soll gerade dadurch die Grundlage für die Sicherung der Menschenwürde und ein »eigenverantwortliches Leben in individueller Freiheit« (Gröner 1991: 80) gewährleistet werden. Der wesentliche Punkt ist die Wertschätzung der außermärklichen Lebenswelt, die von Walter Eucken und den Vertretern der Freiburger Schule hervorgehoben wird: Der Wettbewerb als Selbstzweck ist nicht denkbar.

Die Gestaltung der wirtschaftlichen ebenso wie der gesellschaftlichen Ordnung darf im Sinne des Ordoliberalismus immer nur Mittel zum Zweck sein: um höhere Ziele und Werte wie die »Würde und Eigenverantwortung des Menschen« (Schneider 2004: 98) zu erreichen.

Marktwirtschaft darf
kein Selbstzweck sein

Vitalpolitik: liberaler Interventionismus zum Wohle der Menschen

Neben den Vertretern der Freiburger Schule um Walter Eucken werden auch Alexander Rüstow (1885–1963) und Wilhelm Röpke (1899–1966) als Vordenker und geistige Väter der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnet. Sie gelten als Vertreter des soziologischen Neoliberalismus und widmeten ihre Arbeit speziell der Suche nach einer Alternative zur Politik des Laissez faire. Nach Rüs-



tows und Röpkes Vorstellung trägt eine aktive Politik zur Verbesserung der sozialen Struktur der Gesellschaft bei.

Laissez faire

Laissez faire ist die Bezeichnung für eine extreme Form des wirtschaftlichen Liberalismus. Sie beschreibt das wirtschaftspolitische Leitbild, das sich unter dem Einfluss der klassischen Ökonomen entwickelte und besonders im 19. Jahrhundert in Westeuropa praktiziert wurde. Charakteristisch für die Wirtschaftspolitik des Laissez faire ist der weitestgehende Verzicht auf staatliche Konzeptionen zur Ordnung des Wirtschaftsprozesses. Der Staat übernimmt lediglich die Rolle eines Beobachters, der Markt ist dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte überlassen.

Ursprünglich entstand der Laissez-faire-Liberalismus im 18. Jahrhundert als populäre Gegenbewegung zum Merkantilismus. Letzterer setzte auf Dirigismus und staatliche Interventionen in den Wirtschaftsprozess. John Maynard Keynes proklamierte 1926 »Das Ende des Laissez-faire«. Seitdem wird der Laissez-faire-Liberalismus kritisch als eine Wirtschaftsordnung betrachtet, die ohne bewusste Regelsetzung auskommen will und sich selbst überlassen bleibt. Auch Eucken grenzt seine Idee des Ordoliberalismus von der Politik des Laissez faire ab. Er benennt als zentralen Fehler, dass Laissez faire auf der Überzeugung basiere, »daß eine Wirtschaftsordnung sich von unten her aus den spontanen Kräften der Gesellschaft von selbst entfalten« würde. Nach Auffassung Euckens ist diese Ordnung der Wirtschaft Aufgabe des Staates (Eucken 1952/1990: 28).

Anders als die Vertreter der Freiburger Schule ordnen Rüstow und Röpke die Sozialgestaltung weitgehend einer aktiven Gesellschaftspolitik zu. Während Eucken der Meinung ist, dass eine funktionierende Wettbewerbsordnung per se zur Überwindung der wichtigsten sozialen Fragen beiträgt bzw. deren Entstehung verhindert, steht im Zentrum der Überlegungen von Rüstow und Röpke eine staatliche »Vitalpolitik« (vgl. Rüstow 1951: 458). Rüstow versteht darunter eine Politik, »die nicht nur wirtschaftliche Werte, in Ziffern meßbare, in Geldsummen ausdrückbare Werte berücksichtigt, sondern (...) wie der Mensch sich in dieser Situation fühlt« (Rüstow 1960/1963: 82). Ergänzend zu den bereits bestehenden Maßnahmen der Sozialpolitik soll die Vitalpolitik »zu einer wirklich befriedigenden Vitalsituation führen, einer Vitalsituation, bei der der einzelne sich zufrieden und glücklich fühlen kann« (Rüstow 1952: 8). Als komplementäre Ergänzung zum Prinzip der Leistungsgerechtigkeit auf dem Markt fordert Rüstow die Herstellung von Startgerechtigkeit für die nicht wirtschaftlichen Bereiche des Lebens.

Zentrales Thema von Rüstow und Röpke ist die Frage nach Prinzipien und Kriterien einer staatlichen Politik jenseits des Marktes. Recht, Sitte, Moral, Normen- und Wertüberzeugungen sind gemäß ihrer Auffassung entscheidende Elemente, für die nicht der Markt, sondern die politische Ebene stets Sorge zu tragen hat.

Rüstow sieht diese Vitalpolitik nicht als eine Ergänzung oder Kompensation der staatlichen Wirtschaftspolitik. Er fordert vielmehr eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, bei der ein überwirtschaftlicher Kontext und die menschlichen Lebenslagen stets mitgedacht werden. Er reklamiert daher einen starken Staat, der im Sinne eines »liberalen Interventionismus« (Maier-Rigaud und Maier-Rigaud 2009: 72) bei der Verfolgung der überwirtschaftlichen Werte und Ziele für den Menschen eine aktive Rolle übernimmt.

Das Kriterium für diese staatlichen Eingriffe soll eine sogenannte Marktkonformität sein. Wilhelm Röpke prägt diesen Begriff und stellt damit ein Kriterium auf, das auf die Qualität und nicht allein auf den Umfang staatlicher Eingriffe abstellt. »Konform sind solche Interventionen, die die Preismechanik und die dadurch bewirkte Selbststeuerung des Marktes nicht aufheben, sondern sich ihr als neue \«Daten\» einordnen und von ihr assimiliert werden, nichtkonform sind solche, die die Preismechanik lahmlegen und daher durch planwirtschaftliche (kollektivistische) Ordnung ersetzt werden müssen« (Röpke 1942/1948: 4).

Röpke ergänzt diese Definition um zwei weitere Gedanken. Er betont, dass die Marktkonformität lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für einen Markteingriff sei – »ob jedoch der Eingriff vorgenommen und welche Form dem konformen Staatseingriff im Einzelfall gegeben werden soll, hängt von anderen Erwägungen ab« (ebd.: 253).

Er ist sich auch bewusst, dass ein marktkonformer Eingriff zu einer »möglicherweise unerträglichen Belastung« (nach Föste 2006: 596) des öko-

nomischen Prozesses werden kann. Ein nichtkonformer Eingriff, so warnt er, führe zwangsläufig zu einer Interventionsdynamik, die schließlich im Kollektivismus ende.

Sozialer Ausgleich: konstituierendes oder additives Element

In seinem Buch »Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft« entwirft Alfred Müller-Armack (1901–1978) im Jahr 1947 sowohl sein Konzept als auch den konkreten Begriff der Sozialen Marktwirtschaft. Nach seiner Auffassung handelt es sich dabei um eine mit »sozialer Gerechtigkeit (...) in einem komplexen Verhältnis stehende Marktwirtschaft« (nach Quaas 2000: 55). Müller-Armack unterstützt den sowohl von Eucken als auch von Röpke und Rüstow vertretenen Ansatz einer »Wirtschaftspolitik im Dienste des Menschen« (nach Föste 2006: 345). Auch er stellt den Menschen und dessen individuelle Bedürfnisse ins Zentrum seiner Konzeption einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Wichtigkeit des sozialen Ausgleichs

Was den ordnungspolitischen Stellenwert des sozialen Ausgleichs angeht, unterscheidet sich Müller-Armacks Konzept der Sozialen Marktwirtschaft jedoch von der des Ordoliberalismus und der Freiburger Schule. Bei Walter Eucken findet eine Korrektur der marktwirtschaftlichen Einkommensverteilung erst im Rahmen der regulierenden Prinzipien statt. Bei Alfred Müller-Armack dagegen wird der soziale Ausgleich zu einem konstituierenden Element der Sozialen Marktwirtschaft (Föste 2006: 577). Ebenso wie Röpke und Rüstow sieht er eine wesentlich größere Dringlichkeit für eine staatliche Sozialpolitik als die Vertreter der Freiburger Schule.

In Müller-Armacks Beschreibung der Sozialen Marktwirtschaft als einer irenischen, also friedensstiftenden Formel kommt dies zum Ausdruck: Die Soziale Marktwirtschaft solle »eine Integrationsformel (sein), durch die versucht wird, die wesentlichen Kräfte unserer Gesellschaft in eine echte Kooperation zu führen« (Müller-Armack 1962/1967: 300) und damit »das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zu verbinden« (Müller-Armack 1956/1966: 243).

Um einem möglichen Widerspruch zwischen der wirtschafts- und der sozialpolitischen Zielsetzung vorzubeugen, entwickelt Müller-Armack das Kriterium der »marktgerechten Maßnahmen« (Schneider 2004: 151). Durch marktgerechte Maßnahmen soll eine nach den Kriterien der sozialen Gerechtigkeit korrigierte Marktwirtschaft erreicht werden. Dieses Kriterium entspricht der von Röpke geforderten Marktconformität staatlicher Eingriffe.

Anders jedoch als Röpke und Rüstow ist Müller-Armack der Auffassung, dass es zwischen Antimarktwirtschaftlichkeit und völliger Marktconformität eine Zwischenschicht an Maßnahmen gibt, derer sich der Staat bedienen darf, sofern wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen dies verlangen.

Art und Umfang der potenziellen staatlichen Eingriffe sind jedoch nicht genau festgelegt. Sie waren und sind daher häufig Gegenstand von wissenschaftlichen sowie politischen Auseinandersetzungen.

Ein weiterer Punkt, in dem sich die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nach Müller-Armack von den Ideen der Freiburger Schule und der der sozialen Neoliberalen abhebt, ist die von ihm stets betonte Flexibilität und Wandelbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft (Horn 2010: 104). Die daraus resultierende Offenheit seiner Konzeption begründet Müller-Armack damit, dass »der geschichtliche Wandel, der sich in unseren Tagen so schnell vollzieht, uns vor die Aufgabe stellt, die Situation erneut zu überprüfen und die Ziele der Sozialen Marktwirtschaft im Hinblick auf die Entwicklung, der wir entgegengehen, neu festzulegen« (Müller-Armack 1966: 269).

Es wird deutlich, dass das Armack'sche Konzept wesentlich von dem Gedanken der politischen Umsetzung geprägt ist. Anders und vor allem konsequenter als die Vertreter der Freiburger Schule um Eucken versteht Müller-Armack die Soziale Marktwirtschaft als konkrete Konzeption einer Nachkriegsordnung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Dass hierbei die Rechnung nicht ohne den Wirt gemacht werden kann, beweist Müller-Armack eben in jenem evolutiv-kompromisshaften Moment, in dem sich sein Konzept oft vom stringenten Charakter der ordoliberalen Theorie unterscheidet (Ptak 2004: 213).

Die konzeptionelle Flexibilität Müller-Armacks, die von seiner Auffassung der Sozialen Marktwirtschaft als einer Strategie im politischen Raum herührt, birgt Schwierigkeiten. In der Literatur wird kritisch bemerkt, dass »der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft (...) auch im wissenschaftlichen Schrifttum nicht scharf umrissen ist, seinen Inhalt im Lauf der Zeit noch dazu geändert hat und insgesamt immer verschwommener geworden ist« (Grossekettler 1999: 53).

Diese Kritik übersieht jedoch, dass es trotz seiner Wandelbarkeit Konstanten in Müller-Armacks Konzept gibt (Starbatty 1982: 18 ff.):

- den Erhalt der Marktwirtschaft als dynamische Ordnung
- den sozialen Ausgleich, der unter dem Vorbehalt der Beachtung des ersten Satzes steht
- die Sicherung von Stabilität und Wachstum durch Geld- und Wettbewerbspolitik

Diese Punkte verdeutlichen zweierlei: Zum einen wird klar, dass die Konzeption Müller-Armacks in ihrem wirtschaftspolitischen Kern nicht von den Ideen Euckens und der Freiburger Schule abrückt. Zum anderen bestätigt sich, dass Müller-Armack dem staatlich organisierten sozialen Ausgleich wesentlich mehr Bedeutung beimisst als Eucken.

Müller-Armack scheint sich der Gefahren, welche die Wandelbarkeit seines Konzepts mit sich brachte, sehr bewusst gewesen zu sein. Er gesteht ein,

Soziale Marktwirtschaft
als flexible Konzeption

Kritik an der Flexibilität

Flexibel und damit
realisierbar

dass »vor den Forderungen des Tages, der die Soziale Marktwirtschaft zu genügen hatte, die theoretische Begründung etwas zurücktrat«. Gleichzeitig warnt er jedoch davor, »die lange geistige Vorbereitung, die zu dieser modernen Lösung einer freien und sozialen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führte, zu übersehen« (Ptak 2004: 228) und »die Soziale Marktwirtschaft in einem Pragmatismus aufzulösen« (Müller-Armack 1972/1981: 178).

Soziale Marktwirtschaft im realpolitischen Raum

Wie finden sich die theoretischen Konzepte der Gründerväter im sich etablierenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht? Eine Antwort soll durch den Abgleich der Kriterien und Anforderungen an eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Sinne der Gründerväter mit einzelnen realpolitischen Entscheidungen und Maßnahmen aus der Wirtschafts- und Sozialpolitik der BRD gefunden werden.

Wirtschaftspolitik

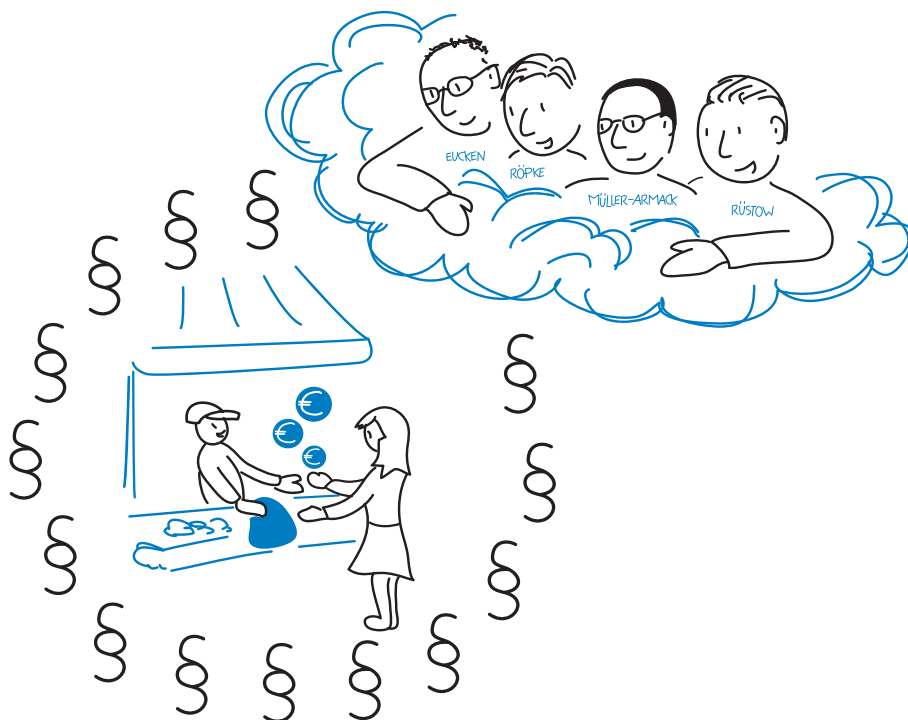
Präzise Ausarbeitung der wirtschaftspolitischen Grundlagen

Gemeinsamer Dreh- und Angelpunkt der Ideen von Eucken, Röpke, Rüstow und Müller-Armack ist zunächst die Schaffung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung. Für die Ausgestaltung ihres wirtschaftspolitischen Kerns mangelt es nicht an Handlungsanweisungen sowie Richtlinien und Maßnahmen, die die Vordenker selbst formuliert haben. Besonders die konstituierenden Prinzipien Walter Euckens sind dabei von großer Bedeutung. Sie gelten über die verschiedenen Ansätze hinweg als quasi allgemein gültig. Auch unter Berücksichtigung der Ergänzungen von Röpke, Rüstow und Müller-Armack bilden diese Prinzipien im Folgenden die Grundlage für die Analyse der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik.

Das Leitsätzegesetz als ordoliberalen Basis

Die Währungsreform, die am 20. Juni 1948 in den drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands durchgeführt wurde, gilt heute als eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Maßnahmen der deutschen Nachkriegsgeschichte. Der damalige Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, Ludwig Erhard, war davon überzeugt, dass die neue Währung nur in einer Marktwirtschaft Vertrauen gewinnen könne, ohne Bezugsscheinsystem und bei freier Preisbildung. Ergänzend zur Währungsreform wurde daher am 24. Juni 1948 das »Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform« verabschiedet. Auf Basis des Entwurfs von Leonhard

Einigkeit über die Wirtschaftsordnung



Misch wurde mit diesem Gesetz der Weg für die Umstellung von der Zwangswirtschaft zur Marktwirtschaft geebnet.

Mithilfe dieses Leitsatzgesetzes vom 24.6.1948 lockert Erhard die Bewirtschaftung und die Preiskontrollen weitgehend, obwohl das Gesetz wegen fehlender Zustimmung der Militärregierung noch nicht offiziell in Kraft ist. Erhard schafft mit diesem Gesetz Fakten, auf deren Basis in großen Teilen der gemeinsamen amerikanisch-britischen Zone (Bizone) eine marktwirtschaftliche Ordnung entstehen kann. Die notwendige Grundlage für die Entwicklung hin zu einem Wirtschaftssystem dezentraler Planung und Lenkung – einer Marktwirtschaft – ist gelegt.

Durch die Preisfreigabe wird die staatliche Lenkung der Wirtschaft mit sofortiger Wirkung auf ein Minimalmaß zurückgeführt. Damit ist der von Eucken stets geforderten Verhinderung einer Machtkonzentration in den Händen des Staates zunächst Genüge getan.

Darüber hinaus verhindert das Gesetz auch die Machtkonzentration in der Wirtschaft. In der Präambel des Gesetzes heißt es: »Die Auflockerung des staatlichen Warenverteilungs- und Preisfestsetzungssystems findet ihre Grenze dort, wo es darauf ankommt: 1. den Schutz des wirtschaftlich Schwächeren zu gewährleisten, 2. die Durchführung von Wirtschaftsprogrammen im öffentlichen Interesse zu sichern, 3. die Ausnutzung einer Mangellage durch monopolistische Einflüsse zu unterbinden« (Ruhl 1982: 430 f.).

Das Leitsatzgesetz als Grundlage der Marktwirtschaft

Im Sinne Euckens: Verhinderung von Machtkonzentration

Gemäß den Ideen Euckens und der anderen Vordenker kann das Leitsatzgesetz durchaus interpretiert werden als Grundstein für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nach dem Konzept der Sozialen (und nicht einer reinen, freien) Marktwirtschaft.

Bundeswirtschaftsminister mit Sonderbefugnissen: Verwässerung der Prinzipien

Das Leitsatzgesetz ist nur transitorischer Natur und seine Geltungsdauer vorerst auf das Jahr 1948 begrenzt. Ludwig Erhard richtet daher unmittelbar nach Erlass des Gesetzes einen Sachverständigenrat ein, der mit der Ausarbeitung eines dauerhaften Wettbewerbsgesetzes beauftragt ist. Das zu erarbeitende Gesetz soll auf Dauer als wirtschaftsrechtliches Grundgesetz des neuen Bundesstaates dienen. Die Entwicklungsgeschichte dieses Gesetzes dauert von 1949 bis 1957.

Ein Wettbewerbsgesetz zur Ordnung der Wettbewerbswirtschaft

Ein erster »Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über das Monopolamt« wird bereits im Juli 1949 vorgestellt. Im Zentrum dieses sogenannten Josten-Entwurfes – benannt nach Paul Josten, Mitglied des Sachverständigenrates – stehen folgende Regelungen (Schmoeckel 2008: 469):

1. ein absolutes Kartellverbot, um einer Neubildung von Macht entgegenzuwirken
2. die Entflechtung von Machtgebilden ohne Kartelleigenschaften
3. die Schaffung eines unabhängigen Monopolamtes zur Durchsetzung der Forderungen aus 1. und 2.

Der Josten-Entwurf kann in die ordnungspolitische Tradition Euckens eingepasst werden: Die beiden ersten Regelungen dienen der Vorbeugung einer Machtkonzentration aufseiten der Wirtschaft. Durch das geforderte unabhängige Monopolamt soll außerdem die Machtkonzentration auf staatlicher Seite und damit eine prozesspolitische Einflussnahme des Staates in den Wirtschaftsablauf verhindert werden. Insbesondere die kartellrechtlichen Vorschläge des Entwurfes sind Franz Böhm zuzuschreiben.

Im Sinne Euckens: der Josten-Entwurf

Ganz im Sinne der ordoliberalen Idee einer festen Rahmenordnung definiert der Gesetzentwurf einen strengen und kompromisslosen Korridor für wirtschaftspolitische Aktivitäten des Staates. Eine freie Wettbewerbswirtschaft soll gleichermaßen gesichert und geschützt werden. Durch die konsequente Verfolgung der ordoliberalen Idee im Bereich der Wirtschaftspolitik erfüllt dieser Entwurf die Eucken'schen Kriterien für die politische Durchsetzung einer Sozialen Marktwirtschaft.

Die Reaktion auf den Josten-Entwurf ist ein anhaltender und massiver Widerstand der mächtigen Wirtschaftsverbände, besonders des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, BDI (Jäckering 1977: 29 ff.). Im Primat der

Wettbewerbsfreiheit sehen sie eine Bedrohung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit. Sie fürchten, dass »gleichsam nicht regulierte Konkurrenzverhältnisse im Marktgeschehen unvertretbare Auswüchse und damit auch Tendenzen zu ökonomischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen hervorrufen würden« (Gröner und Knorr 1998: 208).

Was nach langwierigen Verhandlungen im Juli 1957 letztlich als »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« (GWB) verabschiedet wird, muss daher im Sinne Euckens und besonders in Bezug auf die Verwirklichung des Prinzips der Wettbewerbsfreiheit als Rückschritt verstanden werden. Im Fokus des Gesetzes steht nach wie vor das grundsätzliche Kartellverbot, an dem Böhm so sehr gelegen war (GWB § 1). Es erklärt zunächst alle Verträge für unwirksam, die »geeignet sind, Produktion und Marktverhältnisse durch Beschränkungen des Wettbewerbs zu beeinflussen« (Oberender 1989: 328).

Der Versuch, einer Machtkonzentration aufseiten der Wirtschaft vorzubeugen, wird im Gesetz selbst durch eine Reihe von Ausnahmeregelungen jedoch stark verwässert. Für die in den §§ 99–103 zu wettbewerblichen Ausnahmereichen erklärten Wirtschaftszweige ist das Verbot von Kartellabsprachen beispielsweise ohne Bedeutung. Ebenso wird eine Vielzahl von Kartellen vom allgemeinen Kartellverbot ausgenommen (Konditionen-, Rabatt-, Strukturkrisen-, Normierungs- und Typisierungs-, Rationalisierungs-, Export- und Importkartelle).

Auch die Beschränkung der politischen Macht wird im GWB in geringerem Umfang durchgesetzt, als sie im Josten-Entwurf angelegt war. Zwar ist mit dem Bundeskartellamt weiterhin eine selbstständige Bundesbehörde angedacht, doch diese ist mit weniger Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ausgestattet. Der Einflussnahme des Staates in den Wirtschaftsprozess öffnet sich durch dieses Faktum eine erste Tür.

Zudem wird dem Bundeswirtschaftsminister in der letztlich verabschiedeten Form des GWB eine Reihe von Sonderbefugnissen zugesprochen. Dazu zählen die Ausnahmen von Sonderkartellen nach § 8 sowie die Weisungsbefugnisse der §§ 48 und 49. Sie erleichtern die Machtkonzentration in den Händen der Politik zusätzlich. Vom Monopolamt als einer »Vierten Gewalt im Staat«, wie es Eucken gefordert und Erhard zunächst angestrebt hatte, scheint damit nicht mehr die Rede sein zu können.

Erhard drückt seine Kritik daran so aus: »Meine Konzeption von dem Kartellgesetz, wie sie ja auch in der Regierungsvorlage zum Ausdruck gekommen war, deckt sich ganz bestimmt nicht völlig mit der jetzt erarbeiteten Lösung« (Jäckering 1977: 27). Er bestätigt damit, was die Analyse anhand der theoretischen Grundlagen angedeutet hat: Im Abgleich mit den eingangs definierten ordoliberalen Grundlagen einer Sozialen Marktwirtschaft ist das GWB, besonders im Vergleich mit dem ursprünglichen »Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über das Monopolamt«, ein Rückschritt.

Auf ordnungspolitischen
Abwegen: das GWB

Sonderbefugnisse:
nicht im Sinne Euckens

Keynesianismus und falscher Korporatismus

Am 8. Juni 1967 wird von der großen Koalition das »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« (StWG) verabschiedet. Bund und Länder werden durch § 1 dieses Gesetzes damit beauftragt, »bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten«. Die Maßnahmen sind laut StWG dabei so zu treffen, »dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen« (magisches Viereck).

Prozesspolitik
auf dem Vormarsch

Der Staat wird im Rahmen des Gesetzes mit einem geld- und fiskalpolitischen Instrumentarium ausgestattet, um insbesondere bei gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichtssituationen in den Wirtschaftsablauf einzugreifen. In der Literatur wird im Zusammenhang mit dem StWG daher auch von einem »Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik« (Oberender 1989: 335) gesprochen: Unter dem Einfluss der Ideen von John Maynard Keynes einer Globalsteuerung und dem Glauben an eine Vorhersehbarkeit und Machbarkeit des Wirtschaftsablaufs wird mit dem StWG der Grundstein für eine prozesspolitisch orientierte Wirtschaftspolitik gelegt.

Zielsetzung im Sinne
der konstituierenden
Prinzipien

Seinerzeit wird das StWG als »Synthese von Eucken und Keynes«, von »Freiburger Imperativ und keynesianistischer Botschaft« (nach Schlecht 1989: 313) gefeiert. Tatsächlich entsprechen die in § 1 festgelegten Ziele in vielen Punkten dem, was auch die Gründerväter mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft verwirklicht sehen wollten. Ein Vergleich mit Euckens konstituierenden Prinzipien für eine Wettbewerbsordnung verdeutlicht die Übereinstimmung: Auch sein Ziel ist es, ein stabiles Preisniveau zu garantieren und eine Inflation oder Deflation zu verhindern. Daher spricht er sich für das Grundprinzip eines funktionsfähigen Preissystems sowie das Primat der Währungspolitik aus.

Besonders im § 2 des StWG werden jedoch auch Differenzen zu einer Wirtschaftspolitik im Sinne Euckens deutlich. Die Bundesregierung verpflichtet sich dort, die wirtschaftspolitischen Ziele hinsichtlich Inflationsrate, Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Einfuhr, Ausfuhr und Wirtschaftswachstum im sogenannten Jahreswirtschaftsbericht quantitativ bekannt zu geben.

Umsetzung gefährdet
die ordoliberalen
Grundprinzipien

Im ordoliberalen, sozial-marktwirtschaftlichen Sinn einer freien Wettbewerbswirtschaft wird diesen Makrogrößen ein rein deklaratorischer Charakter zugeschrieben. Sie ergeben sich aus den mikroökonomischen Entscheidungen der Individuen auf dem freien Markt. Unter der Annahme der wirtschaftspolitischen Machbarkeit werden ebendiese Makrogrößen im Rahmen des StWG jedoch zu wirtschaftspolitischen Zielwerten. Beim Bestreben des Staates, diese Zielwerte zu erreichen, besteht die Gefahr der Untergrabung und Missachtung der eigentlichen Marktkräfte. Damit ist im StWG –

zumindest potenziell – die Verletzung eines der ordoliberalen Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft angelegt. Nicht die wirtschaftspolitische Zielsetzung des StWG ist also aus Eucken'scher Sicht zu kritisieren, sondern die Art und Weise, wie ein Erreichen dieser Ziele möglich gemacht werden soll.

Zu den Kriterien einer Sozialen Marktwirtschaft im Sinne Müller-Armacks weist das StWG weniger starke Differenzen auf. Er selbst zeigt sich unter dem Einfluss der Rezession 1966/67 als Befürworter einer expansiven Konjunkturpolitik: »So wie wir die Wettbewerbsordnung im Sinne von Franz Böhm zu einer öffentlichen Aufgabe gemacht haben, sollte auch die Konjunkturpolitik zum legitimen Glied unserer Gesellschaftspolitik werden« (Müller-Armack 1960/1974: 137). Doch fügt er ergänzend hinzu, dass alle diesbezüglichen Maßnahmen in der Durchführung an marktwirtschaftlich-unternehmerische Grundsätze gebunden sein müssen (Müller-Armack 1967: 15).

Ebenfalls im Rahmen des StWG wird die konzertierte Aktion ins Leben gerufen. Sie bezeichnet ein wirtschaftspolitisches Instrument in Form eines Gremiums, das sich aus Vertretern des Staates, der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Deutschen Bundesbank zusammensetzt.

Im Fall der Gefährdung der im Stabilitätsgesetz festgelegten Ziele soll dieses Gremium durch ein aufeinander abgestimmtes Verhalten das Erreichen dieser Ziele garantieren. Im Sinne des Eucken'schen Idealtypus ist auch diese gesetzliche Neuerung kritisch zu beurteilen. Streng genommen steht die Idee der Verlagerung eines Teils der Verantwortung auf die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften ebenfalls im Widerspruch zum Eucken'schen Ziel, der Konzentration von wirtschaftlicher und politischer Macht entgegenzuwirken.

Im Rückblick scheint sich diese Widersprüchlichkeit zu bestätigen: Die konzertierte Aktion geriet zu einem Tummelplatz von Interessengruppen und wird von Manfred Streit sogar als ein konzeptwidriger »Korporatismus« bezeichnet (Streit 2005: 116). Eucken hat wohl Recht behalten, wenn er 1952 bereits vor »halbautonomen Körperschaften« warnte, deren »Gruppenegoismus zur Wucherung neigt, weil die Gruppen Macht besitzen«. Er erkannte die »Gefahr der Gruppenanarchie« und dass diese Gruppen »im Kampf mit anderen Gruppen und mit dem Staat das Interesse ihrer Gruppe oder das, was sie dafür halten, nicht aber das Interesse des Ganzen« vertreten (Eucken 1952/1990: 171).

Die konzertierte Aktion:
ein umstrittenes Element

Zwischenfazit

Unbestritten ist die deutsche Wirtschaftspolitik in den Nachkriegsjahren stark vom Konzept der Sozialen Marktwirtschaft geprägt. Ein Grund hierfür sind die umfangreichen theoretisch-wissenschaftlichen Arbeiten von Eucken, Röpke, Rüstow und Müller-Armack. Hinsichtlich des wirtschaftspolitischen Kerns stellen ihre Ideen ein in sich weitestgehend geschlossenes Konzept dar: die Wettbewerbsordnung. Für ihre Durchsetzung und Implementierung ist den politischen Akteuren ein klar umrissener Handlungsrahmen und Maßnahmenkatalog gegeben.

Verhinderung von
Machtkonzentration
gelingt nicht

In der Person Ludwig Erhards ist neben Alfred Müller-Armack auf politischer Ebene zudem ein höchst einflussreicher Verfechter der Sozialen Marktwirtschaft gefunden. Seine Rolle bei der Verabschiedung des Leitsatzgesetzes sowie der von ihm favorisierte Josten-Entwurf für ein umfassendes Wettbewerbsgesetz verdeutlichen dies. Das letzten Endes verabschiedete Wettbewerbsgesetz zeigt jedoch die Grenzen der realpolitischen Umsetzung des Eucken'schen Idealtypus einer Wettbewerbsordnung: Der Einfluss von Interessengruppen auf politischer und auf wirtschaftlicher Seite verhindert, dass sich eine stringente Wettbewerbsordnung etablieren kann. Bevor Letztere vor der Machtkonzentration aufseiten des Staates und/oder der Wirtschaft geschützt werden kann, gelingt es verschiedenen Interessengruppen bereits, sich ihre künftige Einflussnahme in den Wirtschaftsprozess zu sichern.

Die Entwicklung hin zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz und einer stark keynesianistisch geprägten Politik der Bundesrepublik Deutschland scheint eine logische Konsequenz der vorausgegangenen Entscheidungen zu sein: Der Gedanke einer politischen Machbarkeit staatlicher Wirtschaftspolitik hätte möglicherweise auch im Rahmen einer stringenteren Wettbewerbsordnung Eingang in die politische Debatte gefunden – durch eine stärkere Beschränkung staatlichen Eingreifens wäre er aber wohl auf weniger fruchtbaren Boden gefallen.

Sozialpolitik

Fehlender Konsens
bei den Vordenkern

Anders als beim wirtschaftspolitischen Kern der Sozialen Marktwirtschaft unterscheiden sich die Meinungen der Vordenker hinsichtlich der Frage nach Gestalt und Umfang einer konkreten staatlichen Sozialpolitik. Zwar sind sich alle einig über die grundlegende Notwendigkeit einer Sozialpolitik und wenden sich gegen die Betrachtung der Sozialpolitik als bloße Beigabe zur übrigen Wirtschaftspolitik – bei den Ideen für eine konkrete Umsetzung dieser Sozialpolitik und bei der Frage nach der Rolle, die dem Staat dabei zukommt, gehen die Meinungen jedoch auseinander.

Kein Konsens über die Gesellschaftsordnung



Gemäß Euckens Vorstellung ist Wirtschaftspolitik immer zugleich auch Sozialpolitik. Er ist der Auffassung, dass die Wettbewerbsordnung aus sich selbst heraus die wichtigsten sozialen Fragen löst (Schneider 2004: 95). Mit den regulierenden Prinzipien schafft Eucken ein Instrument, mit dessen Hilfe und Schutz der Wettbewerbsordnung gezielte und auch sozialpolitisch motivierte staatliche Eingriffe in den Markt möglich werden.

Rüstow, Röpke und auch Müller-Armack gehen mit ihren Konzepten jedoch einen Schritt weiter. Aus Müller-Armacks Programmsatz der Versöhnung des Prinzips der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs lässt sich ebenso der Auftrag an eine bewusste Gestaltung der Gesellschaftsordnung durch den Staat ablesen wie aus Rüstows Forderung nach einer staatlichen Vitalpolitik (ebd.: 152). Im Gegensatz zur Idee Euckens ging es Müller-Armack, Röpke und Rüstow um wesentlich mehr als nur die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf dem Markt: Sie schreiben dem sozialen Ausgleich einen konstituierenden Charakter zu.

Dieser partiellen Uneinigkeit der Vordenker ist es möglicherweise geschuldet, dass für die realpolitische Umsetzung der Sozialen Marktwirtschaft kein stringentes und in sich geschlossenes Konzept für den Bereich der Sozialpolitik und/oder auch Steuerungsmechanismen im öffentlichen Sektor zur Verfügung steht (Ptak 2004: 205).

Ungenauigkeit und Uneinigkeit ursächlich für heutige Probleme

Das von Müller-Armack eingeforderte evolutorische Moment und die von ihm verlangte Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft verstärken diese Ungenauigkeit. Während er keine Zweifel offenlässt, dass »wir in der Wahl des Wirtschaftssystems (...) in einem bestimmten Sinne gar nicht frei« (ebd.: 218) sind, fehlt ebendiese konsequente Aussage und Handlungsanweisung hinsichtlich der Ausgestaltung des sozialen Ausgleichs.

In ihrer grundlegendsten Form kommt diese Unbestimmtheit im Grundgesetz zum Ausdruck. In Artikel 28 GG wird die Bundesrepublik Deutschland auf einen »demokratischen und sozialen Rechtsstaat« (Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG) normiert; eine Präzisierung dieser Klausel und der Ausprägung des Sozialstaates erfolgt jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Ungenauigkeit begünstigt die vielfältige Auslegung und Interpretation dessen, was alles unter dem Begriff des Sozialen zu subsumieren sei (Görgens 2003: 119). Eine Bewertung der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Kriterien der Sozialen Marktwirtschaft ist auch vor diesem Hintergrund kaum möglich.

Anhand der Entwicklung der Sozialpolitik und der Staatsquote sowie an den Entscheidungen im Rahmen der Rentenreform aus dem Jahr 1957 soll dennoch skizziert werden, wohin die Ungenauigkeit der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Rahmen der realpolitischen Umsetzung geführt hat.

Marktwirtschaft und sozialer Ausgleich: gelebte Irenik

Am Ausgangspunkt der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland steht zunächst die Bewältigung der durch den Krieg verursachten Schäden und ihrer Auswirkungen (Bundesversorgungsgesetz 1950 und Lastenausgleichsgesetz 1952). Ganz im Sinne der Idee der Sozialen Marktwirtschaft stehen große Teile von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu dieser Zeit in einer sich ergänzenden Verbindung: Im Wohnungswesen entsteht ein kompliziertes Geflecht von Wohnbauförderung (erstes Wohnungsbaugesetz von 1950), Wohnungsrecht (Gesetz über das Wohnungseigentum und das Dauerwohnrecht von 1951) sowie dem Abbau der Wohnraumbewirtschaftung und der Preisbindung.

Nachkriegszeit: Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ein Ineinandergreifen von Wirtschafts- und Sozialpolitik findet sich auch im Arbeitsleben: Heimarbeitsgesetz (1951), Kündigungsschutzgesetz (1951) und Betriebsverfassungsgesetz (1952) ergänzen auf sozialer Seite die marktwirtschaftliche Entwicklung hin zu freien Löhnen, welche durch das Tarifvertragsgesetz von 1949 und die damit einhergehende Tarifautonomie gefördert werden (Zacher 1980: 63). Einige der in dieser Zeit verabschiedeten Gesetze und Maßnahmen stellen klare Eingriffe des Staates in den Wettbewerb dar.

Vor allem der Wohnungsmarkt ist in den Nachkriegsjahren von einer staatlichen Wohnraumbewirtschaftung geprägt.

Aus Sicht der Ordoliberalen ist eine solche Politik kaum zu rechtfertigen. Eucken fordert im Rahmen der regulierenden Prinzipien jedoch die »Korrektur externer Effekte« zu dem Schutz und der Annäherung an einen vollkommenen Markt. Unter der Prämisse, dass der Wohnungsmarkt der Nachkriegszeit (gekennzeichnet durch das große Maß an Zerstörung und die wachsende Nachfrage durch den Flüchtlingsstrom) keinen perfekten Markt darstellt, stehen die Staatseingriffe also nicht zwangsläufig im Widerspruch zur Eucken'schen Idee.

Im Hinblick auf das *evolutionäre Element* kann die staatliche Wohnraumbewirtschaftung auch im Müller-Armack'schen Sinne als konform mit dem Konzept betrachtet werden: Seiner Meinung nach ist es im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft dauerhaft die Aufgabe, sich im Hinblick auf den sozialen Ausgleich an die außergewöhnliche soziokulturelle, politische und ökonomische Situation anzupassen.

Durch die Komplementarität zwischen wettbewerblicher Marktwirtschaft und sozialer Sicherheit stellen die Maßnahmen darüber hinaus auch die Verwirklichung der von Müller-Armack geforderten *irenischen Formel* dar: Es besteht kein klassischer Dualismus von Sozialpolitik auf der einen und Wirtschaftspolitik auf der anderen Seite. Es kann von einer Verbindung der Freiheit auf dem Markt mit dem sozialen Ausgleich gesprochen werden.

Ausufend: vom sozialen Ausgleich zum Sozialstaat

Die enge Verquickung von Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde in Deutschland mehr und mehr aufgegeben. In zunehmendem Maße wurde die deutsche Sozialpolitik nicht mehr »mit dem Markt«, sondern »gegen den Markt« (Goldschmidt 2004: 490) betrieben und die sozialpolitisch motivierten Eingriffe in den Markt nahmen konstant zu. Kennzeichen hierfür ist der kontinuierliche Anstieg der Staatsquote: das Verhältnis der Summe der Haushaltsausgaben von Bund, Ländern und Kommunen sowie der gesetzlichen Sozialsysteme zum Bruttoinlandsprodukt. Während die Quote in den Jahren 1950 bis 1956 relativ konstant und nur knapp über 30 Prozent liegt, steigt sie von 1957 bis 1964 um rund acht Prozentpunkte auf etwa 38 Prozent an (Kohl 1985: 220).

Diese Entwicklung ist umso erstaunlicher, als sich der Anstieg trotz zunehmenden Wohlstandes und parallel zum einsetzenden Wirtschaftsaufschwung vollzieht. Als Ursache hierfür gilt unter anderem eine Sozialpolitik, die gekennzeichnet ist durch: »Erstens die Erfassung immer weiterer Bevölkerungskreise, zweitens die Angleichung der für Arbeiter, Angestellte und Selbständige gewährten Leistungen, wobei hier eine Angleichung nach oben

Sozialpolitik gewinnt
an Bedeutung

gemeint ist, und drittens die Einführung immer neuer Leistungen« (Thuy 1999: 194 f.). In diesem Zusammenhang ist auch von einem Paradigmenwechsel in der staatlichen Sozialpolitik zu lesen: einem Wandel von der ursprünglichen Existenzsicherung hin zu einer umfassenden Lebensstandardsicherung für alle (ebd.).

Die Rentenreform des Jahres 1957 veranschaulicht und belegt diesen Prozess. Hintergrund der Reform ist eine zunehmende Verarmung der Rentnerinnen und Rentner. Infolge des Krieges und der Kriegsgefangenschaft finden sich viele von ihnen in einer Situation ohne lebende Kinder wieder. Die staatliche Rente, die im Bismarck'schen Sinne als reiner Zuschuss zur familiären Sicherung im Alter gedacht war, gerät für viele Rentner zur einzigen Einkommensquelle. In ihrer herkömmlichen Form reicht sie jedoch häufig nicht für den Lebensunterhalt aus. Verschärft wird diese Situation dadurch, dass die privaten Ersparnisse und Altersrücklagen durch Krieg und Inflation weitgehend vernichtet sind (Abelshauser 2004: 194 ff.).

Wesentliche Kernpunkte der Reform sind daher

- die Ausweitung des Personenkreises: Die Landwirte werden in die staatliche Altersvorsorge mit einbezogen;
- die Dynamisierung der Rente: Die Renten werden in gewissen Abständen der Entwicklung der Bruttolöhne angepasst;
- die Aufgabe des geltenden Kapitaldeckungsverfahrens zugunsten des Umlageverfahrens.

Große Kritik an der Rentenreform

Insbesondere der Versicherungszwang, der durch das Umlageverfahren in das System der Rentenversicherung implementiert wird, stößt dabei auf heftige Kritik unter den Vertretern einer Sozialen Marktwirtschaft: Ludwig Erhard äußert sich dazu bereits 1965 mit den Worten, »daß das Subsidiaritätsprinzip als eines der wichtigsten Ordnungsprinzipien für die soziale Sicherung anerkannt und der Selbsthilfe und Eigenverantwortung soweit wie möglich der Vorrang eingeräumt« werden müsse. »Der staatliche Zwangsschutz hat demnach dort haltzumachen, wo der einzelne und seine Familie noch in der Lage sind, selbstverantwortlich und individuell Vorsorge zu treffen« (Erhard 1956/1988: 13). Erhard bestätigt, dass die Rentenreform, gemessen an Walter Euckens Maxime eines klaren Subsidiaritätsprinzips, kaum mit dessen Kriterien für eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in Einklang zu bringen ist.

Röpke wird in seiner Kritik am Versicherungszwang noch deutlicher. Er hinterfragt, ob es »etwa ein Fortschritt (ist), wenn wir den Kreis der als wirtschaftlich unmündig zu Behandelnden und daher vom Kolossalvormund Staat zu Betreuenden immer weiter ziehen?« (Röpke 1958/1988: 254).

Das Anwachsen der Staatsquote – durch die Ausweitung von Höhe und Empfängerkreis der Renten eine direkte Folge der Reform – ist ein weiterer Punkt, in welchem die Rentenreform hinsichtlich ihrer Konformität mit den

Kriterien einer Sozialen Marktwirtschaft kritisch zu betrachten ist. Wilhelm Röpke warnt auch hier, dass durch diese Ausdehnung der Staatsquote die »Macht des nationalen Staates vermehrt« werde und eine »Politisierung der Lebensvorsorge« drohe (ebd.: 266). Er bezweifelt, dass die Rentenreform mit Euckens Grundsatz vereinbar ist, die Ansammlung von Macht sowohl auf wirtschaftlicher als auch auf staatlicher Seite zu verhindern.

Erhard konstatiert: »Wir sind mit einem Anteil der öffentlichen Hand von 40 Prozent am Sozialprodukt schon das Land, das in der nichtkommunistischen Welt an der Spitze liegt (...) und dann werden diese 40 Prozent auf 45 Prozent und auf 50 Prozent gesteigert werden. Glauben Sie weiter, daß dann noch eine freiheitliche Ordnung denkbar ist, daß unser Volk dann noch aus Menschen besteht, die in geistiger und materieller Unabhängigkeit echte Staatsbürger im demokratischen Sinne bleiben können?« (Erhard 1962: 495 f.).

Zwischenfazit

Wie die Wirtschaftspolitik ist auch die Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland stark geprägt von den Ideen und Konzepten der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft. Anders als beim wirtschaftspolitischen Kern stellen diese theoretischen Grundlagen für den Bereich des sozialen Ausgleichs



Die Theorie hinkt – und erschwert die Umsetzung

jedoch kein in sich geschlossenes Konzept dar. Die Vorstellungen Euckens, Röpkes, Rüstows und Müller-Armacks unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der theoretischen Verortung des sozialen Ausgleichs als auch in ihrer realpolitischen Umsetzung im Rahmen einer staatlichen Sozialpolitik.

Lückenhafte Theorie
erschwert die
Umsetzung

Allgemeingültige Kriterien für eine staatliche Sozialpolitik im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft gibt es nicht in dem Maße, wie sie für die Wirtschaftspolitik existieren. Dieses Faktum erschwert nicht nur die objektive Beurteilung der Sozialpolitik: Der Mangel an einem konkreten realpolitischen Konzept staatlicher Sozialpolitik im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft ist insgesamt kennzeichnend für die bundesdeutsche Sozialpolitik.

Die Zitate der Vordenker erlauben rückblickend dennoch, einzelne Maßnahmen als mehr oder auch weniger konform mit deren Konzeption einer Sozialen Marktwirtschaft einzustufen. Es wird deutlich, dass die Übereinstimmung von realpolitischen Maßnahmen und den darunterliegenden Konzepten im Zeitablauf abgenommen hat. Anders als in der Wirtschaftspolitik scheinen die Ursachen hierfür jedoch nicht nur im Prozess der politischen Umsetzung zu liegen. Die Schwierigkeiten bei der politischen Realisierung und Implementierung einer Sozialpolitik im Sinne der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft gründen sich auch auf deren theoretische Ungenauigkeit und das Fehlen konkreter Handlungsanweisungen.

Vorwärts zu den Wurzeln: die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft

Die politischen Maßnahmen, die in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden, sind stark geprägt vom Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und den Ideen ihrer Vordenker. Dies wird sowohl im Bereich der Wirtschaftspolitik als auch in der Gestaltung der Sozialpolitik der Nachkriegsjahre deutlich.

Noch einmal: Was ist
Soziale Marktwirtschaft?

Die Stringenz, mit der die Durchsetzung dieses Konzeptes im politischen Raum verfolgt wird, nimmt mit fortschreitender Zeit ab. In der Konsequenz wird daher oft die Frage nach dem Scheitern der Sozialen Marktwirtschaft gestellt. Die vorliegende Analyse macht deutlich, dass hierbei zunächst zu unterscheiden ist

1. zwischen der Sozialen Marktwirtschaft als theoretischer Konzeption und Idealtypus einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und der Sozialen Marktwirtschaft im Sinne eines realpolitischen Systems der Bundesrepublik Deutschland sowie
2. zwischen den verschiedenen gedanklichen Ansätzen der Gründerväter bei der Konzeption eines Idealtypus der Sozialen Marktwirtschaft.

Gemessen an den Kriterien von Eucken, Rüstow, Röpke und Müller-Armack und ihren Idealvorstellungen kann konstatiert werden, dass eine Soziale

Marktwirtschaft im Sinne eines realpolitischen Systems wohl zu keiner Zeit existiert hat. Die stichprobenartige Analyse einiger weniger Gesetze und Entscheidungen der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht dies.

Im Sinne der unter 1. vorgenommenen Unterscheidung zwischen Idealtypus und realpolitischem System darf damit jedoch nicht die Soziale Marktwirtschaft an sich als gescheitert betrachtet werden. Schließlich kann sich ein Realtypus dem theoretischen Idealtyp – dem Sein-Sollen unter idealen Bedingungen – immer nur nähern wollen. Was kritisch betrachtet werden kann, ist also nicht die bestehende Diskrepanz zwischen Real- und Idealtypus an sich, sondern ihr Umfang und ihr Ausmaß.

Auf der Suche nach Ursachen wird die Schuld abwechselnd Politikern, Lobbyisten oder der wahlberechtigten Bevölkerung gegeben. Ohne Anspruch auf Ausschließlichkeit geht aus der unter 2) vorgenommenen Unterscheidung jedoch hervor, dass eine Ursache für die Schwierigkeiten bei der konkreten Umsetzung der theoretischen Konzeption auch ihre Unschärfe ist.

Die Kritik, dass die Ideen der Vordenker im Bereich der Gesellschaftsordnung zu wenig ausgearbeitet sind, scheint zunächst gerechtfertigt. Die Differenzen zwischen Eucken, Röpke und Rüstow sowie Müller-Armack, insbesondere bei der Frage nach der detaillierten Gestaltung des sozialen Ausgleichs und der Rolle, die dem Staat hierbei zukommen soll, verdeutlichen dies.

Hinsichtlich einer realpolitischen, konkreten Umsetzung mögen die Konzeptionen zwar wenig ausgearbeitet und teilweise nicht konsistent erscheinen. Im grundlegenden Verständnis über den Stellenwert und die Rolle einer Gesellschaftsordnung im Rahmen einer Sozialen Marktwirtschaft sind sie sich jedoch einig:

- Es besteht zunächst ein weitreichender Konsens hinsichtlich des Ziels, das mit dem Konzept der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erreicht werden soll. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft steht nach Auffassung aller Gründerväter im Dienste der individuellen Freiheit und des Erhalts der Menschenwürde und kann immer nur Mittel zum Erreichen dieses Ziels sein.
- Eucken, Röpke, Rüstow und Müller-Armack sind sich ebenfalls einig, dass es zum Erreichen des oben genannten Ziels einer staatlichen Sozialpolitik bedarf. Sie wenden sich dabei alle gegen die Betrachtung der Sozialpolitik als bloße Beigabe zur übrigen Wirtschaftspolitik. Sie stimmen überein, dass die Kräfte auf dem freien Markt einer Einbettung und Ergänzung durch einen weiter gefassten Rahmen, eine Gesellschaftsordnung und Sozialpolitik, bedürfen und es hierbei nicht in erster Linie um ein interventionistisches, sondern ein »systematisches Miteinander« (Goldschmidt 2007: 8) gehen soll.
- Zuletzt – auch darin gleichen sich die Ideen der Vordenker – lässt sich die Sozialpolitik nicht lediglich auf Maßnahmen zur sozialen Befriedung ge-

Auch die Gründerväter stehen in der Verantwortung

Erhalt der Menschenwürde

Wirtschaft und Soziales sind zu integrieren

Befähigung statt Fürsorge

mäß einem staatlichen Fürsorgeprinzip beschränken. Die Idee der Befähigung und damit einer aktivierenden Sozialpolitik bildet neben der Fürsorge den zweiten Pfeiler einer Sozialpolitik und Gesellschaftsordnung. Im Sinne von Eucken handelt es sich dabei um eine Hilfe zur Selbsthilfe (Schneider 2004: 97). Röpke warnt vor einem reinen, sentimental Wohlfahrtsstaat, der den Menschen in eine Abhängigkeit treibt (Röpke 1958/1988: 154 ff.). Und auch Müller-Armack betont in seiner Schrift zur »Zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft«, dass die »Schaffung selbständiger Existenzen zu den sittlichen Aufgaben der Politik« gehöre (Müller-Armack 1960/1974: 137 f.).



Ein Blick auf die Grundlagen eröffnet neue Wege

Grundlagen der Sozialen
Marktwirtschaft noch
immer aktuell

Diese verbindenden Grundsätze der Gründerväter mögen auf den ersten Blick tatsächlich keine klaren Handlungsanweisungen für die politische Realisierung einer Sozialpolitik darstellen. Dass diese Grundsätze dennoch sehr wichtig sind, zeigt sich unter anderem in der guten Anschlussfähigkeit des Befähigungsgedankens in den modernen Gerechtigkeitsdiskussionen: Der Nobelpreisträger Amartya Sen etwa spricht in diesem Zusammenhang von einer notwendigen Verwirklichungsgerechtigkeit (Sen 2007). Nils Goldschmidt überträgt diesen Gedanken in eine »Sozialpolitik der Inklusion« und die Notwendigkeit, »darauf hinzuwirken, dass Menschen überhaupt die Chance bekommen, ihre Fähigkeiten voll zu entwickeln und wahrzunehmen« (Goldschmidt 2010: 74).

Immer häufiger wird auch die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen einer kompensierenden und einer aktivierenden Sozialpolitik disku-

tiert. Wolfgang Kersting spricht hier von der nötigen Rückbesinnung auf einen freiheitlichen Sozialstaat, der »um die Ermöglichung der Wahrnehmung des Freiheitsrechts, um die Ermöglichung selbstbestimmter Lebensführung bemüht« ist (Kersting 2010: 36).

Der Brückenschlag zu den Gründervätern gelingt in diesem Kontext Nils Goldschmidt. Gemäß seiner Interpretation der Eucken'schen Forderung nach einem »systematischen Miteinander« von Wirtschafts- und Sozialpolitik müsse es sich bei einer solchen Sozialpolitik weder um eine Politik »gegen noch für (...), sondern mit dem Markt« (Goldschmidt 2007: 8) handeln.

Mit Blick auf die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft als realpolitischer Ordnung muss diesen Prinzipien also – gerade wegen ihrer Grundsätzlichkeit – eine prominentere Rolle zukommen als in der jüngeren Vergangenheit. Eine solche emanzipatorische Wiederentdeckung unter Berücksichtigung der aktuellen gesellschaftspolitischen Maßgaben und Dringlichkeiten wäre zudem ganz im Müller-Armackschen Sinne: »Wirtschaftspolitische Leitbilder können nicht von ihrer Zeitsituation abgelöst werden. Sie erfüllen dann ihre Aufgabe am besten, wenn sie die zwingende Antwort auf die Frage einer bestimmten Zeitlage sind« (Müller-Armack 1960/1974: 129).

Die Umsetzung der Ideen ist möglich und notwendig

Dank

Mein Dank gilt Stefan Bergheim für seine Unterstützung und seine wertvollen Anregungen.

Literatur

- Abelshauer, Werner. *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*. München 2004.
- Bertelsmann Stiftung. *Einstellungen zur Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland am Jahresanfang 2010 – Erkenntnisse aus repräsentativen Trendfortschreibungen*. Gütersloh 2010.
- Erhard, Ludwig. »Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung«. *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 2: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft*. Hrsg. Karl Hohmann. Stuttgart 1956/1988. 13–16.
- Erhard, Ludwig. *Deutsche Wirtschaftspolitik – Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*. Düsseldorf 1962.
- Eucken, Walter. *Unser Zeitalter der Mißerfolge: fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1951.
- Eucken, Walter. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen 1952/1990.
- Föste, Wilga. *Grundwerte in der Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft*. Marburg 2006.
- Görgens, Egon. »Krise des Sozialstaates und die Nichtbeachtung ordnungsökonomischer Schranken«. *Theorie der sozialen Ordnungspolitik*. Hrsg. Norbert Berthold und Elke Gundel. Stuttgart 2003. 119–133.
- Goldschmidt, Nils. »Vertraute Marktwirtschaft«. *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* (83) 2004. 487–491.
- Goldschmidt, Nils. »Der Streit um das Soziale in der Marktwirtschaft«. *Kirche und Gesellschaft* (344) 2007.
- Goldschmidt, Nils. »Spielregeln der Gerechtigkeit oder warum gerechte Strukturen wichtig sind. Die ökonomische Sicht«. *Warum ist Gerechtigkeit wichtig? Antworten der empirischen Gerechtigkeitsforschung*. München 2010. 64–79.
- Goldschmidt, Nils, und Michael Wohlgemuth. *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Tübingen 2008a.
- Goldschmidt, Nils, und Michael Wohlgemuth. »Social Market Economy: origins, meanings and interpretations«. *Constitutional Political Economy* (19) 3 2008b. 261–276.
- Grosseckler, Heinz. »Kritik der Sozialen Marktwirtschaft aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik«. *Soll und Haben – 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*. Hrsg. Knut Wolfgang Nörr und Joachim Starbatty. Stuttgart 1999. 53–81.
- Gröner, Helmut. »Walter Eucken – Wegbereiter der Ordnungspolitik«. *Ordnung in Freiheit*. Symposium aus Anlass des 100. Jahrestages des Geburtstages von Walter Eucken am 17. Januar 1991. Freiburg 1991. 79–88.
- Gröner, Helmut, und Andreas Knorr. »Soziale Marktwirtschaft zwischen wettbewerbspolitischem Imperativ und interventionistischer Pragmatik«. *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*. Hrsg. Dieter Cassel. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft 57. Stuttgart 1998. 204–219.

- Hegner, Jan. *Alexander Rüstow – ordnungspolitische Konzeption und Einfluss auf das wirtschaftspolitische Leitbild der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 2000.
- Heise, Arne. »Karl Schillers \«verspäteter Keynesianismus\». Zur politischen Ökonomie des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967«. *Berliner Debatte Initial* (18) 2007. 92–105.
- Horn, Karen Ilse. *Die Soziale Marktwirtschaft. Alles, was Sie über den Neoliberalismus wissen sollten*. Frankfurt 2010.
- Jäckering, Werner. *Die politischen Auseinandersetzungen um die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)*. Berlin 1977.
- Kersting, Wolfgang. *Die Bedeutung der Gerechtigkeit*. Roman Herzog Institut 2010.
- Kohl, Jürgen. *Staatsausgaben in Westeuropa*. Frankfurt am Main, New York 1985.
- Merkel, Angela. »Deutschland kommt gestärkt aus der Krise«. *Handelsblatt* 14.07.2010. 6–7.
- Maier-Rigaud, Frank P., und Remi Maier-Rigaud. »Rüstows Konzept der Sozialen Marktwirtschaft – Sozial- und wettbewerbspolitische Dimensionen einer überwirtschaftlichen Ordnung«. *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft – Illusionen und Reinterpretationen einer ordnungspolitischen Integrationsformel*. Hrsg. Michael S. Aßländer und Peter Ulrich. Bern 2009. 69–94.
- Müller-Armack, Alfred. *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Hamburg 1947.
- Müller-Armack, Alfred. »Soziale Marktwirtschaft«. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Hrsg. Alfred Müller-Armack. Freiburg 1956/1966. 243–249.
- Müller-Armack, Alfred. »Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft – Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik«. *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*. Hrsg. Alfred Müller-Armack. Stuttgart 1960/1974. 129–145.
- Müller-Armack, Alfred. »Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft«. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*. Hrsg. Alfred Müller-Armack. Stuttgart 1962/1967. 293–315.
- Müller-Armack, Alfred. *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*. Freiburg 1966.
- Müller-Armack, Alfred. »Konjunkturelle Aussichten und konjunkturpolitische Aufgaben für das Jahr 1968«. *Wirtschaftspolitische Chronik* (16) 2 1967. 13–21.
- Müller-Armack, Alfred. »Die wissenschaftlichen Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft«. *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*. Hrsg. Alfred Müller-Armack. Bern, Stuttgart 1972/1981. 176–184.
- Oberender, Peter. »Der Einfluss ordnungstheoretischer Prinzipien Walter Euckens auf die deutsche Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg: eine ordnungspolitische Analyse«. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (40) 1989. 321–350.

- Oberender, Peter. »Chancen und Grenzen des Wettbewerbs im Gesundheitswesen aus ökonomischer Sicht«. *Zur Rolle des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung*. Hrsg. Eberhard Wille. Baden-Baden 1999. 77–86.
- Ptak, Ralf. *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Opladen 2004.
- Quaas, Friedrun. *Soziale Marktwirtschaft. Wirklichkeit und Verfremdung eines Konzepts*. Bern 2000.
- Röpke, Wilhelm. *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. Zürich 1942/1948.
- Röpke, Wilhelm. *Maß und Mitte*. Zürich 1950.
- Röpke, Wilhelm. »Gefahren des Wohlfahrtsstaates«. *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Band 2: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft*. Hrsg. Karl Hohmann. Stuttgart 1958/1988. 253–270.
- Rösner, Hans-Jürgen. *Grundlagen der marktwirtschaftlichen Orientierung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für Sozialpartnerschaft und Gemeinwohlbindung*. Berlin 1990.
- Rüstow, Alexander. »Sozialpolitik oder Vitalpolitik«. *Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer Dortmund* (11) 1951. Dortmund 1951. 453–459.
- Rüstow, Alexander. *Der Mensch in der Wirtschaft. Umrisse einer Vitalpolitik*. Heidelberg 1952.
- Rüstow, Alexander. »Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit«. *Alexander Rüstow – Rede und Antwort*. Hrsg. Walter Hoch. Ludwigsburg 1960/1963. 76–91.
- Ruhl, Klaus-Jörg (Hrsg.). *Neubeginn und Restauration – Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949*. München 1982.
- Schlecht, Otto. »Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft«. *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*. Hrsg. Otmar Issing. Berlin 1981. 9–13.
- Schlecht, Otto. »Macht und Ohnmacht der Ordnungspolitik – Eine Bilanz nach 40 Jahren Sozialer Marktwirtschaft«. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (40) 1989. 303–320.
- Schlecht, Otto. *Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft*. Tübingen 1990.
- Schmoeckel, Mathias. *Rechtsgeschichte der Wirtschaft*. Tübingen 2008.
- Schneider, Andrea M. *Ordnungsaspekte in der Nationalökonomik. Eine historische Reflexion*. Bern und Stuttgart 2004.
- Schüller, Alfred. »Soziale Marktwirtschaft als ordnungspolitische Baustelle. Die Verbindung von \«Freiburger Imperativ\» und \«Keynesianistischer Botschaft\» – ein nationalökonomischer Irrweg«. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (56) 2005. 61–75.
- Sen, Amartya. *Ökonomie für den Menschen*. München 2007.
- Starbatty, Joachim. »Alfred Müller-Armacks Beitrag zur Theorie und Politik der Sozialen Marktwirtschaft«. *Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung*. Hrsg. Ludwig-Erhard-Stiftung. Stuttgart 1982. 7–26.

- Streit, Manfred. »Die Soziale Marktwirtschaft – Zur Erosion einer wirtschaftspolitischen Konzeption«. *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft* (56) 2005. 113–121.
- Thuy, Peter. *Sozialstaatsprinzip und Marktwirtschaft. Eine ordnungspolitische Analyse unter besonderer Berücksichtigung des grundgesetzlichen Sozialstaatspostulats und der Sozialen Marktwirtschaft*. Bern und Stuttgart 1999.
- Zacher, Hans F. *Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin 1980.

Die Autorin

Veronica Barth

Veronica Barth, Jahrgang 1981, arbeitet als Forscherin und Projektmanagerin bei der Fortschrittsconsult GmbH in Frankfurt am Main. Sie studierte Volkswirtschaftslehre in Freiburg und Madrid. Es folgten Anstellungen bei der Prognos AG, Basel, und der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

© 2011 Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Dr. Jan Arpe
Lektorat: Heike Herrberg
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Bertelsmann Stiftung
Umschlagabbildung: Thomas Kunsch
Illustrationen: Anna Luise Sulimma, TrendSketcher
Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

www.bertelsmann-stiftung.de/zukunft-soziale-marktwirtschaft

