

Alle reden von Sozialer Marktwirtschaft. Glaubt man der Kanzlerin, sollte an ihrem Wesen sogar die Welt genesen. Was aber ist Soziale Marktwirtschaft ursprünglich gewesen, und was kann sie heute sein? Nur noch wenige ihrer Anhänger kennen das Konzept, das hinter der herrschenden Praxis steht, geschweige denn das ursprüngliche. Kein Wunder, dass sie sich in Scharen von ihr abwenden. Es ist seit langem üblich, 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, um ihr wirtschaftspolitisches Programm zu kennzeichnen, droht ihr die Beliebtheit. Sie steht für wechselnde Inhalte deutscher Wirtschaftspolitik, während die eigenen Konturen immer unschärfer werden. Schonungslose Kritik ist nötig, um die kathartische Wirkung zu erzielen, die allein Soziale Marktwirtschaft wieder zu einer

Werner Abelshauser

Erhards neue Kleider

Was ist Soziale Marktwirtschaft einst gewesen, und was kann sie heute sein? Nur noch wenige ihrer Anhänger kennen das Konzept, das hinter der herrschenden Praxis steht, geschweige denn das ursprüngliche. Kein Wunder, dass sich viele abwenden.

unverwechselbaren wirtschaftspolitischen Strategie macht. Es könnte sich daher lohnen, das Original zu kennen und seinen Wandel über die Geschichte der Bundesrepublik hinweg zu verfolgen.

Das Original

Die Katastrophenerfahrung der Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre ließ alle wirtschaftspolitischen Denkschulen nach einer neuen Rolle des Staates rufen. Für die herrschende Doktrin des Wirtschaftsliberalismus war dies ein tiefer Einschnitt. Ihr Vertrauen in die Regulierungsfähigkeit der unsichtbaren Hand des Marktes war erschüttert. Der Börsenkrach von 1929 hatte die Kapitalbasis der deutschen Wirtschaft vollends ausgezehrt und das Bankensystem entscheidend geschwächt. Das alles vor dem Hintergrund eines steilen „realwirtschaftlichen“ Abschwungs, der nicht auf den Binnenmarkt beschränkt blieb. Bis zur Bankenkrise im Sommer 1931, die zur Verstaatlichung der meisten Großbanken führte, war die Weltwirtschaft um 42 Prozent geschrumpft. Schuld daran war in den Augen führender Wirtschaftsliberaler die „Versumpfung des Kapitalismus“ (Walter Eucken), die in den „Wirtschaftsstaat“ führte, der „nicht Subjekt, sondern leidendes Objekt“ (Alexander Rüstow) des Wirtschaftsgeschehens war. Der Staat

„Der Staat war zur Beute der Interessenten geworden und nicht mehr in der Lage, das allgemeine Interesse angemessen zu vertreten. Unter der Wucht der Krise räumten die Wirtschaftsliberalen zum ersten Mal ein, dass es Marktversagen geben konnte. Ausgerechnet der Staat, weil er als Einziger noch über die knappe Ressource Vertrauen verfügte, sollte nun in die Bresche springen. Dies war die Geburtsstunde der (später so genannten) Sozialen Marktwirtschaft.“

Den neuen Liberalen ging es aber weder um Intervention à la carte, noch sollte der Staat, wie Keynes dies empfahl, die von den Investoren offengelassene Nachfrageglücke irgendwie schließen. Ihr Konzept hieß „liberaler Interventionismus“ (Rüstow), und sie verstanden darunter „ein Eingreifen in genau der entgegengesetzten Richtung, als in der bisher eingegriffen worden ist, nämlich nicht entgegen den Marktgesetzen, sondern in Richtung der Marktgesetze“. Der „neue Liberalismus“, den sie forderten, verlangte nach einem „starken Staat“, nach einem Staat „oberhalb der Wirtschaft, oberhalb der Interessenten, da, wo er hingehört“. Alfred Müller-Armack, einer der Nationalökonomien, die diesen „neuen Liberalismus“ propagierten, nannte sein Konzept der „gelenkten Marktwirtschaft“, das nach einer Synthese von „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ verlangte, 1947 „So-

ziale Marktwirtschaft“ und versuchte, es als Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium auch durchzusetzen. Seine Freiburger Kollegen machten den Staat in den dreißiger Jahren vollends für die „Ordnung der Wirtschaft“ verantwortlich (Franz Böhm). Staatliche Ordnungspolitik sollte der privaten Wirtschaft den Rahmen ziehen: „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.“ Versagte aber der Marktwettbewerb, musste der Staat „den privaten Einfluss auf den Preishebel annullieren“. Marktpreise waren demnach „wirtschaftspolitische Einrichtungen öffentlich-rechtlichen Charakters“ (Leonhard Miksch). Auch Miksch verstärkte nach 1949 die Phalanx der Sozialen Marktwirtschaft im Bundeswirtschaftsministerium, Böhm saß seinem wissenschaftlichen Beirat vor. Ludwig Erhard, der spätere Wirtschaftsminister, gehörte ebenfalls zu den Reformliberalen, hielt sich aber als Verbandslobbyist eher im Hintergrund. Der „neue Liberalismus“ beschränkte sich schon vor 1945 nicht auf

esoterische Zirkel. Müller-Armack hatte sich den neuen Herren 1933 mit seinem Buch „Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich“ geradezu angeeignet, und die Freiburger Schule des Ordoliberalismus verfügte über glänzende Publikationsmöglichkeiten und großen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Debatte. Die Vertrautheit der Wirtschafts- und Verwaltungseliten mit dem Denkmodell hat die Durchsetzung der politischen Marke „Soziale Marktwirtschaft“ nach 1949 wesentlich erleichtert. Aus begreiflichen Gründen wurde die Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft aber kaum öffentlich erörtert. Ihre konzeptionellen Konturen blieben deshalb unscharf. Ihre Anhänger zogen es vor, das Konzept als angemessene Reaktion auf staatliche Kontrolle und Lenkungswirtschaft im „Dritten Reich“ und in der „Vorwährungszeit“ zu preisen.

Soziale Marktwirtschaft à la Hegel

Die Verwirrung über Inhalte und Ziele hält bis heute an. Im Juni 2008 feierten ihre Anhänger im Festsaal des Bundeswirtschaftsministeriums in verhaltener Freude 60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Man bezog sich auf das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ vom 24. Juni 1948, mit dem Erhard das ordnungspolitische Erfolgsmodell der Bundesrepublik Deutschland wenige Tage nach der Währungsreform aus der Taufe gehoben habe. Der bizonale Wirtschaftsminister erhielt in der Tat von der CDU/CSU-Mehrheit im Wirtschaftsrat und von der SPD-Mehrheit im Länderrat Vollmacht, den Markt für Konsumgüter zu liberalisieren. Ansonsten blieb die Preisbindung noch viele Jahre bestehen: für den Agrarmarkt, das Verkehrswesen, die Produktionsgüter, den Wohnungsmarkt, den Kapitalmarkt und die staatlichen und kommunalen Versorgungsbetriebe. Der Außenhandel unterlag strengen Kontrollen. Vor allem aber fehlte noch das ordnungspolitische „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft, das Kartellgesetz. Auf dem zentralen Gebiet der Wettbewerbsordnung blieb daher Soziale Marktwirtschaft bis zum Ende der fünfziger Jahre weitgehend ein Postulat. Demnach wäre es im Juni 2008 angemessen gewesen, die Wiedereinführung der Marktwirtschaft zu feiern, nicht aber die Entstehung ihrer „sozialgesteuerten“ (Müller-Armack), weil gesellschaftlich gebundenen Variante.

Nach auf einem anderen Feld ließ sich Soziale Marktwirtschaft nach 1949 nicht durchsetzen. Erhard versuchte zunächst, die Macht der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften zu begrenzen. Ihm erschienen die „unternehmerische Planwirtschaft“ um nichts weniger verwerflich als die der „staatlichen Bürokratie“. Er sah sich als Repräsentant des starken Staates und wollte der „Sachwalter aller“ sein. Halten konnte er diese souveräne Position aber nicht lange. Die Zähmung der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften durch den Staat, eines der Hauptziele des Reformliberalismus, misslang. Die Korea-Krise zwang Erhard, dem Druck der amerikanischen Besatzungsmacht nachzugeben. Die Vereinigten Staaten verlangten direkte staatliche Bewirtschaftung und Lenkung sowie Preis- und Devisenkontrollen, um den Verteidigungsanstrengungen der westlichen Welt



„Die Gefahr einer Beeinträchtigung des Wettbewerbs droht sozusagen ständig“ (Ludwig Erhard).

Abbildung Georg Koester

Priorität zu geben. Mehr noch: Sie knüpfen die Marshallplan-Hilfe und die Lieferung unentbehrlicher Rohstoffe an die sofortige Erfüllung dieser Forderungen. Allein die Wirtschaftsverbände waren in der Lage, den Vereinigten Staaten in der Sache entgegenzukommen, ohne dass der Bundeswirtschaftsminister sein Gesicht verlieren und offen zu rüstungsbezogener Planwirtschaft übergehen musste. Sie nutzten ihre Chance.

Die Praxis der Sozialen Marktwirtschaft wandelte sich danach grundlegend. Die Weichenstellung von 1948 schien die westdeutsche Wirtschaft tatsächlich weit von jener korporativen Tradition wegzuführen, die Verbänden und Gewerkschaften in der Weimarer Republik den Primat der Wirtschaft gesichert 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. Marktwirtschaft à la Hegel

Der Autor



Werner Abelshauser lehrt Wirtschaftsgeschichte in Bielefeld. Zuvor leitete der 1944 in Wiesloch geborene und an der Universität Mannheim

ausgebildete Volkswirt den Lehrstuhl für Europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts an der Europäischen Universität Florenz. Er ist Mitherausgeber von „Geschichte und Gesellschaft“ und der „Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften“. In seinen Büchern analysiert er die Gegenwart aus historischer Perspektive. Sein Gutachten zum Wandel der Sozialen Marktwirtschaft ist beim Roman Herzog Institut unentgeltlich zu beziehen.

erlebte nun ihr Comeback. Die Rückkehr zur „Herrschaft der Verbände“ (Theodor Eschenburg) stärkte das Gegenmodell zur Sozialen Marktwirtschaft.

Soziale Marktwirtschaft à la Bismarck

Vom Begriff der Sozialen Marktwirtschaft gingen von Anfang an verwirrende Signale aus. Kaum jemand 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 immer neue Ansprüche an ihre Fähigkeit, soziale Gerechtigkeit durchzusetzen. Die Realität sah freilich anders aus. Die Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Ordnungspolitik klaffte immer sichtbarer. Für Erhard bedeutete eine expansive, auf Wachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik bei funktionierendem Wettbewerb zugleich gute und 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 „ökonomisch gute Seite“ abgewann, weil sie seiner Ansicht nach die „Grundlage für den Wiederaufbau“ bildete. Dahinter stand das Eingeständnis der Ohnmacht, unter den Bedingungen der Rekonstruktionsperiode Soziale Marktwirtschaft in ihrer reinen Form zu praktizieren.

„Wohlstand für alle“ gehörte deshalb zu den Ansprüchen der Sozialen Marktwirtschaft, die unerfüllt blieben – gerade auch für Rentner. Kein Wunder, dass sich die Volksparteien schließlich auf die Modernisierung des Bismarckschen Systems verständigten und nicht auf die von liberaler Seite vorgeschlagene Privatisierung der Altersvorsorge. Das Modell, auf das sich eine breite Mehrheit schließlich einigte, war der Favorit Konrad Adenauers und entsprach den Vorstellungen der katholischen Soziallehre (Schreiber-Plan). Es stieß auf den entschiedenen Wider-

stand des Finanz- und des Wirtschaftsministers, der Banken und Versicherungen und der Arbeitgeberverbände. Erhard stellte ausdrücklich die Vereinbarkeit der Reform mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft in Frage. Er fürchtete eine „seelenlos mechanisierte Gesellschaft“, an deren Ende der „soziale Untertan“ stehen würde. Wirtschaftliche oder demographische Faktoren spielten in der Debatte um die Rentenreform keine wichtige Rolle. Ordnungspolitische Prinzipien und ethische Kategorien standen eindeutig im Vordergrund. Einer der prominentesten Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft, der Nationalökonom Wilhelm Röpkke, sah in der „staatlich organisierten Massenfürsorge“ beispielsweise „die Probe einer durch Proletariatismus verkrüppelten und durch Vermassung zerkrümelten Gesellschaft“.

An der Beliebtheit der Sozialen Marktwirtschaft änderte ihre Niederlage in der Schlacht um die Dynamisierung der Rente nichts, wohl aber an der inhaltlichen Ausfüllung des Epithetons „sozial“. Nach dem Ende der Ära Erhard ging Soziale Marktwirtschaft endgültig jene Verbindung von Marktwirtschaft und staatlicher Sozialpolitik ein, für die sie seitdem beispielhaft steht.

Soziale Marktwirtschaft à la Keynes

Am Ende der langen fünfziger Jahre war es die Konjunkturpolitik, die den Schauplatz eines dritten Wandlungsprozesses der Sozialen Marktwirtschaft bot. Nahezu alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte beklagten die wirtschaftspolitische Lenkungslücke, die Erhards Wirtschaftspolitik aufreißend ließ. Da lag es nahe, auf jenes alternative Angebot keynesianischer Globalsteuerung zurückzugreifen, das in Deutschland seit den fünfziger Jahren vergebens auf seine Realisierung gewartet hatte. Unter der Ägide von Karl Schiller, dem Wirtschaftsminister 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. Überraschenderweise sah Schiller in seiner neuen Wirtschaftspolitik keinen Bruch mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft – vielmehr die „Synthese von Frei-

burger Imperativ und Keynesianischer Botschaft“. In der Wolle gefärbte Liberale wie sein Staatssekretär Otto Schlecht meinten sogar, in ihr ein weiteres „Grundgesetz“ der Sozialen Marktwirtschaft zu erkennen – neben dem Kartellgesetz als ordnungspolitischem nun das Stabilitätsgesetz als prozesspolitisches Grundgesetz. 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 ausdrücklich erwähnt. In gewisser Weise entsprach die Konzentrierte Aktion damit durchaus ei-

„Im Unterschied zur ‚freien‘ Marktwirtschaft verlässt sich ihre ‚soziale‘ Variante nicht allein auf die unsichtbare Hand des Preismechanismus.“

nem aufgeklärten Konzept von marktrechter 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 Konzentrierte Aktion am Ende war.

Erhards neue Kleider

Die wirtschaftspolitische Rhetorik des Machtwechsels von 1982 knüpfte an die Soziale Marktwirtschaft der Ära Erhard an. Helmut Kohls neue christlich-liberale Regierung wollte dorthin zurück, 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. In Wirklichkeit arbeitete die Bundesregierung aber über die vermeintliche „Wende“ 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, den Kohlenbergbau, 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. Auch für Lambsdorff waren dies „alles höchst ehrenwerte Dinge“. Unter denen, die Ludwig Erhards neue Kleider auftrugen, gehört er aber zu den wenigen, die wenigstens wussten, dass „diese Dinge“ mit Sozialer Marktwirtschaft nichts zu tun hatten.

Wozu Soziale Marktwirtschaft?

Soziale Marktwirtschaft muss sich an der Lösung gegenwärtiger Probleme bewähren. Sie bringt 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. Bei aller Flexibilität des deutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft bleiben ihm doch drei Besonderheiten erhalten, die es aus der Beliebtheit rasch wechselnder Moden in der Wirtschaftspolitik herausheben.

Erstens: Es nutzt wie keine andere Doktrin die Symbiose zwischen Markt und Staat, um den Wettbewerb funktionsfähig zu machen.

Zweitens: Es unterstützt eine Strategie der produktiven Ordnungspolitik, die den Staat auch in nachindustrieller Zeit als wichtigen immateriellen Produktionsfaktor braucht.

Drittens: Gleichzeitig sorgt es dafür, dass wachsende Staatsaufgaben nicht zwangsläufig auch steigende Staatsausgaben bedeuten. Im Unterschied zur „freien“ Marktwirtschaft verlässt sich ihre „soziale“ Variante dabei nicht allein auf die unsichtbare Hand des Preismechanismus. Nichts deutet darauf hin, dass Soziale Marktwirtschaft als produktive Ordnungspolitik heute obsolet geworden wäre. Das Gegenteil ist richtig, wie die aktuelle Finanzmarktcrise schmerzhaft 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.