

Geschichte und Krise der sozialen Marktwirtschaft

Die soziale Marktwirtschaft erwies sich nach dem Zweiten Weltkrieg bei ihrer Einführung in der Bundesrepublik Deutschland als großer Erfolg und nicht zuletzt als Vorbild für andere europäische Staaten, doch sie steht heute auch vor großen Herausforderungen.

VON HANS F. ZACHER



20. Juni 1948, am Tag der Währungsreform:
Menschen stehen in der Münchner Marienstraße
Schlange, um sich in der Auszahlungsstelle in der
Herrnschule ein „Kopfgeld“ von 40 DM auszahlen
zu lassen.

DER BEGRIFF DER „sozialen Marktwirtschaft“ trat im Sommer 1948 in das öffentliche Bewusstsein der Westdeutschen. Westdeutschland, das waren die amerikanische, britische und französische Besatzungszone (und die entsprechenden Besatzungssektoren in Berlin), aus denen schon 1949 die Bundesrepublik Deutschland werden sollte. Der Begriff „soziale Marktwirtschaft“ hatte, als er vom Sommer 1948 an spektakulär wurde, keine Tradition. Er war vielmehr ein Programm – ein gedankliches und ein politisches Konzept. Die Protagonisten in Wissenschaft und Politik verstanden dieses Konzept etwa so: Die wirtschaftlichen Prozesse der Produktion, der Verteilung und der Bereitstellung der Güter sollten ganz allgemein einer wettbewerbsgebundenen Marktwirtschaft überlassen sein. Da dies aber eine unangemessene Ungleichheit der Lebensverhältnisse, gerade auch grobe Defizite nicht ausschließt, gehörte zu dem Konzept auch eine „soziale“ Kontrolle dieser Prozesse. Das war eine Absage an die damals (sei es aus kommunistisch-sozialistischen oder anderen ideologischen Gründen, sei es aus kriegswirtschaftlicher Notwendigkeit) herrschende Praxis, die wirtschaftlichen Prozesse in die Hand der Politik zu legen. Und es war eine Absage an die radikalliberale Behauptung, dass „soziale“ Ergänzungen und Korrekturen und Marktwirtschaft unvereinbar sind.

Dieses entschiedene „Sowohl als auch“ wies einen Weg aus der langen, quälenden Unsicherheit über eine richtige Ordnung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Er sollte sich als ein Königsweg erweisen. Und doch auch als eine unablässige Herausforderung. Die Landschaft, durch die er führt, verändert sich unablässig – und der Weg muss immer neu darauf eingerichtet werden.

Die Vorgeschichte: Übergang zur Moderne

Mit dem 18. Jahrhundert ging ein langer Übergang vom mittelalterlichen feudalen Ständestaat zum modernen Staat zu Ende. Er hatte die „kleinen Leute“ von der Armut in ihren Lebens-einheiten des Hauses, des Hofes usw. befreit und sie in die Armut derer geführt, die allein, auf sich gestellt, und nicht mehr – wie man später sagen sollte – „sozial eingeschlossen“ waren. Und er hat den Potenteren neue Chancen und neue Risiken eröffnet. Zwei Jahrhunderte lang suchte Europa die Entwicklung zu meistern. Der Staat, der im 19. Jahrhundert immer öfter ein Verfassungsstaat war, wurde zum Rahmen auch des sozialen Einschlusses seiner Bürger.

Die Staatsangehörigkeit wurde erfunden, das Wirtschaften auf den Boden der Freiheit gestellt. Das Versprechen der „Gleichheit aller vor dem Gesetz“ breitete sich aus. Nun kam es darauf an, was einer einbringen konnte und wie er es einbrachte: Boden, Kapital oder Arbeit – oder nichts davon. Parallel dazu breitete sich auch die Kritik an der Ungleichheit der Lebensverhältnisse aus: in Form der „Arbeiterfrage“ und der „Armenfrage“. Dieser Horizont der Kritik bekam einen Namen: „sozial“. Die „soziale Frage“ drängte auf Antworten, und der Staat gab sie in zwei Richtungen: auf die „Armenfrage“ durch die Armenfürsorge, auf die „Arbeiterfrage“ durch erste Schritte eines Arbeitsrechts und durch die „Erfindung“ der Sozialversicherung. Weit darüber



Razzia gegen den Schwarzmarkt am Münchner Hauptbahnhof, Mai 1947.

hinaus veränderten sich die Verhältnisse durch einen immensen zivilisatorischen Aufbruch, an dem auch das Recht großen Anteil hatte.

So bildete sich im 19. Jahrhundert eine elementare Komplementarität heraus: auf der einen Seite die endlose Vielfalt von Prozessen der Produktion, Bereitstellung und Verteilung der Güter als Angelegenheit der Gesellschaft – in Form von öffentlichen Diensten auch eine Sache des Staates – und auf der anderen Seite die politisch verantwortete „soziale“ Ergänzung und Korrektur jener Prozesse durch „soziale Leistungen“ und durch eine auf „mehr Gleichheit“ gerichtete Gestaltung in sich „ungleicher“ Verhältnisse (wie z. B. der Arbeitsverhältnisse).

Mit diesem Grundmuster ging Europa in das 20. Jahrhundert. Die einzelnen Staaten unterschieden sich dabei sehr. Im Schoße Europas hatte sich aber auch eine Alternative entwickelt. Sie ging – in vielen Varianten – von der Überzeugung aus, dass schon die allgemeine Gewährleistung angemessener Verhältnisse unmittelbar eine Aufgabe der Politik sei – sei es

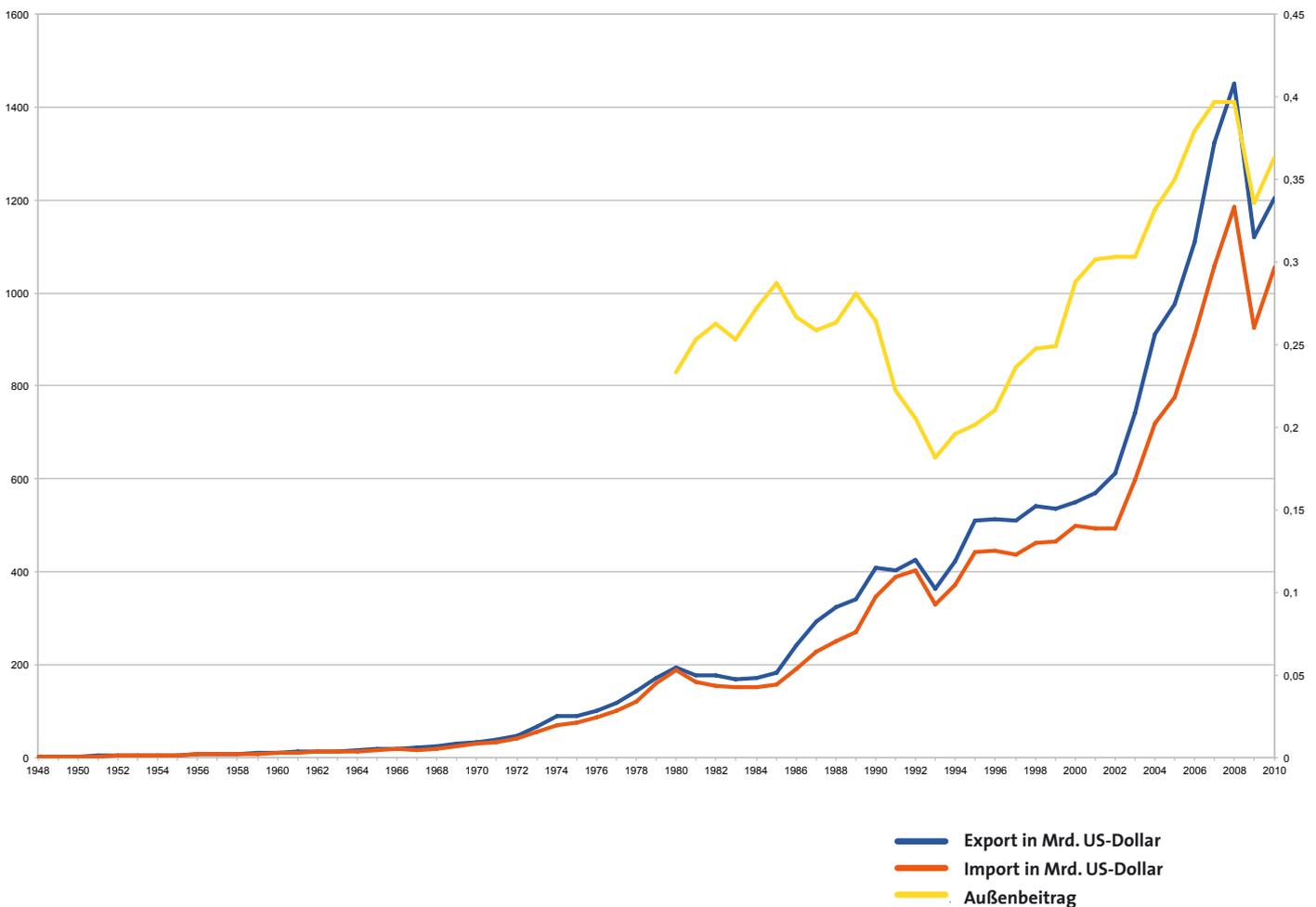
des Staates, sei es einer durchgehend politisierten Gesellschaft, die den Staat ablösen (wie der Marxismus meinte: „absterben“ lassen) sollte. Nicht aber sei dies die Aufgabe der freien Gesellschaft und „ihres“ Marktes. Auch mit diesem Vorrat sozialistischer und kommunistischer Ideen ging Europa in das 20. Jahrhundert.

Vom Ersten Weltkrieg zur zweiten Nachkriegszeit

Der Erste Weltkrieg aktivierte dieses Potential auf zweifache Weise: Einerseits verhalf die Krise des zaristischen Russlands dort dem Kommunismus zum Durchbruch, andererseits mussten zumindest alle kriegsbeteiligten Staaten den Markt mehr oder weniger durch staatliche Lenkung und Verteilung verfremden. Der Primat der Gesellschaft und des Marktes verlor seine Selbstverständlichkeit.

Auch nach Kriegsende blieb Europa von politischer und wirtschaftlicher Unrast heimgesucht. Es kam zum Ausbau sozialer Leistungen und zur sozialen Korrektur ungleicher Beziehungsgefüge,

Export und Import (in Mrd. US-Dollar) in der Bundesrepublik Deutschland seit 1948 (Außenbeitrag in Prozent des Bruttoinlandsproduktes).



auch zum politischen Zugriff auf die Wirtschaft. Die Frage einer „richtigen“ Wirtschaftsordnung blieb offen. Die Entwicklungen in der Sowjetunion waren ebenso ein abschreckendes Beispiel wie eine sozialistische Versuchung. Von 1939 an breitete sich erneut Kriegswirtschaft über Europa, außerdem ein Regime schonungsloser Ausbeutung über die von Deutschland besetzten Länder.

Nach dem Krieg wurde Europa gespalten: Im sowjetisch dominierten „Osten“ herrschten „sozialistische“ Einparteiensregimes über die Zentralverwaltungswirtschaft. Auch der „freie Westen“ war von der Überzeugung bestimmt, dass die Welt nun sozialer werden sollte als vor dem Krieg. Neue Sozialleistungssysteme waren einer der zumeist begangenen Wege dorthin. Schwieriger war es jedoch, das richtige Verhältnis zwischen der Autonomie von Gesellschaft und Marktwirtschaft und den sozialen Zielen zu finden, die erreicht werden sollten. Lenkung und Bewirtschaftung blieben verbreitete Verfahren, aber dann gefährdete die Knappheit der Güter nicht selten den sozialen Erfolg. Vor allem aber misstraute man der kapitalistischen Konzentration wirtschaftlicher Macht und suchte zugleich nach Wegen, dem Faktor Arbeit mehr Einfluss auf die Wirtschaft zu erschließen. Verstaatlichung und Sozialisierung wurden zu zentralen Instrumenten. Insgesamt aber kehrte die Unsicherheit zurück, die in der Zwischenkriegszeit geherrscht hatte.

Die Geburt der „sozialen Marktwirtschaft“

Das war auch die Erfahrungswelt, welche die englische und die französische Besatzungsmacht bestimmte, als sie im Sommer 1948 in Westdeutschland eine Währungsreform vorbereiteten. Nur die amerikanische Besatzungsmacht war frei von planwirtschaftlichen oder sozialistischen Versuchungen. Auch die westdeutsche Öffentlichkeit und ihre Politiker dachten in der Richtung des „westlichen“ Europas – jedenfalls schienen die Techniken der Bewirtschaftung unentbehrlich. Die Knappheit der Güter wurde, da marktwirtschaftliche Angebotsanreize fehlten, immer dramatischer. Trotzdem: Das Wagnis, die gesellschaftlichen Kräfte in einer Marktwirtschaft zur Entfaltung zu bringen, blieb der Zeit fremd. Seit die Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs und die Russische Revolution von 1917 die naive Selbstverständlichkeit zerstört hatten, mit der man im 19. Jahrhundert mit der Marktwirtschaft umgegangen waren, hatte man sich in Experimenten versucht, das Wirtschaftsgeschehen mit politischen Instrumenten auf politische – nicht zuletzt „soziale“ – Ziele hin zu steuern. Diese Verstrickung hielt das Denken fest.

Es war ein verhältnismäßig kleiner Kreis von Persönlichkeiten, die sich in verschiedenen Zusammenhängen und Zusammensetzungen seit 1938 trafen, um über Alternativen zum herrschenden politischen System nachzudenken. Dazu gehörte auch, über die Institutionen einer künftigen Wirtschaftspolitik nachzudenken. In der Regel trafen sie sich in Freiburg, woraus sich auch Namen wie „Freiburger Kreis“ und „Freiburger Kreise“ ergaben. Sie hielten Kontakt zu anderen Gruppen des Widerstands, wurden auch verfolgt, einige von ihnen verhaftet, einige hingerichtet. Sie kamen vor allem aus der Wissenschaft, insbesondere – wie Adolf Lampe, Walter Eucken, Constantin von Dietze und Erwin von Beckerath – aus den Wirtschaftswissenschaften und leisteten wichtige theoretische Vorarbeiten für das spätere Konzept der „sozialen Marktwirtschaft“. Ein Nenner, der vielen von ihnen gemein war, war die christliche Verantwortung. Sie setzten Freiheit und Leben aufs Spiel, um die Saat der Vernunft in den Boden der Zukunft zu senken. Welch ein kostbares Erbe!

Die „Freiburger Kreise“ waren die Wiege der Entschlossenheit, auf die Marktwirtschaft zu setzen. Sie wussten auch, dass Europa nicht mehr hinter den Rubikon zurückkehren konnte und durfte, den das 19. Jahrhundert überschritten hatte: dass die Gleichheit der Menschen verlangt, die Ungleichheit ihrer Lebensverhältnisse kritisch zu bewerten und entsprechend – und das hieß: „sozial“ – zu begrenzen. Das primäre Medium dafür sollten Markt und Wettbewerb selbst sein, weil sie den größten Nutzen der Einzelnen in den größten Nutzen der Allgemeinheit verwandelten. Im Hintergrund stand auch ein verfassungspolitisches Motiv: Die Politik sollte die Wirtschaft ordnen, nicht aber die Güter verteilen.

Einzelheiten wurden darüber hinaus jedoch kaum geklärt. Daraus ergab sich die prägende Kraft der politischen Wirklichkeit, welche die „Verwaltung“ (eine Art Regierung) des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (zunächst noch der britischen und der amerikanischen, später auch der französischen Zone) unter der Führung ihres Direktors für Wirtschaft, Ludwig Erhard, der westdeutschen Wirtschaft gab. Unmittelbar nach der Währungsreform wurden die meisten Preisbindungen für Verbrauchsgüter aufgehoben. In den Jahren danach wurden immer mehr Preisbindungen abgeschafft. Entsprechend wurde im Herbst 1948 die Bindung der Löhne aufgehoben. Es ent-

stand ein Tarifvertragsgesetz, eine unabhängige Notenbank (die „Bank Deutscher Länder“, später „Bundesbank“) hatten die Besatzungsmächte noch vor der Währungsreform geschaffen. Länger dauerte es, bis das Kernstück der „sozialen Marktwirtschaft“ eingefügt war: ein strenges Wettbewerbsrecht. Der Widerstand war beträchtlich. Erst 1957 kam das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zustande. Später kamen Praktiken hinzu, die keinen vergleichbaren grundsätzlichen Ausdruck fanden, so vor allem die immer weitere Einschränkung einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Der Gesetzgeber erklärte die „marktwirtschaftliche Ordnung“ zur Voraussetzung der Politik und „Stabilität des Preisniveaus, hohe[n] Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum“ zu ihren Zielen (1963: Gesetz über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; 1967: Stabilitäts- und Wachstumsgesetz). Die „Globalsteuerung“ wurde zum wichtigsten Kriterium der Zulässigkeit wirtschaftspolitischer Intervention, die Finanzwirtschaft somit zum wichtigsten Medium.

Kurz nach der Währungsreform: Eine Frau sieht am 24. Juni 1948 durch ein Schaufenster die gefüllte Gemüseauslage eines Geschäftes und kann den ungewohnten Überfluss an Waren kaum fassen.

Gewiss über alle Vorstellungen hinaus, welche die Väter der „sozialen Marktwirtschaft“ haben konnten, ging die Entwicklung des sozialen Elements. Das Netzwerk der sozialen Leistungen wuchs – zunächst vor allem, um die Folgen des Krieges und der Kriegsfolgen auszugleichen, alsbald aber, um der Entwicklung der zivilisatorischen Standards gerecht zu werden – in jeder Hinsicht unablässig: nach Leistungsgründen, nach geschützten Personengruppen, nach Leistungsinhalten und nicht zuletzt nach absoluten und relativen Finanzvolumina. Auch die Arbeitsbeziehungen wurden wesentlich weiter entwickelt.



Erfolg, Akzeptanz und Zweifel

Eine erste Welle der Zustimmung hatte die „soziale Marktwirtschaft“ unmittelbar nach der Währungsreform ausgelöst, die in Westdeutschland die Reichsmark durch die Deutsche Mark ersetzte. Die Aktivierung der gesellschaftlichen Potentiale durch den Markt bereitete dem Elend der Güterknappheit früherer Jahre ein unfassbar rasches Ende. Aber Preise und Löhne mussten erst ihr Verhältnis finden, und auch der Arbeitsmarkt musste sich erst auf die neuen Verhältnisse einrichten. Von 1951 an stabilisierten sich



die wirtschaftlichen Verhältnisse auf hohem Niveau. Wachstum und Vollbeschäftigung erzeugten ein Grundvertrauen, das – zu Recht – bis heute nachwirkt.

Von der Mitte der 1970er Jahre an blieb die Entwicklung wechselhaft. Wirtschaftlich wie sozial lösten sich Phasen der Prosperität und der Reduktion ab. Die Voraussetzungen der sozialen Marktwirtschaft änderten sich immer wieder. Wahr ist aber auch: Während die Menschen die Wohltaten der sozialen Marktwirtschaft mehr und mehr für selbstverständlich halten, fallen die Defizite immer neu auf. Und auch das: Je länger je mehr ändert die Erfahrung des „Sozialen“ das Verhalten der Menschen in einer Weise, welche das Funktionieren des Marktes oder das Funktionieren des „Sozialen“ bzw. das Funktionieren des ganzen Systems beeinträchtigt. Vor allem aber: Dass der Markt am besten funktioniert, wenn seine Ordnung gut ist, und wenn die Politik die Verwirklichung dieser Ordnung nicht durch punktuellen Eingreifen stört, ist akzeptiert. Sozialpolitik dagegen ist a priori politisch gemacht, warum sollte sie nicht alles Glück, das der Markt vermissen lässt, bewirken können?

Deutschland und Europa

Im Gegensatz zu diesen Enttäuschungen innerhalb der Bundesrepublik stehen die Hoffnungen, die sich von außen auf die soziale Marktwirtschaft richten. Die Staaten bewegten sich mehr und mehr in die Richtung, in der Westdeutschland 1948 vorangegangen war. Die supranationale Europäische Gemeinschaft sah schon bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958) den Markt als das wesentliche Medium gerade auch des sozialen Fortschritts. Und sie verpflichtete ihre Mitgliedstaaten zu einer Marktwirtschaft und einer Wettbewerbsordnung, wie sie der sozialen Marktwirtschaft entsprach.

Neue Bedeutung bekam das mit dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems in Osteuropa. Die deutsche Vereinigung vollzog sich mittels des Vorläufer-Vertrages über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion explizit auf dem Nenner der sozialen Marktwirtschaft. Aber auch die anderen Staaten des sowjetischen Einflussbereichs blickten auf dieses Vorbild. Und die Vielen von ihnen, die sich schließlich der Europäischen Union anschlossen, folgten den Vorgaben des Unionsvertrags, der seit dem Vertrag von Maastricht von einer sozialen Marktwirtschaft spricht.

Die Welt

Aber auch die Marktwirtschaft ist nicht mehr, was sie in den Anfängen der sozialen Marktwirtschaft war. Lange Zeit war sie eine Wirtschaft von Unternehmern, deren Lebenserfolg mit dem Erfolg des Unternehmens verwoben war, und eine Wirtschaft von Unternehmen, deren Bestand und Erfolg mit dem Gemeinwesen und seiner Gesellschaft verbunden war. Das schuf eigene Chancen, das Zusammenwirken zu optimieren. Diese Zusammenhänge haben sich aufgelöst: räumlich durch Europäisierung und Globalisierung, und funktional durch Erscheinungen wie die Loslösung der Interessen des Managements vom Geschick des Unternehmens und die Trennung der Finanz- von der Realwirtschaft. Vieles mehr hat sich in ähnlicher Weise verändert: Man denke nur an die wachsende Verschuldung (wenn schon nicht Aller bei Allen so doch) viel zu Vielen bei viel zu Vielen.

Die soziale Marktwirtschaft aber bezieht sich auf eine begrenzte Gesellschaft. Sie setzt eine gewisse Kohärenz und Homogenität der Lebensverhältnisse voraus. Wie kann sie unter Bedingungen der Auflösung engerer Zusammenhänge noch gelingen? Wissen wir überhaupt, was sich an verdeckten Voraussetzungen der sozialen Marktwirtschaft geändert hat, wenn Banken und ihre Funktionäre ihre Verluste beim Steuerzahler abladen? Und wissen wir, was sich an verdeckten Voraussetzungen der sozialen Marktwirtschaft geändert hat, wenn sich die Wohltaten der Politiker, deretwegen sie zu ihrer Zeit gewählt werden, für ihre Enkel und Urenkel als Belastung erweisen?

Die Herausforderung

Die Deutschen murren über ihre soziale Marktwirtschaft – zu Unrecht, aber auch zu Recht. Zu viele tiefgreifende Veränderungen sind nicht bewältigt. Vielleicht muss wieder eine so elementare Lösung gefunden werden wie 1948. ■

DER AUTOR

Prof. Dr. Hans F. Zacher ist em. o. Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Bayerisches Staats- und Verwaltungsrecht, an der LMU München. Er ist Präsident a. D. der Max-Planck-Gesellschaft und seit 1981 o. Mitglied der Bayerischen Akademie der Wissenschaften.