

OTTO SCHLECHT

Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft

*Untersuchungen zur
Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*

27

Mohr Siebeck

Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft

von

Otto Schlecht



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Schlecht, Otto:

Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft /
von Otto Schlecht. – Tübingen : Mohr, 1990

(Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen ; 27)

ISBN 3-16-145684-X brosch.

ISBN 3-16-145690-4 Gewebe

eISBN 978-3-16-162894-8 unveränderte eBook-Ausgabe 2024

ISSN 0083-7113

NE: GT

© 1990 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde belichtet aus der Stempel Garamond von Computersatz Staiger GmbH in Pfäffingen, von Gulde-Druck GmbH in Tübingen auf säurefreies Werkdruckpapier von der Papierfabrik Niefern gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch KG in Tübingen gebunden. Den Umschlag entwarf Alfred Krugmann in Freiberg am Neckar.

Für Heidi

„Der Staat hat die *Formen*, das institutionelle Rahmenwerk, die Ordnung, in der gewirtschaftet wird, zu beeinflussen, und er hat Bedingungen zu setzen, unter denen sich eine funktionsfähige und menschenwürdige Wirtschaftsordnung entwickelt. Aber er hat nicht den Wirtschaftsprozess selbst zu führen“.

Walter Eucken, 1949

„Die Politik der Sozialen Marktwirtschaft stand seit dem Tage der Währungsreform unter der Leitidee, auf dem Boden einer freien Wettbewerbswirtschaft persönliche Freiheit, wachsenden Wohlstand und soziale Sicherheit in Einklang zu bringen und durch eine Politik weltweiter Offenheit die Völker zu versöhnen“.

Ludwig Erhard, 1960

Vorwort

Die erste Idee zu diesem Buch stammt von meinen Freunden Reinhold Veit und Alfred Bosch vom Walter Eucken Institut Freiburg. Sie hegten die Absicht, zu meiner Pensionierung frühere Publikationen zu grundsätzlichen Fragen der Wirtschaftspolitik in einem Sammelband herauszugeben. Als Marktwirtschaftler hielt ich ein solches Reprints-Angebot jedoch für wenig nachfrageschaffend.

Wir entwickelten dann die Idee weiter: zwar bisherige Veröffentlichungen grundsätzlicher und nicht zeitbedingter Art als Rohmaterial mitzuverwenden, aber Neues, Aktuelles und Zukunftsweisendes aufzunehmen und insgesamt in Struktur und Inhalt ein eigenständiges und in sich geschlossenes Buch zu schreiben (gewisse Wiederholungen sind gewollt, damit die einzelnen Kapitel in sich verständlich bleiben). Dies machte mir dann aber neben den ohnehin zeitraubenden Dienstgeschäften erhebliche zusätzliche Arbeit. Ich konnte sie nur mit der Hilfe von BMWi-Mitarbeitern leisten, denen ich dafür sehr zu danken habe: Hanno von Barby, Uwe Corsepius, Alfred Dittrich, Wolf-Dieter Füchsel, Patrick Steinpaß, Reginbert Taube, Hubert Temmeyer, und meinem Büro mit Bernhard Heitzer, Annelie Krämer, Monika Makris.

Als Basismaterial habe ich vor allem folgende Veröffentlichungen verwenden können.

Aus der Schriftenreihe „Vorträge und Aufsätze“ des Walter Eucken Instituts: Erfahrungen und Lehren aus dem jüngsten Konjunkturzyklus 1972, Wettbewerb als ständige Aufgabe 1975,

Ethische Betrachtungen zur Sozialen Marktwirtschaft 1983, Konjunkturpolitik in der Krise 1983, Marktwirtschaftliche Politik für die 90er Jahre, 1989.

Die Aufsätze in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: Ein Rahmen für dynamischen Wettbewerb 1986, Ethik der Marktwirtschaft, Freiheit und Bindung 1988, Ein Modell macht Karriere, Die Soziale Marktwirtschaft ist der Dritte Weg 1990.

Auch auf meine Vorlesungen an der Universität Trier in den letzten drei Semestern über Themen der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik konnte ich zurückgreifen.

Den Titel des Buches habe ich nicht ohne Hintersinn gewählt. „Grundlagen“ erinnert an Walter Euckens berühmtes Werk „Grundlagen der Nationalökonomie“. „Soziale Marktwirtschaft“ ist der von Ludwig Erhard und Alfred Müller-Armack geprägte Markenname für unsere freiheitliche und sozialverpflichtete Marktwirtschaft, an deren Gestaltung ich seit beinahe vier Jahrzehnten im Bundeswirtschaftsministerium mitgewirkt habe.

Ich will mit diesem Buch aber nicht nur die Wurzeln und Grundlagen der Ordnungsidee der Sozialen Marktwirtschaft aufzeigen, nicht nur den Ausbau, die Fortentwicklung, die Fehlentwicklungen und die Kurskorrekturen nachvollziehen, sondern darauf aufbauend auch „Perspektiven“ bieten für eine marktwirtschaftliche Politik in ganz Deutschland, in und für Europa in den 90er Jahren.

Der Leitidee des Buchtitels entsprechend habe ich mich auf ordnungspolitische Grundlagen und „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“ (Titel des zweiten wichtigen Werks von Walter Eucken) beschränkt. Wer darin also Aussagen und Anleitungen für Energiepolitik, Industriepolitik (was ist das?), spezielle Außenhandelspolitik und dergleichen erwartet, den muß ich mit „Fehlannonce“ enttäuschen. Er findet lediglich grundsätzliche Aussagen zu Subventionsabbau und Deregulierung. Als langjähriger Praktiker der Wirtschaftspolitik weiß ich zwar, daß in einer sozial verpflichteten Marktwirtschaft staatliche Hilfen z.B. für Kohle, Stahl, Werften und Luftfahrt (von der Landwirtschaft ganz

zu schweigen) nötig und zumindest als befristete Strukturanpassungshilfen auch legitim sind. Ich habe erfahren, daß solche Spezialpolitiken den Bundeswirtschaftsminister und seine Mitarbeiter im täglichen Geschäft oft mehr beschäftigen als ordnungspolitisches Kurshalten. Schon Ludwig Erhard hat als Bundeswirtschaftsminister gesagt, daß man in der praktischen Wirtschaftspolitik manchmal sündigen müsse; man solle es aber wissen. Die Erfahrung lehrt auch, daß die Marktwirtschaft mit vielen solcher Eingriffe leben und sie verkraften kann. Der Ordnungspolitiker muß aber immer wieder die Gefahr aufzeigen, daß die Addition und Perpetuierung vieler solcher Eingriffe nicht nur zu einer wachsenden Starrheit und Verkrustung des Systems, zu nachlassender Dynamik der Wirtschaft und zu größer werdenden wirtschaftlichen Spannungen und Friktionsverlusten führt, sondern daß mit der Zeit auch eine Qualitätsveränderung des Wirtschaftssystems eintritt. Auch dies ist ein roter Faden durch dieses Buch.

Es will aber auch deutlich machen, daß – wie schon Müller-Armack betont hat – die Weiterentwicklung dem System der Sozialen Marktwirtschaft von Anfang an systemimmanent war; oder in der Sprache meines Lehrers Walter Eucken gesagt: Auf der unverrückbaren Grundlage der „konstituierenden Prinzipien“ müssen die „regulierenden Prinzipien“ den sich ändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen angepaßt werden.

Daß das Buch in der Reihe des Walter Eucken Instituts erscheint, weist auf meine bis heute anhaltende Affinität zur „Freiburger Schule“ hin. Zu meinem 60. Geburtstag hat das Walter Eucken Institut meine 1950 geschriebene Diplom-Arbeit „Die Vereinbarkeit von politischer und wirtschaftlicher Ordnung“ publiziert. Zum Verständnis der persönlichen Wurzeln des jetzt erschienenen Buches möchte ich wiederholen, was ich 35 Jahre später im Nachwort dazu geschrieben habe:

„Nach den Erfahrungen eines totalitären Regimes und des Krieges gab es bei uns Studenten nach dem Krieg, ganz besonders aber nach der Währungsreform 1948 und der Verkündung des Grundgesetzes 1949, ein neu erwachtes Bewußt-

sein für Freiheit und Demokratie. Eine neue Aufbruchstimmung erfüllte uns, und mit Begeisterung nahmen wir die Thesen liberaler Volkswirte auf. Die besondere Atmosphäre der damals in voller Blüte stehenden „Freiburger Schule“ trug das Ihrige dazu bei.

Ihr kam u.a. das Verdienst zu, die Wesens- und Funktionsmerkmale unterschiedlicher Wirtschaftsordnungen und die Bedeutung der Interdependenz zwischen Staatsordnung und Wirtschaftsordnung herausgearbeitet zu haben. Als Ergebnis stand das klare Werturteil zugunsten einer wettbewerblich organisierten „Verkehrswirtschaft“ also der Marktwirtschaft. Dieses Werturteil basierte nicht nur auf der größeren wirtschaftlichen Effizienz des Wettbewerbssystems, sondern vor allem auf ihren grundlegend liberalen Wertinhalten. Ausgehend von der Feststellung, daß das Ausmaß wirtschaftlicher Freiheit wesentlich über den Freiheitsgrad des Einzelnen mitbestimmt, sind demnach die konstituierenden Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung weitgehend identisch mit dem Schutz der Persönlichkeitsrechte in der Verfassung.

Für mich, der im „Dritten Reich“ aufwuchs und noch die letzten Kriegsjahre als junger Soldat mitgemacht hatte, war dieses „Freiburger Klima“, vor allem natürlich repräsentiert durch Walter Eucken selbst, durch Leonhard Miksch, F. A. Lutz, Karl Friedrich Maier und Paul Hensel, aber auch durch Constantin von Dietze, den Rechtslehrer Erik Wolf und auch den großen Historiker Gerhard Ritter, von besonderer Faszination. Es lag daher nahe, sich mit den Zusammenhängen zwischen politischer und wirtschaftlicher Ordnung tiefer zu befassen.“

Ich bin dann auch 1953 vom Bundeswirtschaftsministerium bei der Universität als „Freiburger“ angeworben worden. Oft wurde ich gefragt, warum ich es so lange – von 38 Jahren immerhin 18 Jahre als Staatssekretär – in einem Ministerium ausgehalten und den Anfechtungen, woanders mehr zu verdienen, widerstanden habe. Die Antworten sind einfach: Es war nicht irgendein Ministerium und es entsprach meinen klaren Berufsvorstellungen, der bestmöglichen Wirtschaftspolitik in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu dienen. Dies war ohne nennenswerte „Rückgratverkrümmungen“ möglich, weil es auch die Leitlinie aller meiner Minister war (in Bandbreiten und mit Nuancen versteht sich) und weil das BMWi all die Zeit auch innerdienstlich „liberal“ war; „Glück mit seinen Ministern“ hat einmal Walter Henkels ein FAZ-Porträt von mir überschrieben. Die Arbeit hat in allen Phasen (trotz Höhen und Tiefen) und in allen Etagen Spaß gemacht. Dazu hat nicht zuletzt eine BMWi-Mannschaft beigetragen, die zum größten Teil motiviert, engagiert und marktwirtschaftlich eingeschworen war und ist.

Wenn ich nach Erscheinen dieses Buches aus dem aktiven Dienst als Staatssekretär ausscheide und dann die nationale und europäische Wirtschaftspolitik nur noch kommentierend und beratend begleite – vor allem im Rahmen der Ludwig Erhard Stiftung, so ist es für mich besonders beglückend, daß die Soziale Marktwirtschaft nicht nur für ganz Deutschland Zukunft hat, sondern auch Modell für ganz Europa geworden ist. Ich hoffe, daß mein Buch ein wenig zur Umsetzung und Weiterentwicklung beitragen kann.

Bonn, im September 1990

Otto Schlecht

Inhalt

Vorwort	VII
-------------------	-----

A. Genesis und Entwicklung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft

I. Die „Vorgeschichte“	2
1. Der klassische Liberalismus	2
2. Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts	4
3. Reaktion auf den systemlosen Interventionismus nach 1918	6
4. Untergrundökonomie	8
II. Entstehung und Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft	10
1. Die tragenden Ideen der Nachkriegszeit	10
2. Die Entwicklung in der Praxis	16
III. Fehl- und Fortentwicklungen	21
1. Wettbewerbspolitik	21
2. Konjunkturpolitik und Globalsteuerung	22
3. Die Renaissance der Ordnungspolitik	28

B. Ethik der Sozialen Marktwirtschaft

I. Individualethische Aspekte der Wirtschaftsordnung	35
1. Eigennutz und Gemeinwohl	36
2. Individuelle Präferenzen	38
3. Lohn und Leistung	39
II. Sozialethische Aspekte der Wirtschaftsordnung	42
1. Der Ordnungsrahmen der Marktwirtschaft	43
2. Die Interdependenz der Ordnungen	48
3. Die Offenheit marktwirtschaftlicher Ordnung	49
III. Individual- und sozialethische Aspekte im Wechselspiel	50
1. Die sittliche Verantwortung des Unternehmers	51
2. Gesunder und kranker Pluralismus	55

3. Moral und Sozialsystem	56
4. Das moralische Elend der sozialistischen Kommandowirtschaft	58
IV. Fazit: Die Ethik der Sozialen Marktwirtschaft in 10 Thesen	59

C. Ein Rahmen für dynamischen Wettbewerb

I. Wettbewerb als Faktum: Erscheinung und Funktion	62
II. Wettbewerb als Norm: Notwendigkeit und Ziele der Wettbewerbspolitik	64
1. Notwendigkeit staatlicher Wettbewerbspolitik	65
2. Wettbewerbsspezifische Ziele der Wettbewerbspolitik	66
3. Problematik gesellschaftspolitischer Ziele	69
III. Wettbewerb als praktische Aufgabe: Ansatzpunkte der Politik und Ausgestaltung des Rechts	72
1. Offene Märkte	72
2. Wettbewerbliche Marktstrukturen	74
3. Rechtliche Form wettbewerbspolitischer Regelungen	77
4. Intensität wettbewerbsrechtlicher Regelungen	80
5. Reichweite des Wettbewerbsprinzips	82
IV. Wettbewerbspolitik als Teil einer umfassenden Ordnungspolitik	83
V. Internationale Wettbewerbspolitik	84
1. Europäische Wettbewerbspolitik	85
2. Weltweite Wettbewerbspolitik	86

D. Glanz und Elend der Globalsteuerung – Renaissance der Ordnungspolitik

I. Die Aufbauphase – Primat der Ordnungspolitik	89
II. Die 60er Jahre – Konjunkturpolitik auf dem Vormarsch	90
III. Ölpreisschock, Stagflation, Strukturkrise – Globalsteuerung überfordert	93
IV. Die Gegenreaktion in der Wissenschaft – Monetarismus und supply-side-economics	98
V. Lehren für die Wirtschaftspolitik – Marktwirtschaftliche Erneuerung in den 80er Jahren	101
VI. Zwischenbilanz der wirtschaftspolitischen Kurskorrektur	107
VII. Wirtschaftswachstum durch marktwirtschaftliche Ordnungspolitik	110

E. Marktwirtschaftliche Politik für die 90er Jahre

I. Wachstums- und ordnungspolitischer Handlungsbedarf	114
II. Mehr Marktwirtschaft im Umweltschutz	119
III. Weitere Rückführung der Staatstätigkeit	122
IV. Arbeitsmarkt: Sorgenkind und Herausforderung der Sozialen Marktwirtschaft	127
V. Deregulierung	134
VI. Internationale wirtschaftspolitische Kooperation und Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Ost und West	144

F. EG-Binnenmarkt und europäische Wirtschafts- und Währungsunion auf marktwirtschaftlicher Grundlage

I. Marktwirtschaftliche Grundlagen und marktwirtschaftliche Auswirkungen des Binnenmarktes	149
II. Marktwirtschaftliche Instrumente	153
1. Subsidiarität	154
2. Harmonisierung	155
3. Gegenseitige Anerkennung	156
4. Verweis auf Normen	159
5. Deregulierung	161
6. Offene Außenwirtschaftspolitik	163
III. Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes	167
IV. Wirtschafts- und Währungsunion	170
V. Künftige Architektur Europas: Die politische Union	176
VI. Perspektiven für Gesamteuropa	178

G. Soziale Marktwirtschaft: Rezept und Lebenselixier für ganz Europa

I. Zustimmung in West- und Osteuropa	181
1. Soziale Marktwirtschaft im deutsch-deutschen Staats- und Einigungsvertrag	182
2. Bekenntnis der Staaten Osteuropas zur Sozialen Marktwirtschaft	187
II. Das falsche Menschenbild der sozialistischen Planwirtschaft	188

III. Reale Menschen und marktwirtschaftliche Koordination	189
IV. Mischung von Plan- und Marktwirtschaft: Feuer und Wasser	192
V. Soziale Rahmenordnung	195
VI. Pendant zum demokratischen Rechtsstaat	198
VII. Offenheit für Weiterentwicklungen	201
VIII. Hoffnung für ganz Europa	202
Literaturverzeichnis	205

A. Genesis und Entwicklung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft

„Genesis“ ist im Alten Testament sowohl die „Schöpfungsgeschichte“ als auch die „Geschichte der Väter“. Die Genesis der Sozialen Marktwirtschaft fängt demnach (bei aller Willkür) zwar nicht bei Adam und Eva, aber doch bei Adam Smith an. Hayek bestreitet allerdings schlicht und ergreifend, daß es eine Soziale Marktwirtschaft überhaupt geben könne, denn eine Soziale Marktwirtschaft sei eben keine Marktwirtschaft (vgl. Hayek 1979a). Hayek leugnet allerdings nicht, daß in jedem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Staat eine bedeutende Rolle zu spielen hat. Es geht daher offensichtlich nur darum, wie der Staat diese Rolle ausfüllt. Konkret, ob es genügt, wenn der Staat nur die allgemeinen Regeln des Spiels, die Regeln für die im übrigen freie Entfaltung des Einzelnen setzt, oder ob und wie weit er darüber hinaus selbst ordnend und korrigierend in das Spiel eingreift. Wissenschaftliche Erkenntnis und praktische Erfahrung haben seit der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft ergeben, daß das anerkanntermaßen effiziente und der menschlichen Entfaltungsfreiheit so dienliche System einer Marktwirtschaft nicht nur eines staatlichen Rahmens, sondern auch der wirtschafts- und sozialpolitischen Ergänzung und Korrektur in einigen Bereichen bedarf, um das System anpassungs- und überlebensfähig zu halten. Diese Erkenntnis und das Ringen um Art und Ausmaß staatlichen Handelns läßt sich weit in der Literatur zurückverfolgen. Eigentlich bis dahin, wo die Ökonomie als Wissenschaft beginnt. Eben deshalb fängt die Story bei Adam Smith an (vgl. Schlecht 1981).

I. Die „Vorgeschichte“

1. Der klassische Liberalismus

Dem klassischen Liberalismus, dessen eigentlichen Ursprung man wohl mit Adam Smiths „Wohlstand der Nationen“ verbinden kann, wurde und wird oft vorgeworfen, er sei ein unmenschlicher Liberalismus gewesen, er habe einen „reinen“ Marktmechanismus ohne korrigierende und ordnende Eingriffe des Staates vertreten. „Laissez-faire“ ist fast zu einem Schimpfwort geworden. Dieses Bild ist – jedenfalls was die geistigen Väter anlangt – in vielerlei Hinsicht unzureichend. Schon die Entstehung des Begriffs „laissez-faire“, wie sie von Kant anekdotisch übermittelt wird, zeigt, daß damit niemals das „Gesetz des Dschungels“, völlige Staatslosigkeit, gemeint war. Nach Kants Darstellung berief ein französischer Minister einige der angesehensten Kaufleute zu sich und verlangte von ihnen Vorschläge, wie dem Handel aufzuhelfen sei... Nachdem einer dies, der andere das in Vorschlag gebracht hatte, sagte ein alter Kaufmann, der so lange geschwiegen hatte: Schafft gute Wege, schlägt gutes Geld, gebt ein promptes Wechselrecht und dgl., im übrigen aber „lasst uns machen“ (vgl. Habermas 1962, S. 325).

Der Staat hat danach also durchaus wichtige und notwendige Funktionen zu übernehmen, die Wirtschaft übernimmt aber die Aufgaben, die von ihr besser als vom Staat gelöst werden können. Dieses Prinzip der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft findet man bei Adam Smith und bei allen anderen bedeutenden Autoren des klassischen Liberalismus. Bereits John Stuart Mill ging weiter; sein Bekenntnis zur Bedeutung und Rolle des Staates unterscheidet sich sicher nicht fundamental von ganz „modernen“ Auffassungen zur Staatstätigkeit. Er betont die Notwendigkeit von staatlichen Regeln zur Lösung privater Konflikte; er befürwortet Ausgaben für Bildung und Grundlagenforschung, die Bildung von Gewerkschaften (ebenso wie A. Smith); er beklagt die nicht bestehende Chancengleichheit und tritt für die staatliche Sozialpolitik im Sinne der Hilfe für die Benachteiligten ein (vgl. Mill

1976). Und nachdem er die Bedeutung des Schutzes des privaten Eigentums hervorgehoben hat, fragt er weiter, gleichsam bis in unsere Tage:

„Aber gibt es nichts, was als Eigentum betrachtet werden muß, außer dem, was produziert wird? Gibt es nicht die Erde selbst, die Wälder und das Wasser und all die anderen natürlichen Reichtümer über und unter der Erde? Das ist das Erbe der ganzen Menschheit und es muß Regeln für den allgemeinen Umgang mit ihnen geben. Mit welchen Rechten und unter welchen Bedingungen der Einzelne einen Teil dieses allgemeinen Erbes in Anspruch nehmen kann, kann nicht ungeregelt bleiben. Keine andere Aufgabe der Regierung als die Regulierung dieser Dinge kann ihr weniger freigestellt werden oder vollständiger mit der Idee der zivilisierten Gesellschaft verbunden sein... Allgemein kann man sagen, daß alles, was wünschenswert für das allgemeine Interesse der Menschen, für zukünftige Generationen oder für solche Mitglieder der Gesellschaft ist, die fremder Hilfe bedürfen, aber was nicht derart ist, daß es sich für einzelne oder Zusammenschlüsse von Individuen lohnen würde, es zu unternehmen, angemessenerweise von der Regierung unternommen werden sollte“ (Mill 1976, S. 797 und 977; eigene Übersetzung).

Es ist bezeichnend für die soziale Einstellung von J. S. Mill, daß Schumpeter ihn einen evolutionären Sozialisten nennt (Schumpeter 1954, S. 531). Das soziale Engagement der Klassiker erschöpfte sich aber nicht in der Aufstellung eines sozialen Bedürfniskatalogs, sondern ihr Eintreten für die „natürliche Ordnung“ war nur ein Eintreten für den effizientesten Mechanismus auch zur Erreichung sozialer Ziele; denn ebensowenig wie bei den Liberalen unseres Jahrhunderts hatte das Plädoyer für eine freie Ordnung, die der Initiative des Einzelnen genügend Raum läßt, etwas mit Unternehmerfreundlichkeit oder ähnlichen Schlagworten zu tun, sondern entsprang allein der Erkenntnis von der Überlegenheit dieser Art der Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Menschen. Darüber hinaus erkannten sie sowohl, wie wichtig die Einschränkung staatlicher Macht ist (vgl.

Tocqueville 1959, S. 342 ff.), als auch, wie schmal der Pfad ist, auf dem der Staat sich mit direkten Eingriffen zwischen sinnvoller Aktivität und nachteiligen Verzerrungen des Marktergebnisses bewegt. Mill schrieb zur Grenze staatlicher Sozialpolitik: „Das Problem, das es zu lösen gilt, ist von besonderer Feinheit als auch von besonderer Wichtigkeit, wie man den größten Betrag an notwendiger Hilfe gibt mit dem geringsten Anreiz, daß ein ungebührliches Vertrauen darauf gesetzt wird“ (Mill 1976, S. 967; eigene Übersetzung).

2. Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts

Obwohl also durchaus ein bemerkenswertes soziales Moment in den klassischen Vorstellungen enthalten war, das in der Praxis freilich nicht genügend zum Tragen kam, war die „Überwindung“ des klassischen Liberalismus nicht aufzuhalten. Der tatsächlich betriebene Wirtschaftsliberalismus oder Kapitalismus zeigte entscheidende Schwächen mit Folgen für das Industrieproletariat. Karl Marx hat sie beschrieben. Der Staat spielte in Praxi eine zu passive, eine „Nachtwächter“-Rolle. Dies hinterließ Spuren auch in der Nationalökonomie. Spätestens nach 1870 brach, wie Schumpeter es ausdrückt, die Allianz zwischen Liberalismus und Ökonomie; in fast allen Ländern unterstützten die Ökonomen damals Korrekturen am und zum Liberalismus (vgl. Schumpeter 1954, S. 759 ff.). Besonders stark war diese Bewegung in Deutschland. Die Gründung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1872, an der Adolph Wagner entscheidend beteiligt war, und das Entstehen der ökonomischen Richtung, die man später geringschätzig „Kathedersozialisten“ nannte, sind die konkreten Anzeichen dafür. Sombart hat 60 Jahre nach der Gründung des Vereins über die Anfänge gesagt: „Er verlieh der Arbeiterschaft, die selbst noch stumm war, seine Stimme“ (Sombart 1932, S. 4). Diesem Satz sollte man nichts hinzufügen. Jedes Mehr an Lob für die Gründer des Vereins für Socialpolitik wäre, glaube ich, ein Weniger. Auch von der christlichen Soziallehre gingen zu dieser

Zeit bereits starke Impulse für die Beachtung der Lage der Arbeiterschaft aus. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand diese neue „Sozialpolitik“ dann schließlich in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung.

Die bekanntesten Ökonomen dieser Zeit im deutschsprachigen Raum, also neben Wagner vor allem Schmoller, Brentano, Böhm-Bawerk und später Sombart, waren aber keineswegs der liberalen Idee gegenüber feindlich eingestellt. Die meisten fühlten sich als Liberale und waren Befürworter des Freihandels. Sie sahen in der sozialen Frage nur eine wesentlich stärkere Herausforderung für den Staat als die Klassiker. Hinzu kamen neue Erkenntnisse über die Auswirkungen der freien Konkurrenz. Böhm-Bawerk sprach schon 1886 von den nachteiligen Wirkungen des freien Wettbewerbs, weil in bestimmten Fällen „die egoistische Tauschkonkurrenz gewiß nicht zu der gesellschaftlich fruchtbarsten, mit dem größten reinen Nutzen für die Lebenserhaltung und Entfaltung des Volkes verbundenen Distribution . . . geführt hat“ (Böhm-Bawerk 1924, S. 480).

Auf der Basis dieser Überlegung bereitete er die Einführung einer progressiven Einkommensteuer vor, die es damals noch in keinem Land gab und erst in den neunziger Jahren in Deutschland und Österreich endgültig etabliert wurde. Diese progressive Steuer, die heute für uns selbstverständlich geworden ist, bedeutete einen großen Schritt in Richtung größerer Gleichheit und Veränderung der Marktergebnisse. Wie groß dieser Schritt tatsächlich war, mag man daran erkennen, daß sie auch in neuerer Zeit noch von einem streng liberalen Standpunkt aus (Hayek) angegriffen wurde (vgl. Hayek 1971, S. 387 ff.).

In dieser Zeit entwickelte sich in der deutschen Nationalökonomie – eng mit dem Namen von Gustav Schmoller verbunden – die später sogenannte historische Schule. Über den wissenschaftlichen Wert ihrer Arbeiten ist viel gestritten worden; Walter Eucken hat sich in seinen Betrachtungen über die „große Antinomie zwischen historischem und theoretischem Denken“ (vgl. Eucken 1940, S. 21 ff.) kritisch mit ihr auseinandergesetzt. Sie hat

aber sicher auch zu einer Art des Denkens beigetragen, die sich später als von großer Wichtigkeit erwies, auch für die Denkweise der Sozialen Marktwirtschaft. Durch ihre historischen Arbeiten, durch die Beschreibung verschiedener Wirtschaftsstile legten sie – wie Müller-Armack mit Recht unterstrichen hat – den Grundstein für das Denken in Ordnungen und damit für den Vergleich wirtschaftlicher Systeme (vgl. Müller-Armack 1941 und 1974).

3. Reaktion auf den systemlosen Interventionismus nach 1918

Dieses Denken war allerdings nicht so ausgeprägt und seine Bedeutung so klar herausgearbeitet, daß bereits nach dem Ende des 1. Weltkrieges der Herausforderung des Wiederaufbaus mit einer groß angelegten Debatte über das dazu geeignete Wirtschaftssystem hätte begegnet werden können. Gleichwohl gab es im Kern schon die Frage: kollektivistische versus marktwirtschaftliche (individualistische) Lösung, und es gab Ökonomen, die genügend Erkenntnis und Wissen besaßen, um sie eindeutig zu beantworten. Schumpeter hatte schon vor dem Krieg seine „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“ geschrieben und konnte jetzt die Lehren für den Wiederaufbau daraus ziehen. In mehreren Aufsätzen unmittelbar nach dem Kriege stellte er klar:

„Kaum zu verantworten ist es vollends, wenn die Sozialisierung als eine Methode des Wiederaufbaus gepriesen wird, die wohl gar erreichen könne, was die kapitalistische Wirtschaft nicht erreichen kann. Dem liegt ein uralter populärer Irrtum zugrunde, der in der verbürokratisierten Psychologie des militaristischen Fürstenstaates wurzelte und heute von keinem Fachmann wiederholt werden sollte. Daß der allgewaltige Staat helfen kann . . . , daß die private Wirtschaft ein ungeordnetes systemloses Jagen nach privatem Gewinn sei, daß man nur disziplinieren, erleuchten und lenken müsse –, das und nichts anderes liegt diesem Glauben letztlich zugrunde . . . Es ist einfach Pflicht wissenschaftlicher Wahrhaftigkeit zu sagen, daß gerade das Umgekehrte der Fall ist: Niemals ist private Initiative, ist die Methode der kapitalistischen

Wirtschaft so unentbehrlich wie bei und nach einem Zusammenbruch, wie wir ihn erlebt haben. Niemals ist das spezifische Ingenium und das spezifische Motiv des Kaufmanns so notwendig als in einem Augenblick, wo es sich darum handelt, mit äußerster spezialisiertester Energie jedem Schatten einer Chance nachzulaufen, jede momentane Situation zu benützen, jeden Augenblick entschlußbereit zu sein. Ungeheure Möglichkeiten eröffnet die in Unordnung geratene Weltwirtschaft dem Volk, das das begreift. Gerade dem Arbeiter kann nur so das frühere Niveau der Lebenshaltung schnell, d.h. in einigen Jahren wiedergegeben werden, ohne daß dabei die Zukunft der Nation verkümmert“ (Schumpeter 1952, S. 497).

Aber obwohl Deutschland nicht den Weg des Kollektivismus ging, bestand doch offensichtlich wenig Klarheit über die Grundsätze einer rationalen Wirtschaftspolitik. Als „systemlosen Interventionismus“ hat man später üblicherweise die Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik gekennzeichnet. Hinzu kamen die Erschütterungen der Hyperinflation, der Währungsreform und schließlich die Weltwirtschaftskrise mit der Auflösung des internationalen Währungssystems, verstärktem Protektionismus und einer allgemeinen Hinwendung zu autarkistischen Regelungen.

Mir scheint, daß die Idee des freiheitlichen Marktsystems gleichzeitig gestärkt und geschwächt aus dieser Epoche hervorging. Gestärkt, weil der systemlose Interventionismus zu einem Überdenken und einer schärferen Herausarbeitung der Prinzipien einer freien Wirtschaft und der staatlichen Eingriffe geführt hat. Ludwig von Mises schrieb seine berühmte Kritik des Interventionismus, und Röpke definierte die Grundsätze für staatliche Interventionen vor dem Hintergrund des „non-interference-Prinzips“ und begründete damit eine Rehabilitation klassischer liberaler Positionen (vgl. Mises 1926; Röpke 1926; Watrin 1979).

Geschwächt wurde die marktwirtschaftliche Idee durch die offensichtliche Unfähigkeit der Wirtschaftspolitik, die Folgen der Weltwirtschaftskrise in akzeptierbaren Grenzen zu halten. Die theoretischen Konsequenzen aus dieser Unfähigkeit wurden

später (z.B. von Keynes) gezogen, und das hat letztendlich dann doch zu einer Stärkung des Systems im Sinne seiner allgemeinen Akzeptierbarkeit beigetragen.

Am Ende dieser Epoche war jedenfalls durchaus schon der ideengeschichtliche Ansatz gegeben für eine neue liberale Wirtschaftspolitik, die sowohl die Grenzen des Staates als auch des Marktes deutlicher ziehen konnte. Alexander Rüstow resümierte, kurz vor dem Übergang zu einer völlig neuen Wirtschaftsordnung und der absoluten Dominanz des Staates, die Lehren aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg:

„... die Durchführung dessen, was ich vorschlage, (fordert) – wie übrigens auch schon die bloße Garantie der Marktfreiheit, die Garantie fairer Konkurrenz mit gleichen Spielregeln für alle – einen starken Staat; einen Staat, der über den Gruppen, über den Interessenten steht, einen Staat, der sich aus der Verstrickung mit den Wirtschaftsinteressen, wenn er in sie hineingeraten ist, wieder herauslöst. Und gerade dieses Sichbesinnen und Sichzurückziehen des Staates auf sich selber, diese Selbstbeschränkung als Grundlage der Selbstbekämpfung ist Voraussetzung und Ausdruck seiner Unabhängigkeit und Stärke“ (Rüstow 1932, S. 68).

Aber es kam zunächst ganz anders.

4. Untergrundökonomie

Die Zeit nach 1933 und die Zeit der Kriegswirtschaft insbesondere erscheint auf den ersten Blick als eine Zeit, in der keine deutsche Ökonomie von Belang existierte, und in der es keine Weiterentwicklung liberaler Ideen gab. Doch dieser Eindruck täuscht, wie wir erst jüngst aus dem Bericht eines Beteiligten, ich meine Günter Schmölders, erfahren konnten (Schmölders 1980). Es gab eine „Untergrundökonomie“ und eine „Exilökonomie“, vor allem die „Freiburger“ und die „Türken“ (Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Fritz Neumark u. a.). Damit bin ich bei den eigentlichen Vätern der Sozialen Marktwirtschaft angelangt. Ich hoffe aber, verständlich gemacht zu haben, warum ich nicht von Adam

Smith gleich zu Walter Eucken gesprungen bin. Zum Verständnis der Schöpfungsgeschichte des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft gehört sowohl die Entwicklung der verschiedenen Wirtschaftsepochen als auch die der Wirtschaftswissenschaften. Ohne diesen geistes- und wirtschaftsgeschichtlichen Hintergrund ist das Entstehen des Konzepts nicht verständlich.

Während der Zeit der totalen Kriegswirtschaft gab es eine Reihe nationalökonomischer Kreise, die sich mit großem Mut der Frage des Übergangs von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft zuwandten (vgl. Blumenberg-Lampe 1973). Walter Eucken schrieb in einem Sammelband, der 1942 unter der Überschrift „Der Wettbewerb“ veröffentlicht wurde: „Die Wirtschaftsordnung, wie sie heute in Deutschland vorhanden ist, wird nicht weiterbestehen. Ihr totaler Umbau wird notwendig sein“ (Eucken 1942, S. 34–37). Eucken und seine Mitstreiter wandten sich gegen eine völlig freie Wirtschaft und gegen den „Nachtwächter“-Staat und warnten energisch vor den Gefahren der Konzentration, die sich schon vollzogen hatte und weiter vollziehen werde, wenn nicht „größte Wachsamkeit“ hinsichtlich solcher Entwicklungen bestünde. Sie traten für verstärkten Wettbewerb bei vollständiger Konkurrenz ein und dort, wo eine solche Konkurrenz nicht von sich aus einträte, solle eine Monopolkontrolle dafür sorgen, daß der Wirtschaftsprozess möglichst so abläuft, als ob vollständige Konkurrenz bestünde. Dies war sicher keine ganz neue Einsicht. Auch die Klassiker hatten schon vor Monopoltendenzen gewarnt und in den Vereinigten Staaten waren bereits um die Jahrhundertwende Anti-Trust-Gesetze verabschiedet worden. Doch die sehr starke Betonung des Wettbewerbsgedankens bei Eucken, Böhm und Miksch brachte zweifellos einen neuen Akzent für das Verhältnis von Wirtschaft und Staat.

Einen weiteren Akzent setzte Ludwig Erhard mit seiner Denkschrift über Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung aus dem Jahre 1944. Im Vordergrund seines Interesses (als wichtigste Aufgabe des Staates) stand dabei die Währungs- und Finanzpolitik, die die Voraussetzungen für das „erstrebenswerte Ziel,

... die freie, auf echtem Leistungswettbewerb beruhende Marktwirtschaft...“ schaffen muß. Er betont:

„Die in dieser finanzwirtschaftlichen Betrachtung immer wieder herausgestellte Forderung auf eine konsequente Konsolidierung der Staatsschulden entspringt ... vor allem dem Bestreben, die künftige Friedenswirtschaft nach einer möglichst kurzen Übergangszeit aus den Fesseln der staatlichen Bevormundung zu lösen“ (Erhard 1977, S. 264 f.).

Neben Walter Eucken und Ludwig Erhard wären hier bei einer eingehenden historischen Betrachtung natürlich noch eine ganze Reihe weiterer Namen zu nennen, die für die wertvollen Vorarbeiten dieser „Untergrundökonomie“ stehen.

II. Entstehung und Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft

1. Die tragenden Ideen der Nachkriegszeit

Entscheidend für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 40 Jahren war, daß die in der Zeit vor und während des Weltkrieges entstandenen Ideen über die Schaffung eines neuen freiheitlichen Wirtschaftssystems nach dem Zusammenbruch der Kriegswirtschaft in praktische Politik umgesetzt werden konnten. Dazu trugen sicher nicht nur die Ideen selbst bei, sondern vor allem auch das Engagement und die Durchsetzungskraft der Männer, die sich dafür einsetzten; sicherlich auch eine Reihe günstiger äußerer Umstände (vgl. Hutchinson 1979).

Die neoliberalen Anhänger der Idee eines freiheitlichen und sozialen Wirtschaftssystems, das wir heute – Müller-Armack folgend – so selbstverständlich „Soziale Marktwirtschaft“ nennen, hatten, als sie nach dem Kriege zur Verwirklichung der neuen Wirtschaftsordnung antraten, kein einheitliches gemeinsames Dogma, das man im Nachhinein lediglich nachzuschlagen