

SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Idee, Entwicklung und Politik
der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung

Karl Georg Zinn

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	1
Vorwort	3
Einleitung: Von der Idee zur Wirklichkeit und zurück	8
I. Kapitel:	
Marktwirtschaft als Koordinations- und Preismechanismus	10
1. Preisbildung und Allokation	10
2. Abgrenzungskriterien für Marktwirtschaftstypen.....	11
3. Marktformen und Wettbewerb.....	15
4. Macht und Verteilung in der Marktwirtschaft	18
5. Verteilungsgerechtigkeit	21
II. Kapitel:	
Der ideengeschichtliche Hintergrund: Soziale Marktwirtschaft als akademischer Entwurf	24
1. Der „Dritte Weg“ zwischen Laissez-faire-Kapitalismus und bürokratischer Verwaltungswirtschaft	27
2. Walter Euckens „Grundlagen“ und „Grundsätze“: Die Wirtschaftsordnung aus einem Guß	29
2.1 Die konstituierenden Prinzipien.....	30
2.2 Die regulierenden Prinzipien	33
2.3 Interdependenz der Wirtschaftsordnungspolitik.....	34
3. Die pragmatische Formel: Müller-Armacks Soziale Marktwirtschaft	35
3.1 Zur Integrationsfunktion des Konzepts.....	35
3.2 Die Marktwirtschaft als Instrument der Wohlstandspolitik.....	36
3.3 Das verdrängte Postulat: Die „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft“.....	38
4. Deutsche Wirtschaftsordnung und angelsächsische Wirtschaftstheorie	40
4.1 Rudimentärer Keynesianismus: Globalsteuerung.....	41
4.2 Monetarismus: Semi-Laissez-faire und Geldwertstabilität	44
4.3 Angebotspolitik und Deregulierung.....	46

III. Kapitel:	
Historischer Überblick	47
1. Der Weg zur Währungsreform (1945-1948).....	49
1.1 Zerstörte Städte, aber die Industrie erholt sich rasch.....	50
1.2 Besatzungswille und deutscher Neubeginn	51
1.3 Die Weichen werden gestellt	53
1.4 Die Währungsreform: Neues Geld und altes Kapitaleigentum	55
2. Von der Übergangskrise bis zum Ende der Rekonstruktionsperiode (1948-1966)	57
2.1 Die Übergangskrise.....	58
2.2 Der Aufstieg zur europäischen Wirtschaftsmacht	61
2.3 Wie sozial war das „Wirtschaftswunder“?	62
3. Die Normalisierung des Wachstums und das Ende der Vollbeschäftigung (1966-1982)	67
3.1 Rezession und wirtschaftspolitische Reform	67
3.2 Das sozial-liberale Jahrzehnt	71
4. Die konservativ-liberale Wende	75
4.1 Enttäuschender Anfang.....	75
4.2 Der Export erreicht Rekordwerte.....	77
4.3 Das Schuldenproblem	78
5. Das vereinigte Deutschland: Gelingt ein zweites „Wirtschaftswunder“?	80
IV. Kapitel:	
Überblick zur sozialökonomischen Ordnung der Bundesrepublik.....	82
1. Grundgesetz und sozialökonomische Ordnung	82
2. Hauptbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik.....	85
2.1 Geld und Kreditsystem	85
2.2 Wettbewerbspolitik.....	88
2.3 Fiskalpolitik	90
2.4 Die Beziehung zwischen Arbeit und Kapital.....	93
2.5 System der sozialen Sicherung	96
Nachwort.....	100
Literaturangaben	102

Vorwort

Am 3. Oktober 1990 begann eine neue Periode der deutschen Geschichte. Der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 23 Grundgesetz bedeutete nicht nur das staatliche Ende der DDR, sondern sämtliche wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und juristischen Institutionen des alten Systems gingen unter und an ihre Stelle traten bundesdeutsches Recht und die bundesdeutsche sozialökonomische Ordnung. Für die ostdeutsche Gesellschaft änderte sich fast alles, für die westdeutsche vorläufig fast nichts.

Die am Anfang einer staatlichen und sozialökonomischen Ordnung geschaffenen Strukturen erweisen sich nach geschichtlicher Erfahrung als recht dauerhaft, mochten sie ursprünglich auch als vorläufig konzipiert und als provisorisch empfunden worden sein. Dies galt auch für die Bundesrepublik, deren Wirtschafts- und Sozialordnung bereits vor Genehmigung des Grundgesetzentwurfs durch die Westalliierten (12. Mai 1949) und seiner Verabschiedung durch die Länderparlamente – mit Ausnahme des bayerischen, das dem Grundgesetz nicht zustimmte – seit Sommer 1947 bis Anfang 1949 in ihren wesentlichen Grundzügen vorgeprägt worden war. Dem Beitritt Ostdeutschlands zur Bundesrepublik war die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 1. Juli 1990 vorausgegangen und sie schuf Sachzwänge, die den nachfolgenden Beitrittsbeschluß der aus den freien Wahlen vom 9. März 1990 hervorgegangenen Volkskammer der DDR im August 1990 praktisch vorprogrammiert hatten.

Die Einführung der Währungsunion zwischen BRD und DDR wurde von der ostdeutschen Bevölkerung mit unrealistisch hohen Erwartungen an das westdeutsche Wirtschaftssystem verbunden. Genaue Vorstellungen, was unter der Sozialen Marktwirtschaft zu verstehen ist, bestanden wohl nicht und konnten auch nicht bestehen, da selbst in der alten Bundesrepublik die Meinungen über die eigentlichen Charakteristika einer Sozialen Marktwirtschaft erheblich auseinandergehen. Es blieb bisher ja überhaupt umstritten, ob die bundesdeutsche Wirtschafts- und Sozialordnung, die üblicherweise zwar Soziale Marktwirtschaft genannt wird, diesen Namen zu Recht trägt oder ob die real existierende Marktwirtschaft nicht vielmehr durch gravierende soziale Defizite und gesellschaftliche Mißstände gekennzeichnet ist. Dauerhafte Massenarbeitslosigkeit und die in ihrer Folge ansteigende soziale Armut stellen jedenfalls keine harmlosen Schwächen, sondern gravierende Charaktermängel des Systems dar. Nur wer seinen Blickwinkel auf die blühenden Flurstücke der bundesdeutschen Wirtschaftslandschaft verengt, sieht nichts als Wohlstand und Reichtum.

Die semantische Qualität des Begriffs Soziale Marktwirtschaft steht allerdings außer Frage. Anders wäre die Karriere, die diese Bezeichnung seit 1949 gemacht hat, auch kaum zu erklären. Inzwischen wird auch im internationalen Bereich von der „social market economy“ gesprochen, wenn die Bundesrepublik gemeint ist. Der Begriff weckt spontan Erwartungen und Vorstellungen: ein sozial gebremster Kapitalismus, der aber doch noch seine wirtschaftliche Dynamik, seine wachstumstreibende Innovationskraft und Konsumentenwünsche erfüllenden Fähigkeiten bewahrt: sozusagen der gezähmte Tiger, der sich gefahrlos reiten ließe. Aber auch ein gezähmter Tiger bleibt die unberechenbare Raubkatze, die er von Natur aus ist.

Auch ein knapper Grundriß der Sozialen Marktwirtschaft kann sich daher weder auf einen Überblick der wichtigsten institutionellen Strukturen noch gar auf eine ausführlichere Begriffserläuterung beschränken, sondern zum Verständnis gehört es auch, Anspruch und Realität zu konfrontieren, die Ursachen für Diskrepanzen deutlich zu machen und auf Chancen sowie Grenzen des ideellen Konzepts hinzuweisen, das der Sozialen Marktwirtschaft als eines theoretischen Entwurfs zugrunde liegt. In der ordnungstheoretischen Vorgabe liegt nicht zuletzt die Besonderheit dessen, was Soziale Marktwirtschaft genannt wird. Im Unterschied zu anderen kapitalistischen Marktwirtschaften, die sich allmählich im geschichtlichen Verlauf entwickelt haben und deren Veränderungen – handele es sich nun um fortschrittliche oder eher rückschrittliche – meist in kleinen Bewegungen erfolgte, gingen der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung staatlicher, wirtschaftlicher und sozialer Niedergang voraus. Das besiegte Deutschland wurde von dem Willen der Siegermächte geprägt. Selbst entscheiden konnten die Deutschen nur im Rahmen der von den Besatzungsmächten vorgegebenen Grenzen. Der Entscheidungsspielraum war in Westdeutschland größer als im Osten, aber auch in den westlichen Besatzungszonen wurde die weitere Entwicklung durch alliierte Vorgaben kanalisiert. Die prinzipielle Restauration der kapitalistischen Produktionsverhältnisse, d. h. die Fortführung der aus Kriegs-, Vorkriegs- und Weimarer Zeit überkommenen Eigentumsstrukturen wäre – nach den programmatischen Vorstellungen der Gewerkschaften, der beiden großen Parteien und anderer gesellschaftlicher Gruppen im Westdeutschland der unmittelbaren Nachkriegszeit zu urteilen – wohl kaum möglich gewesen. Der Sozialisierungsartikel des Grundgesetzes (Art. 15 GG), weit deutlicher noch die entsprechenden Bestimmungen in einigen Länderverfassungen sowie der bis heute geführte gewerkschaftliche Kampf um volle paritätische Mitbestimmung wurzeln in jenen radikalen Reformforderungen der auf Bruch mit allen Relikten der faschistischen Periode gerichteten politischen Kräfte unmittelbar nach Kriegsende. Gemessen an

jenen Vorstellungen einer fundamentalen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Neugestaltung stellte die Idee der Sozialen Marktwirtschaft eine sehr gemäßigte Antwort auf die Frage nach dem Weg in eine bessere Zukunft dar, und dies gerade in der Zeit, als sie von Alfred Müller-Armack 1946 in kritischer Auseinandersetzung sowohl mit der bürokratischen Verwaltungswirtschaft als auch mit dem wirtschaftsliberalistischen Laissez-faire-Denken formuliert wurde. Heute erscheint die Rückbesinnung auf das ursprüngliche Reformprojekt „Soziale Marktwirtschaft“ in mancher Hinsicht fast revolutionär; etwa wenn an die damals postulierte und von der künftigen Politik erwartete breite Vermögensstreuung im Sinn eines privatwirtschaftlichen Volksvermögens gedacht wird. Dies galt keineswegs nur für die ideellen Väter der bundesdeutschen Ordnungspolitik, sondern auch für die Parteiprogrammatik zur Sozialen Marktwirtschaft in den *Düsseldorfer Leitsätzen* der CDU von 1949.

Vor dem Hintergrund des Grundgesetzes betrachtet gewinnt der Begriff Soziale Marktwirtschaft ein etwas paradoxes Aussehen, denn im Grundgesetz ist zwar zweifelsfrei die Sozialstaatlichkeit verankert, aber nicht die Marktwirtschaft schlechthin. Darauf wird selbstverständlich genauer einzugehen sein, aber wenn überhaupt so etwas wie eine grundgesetzadäquate Bezeichnung der sozialökonomischen Ordnung möglich ist, so ließe sich eher von einem marktwirtschaftlichen Sozialstaat einer demokratischen und sozialen Wirtschaftsordnung oder dergleichen sprechen. Das Grundgesetz bestimmt in diesem Sinn, daß die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20, I GG) ist, und die „verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinn dieses Grundgesetzes entsprechen“ (Art. 28, GG).

Die Formulierung *demokratischer und sozialer Rechtsstaat* geht geschichtlich auf die Februar-Revolution Frankreichs im Jahr 1848 zurück. In der Verfassungswirklichkeit und im Staatsbewußtsein der bundesdeutschen Gesellschaft ist jene Tradition jedoch nicht präsent. Das Recht auf Arbeit, das eine wesentliche Komponente des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinn jener 48er Revolution bildet, wird im Grundgesetz – anders als in einigen Länderverfassungen (vgl. Art. 28 Verfass. d. Landes Hessen) – nicht explizit genannt. Es ließe sich zwar durch Verfassungsinterpretation aus dem Sozialstaatsgebot und der Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1, I GG) herleiten, aber hierfür bedarf es einer bestimmten Interpretationsgesinnung. Die geschriebene Verfassung läßt Spielräume für die Gestaltung der Verfassungswirklichkeit. Wie erwähnt sind die ersten Entscheidungen sowie die zu Anfang bestehenden bzw. geschaffenen sozialökono-

mischen Strukturen und politischen Verhältnisse jedoch prägend für eine meist recht lange Zeit. Was als tatsächliche oder auch nur vermeintlich offene Zukunft beginnt, wird zum Status quo mit seiner die nun gegebenen Strukturen reproduzierenden Eigendynamik. Die weitere Entwicklung verläuft in der eingeschlagenen Richtung. Die Normativität des Faktischen gewinnt Gewicht und prägt mehr und mehr das Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit und der politischen Eliten. Massenorganisationen, die auf Massenloyalität angewiesen sind, passen sich dem vorherrschenden Denken an. Selbst dort, wo Veränderung angestrebt wird, schmeicheln Formulierungen häufig dem Konformismus und es wird versichert, daß Veränderung keinen Bruch mit dem durch Gewohnheit Liebgewordenen verlangt. Wie mühsam kommen beispielsweise Veränderungen zugunsten von Umweltschutz und ökologischer Lebensqualität voran. Regelmäßig sind es kleine Minderheiten, gar nur einzelne Außenseiter und Querdenker, denen der Anstoß zur Diskussion und – im günstigsten Fall – der späteren Lösung von Problemen zu danken ist.

Zu den Ausgangsideen der Sozialen Marktwirtschaft gehörte, daß sie prinzipiell als ein ständiger Entwicklungsprozeß bei fortschreitender Realisierung der nur grob umrissenen Zielvorstellungen gedacht wurde. Diese evolutorische Perspektive wird jedoch nicht durch jene dynamische Selbstreproduktion von Strukturen ausgefüllt, die in der wechselseitigen Verstärkung von sozialökonomischer Realität, Anpassung der Massenorganisationen an jenes Bewußtsein und damit Versteifung der Verhältnisse und des Bewußtseins besteht. Vielmehr müßte sich eine Soziale Marktwirtschaft gerade dadurch entfalten, daß neue Strukturen geschaffen werden. Es mochte vielleicht notwendig sein, des Wiederaufbaus halber zuerst kapitalistisch-marktwirtschaftliche Verhältnisse und damit die diesen Strukturen eingebettete Wachstumsdynamik zu fördern, aber Soziale Marktwirtschaft heißt eben, nicht nur auf das Substantiv, sondern auch auf das Adjektiv zu achten. Der skizzierte Mechanismus der dynamischen Status quo-Reproduktion hat jedoch der *substantivistischen* Strömung zu Lasten der *adjektivistischen* derart viel Gewicht gegeben, daß die Soziale Marktwirtschaft weder so sozial ist, wie sie nach ihrem Entwurf sein müßte, noch wie sie den realen Möglichkeiten nach sein könnte. Es dürfte daher auch kein zufälliger Betriebsunfall sein, daß – wie genauer zu sehen sein wird – Müller-Armack, der Vater des Gedankens der sozialen Marktwirtschaft, in den 60er Jahren mit seiner Forderung nach einer „zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ nicht mehr durchgedrungen ist.

Die vorstehenden Bemerkungen weisen auf die Undeutlichkeiten und Widersprüche hin, die sich mit dem Begriff Soziale Marktwirtschaft verbin-

den. In den folgenden Kapiteln soll daher auch keine bloße Auflistung der sozialökonomischen Institutionen und Besonderheiten der bundesdeutschen Ordnung gegeben werden, noch läßt sich suggerieren, es habe quasi eine klare Entwicklung vom theoretischen Entwurf, über die vorgabegetreue politische Umsetzung zur Wirklichkeit *der* Sozialen Marktwirtschaft gegeben, wobei letztere allenfalls noch einiger kosmetischer Korrekturen bedürfte. Das Thema Soziale Marktwirtschaft verlangt vielmehr, zumindest unter drei Gesichtspunkten gesehen zu werden: 1. theoretisch-ideeller Entwurf, 2. politische Gestaltung, d. h. ein Abriß der geschichtlichen Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung und -politik, und schließlich 3. ein Überblick zu den wichtigsten Kennzeichen der realisierten Ordnung, die in vielen Punkten mit anderen kapitalistischen Marktwirtschaften übereinstimmt, aber eben auch Besonderheiten aufweist. Die Gliederung folgt im wesentlichen jenen drei Aspekten.

Die bundesdeutsche Marktwirtschaft weist als solche mit anderen Marktwirtschaften viele Gemeinsamkeiten auf. Es erschien daher sinnvoll, einige generelle Charakteristika marktwirtschaftlicher Ordnung sowie die gesellschaftlich besonders brisanten Probleme der Verteilung von Macht, Vermögen und Einkommen in einem besonderen theoretischen Kapitel vorab zu klären. Wer sich in diesen Dingen bereits auskennt oder nur an bestimmten Aspekten der Sozialen Marktwirtschaft interessiert ist, kann das zweite Kapitel daher überschlagen. Die Reihenfolge der anderen Kapitel, Idee, Geschichte und wichtige Institutionen der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung, folgt formal dem chronologischen Ablauf, spiegelt aber keinen zwingenden Aufbau wider.

Wegen des begrenzten Umfangs mußte hier auf ausführliche Zitierweise verzichtet werden, und es fehlt ein dokumentarischer Anhang. Um dennoch knappe Angaben zu Fundstellen, Quellen und weiterführender Literatur zu machen, wurden diese jeweils im laufenden Text in Klammern angefügt. In der Regel werden Name des Autors, Erscheinungsjahr und Seitenangaben genannt. Die vollständige Angabe findet sich im Literaturverzeichnis. Dort sind auch einige weiterführende Werke besonders gekennzeichnet.

Für Hinweise und Anregungen danke ich Herrn Norbert Reuter M. A. Mein besonderer Dank gilt Frau Ingrid Wernitz für die sorgfältige Reinschrift.

Einleitung: Von der Idee zur Wirklichkeit und zurück

Die ordnungspolitische Diskussion im Nachkriegsdeutschland konnte an kein altes, historisch gewachsenes, gar ein bewährtes Wirtschaftsmodell anknüpfen, sondern es bedurfte neuer Entwürfe. Die politische Entwicklung gab den Ideen des Neoliberalismus und dem vom christlich-sozialen Gesellschaftsverständnis geprägten Entwurf einer Sozialen Marktwirtschaft Müller-Armacks den Vorzug. Zusammen mit wirtschaftsliberalen Kräften waren CDU/CSU im 1949 gewählten ersten deutschen Bundestag stark genug, um die Regierung zu bilden und von da an für zwei Jahrzehnte die politische Entwicklung wesentlich zu formen. Die CDU der 40er Jahre hatte noch einen recht starken Arbeitnehmerflügel, dessen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen in vielen Fragen den Auffassungen der SPD, die in der Bundestagswahl nur knapp hinter der CDU gelegen hatte, weit näherkamen als dem Wirtschaftsflügel der *rheinischen CDU* Adenauers. Die CDU hatte im Wahlkampf 1949 entsprechend den „Düsseldorfer Leitsätzen“ die „soziale Marktwirtschaft“ als ihr Leitbild der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik propagiert. Der Wirtschaftsaufstieg der Bundesrepublik stand also von Anfang an unter jenem Zeichen einer *sozialen* Wirtschaftsordnung, der Sozialen Marktwirtschaft.

In den 50er Jahren wurden die Grundstrukturen der Wirtschaft, die im wesentlichen unverändert geblieben waren, weiter gefestigt. Die kapitalistische Marktwirtschaft zeigte unter günstigen weltwirtschaftlichen und ebenso günstigen binnenwirtschaftlichen Bedingungen ihre dynamische Entfaltungskraft. Das Wirtschaftswachstum jenes Jahrzehnts genügte, um die Arbeitslosigkeit völlig zu beseitigen. Der fundamentale Widerspruch zwischen dem Anspruch der Sozialen Marktwirtschaft auf ausgeglichene Einkommens- und Vermögensverteilung und der Wirklichkeit, die durch einseitige Begünstigung der Gewinneinkommen und der Kapitalbildung in Händen der alten und neuen Kapitaleigner charakterisiert wurde, verlor mehr und mehr seine Anstößigkeit. Zwar blieben die Lohn- bzw. Masseneinkommen hinter den Besitzeinkommen zurück, aber Realeinkommen und Konsum der Mehrheit stiegen dennoch, und vor allem wurde in weniger als einem Jahrzehnt der Vollbeschäftigungsstand erreicht. Die Rentenreform von 1957 wurde zu Recht als ein fundamentaler sozialer Fortschritt erfahren, auch wenn das Problem der Niedrigrenten ungelöst blieb. Die Bundestagswahlen 1957 brachten die absolute Mehrheit für Adenauer und seine Partei.

Die 60er Jahre führten in die erste Rezession. Wachstumsrückgang und Arbeitslosigkeit lösten fast traumatische Stimmungen aus. Die wirtschafts-

politische Entwicklung wurde von der im Dezember 1966 gebildeten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD in eine neue Richtung gelenkt: staatliche Interventionen sollten von nun an Krisen vorbeugen. Das politische Bewußtsein der deutschen Bevölkerung wurde wachgerüttelt. Die mit den Osterunruhen von 1968 landesweit virulent gewordene Studentenbewegung fand zwar keinen breiten Rückhalt in der Bevölkerung, aber sie signalisierte doch, daß sich etwas ändern mußte. Die Bundestagswahl 1969 brachte der SPD Stimmengewinne, so daß Brandt eine Koalition aus SPD und FDP bilden konnte. Das sozial-liberale Jahrzehnt begann mit dem Versprechen des SPD-Kanzlers, „mehr Demokratie“ zu wagen. Der vehemente Beginn der Reformen, den die Sozialliberalen einleiteten, geriet jedoch mehr und mehr ins Stocken. Von 1974 an – nach dem Rücktritt Brandts wegen der Guillaume-Affäre – schlug die Weltwirtschaftskrise auch in der Bundesrepublik zu. Der neue SPD-Kanzler Schmidt mußte sich vor allem auf die wachsenden Beschäftigungsprobleme konzentrieren. Für Reformen wurden die Spielräume immer enger, und die koalitionsinternen Gegensätze wuchsen. Am Ende befand sich die sozial-liberale Koalition in Agonie. Die konservativ-liberale Wende im Herbst 1982 veränderte an den Grundproblemen, steigende Arbeitslosigkeit und wachsende Belastungen der öffentlichen Haushalte, prinzipiell nichts. Das wirtschaftspolitische Rezept der konservativ-liberalen Regierung versagte insofern, als die Massenarbeitslosigkeit noch weiter anstieg und damit auch die direkt und indirekt mit der Arbeitslosigkeit steigenden Sozialausgaben – trotz wiederholter Leistungskürzungen – weiter wuchsen.

Die deutsche Vereinigung verändert die Situation grundlegend. Es ist absehbar, daß die ordnungspolitische Grundsatzdiskussion neu geführt werden muß. Die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung, wie sie bis zum 1. Juli 1990 bestand und dann Ostdeutschland von heute auf morgen aufgeprägt wurde, läßt sich nicht unverändert fortführen. Wir wagen die Prognose, daß mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit und dem Absinken breiter Schichten auf das soziale Armutsniveau die reale Soziale Marktwirtschaft an ideologischem Glanz verlieren wird und die Frage, was die Soziale Marktwirtschaft eigentlich ist, bohrend gestellt wird. Die Rückbesinnung auf die Ausgangsidee ist dann unabweisbar. Ob die Idee standhalten, eine neue ordnungspolitische Diskussion überleben wird, läßt sich allenfalls ahnen.

I. Kapitel: Marktwirtschaft als Koordinations- und Preismechanismus

Die Unterschiede zwischen den marktwirtschaftlichen Ordnungen verschiedener Länder erscheinen in manchen Fällen so weitreichend, daß es sinnvoll wird, verschiedene Typen marktwirtschaftlicher Ordnungen voneinander abzugrenzen. Die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung wäre dann als ein Typus neben anderen zu verstehen. Auf geläufige Abgrenzungskriterien wird noch hingewiesen. Die differenzierende Typologie marktwirtschaftlicher Ordnungen kann aber andererseits nicht überdecken, daß sie trotz aller Besonderheiten und historisch bedingter Eigenarten einzelner Marktwirtschaften gemeinsame Grundprinzipien haben, die sie eben als Marktwirtschaften ausweisen. Hierauf soll zunächst eingegangen werden. Es handelt sich also um theoretische Anmerkungen zur Marktwirtschaft schlechthin, womit zugleich der Blick für die später darzulegenden Spezifika der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung sowie die Eigenart der Sozialen Marktwirtschaft geschärft werden soll. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu erörtern, ob die Soziale Marktwirtschaft nun in der Bundesrepublik tatsächlich verwirklicht wurde oder auch nicht.

1. Preisbildung und Allokation

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellt sich eine Marktwirtschaft als Koordinationsmechanismus dar, in dem die Milliarden Einzelentscheidungen, die die Einzelwirtschaften in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft im Verlauf einer Produktions- und Konsumtionsperiode treffen, mittels der auf Märkten durch Angebot und Nachfrage bestimmten Preise aufeinander abgestimmt werden. Markt- bzw. Nachfrageorientierung und dezentrale Entscheidungskompetenz sind somit wesentliche Merkmale einer Marktwirtschaft.

Die Wirtschaftssubjekte begegnen sich tauschwirtschaftlich, und es wird unterstellt, daß sie als Tauschsubjekte nur ihrem Selbstinteresse folgen und dabei das Gewinn- bzw. Nutzenmaximierungsprinzip zugrunde legen (Verhaltensannahme des *Hominis oeconomici*). Sie seien also bemüht, einen möglichst hohen Tauschwert (Preis) für die zum Verkauf angebotene Leistung zu erzielen. Hieraus folgt, daß sie sich um Leistung im Sinn marktwirtschaftlichen Erfolges bemühen.

Märkte können sehr unterschiedliche Formen aufweisen. Nicht alle marktwirtschaftlich möglichen Formen sind auch zugleich Wettbewerbsmärkte. Deshalb bedeutet Marktwirtschaft per se noch keine Garantie für

Wettbewerb, gar Leistungswettbewerb, sondern Wettbewerbsmärkte müssen wirtschaftspolitisch hergestellt und gesichert werden. Nur unter der Voraussetzung des Wettbewerbs, genauer des Preiswettbewerbs, ist das modelltheoretisch formulierte Ergebnis zu erwarten, daß die Preise die volkswirtschaftlichen Knappheiten widerspiegeln und damit die *Allokation*, d. h. die Verteilung der Faktoren Arbeit, Kapital und Boden bzw. Natur auf die verschiedenen Sachgüter- und Dienstleistungsproduktionen, auf Standorte, die Entscheidungen über Quantität und Qualität der Waren sowie die Investitionsentscheidungen gesamtwirtschaftlich *optimal* ausfallen. Optimal meint hier, daß bei gegebenen Faktormengen und gegebener Ausgangsverteilung der Faktoren auf die Wirtschaftssubjekte (ungleiche oder nivellierte Verteilung), gegebenem technologischen Wissen und bestimmten Konsumbedürfnissen (Präferenzen) höchstmöglicher *Wohlstand* erreicht wird.

Es ist also wichtig sich klarzumachen, daß nicht jeder Marktpreis auch einen Knappheitspreis im volkswirtschaftlichen Sinn darstellt, obgleich der Preis auf jedem Markt selbstverständlich die dort bestehende Knappheit wiedergibt. Doch kann es sich, beispielsweise auf einem Monopolmarkt, um künstlich erzeugte Knappheit handeln, die nicht der „natürlichen“ Knappheit entspricht.

Vom Wettbewerb wird erwartet, daß er als Leistungswettbewerb Knappheiten reduziert. Daß dies tatsächlich geschieht, zeigt der Blick in die Wirklichkeit der Wettbewerbsmärkte einerseits und der monopolistischen Märkte mit ihren vielfältigen Übervorteilungen der Nachfrager andererseits. Die gerühmte Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft hängt also wesentlich davon ab, daß Wettbewerbsmärkte existieren.

2. Abgrenzungskriterien für Marktwirtschaftstypen

In der Realität findet sich wie erwähnt eine Vielzahl von Marktwirtschaften, die sich erheblich voneinander unterscheiden, so daß es problematisch ist, von *der* Marktwirtschaft zu reden. Wenn etwa die Unterschiede zwischen der US-amerikanischen Wirtschaftsordnung und der japanischen betrachtet werden, die ja landläufig beide als Marktwirtschaften gelten, wird augenfällig, welche extremen Differenzen vorliegen. Es seien nur einige Kriterien genannt, ohne jedoch hier eine vollständige Typologie zu entwickeln.

An erster Stelle sind das Ausmaß und die instrumentelle Ausstattung der staatlichen Wirtschaftspolitik (einschließlich der Sozialpolitik im engeren Sinn) zu nennen. Das Verhältnis von Staat und (Markt-)Wirtschaft wird in der Regel durch den von der Staatsverfassung vorgegebenen Rahmen umrissen. Die verbleibenden Spielräume werden durch die Politik genutzt,

und es entwickelt sich das für die konkrete Wirtschaftsordnung kennzeichnende Verhältnis von Staat und Wirtschaft entsprechend der politischen Machtverteilung und den jeweils durchsetzbaren Interessen. Wir werden sehen, daß das bundesdeutsche Grundgesetz der politischen Gestaltung der Wirtschaftsordnung relativ weiten Raum läßt und keine grundgesetzliche Präferenz für eine bestimmte Wirtschaftsordnung besteht.

Ein zweites wesentliches Typisierungsmerkmal für Wirtschaftsordnungen sind die Eigentumsverhältnisse. Die bloße Unterscheidung von Privateigentum und Kollektiveigentum ist jedoch zu ungenau, da etwa eine sehr breite Streuung der Anteile einer Aktiengesellschaft zwischen privaten Eigentümern durchaus auch als *Kollektiveigentum* interpretiert werden kann; denn die vielen Aktionäre bilden zweifelsfrei ein Kollektiv. Wie ein solches Kollektiv seine Eigentumsrechte ausübt, kann wiederum sehr unterschiedlich organisiert sein; jeder einzelne kann sich selbst um wichtige Entscheidungen kümmern, oder er kann sein Stimmrecht übertragen, es eventuell von Banken verwalten lassen. Auf dem Weg des Einsammelns vieler Stimmrechte durch die Banken (Depotstimmrecht) kann sich dann unversehens trotz des formal weiterbestehenden „Kollektiveigentums“ materiell eine Entscheidungsstruktur ergeben, wie sie hochkonzentriertem Aktienbesitz entspricht.

Die juristische Eigentumsdifferenzierung in Privateigentum, staatliches (inklusive kommunalem) Eigentum, genossenschaftliches Eigentum und die häufig vorkommenden Mischungen (z. B. werden die Aktien des Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerkes sowohl von kleinen und größeren Privataktionären als auch von staatlichen Eigentümern gehalten) geht auch nur unzureichend auf die eigentlich wichtige gesellschaftliche Frage nach der mit dem Eigentum verbundenen Machtausübung ein. Die formaljuristische Eigentumsverteilung hat allerdings erhebliche Bedeutung für die Verteilung der Besitzeinkommen: selbst wenn die eigentumsgebundene Entscheidungsmacht nicht bzw. nicht ausschließlich von den juristischen Eigentümern ausgeübt wird (Beispiele: Depotstimmrecht, volle paritätische Mitbestimmung), fließen doch die ausgeschütteten Gewinne den (Klein-)Aktionären zu. Für die personelle Einkommensverteilung ist also der Streuungsgrad des Produktionsmitteleigentums mit entscheidend; die Verteilung und Ausübung wirtschaftlicher Macht ist aber eine andere Sache. Leider werden diese Unterschiede häufig übersehen oder sogar absichtlich verdunkelt.

Die Behauptung, die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft setzt Privateigentum voraus, zumindest dessen Übergewicht, erscheint uns unhaltbar. Für das Management des Volkswagen-Werkes beispielsweise macht es

allenfalls einen ideologischen Unterschied aus, ob die Aktien des Unternehmens ganz in Staatshand liegen (wie vor der Privatisierung des VW-Werkes 1961), gemischtes Eigentum vorliegt, wie es gegenwärtig der Fall ist, oder ob überhaupt nur Privataktionäre Aktien besitzen, sofern eine wesentliche Bedingung erfüllt ist: die Anteilseigner müssen dem Management die für *marktwirtschaftliches* Handeln erforderliche Entscheidungsfreiheit lassen. Da die Regierung der politischen Kontrolle (durch das Parlament) unterliegen soll, die Exekutive auch weit stärker der öffentlichen Aufmerksamkeit und Kritik ausgesetzt ist als private (Groß-)Aktionäre, lebt das Management unter Umständen mit staatlichen Anteilseignern sehr viel freier, als wenn es wenige private Großaktionäre im Aufsichtsrat hat. Jedenfalls lief und lief der VW-Käfer auch schon vorzüglich, als das VW-Werk in Staatseigentum stand und der Staat – sozusagen stellvertretend für alle Steuerzahler – die VW-Dividende kassierte.

Privateigentum an Produktionsmitteln bedeutet auch keine Garantie für marktwirtschaftliche Allokation. In der nationalsozialistischen Wirtschaftsordnung, aber auch in den angelsächsischen Kriegswirtschaften des Zweiten Weltkrieges wurde eine umfassende Verwaltungswirtschaft praktiziert, bei dem das Privatkapital keineswegs schlechte Gewinne machte. Die Eigentumsfrage sollte also nüchtern – es ließe sich auch sagen: demokratisch – betrachtet werden. Wesentlich sind nicht die Rechtskonstruktionen, sondern die für Verteilung von wirtschaftlicher Macht und Besitzeinkommen maßgeblichen Verhältnisse. Die Wettbewerbswirtschaft weist besondere Risiken auf, die mit der Produktion für anonyme Märkte und durch aktuelle oder potentielle Konkurrenten entstehen. In der Regel werden diese spezifisch marktwirtschaftliche Risiken nur aus der Perspektive des Kapitaleigners betrachtet: er setzt sein Kapital ein, um Gewinn zu erzielen, trägt aber auch das Verlustrisiko. Das ist zwar richtig, aber die marktwirtschaftliche Gewinn-Verlust-Konstellation gilt für jede juristische Eigentumsform bzw. für jeden Eigentümer. Eine Aktiengesellschaft in Staatseigentum unterliegt prinzipiell dem gleichen Verlustrisiko wie ihr Konkurrent, der privaten Aktionären gehört. Die Existenz marktwirtschaftlicher Risiken liefert also kein Argument für bestimmte Eigentumsverhältnisse. Die Risikobetrachtung darf jedoch nicht auf einen Faktor beschränkt bleiben. Selbstverständlich können Eigentumslose kein Kapital einsetzen, keinen Gewinn erzielen, aber auch keinen Kapitalverlust erleiden. Der Faktor Arbeit trägt aber ebenfalls Marktrisiken, nämlich das Risiko, arbeitslos zu werden. Es scheint nicht so schwierig, die Frage zu beantworten, welches Risiko in der Regel schwerer zu (er)-tragen ist – das des Kapitalverlustes oder das des Arbeitsplatzverlustes. Risiken mahnen zur Vorsicht, zu verantwortungsvollem Umgang mit

einem Unternehmen und stimulieren Leistungsbereitschaft. Das gilt aber für das Kapitalrisiko wie für das Arbeitsplatzrisiko. Der Blick auf die Realität lehrt zudem, daß im typischen Unternehmen unseres Zeitalters, nämlich dem Großunternehmen mit anonymen Kapitaleignern, die Unternehmensführung gar kein Kapitalverlustrisiko trifft. Managementfehler verschaffen einem Vorstand vielleicht eine schlechte Presse, Vorwürfe in der Aktionärsversammlung, Prestigeverluste und – schlimmstenfalls – die Beendigung des Arbeitsvertrages; dann aber regelmäßig mit „goldenem Handschlag“. Angesichts der durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen gravierenden sozialen und menschlichen Probleme kann die einseitig auf die Risiken der Kapitalverwertung eingespurte Risikoperspektive nur als zynisch charakterisiert werden.

Die Beziehung von Staat und Wirtschaft sowie die Eigentumsverhältnisse sind die wichtigsten Typisierungskriterien von Wirtschaftsordnungen. Als dritter Punkt mit fast der gleichen Bedeutung läßt sich allenfalls noch die Machtkonstellation von Kapitaleignern und Management auf der einen und den abhängig Beschäftigten, insbesondere den Gewerkschaften, auf der anderen Seite nennen. Diese *industriellen Beziehungen*, die das Tarifvertragswesen, die Betriebsverfassung, die Mitbestimmungsmöglichkeiten, das Koalitions- und Arbeitskampfrecht usw. umfassen, spiegeln das Ausmaß der Demokratisierung der Wirtschaft wider. Angesichts der Entwicklungen in Osteuropa bedarf es keiner besonderen Erläuterung, daß die Rechte der abhängig Beschäftigten nicht allein oder auch nur im wesentlichen durch die rechtlichen Eigentumsverhältnisse bestimmt werden, sondern es handelt sich um eine Frage der demokratischen Qualität von Wirtschaft und Gesellschaft schlechthin.

Gegenüber den genannten Typisierungskriterien sind alle anderen, die noch herangezogen werden können, wie rechtliche Unternehmensformen, Wechselkurssysteme, Organisation des Bankensystems, föderalistische oder zentralistische Staatsverfassung, Struktur und Instanzenstufung des Rechtswesens, ökonomische Kompetenzen der Kommunen, berufliches und allgemeines Bildungssystem, Wissenschaftsorganisation und anderes von nachrangiger Bedeutung. Selbstverständlich sind bei detailliertem Vergleich von Wirtschaftsordnungen Unterschiede in den zuletzt genannten Bereichen für eine typisierende Feingliederung wichtig; doch diese Details gewinnen ihr jeweiliges sozialökonomisches Gewicht erst auf der Grundlage jener drei Hauptkriterien.

3. Marktformen und Wettbewerb

Marktwirtschaftliche Verhältnisse gewährleisten zwar die Nachfrageorientierung des Angebots, sind aber keine hinreichenden Bedingungen für Leistungswettbewerb, volkswirtschaftliche Knappheitspreise und wohlfund-optimaler Allokation. Von den verschiedenen Marktgestaltungen, die die *Marktformenlehre* (Marktmorphologie) analysiert und in Systeme gebracht hat, erfüllen nur einige die Anforderungen, die von der normativen Marktwirtschaftstheorie gestellt werden. Leistungsfähigkeit, Effizienz, bestmögliche ökonomische Versorgung der Gesellschaft und wie sonst noch die alltagsprachlichen Auszeichnungen *der* Marktwirtschaft formuliert werden, verlangen Marktformen, in denen Wettbewerb nicht nur möglich, sondern erzwungen wird. Es würde hier zu weit führen, alle Detailvoraussetzungen aufzulisten, die erfüllt sein müssen, um solche Idealmärkte mit „funktionsfähigem Wettbewerb“ entstehen zu lassen und am Leben zu erhalten. Daß es sich dabei nicht um einen automatisch eintretenden Sachverhalt handelt, sondern eine anspruchsvolle Wettbewerbssicherung erforderlich ist, dürfte bereits sichtbar geworden sein und wird uns noch mehrmals beschäftigen.

Die Mehrzahl der Marktformen führt zu theoretisch formulierbaren Gleichgewichtslösungen auf dem jeweiligen Markt – unabhängig davon, ob Wettbewerb herrscht und wie intensiv er verläuft. Es sind jedoch auch Gestaltungen möglich, die keine eindeutige Gleichgewichtslösung ergeben (z. B. das zweiseitige Monopol oder anormale Angebots- oder Nachfragerreaktionen).

Die einfachste Markttypologie unterscheidet zwischen drei Marktformen jeweils auf der Angebots- und Nachfrageseite. Als *Polypol* wird der Markt mit sehr vielen Nachfragern und Anbietern bezeichnet (vollständige Konkurrenz). Das andere Extrem bildet das *Monopol* (ein Anbieter und viele Nachfrager) bzw. das *Monopson* (ein Nachfrager und viele Anbieter). Dazwischen liegen die oligopolistischen Marktformen, bei denen jeweils nur relativ wenige große Teilnehmer auf einer Marktseite auftreten.

Das *Oligopol* stellt also eine Art Zwischenform zwischen Polypol und Monopol dar. Hieraus resultiert die Ambivalenz oligopolistischer Märkte. Je nach den konkreten Verhältnissen findet dort ein extrem harter Wettbewerb statt, der sogar im Vernichtungswettbewerb (ruinöse Konkurrenz) münden kann, oder aber es ergibt sich quasi-monopolistisches Verhalten durch offene oder praktisch meist verborgene Absprachen zwischen den Oligopolisten. Selbst ohne Absprache kann *gleichgerichtetes Verhalten*, in der Regel verbunden mit Preisführerschaft eines Anbieters, praktiziert werden, das

identische, zumindest ähnliche Resultate wie die explizite Absprache zur Wettbewerbsbeschränkung zeigt.

Das hier referierte, auf Heinrich von Stackelberg zurückgehende Marktformenschema, läßt sich durch Einfügung von Teiloligopol und Teilmonopol (Eucken, 1944, 111 ff.) auf fünf Marktformen und damit auf insgesamt 100 Kombinationen der Angebots- und Nachfrageseite erweitern.

Nachfrage: Angebot:	Polypol (viele)	Oligopol (wenige)	Monopol (einer)
Polypol (viele)	vollständige (atomistische) Konkurrenz	Nachfrage- oligopol (Oligopson)	Nachfrage- monopol (Monopson)
Oligopol (wenige)	Angebots- oligopol	Zweiseitiges Oligopol	Beschränktes Nachfrage- monopol
Monopol (einer)	Angebots- monopol	Beschränktes Angebots- monopol	Zweiseitiges Monopol

Marktformenschema nach H. v. Stackelberg (1951, S. 235)

Von der Vielzahl möglicher Marktkonstellationen sind nur jene erwünscht, die „freien Wettbewerb“ zulassen. Die klassischen NationalökonomInnen identifizierten freien Wettbewerb mit vollständiger Preiskonkurrenz und sahen dafür im zweiseitigen Polypol die ideale Voraussetzung. Die jüngere Wettbewerbstheorie, die keine so eindeutigen Aussagen mehr trifft, hält demgegenüber oligopolistische Märkte, sofern dort eben Konkurrenz stattfindet (weite Oligopole), für vorteilhafter. Große Unternehmen seien häufig leistungsfähiger, weil sie u. a. das Gesetz der Massenproduktion besser nutzen und mit sinkenden Stückkosten produzieren können. Umstritten blieb, ob die größeren Unternehmen aufgrund von Finanzstärke und damit verbundener Fähigkeit, höhere Risiken zu tragen, letztlich auch in stärkerem Maße zum technischen Fortschritt beitragen als kleine und mittlere Unternehmen. Eine heute verbreitete Sichtweise hält Klein- und Mittelunternehmen aufgrund ihrer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit eher in der Lage, Neuerungen hervorzubringen, während dann aber erst die Großunternehmen jene Innovationen, z. B. neue Produkte oder Produktionsverfahren, aufgreifen

und im großen Stil einsetzen, d. h. für die Diffusion der Innovationen sorgen.

Obgleich die einzelnen wettbewerbstheoretischen Schulen die verschiedenen Marktformen unterschiedlich beurteilen, besteht doch weitgehend Einigkeit darüber, daß nur ein intensiver Wettbewerb die Vorzüge der Marktwirtschaft voll zur Geltung bringt. Daher muß der jedem Konkurrenzmechanismus innewohnenden Tendenz, die Konkurrenz zu beseitigen, wettbewerbspolitisch begegnet werden. Die Selbstzerstörungstendenz der Konkurrenz wurde schon vom Vater der klassischen Wirtschaftstheorie, Adam Smith (1723-1790), beschrieben: das Gewinninteresse läßt sich besser befriedigen, wenn Konkurrenz ausgeschaltet wird, d. h. aber, daß Konkurrenten bestrebt sind, Konkurrenz aufzuheben.

Künstliche Wettbewerbsbeschränkung, z. B. Kartellierungen, abgestimmtes Verhalten und dergleichen lassen relativ eindeutige wettbewerbspolitische Regelungen zu, wenn diese Konkurrenzbeschränkungen aufgedeckt werden (können). In ein Dilemma gerät die Wirtschaftspolitik jedoch häufig bei Entscheidungen über Konzentrationsvorgänge. Denn Konzentration und Zentralisierung des Kapitals liegen zwar primär im einzelwirtschaftlichen Gewinninteresse, aber Konzentration bringt häufig zugleich (Kosten-)Vorteile, die volkswirtschaftlich erwünscht sind. Vor allem technische Entwicklungen setzen zu ihrer Realisierung oft große Unternehmen voraus (Forschungs- und Entwicklungspotential, Investitionsstärke, Großserienfertigung).

Das sogenannte Nicht-Additivitäts-Problem, d. h. daß viele kleine Unternehmen nicht mit gleich günstigen Stückkosten produzieren können wie ein großes (bei gegebener Gesamtmenge der Produktion bzw. des Marktvolumens), bringt die Wirtschaftspolitik in eine Konfliktlage von wettbewerbs- versus industriepolitischen Zielen. Analog zum natürlichen Monopol, bei dem nur ein Anbieter existiert, sind dann besonders staatliche Vorkehrungen gegen die mißbräuchliche Ausnutzung der prinzipiell nicht vermeidbaren Marktmacht des Anbieters zu treffen.

Die Schwierigkeit, die der Wirtschaftspolitik aus dem erwähnten Konflikt zwischen wettbewerbs- und industriepolitischen Zielen erwächst, wurde in der Bundesrepublik durch institutionelle Trennung der Entscheidungskompetenzen zu mildern versucht: die Wettbewerbskontrolle liegt bei einer besonderen Instanz, dem Bundeskartellamt, das richterliche Unabhängigkeit genießt. Jedoch kann der Bundeswirtschaftsminister gegen Verbotsbeschlüsse des Bundeskartellamtes „aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls“ Wettbewerbsbeschränkungen (Kartelle, Unternehmenszusammenschlüsse) genehmigen; letztlich lassen sich

also industriepolitische Prioritäten gegen die wettbewerbspolitischen Regelungen durchsetzen.

Wettbewerbsbeschränkungen lassen sich häufig als solche nicht klar erkennen. Unter anderem stellt sich stets die Frage, wie der jeweils *relevante Markt* gegenüber Substitutionsgütern und geographisch abgegrenzt werden kann bzw. soll. Es gibt weder *den* Weltmarkt noch *den* nationalen Markt und in vielen Fällen sind relevante Märkte regional oder gar nur lokal zu sehen. Beispielsweise hebt die große Zahl von Einzelhandelsgeschäften nicht die Tatsache auf, daß auf einem lokalen oder regionalen Markt bei bestimmten Gütern bzw. Gütersortimenten ein Angebotsmonopol existieren kann. Andererseits mögen sich zwei oder drei bundesdeutsche Anbieter irgendeines Spezialprodukts, das weltweit vertrieben wird und für das es nur noch wenige weitere Anbieter jenseits von Atlantik und Pazifik gibt, doch einem scharfen Wettbewerb ausgesetzt sehen. Schon diese knappen Hinweise auf einige Problemlagen der Wettbewerbssicherung machen deutlich, daß es sich um eine äußerst schwierige Materie handelt. Weder mit den einfachen Marktmorphologien noch mit anspruchsvolleren Wettbewerbstheorien kann sie ganz schlüssig beherrscht werden.

4. Macht und Verteilung in der Marktwirtschaft

Die Fragen nach den Ursachen, den gesellschaftlichen Folgen und den Möglichkeiten der Begrenzung von Macht gehören zu den zentralen Problemstellungen der politischen Ökonomie. Ökonomisch begründete Macht basiert im wesentlichen auf zwei Faktoren, die gemeinsam oder auch jeweils allein wirksam sind: Eigentum, speziell Eigentum an Produktionsmitteln, und Marktmacht, die unter anderem auf Organisation von Wettbewerbsbeschränkungen gestützt sein kann.

Eigentum an ertragbringendem Vermögen begründet im Unterschied zu Konsumvermögen den Anspruch auf Besitzeinkommen, also leistungsloses Einkommen. Während reines Finanzvermögen (z. B. festverzinsliche Wertpapiere) in der Regel keine Verfügungsgewalt über Produktionsmittel umfaßt, sondern sich auf die Macht, Erträge beanspruchen zu können, beschränkt, ist das Eigentum an Produktionsmitteln (z. B. in Form von Aktien) mit Verfügungs- bzw. Entscheidungsmacht verbunden. Unmittelbar ist die Macht zwar auf Verfügungsgewalt über Produktionsmittel gerichtet, aber damit verbindet sich regelmäßig Verfügungsgewalt über Menschen bzw. menschliche Arbeitskraft. Unternehmensentscheidungen sind sozusagen zugleich Entscheidungen über menschliche Schicksale.

Bei der Analyse wirtschaftlicher Macht müssen also die drei genannten Dimensionen getrennt werden: Aneignungsmacht aufgrund von Besitztitel; Verfügungsmacht aufgrund von Produktionsmitteleigentum; Marktmacht. Die wirtschaftsliberalistische Theorie konzentriert sich fast ausschließlich auf nur eine der Machtdimensionen, nämlich die Marktmacht. Die Antwort auf dieses Machtproblem lautet Wettbewerb bzw. Wettbewerbspolitik. Die beiden anderen Machtgrößen, Aneignungs- und Verfügungsmacht, haben jedoch zumindest gleiche gesellschaftliche Bedeutung. Das mit der Aneignungsmacht aufgeworfene Problem läßt sich am besten über eine sozial gerechte bzw. demokratische Verteilung des ertragbringenden Vermögens lösen. *Vermögensverteilungspolitik* lautet hier das Stichwort. Breite Vermögensstreuung gibt jedoch noch keine Antwort auf das gesellschaftliche Problem der Verfügungsmacht. Vielmehr kann die breite Vermögensstreuung auch als Zersplitterung der eigentumsbegründeten Verfügungsmacht gesehen werden. Die tatsächliche Verfügungsgewalt liegt dann gar nicht bei den Anteilseignern. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß die Trennung von Eigentum und Management in den entwickelten Industrieländern fast zum Regelfall geworden ist, und damit hat sich der Zusammenhang von Anteilseigentum und Verfügungsmacht stark gelockert. Eine Antwort auf die dadurch aufgeworfene Frage nach der sachgerechten gesellschaftlichen Kontrolle wirtschaftlicher Verfügungsmacht gibt die (paritätische) Mitbestimmung bzw. generell die Demokratisierung der Wirtschaft.

Demokratisierung der Wirtschaft meint, daß die Gesellschaft, insbesondere aber die abhängig Beschäftigten an Unternehmensentscheidungen sachgerecht beteiligt werden. Im Zusammenhang mit dem marktwirtschaftlichen Risikoproblem war auf das Erfordernis hingewiesen worden, außer dem Kapitalverlustrisiko auch das Arbeitsplatzrisiko zu berücksichtigen. Dies heißt, daß die Forderung nach Demokratisierung der Wirtschaft, insbesondere das Verlangen nach paritätischer Mitbestimmung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (in den Unternehmen), sich auch auf das aus dem Arbeitsplatzrisiko herleitbare Interesse am gedeihlichen Überleben des Unternehmens berufen kann, d. h. Mitbestimmung widerspricht nicht der Trennung von Arbeit und Kapital, sondern mildert den Widerspruch, indem dem Übergewicht eigentumsabhängiger Verfügungsmacht entgegengewirkt wird.

Die vorstehenden Überlegungen lassen erkennen, daß die Doppelfunktion der eigentumsabhängigen Macht – Anspruch auf Besitzeinkommen und Verfügungsgewalt über Sachen und Menschen – auch eine doppelte Antwort erfordert. Breite Vermögensstreuung allein stellt noch keine befriedigende Lösung dar, obgleich jene selbstverständlich eine unabdingbare Vor-

aussetzung für die gleichmäßigere Verteilung der personalen Einkommen bildet.

Bei der Untersuchung der Einkommensverteilung wird zwischen der *funktionalen* und der *personalen Verteilung* unterschieden. Die funktionale Verteilung gibt die Zuweisung der Volkseinkommen auf die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (dann einschließlich Grund und Boden) an, also die Relation von Arbeits- und Besitzeinkommen (Kapitalerträge, i.e.S. Gewinne, Mieten, Pachten). Der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen wird *Lohnquote*, der der Besitzeinkommen *Gewinn-* oder *Profitquote* genannt.

Die personale Verteilung würde mit der funktionalen übereinstimmen, wenn sich die Gesamtheit der Einkommensempfänger scharf in zwei Klassen trennen ließe, nämlich in reine Arbeitseinkommens- und reine Besitzeinkommensbezieher. Faktisch fließt vielen Haushalten bzw. Einzelpersonen sowohl Arbeits- als auch Besitzeinkommen zu. Dieser Sachverhalt wird als *Querverteilung* bezeichnet.

Unter den Voraussetzungen vollständiger Konkurrenz oder gleichwertiger Marktform verteilt sich das Volkseinkommen funktional entsprechend den *natürlichen* Knappheiten auf die beiden Faktoren Arbeit und Kapital. Ein relativ knappes Kapitalangebot in Relation zum Arbeitsangebot bewirkt eine höhere Kapitalrendite als bei umgekehrtem Knappheitsverhältnis der Faktoren. Weitgehend unabhängig von der durch jenes Knappheitsverhältnis der Faktoren bestimmten funktionalen Verteilung wird die Verteilung der Besitzeinkommen und damit die Querverteilung von der Verteilung des ertragbringenden Vermögens bestimmt.

Wenn nur wenige Vermögensbesitzer einer großen Zahl vermögensloser Arbeitseinkommensempfänger gegenüberstehen, ergibt sich selbst bei einer relativ niedrigen Kapitalrendite eine starke Konzentration der Besitzeinkommen auf wenige Haushalte. Bei gleichmäßiger, gar völlig nivellierter Vermögensverteilung erhalten hingegen alle Haushalte etwa gleich hohe Besitzeinkommen. Hieraus ergibt sich, daß auch bei völlig freiem Wettbewerb im Sinn des Leistungswettbewerbs die personale Verteilung von der Vermögensverteilung abhängt. Vermögensbesitz stellt nun jedoch keine Leistung dar; allenfalls kann Vermögen aus früheren Leistungs-, d. h. Arbeitseinkommen gebildet worden sein. Doch selbst dann ist das laufende Vermögenseinkommen kein Leistungseinkommen. Vermögenseigentum basiert eben auf einem Machtfaktor, der es ermöglicht, leistungsloses Einkommen zu beziehen.

Kapital- bzw. Besitzeinkommen resultiert aus der ökonomischen Notwendigkeit, die nur beschränkt vorhandenen Kapitalgüter mit einem Knapp-

heitspreis zu bewerten, um eine die volkswirtschaftlichen Knappheitsrelationen zutreffend widerspiegelnde Wirtschaftsrechnung zu gewährleisten. Aus diesem Erfordernis einer rationalen Kosten- und Preiskalkulation folgt jedoch keineswegs eine bestimmte personale Verteilung der Besitzeinkommen. Im Zusammenhang mit der Eigentumsfrage war bereits darauf hingewiesen worden, wie vielfältig die mit der Marktwirtschaft verträglichen Eigentumsformen und Verteilungsverhältnisse des Eigentums sein können.

Abschließend sei eine kurze Anmerkung zur Statistik der Einkommensverteilung eingefügt. Üblicherweise wird nicht exakt zwischen Arbeits- und Besitzeinkommen unterschieden, wie es die funktionale Verteilungsrechnung erfordern würde, sondern es erscheint eine inhomogene Größe „Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“, die dem „Einkommen aus unselbständiger Arbeit“ gegenübergestellt wird. Dies hat historische Ursachen und Erfassungsgründe, nämlich die enge personale Verbindung von Kapital- und Unternehmereinkommen. Doch Einkommen aus Unternehmertätigkeit stellt ebenfalls Arbeitseinkommen dar (in diesem Sinn auch Unternehmerlohn). Es kann darüber gestritten werden, ob Unternehmerarbeit als eigenständige Kategorie neben alle anderen Arbeitsqualitäten von der angelernten Arbeit, über Facharbeiter-, Techniker-, Ingenieur-, Verwaltungsarbeit usw. gestellt werden soll, aber daß es sich um Arbeit, somit auch um Arbeitseinkommen handelt, ist offenkundig.

5. Verteilungsgerechtigkeit

Was gerecht ist, kann die Wirtschaftswissenschaft nicht beantworten. Leistungsgerechte Verteilung mag im Vergleich zu Monopoleinkommen, Besitzeinkommen und dergleichen als gerechter denn eine andere beurteilt werden, aber das Beurteilungskriterium selbst gibt nicht die Ökonomie. Was der einzelne als gerecht ansieht und empfindet, um den Unterschied von Vernunft und Gefühl ins Spiel zu bringen, beruht auf der innerpsychischen Verarbeitung von Außeneinflüssen. Allzuviel wissen wir nicht über diese internen Vorgänge, die Gerechtigkeitsurteile hervorbringen. Wesentlich in unserem Zusammenhang ist jedoch die Tatsache, daß Gerechtigkeitsurteile nicht wirtschaftswissenschaftlich begründet werden können. Für viele Befürworter der Marktwirtschaft scheint die Antwort auf die Gerechtigkeitsfrage mit dem Hinweis auf das Leistungsprinzip abgetan zu sein. Wettbewerbspolitik sichere zugleich Verteilungsgerechtigkeit. Doch so einfach liegt die Sache nicht. Erstens bedarf es für Gerechtigkeitsurteile bestimmter normativer Werte, die, wie bereits bemerkt wurde, nicht aus ökonomischen Überlegungen abgeleitet werden können. Zweitens wäre auch dann, wenn

Leistungswettbewerb aus Gerechtigkeitsgründen allen anderen tauschwirtschaftlichen Konstellationen vorgezogen wird, das Problem der ungleichen Vermögens- und Besitzeinkommensverteilung noch nicht gelöst.

Leistungsgerechte Verteilung bezieht sich auf Leistungseinkommen, also Arbeitseinkommen. Welche Bedingungen sind nun für die Verteilung des gesamten Arbeitseinkommens auf die abhängig Beschäftigten bestimmend, wenn Leistungswettbewerb unterstellt wird? Im wesentlichen sind drei Faktoren zu nennen: a) die Leistungsfähigkeit; b) die Leistungsbereitschaft und c) die Nachfrageverhältnisse am Arbeitsmarkt, die selbst wieder von der Endnachfrage nach den Arbeitsprodukten beeinflußt werden.

Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft sind subjektive, an das Individuum gebundene Qualitäten. Leistungsfähigkeit umfaßt unter anderem die ausbildungsabhängige Qualifikation, den Gesundheitszustand, nicht erlernbare Talente (also eine Art Seltenheitsgut), aber auch Charaktereigenschaften. Diese unvollständige Aufzählung zeigt jedoch, daß objektive, nicht vom Individuum beherrschbare Faktoren mitverantwortlich dafür sind, ob jede(r) sich gemäß seinen/ihren natürlichen Anlagen qualifizieren kann (Problem der Verteilung der Bildungschancen).

Leistungsbereitschaft bedeutet den Willen, seine Leistungsfähigkeit auch einzusetzen und eine bestimmte Menge der absolut begrenzten Lebenszeit einer (ökonomisch relevanten) Aufgabe zu widmen; Arbeit leisten heißt eben stets, Lebenszeit aufzuwenden. Leistungsbereitschaft setzt Motivation und Anreize voraus. In den meisten Fällen wird Motivation zur wirtschaftlichen Leistung durch den Erwerbszweck, also durch sogenannte materielle bzw. Geldanreize stimuliert. Doch sollte gerade in Wohlstandsgesellschaften nicht übersehen werden, daß in steigendem Maße auch andere Motive für Leistungsbereitschaft maßgebend sind: Ansehen bzw. Prestige, Macht, Pflichtgefühl und vor allem auch Arbeitsfreude, d. h. Befriedigung durch die Tätigkeit selbst.

Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft sind jedoch noch keine hinreichenden Bedingungen, um Arbeitseinkommen zu erzielen, sondern Arbeit muß auch Nachfrage finden. Damit kommt jenes Problem ins Blickfeld, das seit Beginn der industriellen Revolution die Menschen immer wieder belastet hat und bis heute nicht gelöst worden ist, die Arbeitslosigkeit. Ob und unter welchen Bedingungen in einer Marktwirtschaft Vollbeschäftigung möglich ist, beschäftigt die Wirtschaftswissenschaft seit ihrer Geburtsstunde. Der Streit zwischen den beschäftigungstheoretischen Schulen hält bis heute an und wird künftig eher wieder heftiger geführt werden (müssen). Die geschichtliche Erfahrung legt die These nahe, daß Marktwirtschaften unter normalen Bedingungen, d. h. wenn keine außergewöhnlichen Faktoren

vorliegen, die sehr hohes Wirtschaftswachstum – wie etwa nach dem Zweiten Weltkrieg – hervorbringen, relativ hohe Arbeitslosigkeit aufweisen. Da Wettbewerbspolitik hiergegen nicht greift, setzt Vollbeschäftigung staatliche Beschäftigungspolitik voraus. Die Antwort auf die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit schließt also beschäftigungspolitische Maßnahmen ein.

Schließlich kann aber selbst unter den Bedingungen von Leistungswettbewerb *und* annähernder Vollbeschäftigung das Lohnniveau einer mehr oder weniger großen Gruppe abhängig Beschäftigter unter dem Existenzminimum liegen. Diesem Phänomen der „arbeitenden Armen“, um den englischen Terminus der „working poor“ einzuführen, läßt sich nur durch Mindestlohnvorschriften bzw. -vereinbarungen und/oder sozialpolitische Transferleistungen begegnen.

Die vorhergehenden Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß Leistungswettbewerb zwar zur Verteilungsgerechtigkeit beitragen kann, aber die Gerechtigkeitsfrage keineswegs vollständig beantwortet. Warum aber überhaupt dem Leistungswettbewerb quasi mehr Gerechtigkeit bzw. weniger Ungerechtigkeit als anderen tauschwirtschaftlichen Formen zugeschrieben wird, bedarf einer metaökonomischen Begründung. Der Vorstellung, daß Leistungsgerechtigkeit als Folge von Leistungswettbewerb *gerecht* im normativen Sinn ist, beruht auf der traditionellen Naturrechtsnorm des Gleichheitsprinzips: von Natur aus sind alle Menschen gleich, haben gleiche Rechte und daher sind sozialökonomische Ungleichheiten grundsätzlich ungerecht, *sofern* die Ungleichheit nicht mit besonderen Gerechtigkeitsnormen begründbar ist. In diesem Sinn wird häufig das Prinzip vertreten, Gleiches sei gleich und daher Ungleiches ungleich zu behandeln. Die praktischen Schwierigkeiten kommen jedoch mit der Konkretisierung der Ungleichheit *und* des gerechten Ausmaßes der Ungleichbehandlung (etwa der Einkommensdifferenzierung) ins Spiel.

Das Gleichheitsprinzip liegt den meisten gerechtigkeits-theoretischen Systemen zugrunde. Es dürfte wohl auch einem vernunftbestimmten Gesellschaftsentwurf am besten entsprechen. Doch *beweisen* im Sinn der positiven Wissenschaften läßt sich die gleichheitsgegründete Gerechtigkeitsauffassung dennoch nicht. Wer ungleiche Verteilung, extreme Hierarchien und dergleichen für gerecht hält, sich gar auf die darwinistische Evolutionstheorie stützt (ob zu Recht, ist umstritten), kann nicht *logisch* widerlegt werden, sondern nur ethisch, genauer: gerechtigkeits-theoretisch.

Das Gerechtigkeitsproblem kann weder hier noch überhaupt abschließend gelöst werden. Welche Auffassung der Autor vertritt, findet sich an anderer Stelle ausgeführt (Zinn, 1990 und 1991). Hier soll nur deutlich wer-

den, daß Gerechtigkeit nicht ohne besondere, metaökonomische Begründung mit Leistungsgerechtigkeit identifiziert werden kann und daß Leistungsgerechtigkeit durchaus mit relativ großen Verteilungsunterschieden vereinbar ist. Rechtsgleichheit und Chancengleichheit verdanken ihre normative Begründung zwar dem Gleichheitsprinzip, und dieses liegt auch dem Werturteil zugunsten des Leistungswettbewerbs zugrunde. Doch zumindest das Ausmaß verbleibender, wenn auch leistungsgerechter Verteilungsungleichheiten wird die Gerechtigkeitsfrage im Sinn sozialer Gerechtigkeit, die nicht nur gleiche Chancen, sondern auch die ungleichen Resultate ins Auge faßt, immer wieder stellen lassen.

II. Kapitel: Der ideengeschichtliche Hintergrund: Soziale Marktwirtschaft als akademischer Entwurf

Der Niedergang der kapitalistischen Weltwirtschaft während der Großen Depression der 30er Jahre führte zur tiefgreifenden Desillusionierung über die Funktionsfähigkeit der aus dem 19. Jahrhundert überkommenen Wirtschaftsordnungen. Die wirtschaftstheoretischen Reaktionen auf die bis dahin größte Krise der industrialisierten Marktwirtschaften wiesen in verschiedene Richtungen. Im angelsächsischen Sprachraum begann die Keynesche Beschäftigungstheorie ihren Siegeszug. Von den kriegswirtschaftlichen Erfahrungen nach 1939 wurde er insofern noch beschleunigt, als sich erwiesen hatte, daß durch fiskalpolitische Maßnahmen in kurzer Zeit Produktion und Beschäftigung gesteigert werden können und sich die inflationären Begleiterscheinungen durch entsprechende Kontrollen und Bewirtschaftungsmaßnahmen dennoch beherrschen lassen.

Im faschistischen Deutschland, das sich wirtschaftlich und geistig mehr und mehr isolierte, schwenkten viele Wissenschaftler freiwillig oder unter Druck auf die offizielle Wirtschaftsideologie ein. Zu den bedeutenden Ausnahmen zählten einige Nationalökonomien, die die grundlegenden Ideen der als *Neoliberalismus* bezeichneten Schule erarbeiteten, und der sich nach Kriegsende Berufene und Unberufene anschlossen.

Den größten theoretischen Einfluß übten wohl die beiden Wirtschaftswissenschaftler Walter Eucken und Leonard Miksch aus. Wie die Wirtschaftsjuristen Franz Böhm und Hans Großmann-Dörth zählen sie zur *Freiburger Schule*. In diese Reihe gehören auch die Wirtschafts- und Gesellschaftstheoretiker Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow, die vom faschistischen Regime in die Emigration gezwungen worden waren.

Eucken (1891-1950) und Miksch (1901-1950) waren die beiden herausragenden deutschen Wettbewerbstheoretiker der 40er Jahre. Röpke und Rüstow

stow entwickelten entsprechend ihrer breiteren gesellschafts- und kulturwissenschaftlichen Sicht eine philosophisch untermauerte Zukunftsvision, die – zumindest bei Röpke – nicht frei von einer etwas befremdlichen Kleinbürger- und Agrarromantik blieb. Alle genannten Autoren stimmten aber darin überein, daß eine künftige Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung vom altliberalistischen Laissez-faire-Prinzip Abstand nehmen müßte, das sie für die sozialökonomischen Fehlentwicklungen des Jahrhunderts – Große Depression und staatskapitalistische Reaktionen wie im faschistischen Deutschland – verantwortlich machten.

Der richtige Weg in die Zukunft müsse die Abwege von Laissez-faire-Kapitalismus und autoritärer staatlicher Verwaltungswirtschaft gleichermaßen vermeiden. Es gelte, wie Röpke schon 1937 formulierte, einen „Dritten Weg“ zu gehen.

Der Neoliberalismus kann durchaus als spezifisch deutscher Beitrag gewertet werden, der als wirtschaftstheoretische Schlußfolgerung aus den Katastrophen der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts entstand. Denn es waren fast nur deutschsprachige Autoren, die die neoliberale Schule begründeten und in der spezifisch bundesdeutschen Variante des Ordo-Liberalismus fortführten. Die neoliberale Ordnungstheorie hat an Hochschulen außerhalb des deutschen Sprachraums kaum Vertreter gefunden, geschweige denn, daß sie die Wirtschaftspolitik außerhalb Westdeutschlands tiefgreifend beeinflusst hätte. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei betont, daß der (bundes-)deutsche Neoliberalismus durch die vorstehende Qualifizierung als deutscher Theoriebeitrag keineswegs des Provinzialismus geziehen werden soll. Es geht nur um die gebotene Relativierung dieser ordnungstheoretischen Position auf internationaler Ebene. Diese Relativierung gilt auch für die Idee einer Sozialen Marktwirtschaft, die vom Neoliberalismus in wichtigen Teilen inspiriert worden ist.

Der enge Zusammenhang zwischen neoliberalen Denken und dem Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft Müller-Armacks steht außer Zweifel. Jedoch bestehen auch erhebliche Differenzen zwischen Müller-Armack und den neoliberalen Anhängern einer *freien* bzw. *liberalen* Marktwirtschaft. In vielerlei Hinsicht steht Müller-Armack mit seinen philosophisch übergreifenderen Vorstellungen den beiden Emigranten Röpke und Rüstow näher als dem ordnungstheoretischen Puristen Eucken. Müller-Armack gab der Sozialpolitik und der staatlichen Konjunktur- und Strukturpolitik ein weit größeres Gewicht als Eucken, für den Sozialpolitik allenfalls als Minimalprogramm gegen extreme Mißstände erforderlich erschien und der Konjunkturpolitik für schlichtweg überflüssig, ja schädlich hielt, weil eine *ideale* Marktwirtschaft, wie er sie in seiner Ordnungstheorie meinte entworfen zu

haben, überhaupt keine zyklischen Konjunktoren und Krisen mehr aufweisen würde. Diese These ergab sich als logische Konsequenz aus der Annahme Euckens, daß es keine endogen aus dem Marktprozeß erklärbare Konjunkturzyklen gäbe; weshalb er auch alle Konjunkturtheorien als unzutreffend verwarf. Diese Position entspricht sowohl der klassischen wie der neoklassischen Gleichgewichtstheorie.

Müller-Armack und alle, die der von ihm gewiesenen Richtung folgten, sich zumindest seine griffige Integrationsformel „Soziale Marktwirtschaft“ zunutze machten, hatten weder theoretische Vorbehalte noch politische Skrupel, Marktprozesse konjunkturpolitisch zu steuern und Marktergebnisse gegebenenfalls zu korrigieren. Gerade im Zusammenwirken von marktwirtschaftlichem Mechanismus und intervenierendem, speziell sozialpolitisch intervenierendem Staat liegt der pragmatische Gehalt der sozialmarktwirtschaftlichen Philosophie. Umstritten blieb zwar bis heute, wie weit und vor allem mit welchen Instrumenten der Staat in den Wirtschaftsprozeß eingreifen soll, und die von Röpke übernommene Unterscheidung zwischen *marktkonformen* und *marktinkonformen* Maßnahmen der Wirtschaftspolitik konnte auch von Müller-Armack nicht so weit präzisiert werden, daß in jedem Fall zweifelsfrei feststeht, ob ordnungspolitisch „gesündigt“ wird oder nicht im Gegenteil der staatliche Eingriff von der Sozialen Marktwirtschaft gefordert ist. Da zwischen neoliberalistischer und sozialmarktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellung erhebliche Unterschiede bestehen, kann sich für Neoliberale eine bestimmte Intervention als systemwidrig ausnehmen, während die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft – der sozialen Gründe wegen – die betreffende Intervention quasi erlaubt oder gar gebietet. Beispielsweise stellen für Neoliberalisten alle Subventionen – nicht nur Erhaltungssubventionen – ein großes Übel dar. Doch eine solch rigorose Position ist unverträglich mit einer (sozialen) Sozialen Marktwirtschaft. Es waren ja auch meistens Wirtschafts- und Finanzpolitiker, die sich selbst als glühende Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft bezeichneten, die den Subventionshahn aufgedreht haben – und dafür in vielen Fällen auch ökonomisch brauchbare Argumente anführen konnten. Nicht daß hier für Subventionen eine Lanze gebrochen werden soll: es geht nur darum, klarzustellen, daß in wichtigen Fragen grundsätzlich andere Auffassungen zwischen den Neoliberalen der *Freiburger Schule* und der *Kölner Schule* Müller-Armacks bestehen. Nicht zuletzt wird dieser wirtschaftspolitische Unterschied weitreichende Folgen für die Entwicklung Ostdeutschlands haben, je nachdem, ob die bundesdeutsche Wirtschafts- und Finanzpolitik liberalistisch oder sozialmarktwirtschaftlich gestaltet wird.

1. Der „Dritte Weg“ zwischen Laissez-faire-Kapitalismus und bürokratischer Verwaltungswirtschaft

Die Restauflage des von Wilhelm Röpke im türkischen Exil verfaßten Werkes „Die Lehre von der Wirtschaft“, die 1937 noch vor dem Einmarsch deutscher Truppen in Österreich erschienen war, wurde von der Gestapo kassiert. (Das Buch ist bis in die jüngere Vergangenheit immer wieder aufgelegt worden.) In diesem letztlich sehr erfolgreichen Lehrbuch skizzierte Röpke einen „Dritten Weg“ vor dem Hintergrund des Eingeständnisses, daß das marktwirtschaftliche System „den Keim zu Krisen in sich enthält“ und das „Gleichgewicht unseres Wirtschaftsystems labil ist“ (Röpke, 1946, 284 f.).

Die Gleichgewichtsstörungen der Marktwirtschaft, die bis zu solchen schweren Krisen wie der Großen Depression der 30er Jahre kumulieren können, seien im Grunde durch sukzessive Deformationen der Konkurrenzwirtschaft verursacht. Verantwortlich für die Fehlentwicklung seien vor allem Konzentrationsprozesse, politische Ideologien und Machtmißbrauch, die Herrschaft von Privatinteressen über das Gemeinwohl und grobe Irrtümer über die komplizierte Funktionsweise eines Marktsystems, das eben nicht durch wirtschaftspolitische Untätigkeit à la Laissez-faire optimiert, sondern dadurch gerade der Selbstzerstörung überlassen werde. Der Kampf gegen Monopole, für das Leistungsprinzip und für „eine dem Gemeinwohl dienende und unserer Wirtschaftsverfassung entsprechende Ausgestaltung des wirtschaftlichen Wettbewerbs“ (Röpke, 1946, 286) haben Priorität.

Doch mit einer Optimierung der Wettbewerbsstrukturen sei es nicht getan, denn stets bestehe die Tendenz zur Überinvestition und damit zur nachfolgenden Krise. Dem gelte es durch Konjunkturpolitik, „durch zweckmäßige Maßnahmen der Geld-, Kredit- oder Budgetpolitik“ gegenzusteuern und „äußerstenfalls – aber nur dann! – auch durch jene radikaleren Mittel, die die Schule der 'Vollbeschäftigung' als dauernd geeignete Maßnahmen empfiehlt“ (Röpke, 1946, 268).

Röpkes „Dritter Weg“ verläuft gleichweit entfernt von totaler Planwirtschaft wie von orthodox liberaler Marktwirtschaft, mag letztere auch ihre große Zeit und ihre großen historischen Erfolge bei der Industrialisierung und dem technischen Fortschritt gehabt haben. Es besteht somit die Notwendigkeit, „daß die gründliche Reform... ebensoweit von einem bloßen Laissez-faire wie von Planwirtschaft (im eigentlichen kollektivistischen Sinne) entfernt sein muß“ (Röpke, 1946, 287).

Röpkes Kapitalismuskritik läßt sich nicht als Kritik am Kapitalismus des 19. Jahrhunderts verharmlosen, sondern er lastet ihm auch die Übel des

20. Jahrhunderts an. Proletarisierung, Verelendung, schreiende soziale Ungerechtigkeit und Vermassung waren Folgen der „kapitalistischen Durchtränkung aller Seiten des gesellschaftliche Lebens“, und diese Folgen wurden Ursachen neuen Unheils. Die historische Linie führt vom Kapitalismus zu sozialem Elend und von dort zum Kollektivismus oder anders ausgedrückt: ein rücksichtsloser Laissez-faire-Liberalismus zerstört die Gesellschaft, und eine zerstörte Gesellschaft sucht das Heil in totalitären Systemen. „Welchen Sinn kann es... (dann) fernerhin noch haben, Liberalismus und Interventionismus gegeneinander aufmarschieren zu lassen, da es sich ja doch in Wahrheit immer nur um ein Mehr oder Weniger an Liberalismus, nicht um ein schroffes Entweder-Oder handeln kann, da der integrale Liberalismus unmöglich ist und der integrale Interventionismus sich selbst aufhebt...?“ (Röpke, 1946, 288)

Es würde hier zu weit führen, die Kulturkritik Röpkes, die auch Wachstumsfetischismus und Fortschrittswahn attackierte, auch nur andeutungsweise auszuführen (vgl. vor allem Röpke, 1942). Doch erwähnt werden muß, daß er nicht nur die Beziehungen und Wechselwirkungen der Wirtschaft zu allen anderen Lebensbereichen stets herausgestellt hat, sondern daß er immer wieder mit metaökonomischen, ethischen Argumenten „vor der Entfesselung der Wirtschaft... (bis) zu einer Perversion der echten Lebenswerte“ (Röpke, 1946, 287) gewarnt hat.

Es erscheint vielleicht trivial, festzustellen, daß ethische Werte – etwa soziale Gerechtigkeit, Gleichheit, Freiheit – als normative Vorgaben zu verstehen sind, nach denen eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gestaltet werden muß und nicht umgekehrt, jene Werte nach Maßgabe wirtschaftlicher Interessen definiert und ideologisch verbogen werden dürfen. Aber es ist doch keineswegs selbstverständlich und üblich, daß ein vehementer Befürworter der Konkurrenzwirtschaft dieses empirische Erkenntnisobjekt mit solch wertend kritischem Auge betrachtet wie Röpke. Es wird dann auch verständlich, warum Röpke die theoriegeschichtlichen Traditionen seiner Vision eines „Dritten Weges“ nicht bei den großen Gestalten der klassischen Ökonomie sieht, sondern deren Kritiker Sismondi, Proudhon, Riehl, selbst Krapotkin und Le Play als seine Vorläufer erwähnt (Röpke, 1942, 308). Röpkes Einfluß auf die anderen Neoliberalen, speziell auf Müller-Armack, läßt sich nicht Punkt für Punkt belegen, aber allein schon die Tatsache, daß die Soziale Marktwirtschaft als „Dritter Weg“ proklamiert wurde, weist auf solche Verbindungen hin.

2. Walter Euckens „Grundlagen“ und „Grundsätze“: Die Wirtschaftsordnung aus einem Guß

Die Breitenwirkung der Ordnungstheorie Euckens, nicht zuletzt an bundesdeutschen Hochschulen der 50er und 60er Jahre, beruhte auf den 1939 erschienenen „Grundlagen der Nationalökonomie“ und den posthum veröffentlichten „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“, die auch in einer Kurzfassung in „rowohlts deutscher enzyklopädie“ erschienen sind. Eucken distanzierte sich wie Röpke vom Laissez-faire, aber er kennt keinen „Dritten Weg“, sondern für ihn gibt es nur die freie Verkehrs- bzw. Marktwirtschaft einerseits und die Zentralverwaltungswirtschaft andererseits. Sein Urteil über die kapitalistische Vergangenheit fällt deutlich milder als Röpkes vehemente Angriffe aus, und er teilt mit den nationalökonomischen Klassikern sowie deren neoklassischen Nachfolgern den festen Glauben an die inhärente, automatische Stabilität des Marktsystems. Wirtschaftspolitik kann sich daher weitestgehend auf Ordnungspolitik beschränken. Die Mißstände und Krisen kapitalistischer Entwicklung sieht er bedingt durch die Selbsterstörung der freien Konkurrenz: wird sie durch Wettbewerbspolitik, insbesondere Monopolkontrolle und Konzentrationsbegrenzung geschützt, gäbe es weder zyklische Krisen noch konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit. Die Anforderungen an eine marktwirtschaftliche Ordnung, die Euckens Ansprüchen genügt, sind allerdings heroisch; womit gesagt sein soll, daß es eine Marktwirtschaft à la Walter Eucken weder in der Bundesrepublik noch sonstwo auf der Erde gibt und gegeben hat. Selbstverständlich finden sich in der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung einige der Euckenschen Ordnungsprinzipien wieder, aber es erscheint mehr als zweifelhaft, ob damit auch nur annähernd der ordnungspolitische Imperativ Euckens erfüllt worden ist. Denn die Euckensche Ordnungstheorie stellt, wie gleich deutlich werden wird, ein Konzept des alles oder nichts dar.

Das Laissez-faire-System wird von Eucken nicht aufgrund seiner Idee und Grundprinzipien kritisiert, sondern wegen der unzulänglichen Praxis: „Der Wirtschaftspolitik des *Laissez-faire* lag ein großer Gedanke zugrunde. Freiheit soll gegeben werden, damit sich die natürliche, gottgewollte Ordnung entwickelt.... Aber die faktische Entwicklung zeigte, daß... diese Wirtschaftspolitik nicht *das* erreichte, was sie wollte. Es erwies sich, daß die Gewährung von Freiheit eine Gefahr für die Freiheit werden kann, wenn sie die Bildung privater Macht ermöglicht, daß zwar außerordentliche Energien durch sie geweckt werden, aber daß diese Energien auch freiheitszerstörend wirken können.“ (Eucken, 1955, 53)

Aus der historischen Erfahrung jenes Widerspruchs zieht Eucken, wie schon Röpke und andere die ordnungspolitische Konsequenz, daß dem Staat die Aufgabe zufällt, „Bedingungen herzustellen, unter denen sich funktionsfähige Marktformen und Geldordnungen entfalten können“ (Eucken, 1955, 55). Es gilt also im Sinn Leonhard Mikschs, den „Wettbewerb als Aufgabe“ (Miksch, 1947) zu begreifen, die sich nicht von selbst erledigt.

Im Geleitwort zu Euckens *Grundsätzen* charakterisiert Friedrich A. Lutz die Ordnungstheorie seines Autors als den Entwurf der „besten Wirtschaftsordnung“ (Eucken, 1955, XIII). Eucken selbst dürfte gegen den Superlativ skeptisch gewesen sein, aber als bestmögliche Ordnung in einer unvollkommenen Welt wird die Euckensche Konstruktion von den puristischen Neoliberalen bis heute verteidigt. Das Reißbrettmodell der idealen Wettbewerbswirtschaft umfaßt acht *konstituierende Prinzipien*, die die Rahmenbedingungen der Ordnung beschreiben, vier *regulierende Prinzipien*, die die fallweise erlaubten Eingriffe der Wirtschaftspolitik bestimmen, und die *Interdependenz der Wirtschaftsordnungspolitik* (Eucken, 1955, 254 ff.). In den interpretierenden Darstellungen der realen Sozialen Marktwirtschaft finden sich immer wieder Hinweise darauf, daß die eine oder andere Institution – z. B. das bundesdeutsche Zentralbanksystem mit der autonomen Stellung der Bundesbank oder die bundesdeutsche Wettbewerbsgesetzgebung – wesentlich auf den Einfluß der Euckenschen Ordnungstheorie zurückzuführen wäre. Dies rechtfertigt eine etwas genauere Darstellung der genannten Modellkomponenten.

2.1 Die konstituierenden Prinzipien

Das *Grundprinzip* (1) betrifft den engen Zusammenhang aller „ökonomischen Tatsachen“, der bedingt, daß wirtschaftspolitische Eingriffe immer den gesamten Wirtschaftsprozeß beeinflussen. Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Grundprinzip postuliert, „die Herstellung eines funktionsfähigen Preissystems vollständiger Konkurrenz zum wesentlichen Kriterium jeder wirtschaftspolitischen Maßnahme“ zu machen. Das Grundprinzip erschöpft sich nicht in negativer Abwehrpolitik gegen Monopole und Kartelle, gegen Protektionsmaßnahmen, dirigistische Preispolitik und dergleichen, sondern es geht um positive Wirtschaftsverfassungspolitik zugunsten eines funktionsfähigen Preismechanismus. Die folgenden sieben Prinzipien spezifizieren, wie jenes Grundprinzip realisiert werden soll.

Geldwertstabilität ist unabdingbare Voraussetzung für jede funktionierende Wirtschaft. Das *Primat der Währungspolitik* (2) soll daher gewährleisten, daß weder Inflation noch Deflation die Preis- und Kostenrechnung

verzerren oder gar unmöglich machen. Es kommt darauf an, die „Währungsverfassung mit einem Stabilisator des Geldwertes“ zu versehen. Der Stabilisator sollte automatisch funktionieren und dadurch die den marktwirtschaftlichen Mechanismen inhärente Gleichgewichtstendenz soweit stimulieren, daß größere gesamtwirtschaftliche Aktivitätsschwankungen, d. h. der Wechsel von Boom und Depression, vermieden werden. Eucken unterstellt hierbei wie die klassischen und neoklassischen Ökonomen die Geltung des berühmten Sayschen Gesetzes. Say behauptete, jedes Angebot schüfe sich seine Nachfrage, so daß Überproduktions- bzw. Nachfragemangel-Krisen ausgeschlossen wären.

Mit dem Hinweis auf schlechte Erfahrungen mit einer politisch bestimmten Geld- und Kreditpolitik argumentiert Eucken gegen die manipulierte Währung, also gegen das heute in allen Volkswirtschaften installierte Währungssystem. Auch eine von der Regierung formal unabhängige Notenbank scheint ihm keine ausreichende Sicherung der Geldwertstabilität zu gewährleisten. Auf der Suche nach einem besseren Stabilitätsmodell greift er dann den Vorschlag einer Waren-Reserve-Währung (auch *Graham-Plan* nach Benjamin Graham benannt, der 1937 diese Idee in die Diskussion gebracht hatte) auf. Das Prinzip der *offenen Märkte* (3) verbietet alle Protektionsmaßnahmen (Einfuhrbeschränkungen, Exportmonopole und -subventionen, Zugangssperren zu einzelnen Märkten etc.) und jede Art privat organisierter Wettbewerbsbeschränkungen (Kartelle, Monopole, Vernichtungswettbewerb, vertikale Zuliefer- oder Abnahmezwänge usw.). Die Realität hat die Anforderungen des Prinzips offener Märkte nie voll erfüllt, aber es sind eben nicht nur schlechte Gründe, die Protektionsmaßnahmen zugrunde liegen, sondern struktur- und industriepolitische Überlegungen haben in bestimmten Fällen zu Recht Vorrang.

Die drei konstituierenden Prinzipien, *Privateigentum* (4), *Vertragsfreiheit* (5) und *Haftung* (6) gehören zu den traditionellen Elementen marktwirtschaftlicher Ordnungen. Das *Privateigentum* wird von Eucken primär mit der für marktwirtschaftliche Flexibilität notwendigen dezentralen Entscheidungsautonomie, insbesondere bei Investitionsentscheidungen begründet. Die für die sogenannten *gemischten Wirtschaftsordnungen* charakteristische Kombination verschiedener Eigentumsformen (Privateigentum, Staatseigentum, genossenschaftliches Eigentum) an Produktionsmitteln wird von Eucken jedoch nicht ganz und gar verworfen, auch wenn er sich nicht so deziert wie Röpke (Röpke, 1942, 285 ff.) für die öffentliche Wirtschaft, vor allem aber nicht zugunsten einer breiten Streuung des Eigentums äußert. Doch hebt Eucken immer wieder hervor, daß das Privateigentum je nach Marktform völlig verschiedene sozialökonomische Wirkungen hat. Das pri-

vate Unternehmen, das in einer Region als Nachfrage-Monopol oder Teilmonopol den Arbeitsmarkt beherrscht, führt zu „schweren Schäden“ (Eucken, 1955, 272). Gewiß würde sich eine solche Lage durch effektiven Wettbewerb mehrerer Unternehmen am regionalen Arbeitsmarkt beheben lassen; doch in der Realität gelingt es auch einer noch so zielstrebigem Wettbewerbspolitik meist nicht, das Regionalmonopol zu beseitigen.

Vertragsfreiheit – und das gilt für jedes Freiheitsrecht – findet dort ihre Grenze, wo sie benutzt wird, um die Freiheit anderer einzuschränken. Es gehört daher zu den Aufgaben der Gesetzgebung und Rechtsprechung, jenem Mißbrauch vorzubeugen bzw. ihn zu ahnden. Deshalb sind z. B. Kartellverbote etwa keine Einschränkung, sondern Voraussetzung der dauerhaften Vertragsfreiheit, und wo keine vollständige Konkurrenz herrscht, „ist eine andere Kontrolle geboten: nämlich die staatliche Monopolkontrolle“ (Eucken, 1955, 279).

Die Logik des *Haftungsprinzips* ist auch dem „gesunden Menschenverstand“ geläufig: „Wer den Nutzen hat, muß auch den Schaden tragen.“ Die Attacke gegen die vielfältigen Beschränkungen der Haftung – von der Gesellschaft mit *beschränkter Haftung* bis zu den vielen verbraucherfeindlichen allgemeinen Geschäftsbedingungen, dem berüchtigten Kleingedruckten in Vertragsvordrucken – hat bis heute nichts an Berechtigung verloren; man denke nur daran, wie mühsam und oft erfolglos die Bemühungen von Gesetzgebung, Verbraucherschutz, gar des einzelnen Konsumenten bleiben, jene Haftungsbeschränkungen aufzulösen.

Zu den konstituierenden Prinzipien zählt auch die *Konstanz der Wirtschaftspolitik* (7). Eucken sieht in ihr eine der wichtigsten Wachstumsvoraussetzungen und damit auch des hohen Beschäftigungsstandes. Sinkende Investitionsbereitschaft, so argumentiert er explizit gegen Keynes, habe nichts mit Sättigung und sinkenden Investitionschancen zu tun, sondern wäre ausschließlich die Folge fehlender Preis- und Lohnflexibilität, also unzureichenden Wettbewerbs einerseits und zu häufiger, zu rascher und zu starker Veränderungen der Wirtschaftspolitik andererseits, also politisch verstärkter Unsicherheit.

Schließlich ist noch der integrierende Grundsatz der Zusammengehörigkeit der konstituierenden Prinzipien (8) zu nennen. Nur wenn *alle* Prinzipien *zugleich* erfüllt werden, entsteht jene „beste“ Wirtschaftsordnung. Es wäre ein grundlegendes Mißverständnis der Euckenschen Theorie, wenn versucht würde, sich sozusagen schrittweise jener Ideallage dadurch anzunähern, daß einige, aber nicht alle Prinzipien politisch umgesetzt werden; so als ließe sich die Euckensche Ordnung quasi mit 7 von 8 Prinzipien zu 7/8 realisieren. „Die Zusammengehörigkeit der Prinzipien geht so weit, daß

einzelne von ihnen bei isolierter Anwendung ihren Zweck völlig verfehlen.“ (Eucken, 1955, 291)

2.2 Die regulierenden Prinzipien

Die vier regulierenden Prinzipien, *Monopolkontrolle*, *Einkommenspolitik*, *Wirtschaftsrechnung* und Regelungen bei *anormalen Angebotsverhalten*, betreffen laufende Korrekturen des Wirtschaftsprozesses. Auch wenn die konstituierenden Prinzipien weitgehend erfüllt werden, bleiben Schwächen und Mängel und nicht eliminierbare Einschlüsse systemfremder Ordnungsformen, so daß situationsabhängige Eingriffe der Wirtschaftspolitik erforderlich sind.

„Die *Monopolaufsicht* sollte... einem staatlichen Monopolaufsichtsamt übertragen werden.“ (Eucken, 1955, 294) Diese Forderung scheint durch Errichtung des Bundeskartellamtes in der bundesdeutschen Marktwirtschaft erfüllt worden zu sein. Doch die Kompetenzen des Kartellamtes sind begrenzt und sie werden durch den Vorrang der Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft weiter gemindert.

Zur Begründung der *Einkommenspolitik* greift Eucken auf verteilungsethische Überlegungen zurück. Der Marktprozeß bewirkt ungleiche Einkommensverteilung, und „die Ungleichheit der Einkommen führt dahin, daß die Produktion von Luxusprodukten bereits erfolgt, wenn dringende Bedürfnisse von Haushalten mit geringem Einkommen noch Befriedigung verlangen. Hier also bedarf die Verteilung, die sich in der Wettbewerbsordnung vollzieht, der Korrektur“ (Eucken, 1955, 300). Staatliche Umverteilungspolitik ist somit ethisch geboten.

Die richtige *Wirtschaftsrechnung* setzt voraus, daß alle von einem Unternehmen oder Haushalt bei seiner wirtschaftlichen Tätigkeit verursachten Kosten auch beim Verursacher anfallen und von ihm getragen werden, also in die einzelwirtschaftliche Wirtschaftsrechnung eingehen. Dies ist dann nicht der Fall, wenn sogenannte *negative externe Effekte* bzw. Sozialkosten (nicht zu verwechseln mit Sozialabgaben/Sozialversicherungsbeiträgen) anfallen. Wichtige Beispiele für solche negativen externen Effekte sind Umweltzerstörungen, Gesundheitsschäden infolge inhumaner Arbeitsbedingungen und Raubbau an natürlichen Ressourcen. Bei externen Effekten spiegeln Wettbewerbspreise die tatsächlichen Kosten nicht wider. Die Wirtschaftsrechnung und das Preissystem sind verzerrt, so daß auch die preisbezogene Allokation den wahren Knappheiten nicht entspricht. In solchen Fällen sind staatliche Auflagen, besondere Abgaben, gegebenenfalls auch Verbote erforderlich. Analog wäre bei positiven externen Effekten (z. B. der

Beitrag privater Forstwirtschaft für die Erholungslandschaften und den Grundwasserhaushalt) eine entsprechende Vergütung (Subvention) gerechtfertigt.

Schließlich gibt es Märkte mit *anormalem Verhalten des Angebots*, d. h. bei sinkenden (steigenden) Preisen wächst (sinkt) das Mengenangebot. Solche Märkte tendieren zum Ungleichgewicht; der Preis kann unter Umständen unbegrenzt fallen bzw. steigen. Besonders wichtige Fälle solcher anormalen Angebotsreaktionen finden sich auf den Agrarmärkten und auf dem Arbeitsmarkt (bei relativ niedrigem Ausgangslohnniveau). Sinkende Agrarpreise können die Landwirte veranlassen, ihr Angebot zu erhöhen, um mit der Menge hereinzuholen, was sie am Preis verlieren. Damit steigt die Gesamtangebotsmenge, und die Preise fallen noch weiter. Ähnliche Reaktionen können Lohnsenkungen auslösen: Um den bisherigen Lebensstandard zu halten, sind die Arbeitskräfte bereit, trotz sinkender Löhne mehr zu arbeiten. Auch suchen in solchen Situationen zusätzliche Arbeitskräfte (Frauen, Kinder) eine Beschäftigung, um zum Familieneinkommen hinzuzuverdienen. In allen diesen Fällen sind wirtschaftspolitische Stabilisierungsmaßnahmen erforderlich (Preis- und Mengenregulierungen auf Agrarmärkten; Mindestlohnbestimmungen).

2.3 Interdependenz der Wirtschaftsordnungspolitik

„Die einzelnen Prinzipien ergänzen einander, sind komplementär.“ (Eucken, 1955, 304) Sie stehen in einem Gesamtzusammenhang. Bloß punktuelle Maßnahmen – etwa Anti-Monopolpolitik – ohne Realisierung *aller* geforderten Grundsätze bleiben auf Dauer wirkungslos oder schaden mehr als sie nutzen. Der „Punktualismus“, d. h. die „Nichtbeachtung der Interdependenz“, sei in der Regel der Grund, warum auch gut und richtig gemeinte Wirtschaftspolitik leerlaufe. Euckens Interdependenz-Gedanke würde unterbewertet, wenn darin bloß eine erläuternde Phrase jener bereits im ersten konstituierenden (Grund-)Prinzip ausgesprochenen Zusammenhänge aller ökonomischen Erscheinungen gesehen würde. Vielmehr zielt die Interdependenz-Behauptung auf eine Ausrichtung des Denkens, sozusagen auf ein Weltverständnis der „richtigen“ Ökonomie. Alles wirtschaftlich bedeutsame Handeln auch außerhalb der engeren ökonomischen Sachbereiche, vor allem im Rechtswesen, muß sich im Bewußtsein jener Grundprinzipien vollziehen, um die „richtige“ Wirtschaftsordnung zu konstituieren. Unversehens gerät dann die liberal begonnene Theorie ins autoritäre Fahrwasser: Theoretische Entwürfe, die Wirtschaft und Gesellschaft wie aus einem Guß gestaltet sehen möchten, können jener Gefahr wohl nicht entgehen.

3. Die pragmatische Formel: Müller-Armacks Soziale Marktwirtschaft

Der Autor des Begriffs Soziale Marktwirtschaft, Alfred Müller-Armack, baute seinen Entwurf aus dem Jahr 1946 auf den von anderen gelegten Grundlagen auf, aber er fügte ihnen nicht nur einige Ergänzungen hinzu, sondern veränderte sozusagen den Theorietypus. Zwar grenzt er die Soziale Marktwirtschaft nicht explizit gegen die neoliberalistischen Ordnungsvorstellungen ab, bezieht sich vielmehr ausdrücklich auf Eucken, Böhm, Hayek, Röpke und Rüstow (Müller-Armack, 1953, 244), aber das logisch stringente, zugleich aber starre und gegen die historische Wirklichkeit, d. h. die politische Praxis ideologisch abgegrenzte Ordnungsmodell Euckens, findet bei Müller-Armack keine Entsprechung. Sein Konzept läuft auf eine Richtungsangabe hinaus, aber ein fein ausgefeiltes ordnungstheoretisches Kunstwerk hatte Müller-Armack nicht im Sinn. Ob seine ideellen Vorgaben nun als vage und unpräzise, gar als theoretisch unzulänglich oder als offen, flexibel und pragmatisch, den vielen Unvorhersehbarkeiten der Realität anpassungsfähig qualifiziert werden, gehört zum semantischen Teil der Ordnungsdebatte. Allerdings ist der Begriff Soziale Marktwirtschaft nicht so eindeutig, wie Müller-Armack selbst meinte; mußte er sich doch gegen den Vorwurf verteidigen, der Begriff suche prinzipiell Widersprüchliches zu vereinbaren (Müller-Armack, 1953, 243).

3.1 Zur Integrationsfunktion des Konzepts

Die bloße Richtungsangabe, was die Wirtschaftspolitik im großen und ganzen zu leisten hat, läßt Spielräume, die von Fall zu Fall ausgefüllt werden müssen: es kommt eben nicht so genau darauf an, ob der zu bahnende Weg etwas weiter links oder rechts verläuft, solange nur der Zielpunkt nicht aus dem Auge verloren wird. Eucken zeichnet ein Meßtischblatt der „richtigen“ Wirtschaftspolitik; Müller-Armack genügte es, den Wirtschaftspolitikern einen Kompaß in die Hand zu drücken und ihnen die Koordinaten des Zielgebietes zu nennen. Für die politische Praxis war dieser Ansatz weit sachgerechter als Euckens Purismus. Jener blieb für Opportunitätsüberlegungen offen und hatte den nicht zu überschätzenden Vorzug, eine viel größere Klientel anzusprechen als der Ordnungsmoralismus eines Walter Euckens.

Bereits der Begriff Soziale Marktwirtschaft ist ideologisch schmiegsam: die einen betonen das Adjektiv, die anderen das Substantiv, und alle meinen, es gehe in erster Linie um ihre Interessen. Um welche es dann in Wirklichkeit geht, ist eine Sache der politischen Entwicklung, also macht- und interessenbestimmt. Die Ambivalenz des Begriffs Soziale Marktwirtschaft,

die Müller-Armack später wohl selbst empfunden hat (Müller-Armack, 1953, 243), wenn auch nicht deutlich eingestand, läßt alternative Entwicklungen unter demselben Namen zu; sozusagen eine mehr adjektivische oder mehr substantivische Strömung, je nachdem, ob die soziale oder die marktwirtschaftliche Komponente dominiert.

Die Ungenauigkeit des Begriffs Soziale Marktwirtschaft prädestiniert ihn dazu, als Integrationsformel zu dienen, unter der sich einander widerstrebende soziale Interessen zumindest verbal zusammenführen lassen. Diese friedensstiftende Funktion („irenische Formel“, wie Müller-Armack formulierte) begünstigte Kompromisse. Beispielsweise boten die Düsseldorfer Grundsätze der CDU von 1949, die ja den Begriff „soziale“ Marktwirtschaft (mit kleinem s) erst in die breitere Öffentlichkeit gebracht hatten, Identifikationsmöglichkeit sowohl für den CDU-Wirtschaftsflügel als auch für den Gewerkschaftsflügel, dem in jenen Grundsätzen sogar noch eine marginale Bezugnahme auf das *Ahlener Programm* konzidiert worden war; immerhin ein Programm, das eindeutig den Geist des christlichen Sozialismus widerspiegelt.

3.2 Die Marktwirtschaft als Instrument der Wohlstandspolitik

Die methodische Struktur der Argumentation Müller-Armacks, mit der er die Soziale Marktwirtschaft als eine „sozial gesteuerte Marktwirtschaft“ begründet und als bessere Alternative gegen Verwaltungswirtschaft und Laissez-faire-Liberalismus abgrenzt, umfaßt fünf Hauptstränge:

- Scharfe Kritik an der Verwaltungswirtschaft, wobei er zwar in erster Linie auf das nationalsozialistische Wirtschaftssystem Bezug nimmt, aber seine einschlägigen Ausführungen lesen sich in weiten Partien wie eine aktuelle Auseinandersetzung mit den Fehlentwicklungen der DDR-Wirtschaft und anderer osteuropäischer Zentralverwaltungswirtschaften.
- Eine im Vergleich zu Eucken und vor allem Röpke recht vorsichtig formulierte Kritik am Laissez-faire-Kapitalismus des 19. Jahrhunderts (vgl. u. a. Müller-Armack, 1946, 64).
- Plädoyer für die marktwirtschaftliche Steuerung, die er über die gesamte Menschheitsgeschichte hinweg als Prinzip glaubt identifizieren zu können, woraus er die These herleitet, daß die Marktwirtschaft nicht an liberalistische Auffassungen gebunden ist (Müller-Armack, 1946, 111 f.). Die Soziale Marktwirtschaft unterscheidet sich also prinzipiell von einer rein liberalen Marktwirtschaft ebenso wie von der Wirtschaftslenkung (Müller-Armack, 1946, 109).

- Die sozialen Komponenten der Sozialen Marktwirtschaft werden sozial-ethisch begründet und als notwendige Ergänzung der Marktwirtschaft, die zwar effiziente, aber keine sozial gerechten Ergebnisse hervorbringt, gefordert. In kritischer Abgrenzung zum altliberalistischen Gesellschaftsmodell wird von Müller-Armack die Verträglichkeit marktwirtschaftlicher Steuerung mit sozial motivierten Interventionen dargelegt.
- Auflistung wichtiger Einzelbereiche, in denen der Marktautomatismus aus jeweils unterschiedlichen Gründen keine effizienten und/oder sozial-ethisch akzeptablen Resultate zeitigt, so daß entsprechend dem Konzept der sozial gesteuerten Marktwirtschaft interveniert werden muß. Die Eingriffsbereiche umfassen unter anderem Wettbewerbspolitik, Preispolitik, Strukturpolitik (sowohl Raumordnung als auch Einfluß auf die Betriebsstrukturen), Sozialpolitik, Bau- und Wohnungspolitik, Außenhandelspolitik und Geld-, Kredit- und Konjunkturpolitik.

Müller-Armack qualifiziert die Marktwirtschaft als ein Instrument, Knappheitspreise zu ermitteln, Produktionsfaktoren und Produktion entsprechend der Dringlichkeit der (Konsum-)Bedürfnisse zu verwenden und durch materielle Anreize Leistungen und Innovationen zu stimulieren. In deutlicher Distanz zu den liberalistischen Hochstilisierungen der Marktwirtschaft als freiheitliche Lebensordnung schlechthin betont Müller-Armack, daß es nicht um Weltanschauungsfragen geht, sondern die „Frage der Wirtschaftsordnung... (ist eine) sachlich entscheidbar(e) Zweckmäßigkeit(s)frage...“ (Müller-Armack, 1946, 87). Die Marktwirtschaft wird als „formales und neutrales Organisationsmodell“ gesehen (Müller-Armack, 1946, 126), das vorgegebene Daten verarbeitet, aber keine bestimmte Datenvorgabe fordert.

Die Marktwirtschaft funktioniert bei recht unterschiedlichen Einkommens- und Besitzstrukturen: „Die Marktwirtschaft ist weder eine weltanschauliche Position, noch bedeutet sie die zustimmende Hinnahme der wirtschaftlichen Einkommens- und Besitzverhältnisse. Sie bezieht sich nicht auf die volkswirtschaftlichen Daten, sie ist vielmehr eine besondere Form, diese Daten wirtschaftlich zu verarbeiten. Die Marktwirtschaft hat im Kern ein in die verschiedensten Datenkonstellationen einfügbares, formalwirtschaftliches Verfahren. Sie trägt durchaus instrumentellen Charakter, das heißt, sie setzt nicht wirtschaftliche Ziele, sondern stellt eine bestimmte Art, diese in Verbindung zu bringen, dar.“ (Müller-Armack, 1946, 111 f.) An dieser Charakterisierung der Marktwirtschaft wird deutlich, daß sie sowohl vom rein profitorientierten, sozial rücksichtslosen Kapitalismus in Dienst genommen werden kann, als auch bei sozial ausgeglichener Einkommens- und Vermö-

gensverteilung, bei der Vorrangigkeit gesellschaftsethischer, kultureller und umweltpolitischer Zielsetzungen funktioniert.

Es gehört zu den Aufgaben der Politik und hängt damit von gesellschaftlichen Macht- und Einflußstrukturen ab, welche Daten, d. h. Verteilungsrelationen, Zielsetzungen und moralischen Anforderungen gestellt und *mittels* marktwirtschaftlicher Mechanismen realisiert werden. Zur marktgerechten Wirtschaftspolitik zählt Müller-Armack außer der Wettbewerbspolitik (i. S. Leonhard Mikschs), also der Sicherung der Marktfunktionen und der Gleichgewichtspolitik im umfassenden Sinn explizit auch „Eingriffe..., durch die wesentliche wirtschaftliche Daten grundlegend geändert werden, ohne daß die Auswertung dieser Fakten anders als marktwirtschaftlich erfolgt.... Eine bewußt gestaltete Marktwirtschaft ist (eben) kein Vollautomat“ (Müller-Armack, 1946, 115). Der Autor vergleicht an jener Stelle – seine bildhafte Darstellung fortführend – die Marktwirtschaft mit einem „Halbautomaten“, der bedient und gesteuert werden muß.

Die soziale, strukturelle und konjunkturelle Korrekturbedürftigkeit der Marktwirtschaft verlangt also Interventionen. Müller-Armack geht vorsichtig mit dem Begriff Interventionismus um und qualifiziert das von ihm vertretene Eingriffskonzept als „exakt motivierten Interventionismus“ oder „marktordnende Interventionen“ (Müller-Armack, 1946, 120 u. 123), wobei die Eingriffe den marktwirtschaftlichen Gesamtzusammenhang zu beachten haben, also keine bloß dirigistische „Summation von Einzelmaßnahmen“ sein dürfen. Die grundsätzliche Interventionsbereitschaft gemäß der Korrekturnotwendigkeiten, die von den Funktionsmängeln und sozialen Übeln einer puristischen Marktsteuerung provoziert werden, unterscheidet Müller-Armack wesentlich von Eucken und seinen strikt ordoliberalen Nachfahren. Wenn Müller-Armack die sozialpolitische Berechtigung von „staatlicher Einkommensverteilung“ und damit „Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw.“ (Müller-Armack, 1953, 246) herausstellt, entfernt er sich recht weit vom neoliberalen Purismus. In der „besten“ Wirtschaftsordnung à la Eucken ist eine eigenständige Sozialpolitik allenfalls als karitatives Palliativ vorgesehen; im übrigen wird aber auf die private Eigeninitiative gesetzt.

3.3 Das verdrängte Postulat: Die „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft“

Müller-Armack hat als Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium eng mit Ludwig Erhard zusammengearbeitet. Dennoch sind Vorbehalte gegen die populäre Ansicht berechtigt, Ludwig Erhard habe den Entwurf der So-

zialen Marktwirtschaft politisch umgesetzt. Die tendenzielle Entfremdung zwischen dem Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft, Müller-Armack und dem politischen Praktiker Ludwig Erhard wurde deutlich, als Müller-Armack eine „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ (Müller-Armack, 1960) für notwendig hielt. Erhard sah hingegen keinen Reformbedarf. Im Gegenteil hatte er sich doch schon Adenauers Rentenreform von 1957 widersetzt, wenn auch ohne Erfolg. Erhard war mehr liberaler als sozialer Marktwirtschaftler, kein Mann der CDU-Sozialausschüsse, sondern mehr des Wirtschaftsflügels. Müller-Armack dachte hingegen auch in den Kategorien der katholischen Soziallehre. Der Forderungskatalog, den Müller-Armack 1960 (!) für die „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ aufstellte, liest sich wie eine Mängelliste, die bis heute nicht abgearbeitet worden ist. Unter anderem wies er auf „Mängel(n) unserer Umweltstruktur“ hin. Die „Gestaltung der Umwelt... vermochte der produktionell-technischen Entwicklung nicht zu folgen.“ Seine Forderung nach „Vermehrung der Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten“ wurde erst ein Jahrzehnt später während der sozial-liberalen Regierungszeit aufgenommen. Er erkannte bereits die Notwendigkeit „einer institutionellen Sicherung von Vollbeschäftigung und Stetigkeit der Expansion durch eine institutionalisierte nationale und internationale Konjunkturpolitik“, als die heute schon mehr als eineinhalb Jahrzehnte anhaltende Massenarbeitslosigkeit Europas noch völlig unvorstellbar erschien (Müller-Armack, 1960, 289 f.).

Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium sah also trotz der in vieler Hinsicht erfolgreichen Bilanz, die er am Ende der 50er Jahre gezogen hatte (Müller-Armack, 1959), auch erhebliche Mängel der realisierten Ordnung; daß alles in seinem Sinn verlaufen wäre, läßt sich nicht behaupten.

Die komprimierteste Darstellung des Begriffs „soziale Marktwirtschaft“ gab Müller-Armack im einschlägigen Artikel des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften (dort wird der Begriff mit „s“ geschrieben). Er leitete diesen gewiß nicht im lockeren Stil einer Gelegenheitsarbeit verfaßten Text mit folgendem Satz ein: „Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik wurde seit der Währungsreform von 1948 im Zeichen der 'sozialen Marktwirtschaft' geführt.“ (Müller-Armack 1953, 391) Er schrieb weder, daß die Wirtschaftspolitik jenen Marktwirtschaftstyp realisiert hätte, noch daß sie ihm wenigstens zielstrebig gefolgt wäre, sondern „in den letzten fünf Jahren (1948-1953; d. V.) war die Idee der sozialen Marktwirtschaft das Regulativ der deutschen Wirtschaftspolitik“ (Müller-Armack, 1953, 391). Dies heißt aber, daß der Kurs nicht strikt eingehalten wurde, so daß ein „Regulativ“ erforderlich wurde. Der skeptische Ton Müller-Armacks wird noch deutli-

cher, wenn er appellativ fortfährt, daß der „Gedanke der sozialen Marktwirtschaft ein *Programm für die Zukunft* der deutschen Wirtschaftspolitik“ sei und dann gegen die Kritiker, die „die soziale Marktwirtschaft entweder als Vortäuschung einer Laissez-faire-Wirtschaft oder als einen gegen die Geschichte gerichteten Restaurationsversuch“ angriffen, konzediert: „Man wird heute noch nicht abschließend urteilen können.“ (Müller-Armack, 1953, 392)

Soziale Marktwirtschaft ist zu einem attraktiven Begriff geworden. Daher sind die meisten Politiker bemüht, ihre Vorhaben unter diesem Begriff zu subsummieren. Die bereits erwähnte Ambivalenz des Begriffs und die Beschränkung Müller-Armacks auf eine Richtungsangabe, die Details offenläßt, erleichtert es, seine Schriften als ein Reservoir für politische Rhetorik zu benutzen. Der Usus, Werke gelobter und bekannter Autoren als Arsenal für ideologische Semantik zu mißbrauchen, ist das Geschäft von Propagandisten. Doch Müller-Armack hatte genaue Vorstellungen, welche Richtung er mit Sozialer Marktwirtschaft meinte und wohin seine Ideen nicht wiesen: „Die Marktwirtschaft... ist keine bereits im Liberalismus endgültig festgelegte Form, sondern ein Organisationsprinzip, welches vielfältiger Abwandlung zugänglich ist.... wer die entscheidenden Fragen der Wirtschaftspolitik heute noch in der Alternative von freier Marktwirtschaft und Wirtschaftslenkung sieht, beweist damit, wie sehr er noch jener antithetischen Denkform verhaftet ist, welche das 19. Jahrhundert schuf.“ (Müller-Armack, 1946, 167 f.)

4. Deutsche Wirtschaftsordnung und angelsächsische Wirtschaftstheorie

Das nationalsozialistische Regime hatte auch die Sozial- und Wirtschaftswissenschaft Deutschlands in eine Krise geführt. Wissenschaftler wurden zur Emigration gezwungen, inhaftiert, ermordet. Die Kontakte zur wissenschaftlichen Gemeinschaft im Ausland wurden schwächer, brachen oft ganz ab. Welche Nachwirkungen daraus dem Wissenschaftsbetrieb in der Bundesrepublik noch heute zugeschrieben werden, mag daran abgelesen werden, daß auf die Frage eines Reporters an einen Hochschullehrer der Nationalökonomie, warum denn noch kein Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften an eine(n) Bundesdeutsche(n) erteilt worden ist, der Hinweis auf die lange Isolierung während der Jahre 1933 bis 1945 und die nur langsame Rezeption der angelsächsischen Wirtschaftstheorie(n) als Erklärung angeboten wurde. Wie dem auch sei, was in den USA und in Großbritannien, aber auch in anderen Ländern bis 1945 an wirtschaftswissenschaftlicher For-

schung geleistet worden war, hatte auch in den 50er und 60er Jahren noch nicht alle bundesdeutschen Wirtschaftsexperten erreicht.

Erich Schneider, einer der wenigen deutschen Ökonomen, die sehr früh nach dem Zweiten Weltkrieg die angelsächsische Wirtschaftstheorie in der Bundesrepublik bekanntzumachen versuchten, geißelte in einem Aufsatz von 1953 die bundesdeutsche Ignoranz gegenüber dem bedeutendsten wirtschaftstheoretischen Fortschritt unseres Jahrhunderts, der Theorie des Engländer John Maynard Keynes. Schneiders Attacke richtete sich weniger gegen die Hochschulökonomie als gegen die für die öffentliche Meinung weit wichtigere Wirtschaftsideologie, die in den Spalten der Wirtschaftspresse verbreitet wurde (Schneider, 1953). Allerdings schrieben dort auch so prominente Nationalökonomien wie Walter Röpke, gegen dessen Keynes-Zerrbild Schneider besonders heftig polemisierte, und sie lieferten den Meinungsmultiplikatoren die Schlagworte, mit denen dann gegen Kritiker der praktizierten bundesdeutschen Wirtschaftspolitik gehöhnt werden konnte.

4.1 Rudimentärer Keynesianismus: Globalsteuerung

Hier ist nicht der Ort, jene frühen Kontroversen zu referieren, aber der Hinweis darauf läßt schon erkennen, daß es die angelsächsische Wirtschaftstheorie nicht leicht hatte, in deutsche Köpfe zu gelangen. Maßgebenden wirtschaftspolitischen Einfluß erlangte die Keynessche Theorie denn auch erst etwa zwanzig Jahre nach Beginn der Erhardschen Regeneration der Marktwirtschaft in Westdeutschland anläßlich der ersten Rezession 1967. Auf seiten der Anti-Keynesianer provozierte dies bald die rhetorische Frage, ob damit denn nicht der Weg der Sozialen Marktwirtschaft verlassen würde (Lenel, 1971; Hamm, 1975). Die Fragen verhallten vorerst – zum Glück für die Beschäftigungspolitik nach Beginn der weltwirtschaftlichen Wachstumskrise, die Mitte der 70er Jahre einsetzte. Doch zu Beginn der 80er Jahre wurden sie nicht nur erneut gestellt, sondern fanden dann auch hallendes Echo. Die Wirtschaftspolitik schwenkte erneut um, orientierte sich nun aber an ideellen und praktischen Vorgaben aus den USA, wo sich der Konservatismus in Politik und Gesellschaft auf dem Vormarsch befand. Hier kann keine lehrbuchartige Darstellung der beiden für die jüngere Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik maßgebenden theoretischen Schulen, des Keynesianismus bzw. der Wirtschaftspolitik des Fiskalismus und des Monetarismus mit seinen angebotspolitischen und auf Deregulierung gerichteten Folgeprogrammen gegeben werden, aber einige Grundgedanken lassen sich doch knapp darlegen.

Keynes' Theorie war in Deutschland keineswegs völlig unbekannt. Seine beiden Hauptwerke (Keynes, 1932; Keynes, 1936) waren in deutscher Übersetzung schon kurz nach den englischen Originalausgaben erschienen. Nach dem Krieg gab es eine Reihe von keynesianisch inspirierten Lehrbüchern (u. a. Samuelson, 1948; Paulsen, 1950; Hansen, 1959), und bereits einige Details der wirtschaftspolitischen Expansionsmaßnahmen nach 1933 hatten durchaus Ähnlichkeit zu bestimmten Keyneschen Überlegungen gehabt. Allerdings begünstigte dieser Sachverhalt auch den polemischen bis diffamierenden Umgang mit seiner Theorie.

Die Keynes-Rezeption in der jungen Bundesrepublik verlief jedoch, – soweit sie überhaupt an Hochschulen gepflegt wurde, auf viel zu enger Spur. Im wesentlichen handelte es sich um die – vor allem durch Paul A. Samuelson, den amerikanischen Wirtschaftsnobelpreisträger von 1970 – propagierte *neoklassische Synthese*, d. h. die Verbindung der Keyneschen makroökonomischen Nachfragepolitik mit der neoklassischen Gleichgewichtstheorie. Die wirtschaftspolitische Anwendung jener *Synthese* wurde als *Globalsteuerung* bekannt: staatliche Konjunkturpolitik sollte für das gesamtwirtschaftliche Nachfrageniveau sorgen, das zur Vollbeschäftigung erforderlich ist, aber selektive, strukturpolitische Eingriffe müßten unterbleiben; die dezentrale Entscheidungsautonomie der Investoren dürfte nicht tangiert werden. Dieser plausible Gedanke basierte auf der Annahme, daß konjunkturelle Bewegung durch eine antizyklische Politik des Staates auf ein erträgliches Maß (an Arbeitslosigkeit) reduziert werden könnte: Im Abschwung erhöht der Staat seine Ausgaben und finanziert sie durch Kreditaufnahme; sobald die Vollbeschäftigung in Reichweite gekommen ist, der Aufschwung sich selbst trägt, müßten die Staatsausgaben wieder eingeschränkt und aus dem gestiegenen Steueraufkommen die (vollständige) Kreditrückzahlung erfolgen. Keynes hatte diese antizyklische Ausgabenvariation jedoch nur als Notmaßnahme für den Fall vorgesehen, daß die langfristige Stabilisierungsstrategie nicht hinreichend gelingt. Keynes' Langfriststrategie zur Beschäftigungssicherung sieht die ständige gesamtwirtschaftliche Koordination von privater und öffentlicher Investitionstätigkeit vor (Sozialisierung der Investitionstätigkeit; Keynes, 1936, 378 ff.) und – bei dauerhaft nachlassender Konsumdynamik und fortschreitender Rationalisierung – auch Arbeitszeitverkürzungen (Keynes, 1930; Keynes, 1943, Zinn, 1988). Ohne solche permanente Beschäftigungspolitik wäre Dauerarbeitslosigkeit in hochentwickelten, wohlhabenden Marktwirtschaften nicht zu vermeiden.

Es läßt sich nicht bestreiten, daß die geschichtliche Entwicklung tatsächlich dazu geführt hat, daß anhaltende staatliche Investitionsbeeinflus-

sung auf vielfältige Weise zu einem charakteristischen Merkmal fast aller Marktwirtschaften geworden ist.

Die fundamentale Erkenntnis Keynes', die er schon in den 20er Jahren publizierte (Mattfeld, 1985, 95 ff.), also lange vor dem Erscheinen seines epochalen Hauptwerkes der „Allgemeinen Theorie der Beschäftigung, des Zinses und Geldes“ (Keynes, 1936), läßt sich in drei Hauptpunkten zusammenfassen. *Erstens* hängen Beschäftigung und Produktion ganz wesentlich auch von der Nachfrage ab, und deshalb sind Arbeitslosigkeit und Wachstumsprobleme in vielen Fällen nur durch Nachfragepolitik zu überwinden. *Zweitens* entsteht in entwickelten, sogenannten „reifen“ Volkswirtschaften Nachfragemangel, weil die hohe und tendenziell steigende gesamtwirtschaftliche Ersparnisbildung nicht kontinuierlich durch die Investitionen der marktabhängigen Unternehmen absorbiert wird. Ein Sparüberhang über die Investitionen bewirkt, daß dieses Ungleichgewicht über einen kontraktiven Anpassungsprozeß abgebaut wird, aber das dann auf einem niedrigeren Produktions- und Beschäftigungsniveau eintretende Gleichgewicht von freiwilliger Ersparnis und geplanten Investitionen des Privatsektors ist ein *Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung*, d. h. die Marktwirtschaft kommt nicht automatisch bzw. von allein aus dem Sumpf wieder raus. Hierzu bedarf es staatlicher Maßnahmen, eben der Nachfragepolitik. *Drittens* ergeben sich jedoch Beschäftigungs- und Wachstumsschwierigkeiten nicht nur konjunkturell, also kurzfristig und vorübergehend, sondern mit steigendem Volkseinkommen erhöht sich die Ersparnis fortlaufend, was auf nachlassende Konsumdynamik hinweist. Da Investitionen letztlich auf Konsumnachfrage gerichtet sind (bzw. sein sollten), bewirkt die sinkende Konsumneigung sinkende Investitionstätigkeit.

Die langfristige Perspektive der Keynes'schen Theorie wurde bisher bagatellisiert und mit unzulänglichen Argumenten zu entkräften versucht. Es ist zwar richtig, daß Zerstörungen (durch Kriege, Katastrophen, abrupte Entwertungen eines volkswirtschaftlichen Kapitalstocks durch einen raschen Systemwechsel und dgl.), starkes Bevölkerungswachstum sowie Kapitalexporte den Kapitalbedarf für Investitionen steigen lassen und somit entgegen der Keynes'schen Langfristprognose (Spar-)Kapitalknappheit statt Überersparnis eintreten kann, aber das steht nicht im Widerspruch zu seiner Theorie, die *normale* Entwicklungen und *normale* Situationen unterstellt. Unter anormalen Verhältnissen ergeben sich auch aus Keynes' Theorie andere Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik.

Keynes hatte 1943 in einer weitgehend bestätigten Pauschalprognose für die Beschäftigungsentwicklung nach Kriegsende (Keynes, 1943) darauf hingewiesen, daß sich in einer ersten Phase ein erheblicher Kapitalmangel

ergeben würde. Erst nach Abschluß des Wiederaufbaus und der Umstrukturierung auf eine Friedenswirtschaft würden die langfristigen Trends wieder durchschlagen und das Problem unzureichender Nachfrage aufwerfen.

Wie bereits bemerkt wurde, blieb die bundesdeutsche Keynes-Rezeption auf die neoklassische Synthese beschränkt. Zur Überwindung der Rezession von 1967 reichte dies noch aus. In idealtypischer Manier wurde damals antizyklische Politik betrieben. Doch der verkürzte Keynesianismus der neoklassischen Synthese verfügte über kein probates Mittel gegen die Inflation. Was Keynes selbst zur theoretisch begründeten Anti-Inflationspolitik (Keynes, 1940) vorgetragen hatte, wurde mißachtet. Als der Aufschwung Anfang der 70er Jahre in inflatorischen Preissteigerungen mündete, wurde dies der keynesianischen Politik in die Schuhe geschoben. Die USA überschwemmten zu jener Zeit wegen der Finanzierung des Vietnam-Krieges die Welt mit ihrer Währung, bis schließlich die westliche Leitwährung massiv abgewertet werden mußte. Die von Keynes nie bestrittene Möglichkeit der Preis-Lohn-Spirale begann sich ebenfalls zu drehen und schürte die Inflationsmentalität, d. h. die Unternehmen und Gewerkschaften orientierten sich bei ihren Preis- und Lohnforderungen auch an der erwarteten Inflationsrate und praktizierten auf diese Weise das Prinzip der Selbsterfüllung von Prognosen. Diese verschiedenen Inflationsfaktoren wurden allgemein gesehen, aber dennoch versuchten die Gegner der interventionistischen Beschäftigungspolitik die inflationäre Entwicklung allein dem Einfluß des Keynesianismus zuzuschreiben. Dies gelang um so leichter, als die Rezeptionslücke, die der Populärkeynesianismus aufwies, von den neoklassischen Keynes-Gegnern mit der monetaristischen Theorie gefüllt wurde.

4.2 Monetarismus: Semi-Laissez-faire und Geldwertstabilität

Der Monetarismus – personifiziert vor allem durch den amerikanischen Wirtschaftsnobelpreisträger von 1976, Milton Friedman – hatte sich seit den 50er Jahren an der Universität von Chicago entwickelt. Sein Durchbruch erfolgte aber erst mit der weltweiten Inflationierung Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre, als Inflation und Wachstumsabschwächung sich in mehr und mehr Ländern einstellten und sich zu dem scheinbar neuen Phänomen einer Stagflation verbanden. Der Monetarismus bot ein zuverlässiges Rezept der Inflationsbekämpfung, nämlich Geldmengenkontraktion bzw. strikte Begrenzung des Geldmengenwachstums. Um Inflation zu bekämpfen, wurde und wird dann auch eine Rezession als vermeintlich notwendiges Übel hin-

genommen. In der Bundesrepublik schwenkte die Deutsche Bundesbank 1973 auf monetaristischen Kurs. Von nun an wurde die Geld- und Kreditpolitik nicht mehr an dem konjunkturell schwankenden Liquiditätsbedarf der Wirtschaft ausgerichtet, sondern die Zentralbank versuchte, das Geldmengewachstum an einem im voraus festgelegten *Geldmengenziel* zu orientieren. Als sich erwies, daß eine so enge Ausrichtung der Geldversorgung nicht praktikabel war, ging die Bundesbank zur Voraufestlegung eines *Geldmengenkorridors* über, d. h. es wurden Unter- und Obergrenze für die erwünschte Geldmengenentwicklung fixiert.

Die monetaristische Wirtschaftslehre greift grundsätzlich auf die zentralen Annahmen der klassischen Wirtschaftstheorie zurück. Das marktwirtschaftliche System gelte in sich als stabil, d. h. es würde keine zyklischen Schwankungen und Krisen hervorbringen. Diese seien vielmehr erst durch diskretionäre bzw. diskontinuierliche Geld- und Fiskalpolitik verursacht. Grundsätzlich hält der Monetarismus am Sayschen Theorem fest. Auf dem Arbeitsmarkt müsse jedoch eine mehr oder weniger hohe Dauerarbeitslosigkeit hingenommen werden (Friedmans „natural rate of unemployment“). Geldmengenvariationen hätten mittel- bis langfristig überhaupt keine realwirtschaftlichen Wirkungen, sondern beeinflussten lediglich das Preisniveau. Diese Sichtweise entspricht der alten Quantitätstheorie des Geldes; die monetaristische Neo-Quantitätstheorie unterscheidet sich von jener nur durch die theoretisch verfeinerte Begründung und das Zugeständnis, daß Geldmengenpolitik auf *kurze* Sicht doch reale Effekte, also auch Beschäftigungswirkung aufweist.

Immerhin läßt sich somit selbst mit Rückgriff auf monetaristische Vorstellungen beschäftigungspolitische Intervention begründen. Die monetaristische Position läßt die beiden Optionen offen, ob über einen längeren Zeitraum hinweg Preisniveaustabilität, verbunden mit der „natürlichen“ Arbeitslosigkeit gewählt wird, oder ob unter Inkaufnahme gewisser Inflationsraten zumindest temporär immer wieder „unnatürliche“ Vollbeschäftigung realisiert wird: Es macht schon einen Unterschied aus, ob über beispielsweise 10 Jahre hinweg ständig 8 % Arbeitslosigkeit besteht, oder ob fünf Jahre lang fast Vollbeschäftigung erreicht wird und nur während der übrigen fünf Jahre hohe Arbeitslosenraten auftreten. Der Anti-Interventionismus der monetaristischen Schule wendet sich aber nicht nur gegen gezielte Wachstums- und Beschäftigungspolitik, sondern auch gegen Struktur- und Entwicklungspolitik: der Marktmechanismus bringe die „richtigen“ Strukturen von alleine hervor. Industriepolitik sei somit schädlich.

Es dürfte nicht schwerfallen, gewisse Ähnlichkeiten zwischen Monetarismus und der Ordnungstheorie Euckens zu erkennen. Insbesondere wird

von beiden Positionen aus Konjunkturpolitik abgelehnt, weil der Marktmechanismus in sich schon stabil wäre. Wachstums- und Beschäftigungspolitik, gar Struktur- und Entwicklungspolitik werden vom Monetarismus verworfen, weil all dies nur zu Störungen führe.

Es besteht kein Zweifel, daß durch restriktive Geld- und Kreditpolitik Inflation beseitigt und auch verhindert werden kann. Das ist allerdings eine uralte Erkenntnis, die selbstverständlich auch Keynes und den Keynesianern geläufig war. Doch der Preisniveaustabilität einseitig den Vorzug vor allen anderen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen einzuräumen (Beschäftigung, Wachstum, Verteilung u. a.) heißt, die anderen Ziele nachrangig zu behandeln und sie in der Regel zu verletzen. Der in jüngster Vergangenheit wieder zu viel Ehren gekommene Joseph Alois Schumpeter (Schumpeter 1964) hatte schon 1911 darauf hingewiesen, daß der kapitalistische auf Innovationen gegründete Entwicklungsprozeß gar nicht anders als in konjunkturellen Schwankungen verlaufen kann und daß jeder Aufschwung *notwendig* mit einer Aufschwunginflation verbunden ist, die im Abschwung allerdings wieder zurückgeht (sofern der Preiswettbewerb funktioniert). Inflationsvermeidung bedeutet dann, einen Aufschwung gar nicht erst richtig in Gang kommen zu lassen.

4.3 Angebotspolitik und Deregulierung

Der Monetarismus bekämpft zwar die keynesianische Wirtschaftspolitik konjunkturorientierter Einnahme- und Ausgabevariationen des Staates, aber er vermochte die Fiskalpolitik doch nicht außer Kraft zu setzen. Vielmehr lieferte er lediglich Argumente, um fiskalpolitische Strategien auf veränderte Zielfelder auszurichten. Die konservative Wirtschaftspolitik übernahm vom Monetarismus die Behauptung, daß mit Fiskalpolitik keine Vollbeschäftigung zu erreichen wäre, weil das Beschäftigungsniveau nur vom Marktmechanismus abhänge. Verworfen wurde jedoch das Postulat, der Staat solle überhaupt auf wirtschaftslenkende Maßnahmen verzichten. Unter der Parole, es gelte die Marktkräfte zu stärken, dem Markt vermeintlich verlorene Geltung zurückzugeben, die Leistungsträger von den Lasten zu befreien, die ihnen angeblich ausufernde Sozialpolitik aufgebürdet hätte, wurden neue fiskalpolitische Strategien eingeleitet, die als *Angebotspolitik* und *Deregulierung* (auch: Entstaatlichung) bekannt geworden sind.

Angebotspolitik bedeutet, die staatliche Einnahme- und Ausgabenpolitik auf die Wünsche der Anbieter, d. h. der Unternehmen, insbesondere der Investoren, auszurichten. Kostenentlastungen durch Lohnzurückhaltung und Reduktion der Lohnnebenkosten, Steuersenkungen zugunsten von Gewin-

nen, Abbau von Umweltschutzvorschriften, Privatisierung öffentlicher Leistungen usw. gehören zum angebotspolitischen Instrumentarium.

Deregulierungspolitik stellt eine Variante der Angebotspolitik dar: Rückzug des Staates aus Infrastrukturbereichen, Privatisierung aus Prinzip – nicht bloß von Fall zu Fall nach Zweckmäßigkeitssichtspunkten (die sich zeitbedingt ändern), Abbau von Sozialleistungen mit der Begründung, die Eigeninitiative, Selbstverantwortung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips fördern zu wollen, kurz, es geht um die Beseitigung von sogenannten Verkrustungen des *freien* Marktmechanismus. Im politischen Alltagsgeschehen dient dann der taktische Hinweis auf tatsächliche Mißstände in der staatlichen Bürokratie oder auf mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen als Pauschalkritik an sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Regelungen.

Im Unterschied zum Monetarismus, der eine anspruchsvolle wissenschaftliche Theorie entwickelt hat, über die selbstverständlich wissenschaftlicher Streit besteht, stellen Angebotspolitik und Deregulierung keine theoretisch fundierten Konzeptionen dar. Es handelt sich jeweils um Etiketten für einen politischen Maßnahmenkatalog, der erhebliche Unterschiede von Land zu Land aufweist. Die zusammenfassenden Oberbegriffe sind jedoch insofern gerechtfertigt, als die Vertreter der Angebotspolitik und Deregulierung vorwiegend den konservativen politischen Strömungen zuzurechnen sind.

IV. Kapitel: Historischer Überblick

Ideen und theoretische Entwürfe einer Ordnung werden nur in dem Maße geschichtswirksam, als sie gesellschaftlichen Interessen entsprechen und politisch durchgesetzt werden. Entscheidend sind also die Interessen und die politischen Machtverhältnisse. Beide bemächtigen sich jener Ideen und Entwürfe, weil und soweit diese opportun erscheinen und politischem Willen theoretische Fundierung geben; ihm sozusagen die Prinzipien präzise formulieren, denen er ohnehin zu folgen trachtet. Die Wirtschaftsordnung erwächst aus dem politischen Tageskampf, aus vielen großen und kleinen Richtungskämpfen, und deshalb verändert sich eine Wirtschaftsordnung auch in dem Maße, in dem sich die politischen Machtkonstellationen wandeln.

Die Wirtschaftsordnung als geschichtliches Phänomen zu begreifen, in dem politische Gestaltung wirksam ist, heißt aber auch, die durch Anfangsbedingungen und erste Weichenstellungen der weiteren Entwicklung vorge-

gebenen Grenzen zu sehen. Die Erklärung, warum sich eine bestimmte Wirtschaftsordnung entwickelte, kommt also nicht daran vorbei, sowohl den politischen Entwicklungspfad nachzuzeichnen als auch die Ausgangslage in ihrer zukunftsprägenden Bedeutung zu umreißen.

Die grundlegenden Entscheidungen über die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung wurden bereits vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland getroffen. Das für die öffentliche Wahrnehmung eindrucksvolle Datum der Währungsreform vom 20. Juni 1948 markiert zwar einen großen Schritt im wirtschaftlichen Wiederaufstieg Westdeutschlands, aber es handelte sich nicht um eine wirtschaftspolitische Zäsur, sondern vielmehr um einen relativ spät vollzogenen Geldschnitt, der eine bereits begonnene Entwicklung festigte und beschleunigte.

Der Währungsreform folgte eine knapp drei Jahre dauernde Übergangskrise, die erst unter dem Einfluß der weltwirtschaftlichen Belebung, die durch den Korea-Krieg (25.06.1950-27.07.1953) ausgelöst worden war, überwunden wurde. Danach begann die Phase eines bisher einmaligen weltweiten Wirtschaftswachstums. Die junge Bundesrepublik profitierte dank ihrer steigenden Exportstärke in besonderem Maße von der internationalen Wirtschaftsexpansion. Erst mit Abschluß der sogenannten Rekonstruktionsperiode in der zweiten Hälfte der 60er Jahre geriet die deutsche Wirtschaft in Turbulenzen. Die Rezession von 1967 wurde bis zu Beginn des siebten Jahrzehnts zwar überwunden, aber die Volkswirtschaft kehrte nicht zum früheren steilen Wachstumspfad zurück, sondern schwenkte auf den flacheren säkularen Wachstumstrend ein. Die Wachstumsraten normalisierten sich sozusagen. Vermindertes Wachstum erschwerte jedoch den strukturellen Wandel, zumal infolge der ersten Ölpreissteigerung 1973 die Weltwirtschaft Mitte der 70er Jahre in eine schwere Krise verfiel. Seit jener Zeit stieg die Arbeitslosigkeit tendenziell. Infolge der Massenarbeitslosigkeit wuchs auch die soziale Armut.

Die wirtschaftspolitischen Reaktionen, die – seit der Rezession von 1967 – in einem modifizierten ordnungspolitischen Rahmen erfolgten, vermochten die Krisentendenzen zwar zu mildern, aber die Beschäftigungskrise wurde nicht dauerhaft behoben. Dies gelang auch nicht nach dem Wechsel von der sozial-liberalen zur christlich-sozialen Koalition (Herbst 1982). In den 80er Jahren stieg die Massenarbeitslosigkeit zuerst sogar weiter an und hielt sich nach einem leichten Rückgang bis 1989 oberhalb der Zwei-Millionen-Schwelle. Erst 1990 begann infolge des einigungsbedingten Wirtschaftswachstums die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland deutlich zu sinken; Ende 1991 stand sie bei etwa 1,6 Mio. Arbeitslosen. In Ostdeutschland

schnellte die Arbeitslosigkeit hingegen in die Höhe; der Beschäftigungsverlust seit 1989 betraf bis Ende 1991 über 3,9 Mio. Erwerbspersonen.

Die rasche Rückkehr zur Vollbeschäftigung in den 50er Jahren, die bis 1958 trotz der ständigen Zuwanderung aus der damaligen DDR gelang, und der allmähliche Anstieg der Masseneinkommen dürften die wesentlichen Gründe für die relativ hohe Zustimmung zum neuen Wirtschaftssystem in der breiten Öffentlichkeit gewesen sein. Die Vollbeschäftigungserfahrung machte auf die Generation, die den deutschen Wiederaufbau leistete, um so größeren Eindruck, als die Erinnerung an die Massenarbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise nach 1929 noch aus eigener Erfahrung bewußt war. Unbeachtet anderer sozialpolitischer Reformen, vor allem der auf das Solidarprinzip gegründeten Rentenreform von 1957, schien sich der soziale Charakter der neuen westdeutschen Wirtschaftsordnung vor allem durch die Vollbeschäftigung zu bestätigen. Die Menschen in den fünf ostdeutschen Bundesländern machten ganz andere Erfahrungen. Die Beschäftigungslage verschlechterte sich abrupt, die hohen Wohlstandserwartungen wurden für die Mehrheit nicht erfüllt, und die Wachstumsaussichten blieben auch nach Ende des extremen Wachstumseinbruchs *relativ* ungünstiger als in der Bundesrepublik der 50er Jahre.

1. Der Weg zur Währungsreform (1945-1948)

Die Kriegsfinanzierung hatte bis 1945 einen inflationären Geldüberhang geschaffen. Die Summe aus Bargeld, Bankguthaben und Spareinlagen, also die Geldmenge im weiteren Sinn, hatte sich zwischen 1938 und 1945 von 56,4 Mrd. Reichsmark auf 298 Mrd. Reichsmark mehr als verfünffacht. Die Reichsschuld war von 19,1 Mrd. auf 379,8 Mrd. Reichsmark gestiegen. Schon vor Kriegsende war zwischen Wirtschaftsexperten kaum umstritten, daß dieser immense Geldüberhang beseitigt werden mußte, um zu geordneten Währungsverhältnissen zurückkehren zu können. Die Inflation wurde durch Preis- und Lohnkontrollen und durch das Bewirtschaftungssystem zwar zurückgestaut, aber das änderte nichts daran, daß das Geld entwertet und daher eine stabile wirtschaftliche Entwicklung, die stabiles Geld erfordert, ohne Währungsreform nicht möglich war.

Im Unterschied zur Inflation nach dem Ersten Weltkrieg und der Währungsreform vom November 1923 wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die Geldvermehrung jedoch gestoppt. Entsprechend einfacher gestaltete sich die Währungsreform von 1948 und die sie begleitende Stabilisierungspolitik. Die wesentlichen ökonomischen Probleme wurden nicht durch die inflationär aufgeblähte Geldmenge bedingt, sondern durch die Kriegszerstörungen

und den massiven Produktionsrückgang der deutschen Wirtschaft unmittelbar nach Kriegsende.

1.1 Zerstörte Städte, aber die Industrie erholt sich rasch

Es bedurfte umfangreicher wirtschaftsgeschichtlicher Forschung und zahlreicher Publikationen, ehe der interessierteren Öffentlichkeit in jüngerer Zeit bewußt wurde, daß die industrielle Produktionskapazität Deutschlands unter den Kriegszerstörungen erheblich weniger gelitten hatte als die zerstörten Städte und Verkehrswege, die allen Zeitgenossen sofort augenfällig waren. Der industrielle Kapitalstock befand sich zudem auf einem relativ hohen technologischen Niveau, da vor und während des Krieges erhebliche Investitionen eine Ausweitung und Verjüngung der deutschen Industrieanlagen bewirkt hatten (Abelshausen, 1983, 22). Im Jahr 1935 entfielen auf die Jahrgangsklassen bis 10 Jahre nur 29 % des industriellen Anlagevermögens; 1945 waren hingegen 55 % des gesamten industriellen Anlagenbestandes jünger als 10 Jahre (jeweils bezogen auf das Gebiet der Bundesrepublik).

Der wichtigste Produktionsfaktor, die gesellschaftliche Arbeitskraft, entwickelte sich in Westdeutschland recht günstig, da die mittel- und ostdeutschen Flüchtlinge ein vergleichsweise hohes Qualifikationsniveau aufwiesen. Bis weit in die 50er Jahre profitierte die bundesdeutsche Wirtschaft von der Zuwanderung von Akademikern (u. a. Ingenieure und Ärzte), Facharbeitern und anderen qualifizierten jungen Menschen. Dies war auch mit ein Grund, warum sich die Bundesrepublik im ersten Jahrzehnt ohne Schaden für ihren wirtschaftlichen Aufbau noch relativ niedrige Bildungsausgaben leisten konnte.

Die sich bis zur Ernährungskrise im Winter 1946/47, als der Pro-Kopf-Verbrauch auf 1000 Kalorien pro Tag absank, zuspitzenden Versorgungsdefizite waren weniger durch unzureichende industrielle Produktionskapazitäten bedingt, sondern maßgeblich durch die großen Unzulänglichkeiten des Bewirtschaftungs- und Verteilungssystems, das die Alliierten aus der Kriegszeit übernommen und als Provisorium ohne wesentlichen deutschen Einfluß fortzuführen versucht hatten. Die schwer geschädigte Verkehrsinfrastruktur, fehlende Rohstoffzufuhren, reparationsbedingte Entnahmen aus der deutschen Produktion (Steinkohle), Demontagen und die Zersplitterung des Wirtschaftsgebietes in vier Besatzungszonen, bewirkten gravierende Belastungen. Doch erstaunlicherweise kam die industrielle Produktion rasch in Gang, nachdem von 1947 an die Wirtschaftsverwaltung reformiert worden war und schrittweise wieder auf deutsche Instanzen zurückübertragen wurden. Die wirtschaftliche Erholung kam der Bevölkerung aber nur in ge-

ringem Maße zugute, da Waren gehortet wurden, auf den Schwarzmarkt flossen und trotz der Beseitigung einiger Engpässe der Verkehrsinfrastruktur die Güterverteilung unzureichend blieb. Dies änderte sich schlagartig mit der Währungsreform. Daß quasi über Nacht Schaufenster und Läden ein für damalige Ansprüche reichhaltiges Warenangebot präsentierten, war eben nur aufgrund der vorhergehenden, in erheblichem Umfang gehorteten Produktion möglich gewesen.

Bezogen auf den industriellen Produktionsstand von 1936 (= 100) lag die industrielle Leistung in den drei westlichen Besatzungszonen 1946 bei etwa 37 %, stieg 1947 auf 44 %, wuchs 1948 auf über 60 % und 1949 bereits über 80 %. In der sowjetischen Besatzungszone lag der Produktionsindex übrigens 1946 und 1947 etwas höher als in den westlichen, blieb dann aber hinter der Zunahme im Westen mehr und mehr zurück. Bei jenen Meßziffern der industriellen Produktion muß berücksichtigt werden, daß vor und während des Krieges das Schwergewicht auf der Herstellung von Kriegsgütern lag, während die deutsche Wirtschaft nach Kriegsende für den zivilen Bedarf produzierte, d. h. von der Gesamtproduktion ein weit höherer Teil dem Konsum zugute kam.

1.2 Besatzungswille und deutscher Neubeginn

Die Effektivität des aus der Kriegszeit übernommenen verwaltungswirtschaftlichen Systems mit Preis- und Lohnstopp, Bewirtschaftung, Rationierung, Bezugsscheinen usw. war gemessen an den Kriterien einer marktwirtschaftlichen Regelung ohnehin unzureichend, wurde aber infolge der Nachkriegsfriktionen noch erheblich verschlechtert. Die deutsche Wirtschaftsverwaltung funktionierte vorerst nicht mehr; die Alliierten zersplitterten das deutsche Wirtschaftsgebiet durch die Aufteilung in vier Zonen, deren Wirtschaftsbeziehungen untereinander in einen Quasi-Außenhandel verwandelt wurden, der zudem von vier Militärregierungen und ihren Besatzungsbürokratien reglementiert wurde, wobei jede eine andere Zielsetzung verfolgte.

Vor diesem Hintergrund muß die Entscheidung der amerikanischen und britischen Regierungen, dem Wunsch ihrer beiden Militärverwaltungen zu entsprechen und ein einheitliches Wirtschaftsgebiet aus amerikanischer und britischer Zone zu bilden, als wesentlicher Schritt in Richtung Regeneration der deutschen Wirtschaft bewertet werden. Der Plan für die Bizone bzw. das *Vereinigte Wirtschaftsgebiet* entstand im Sommer 1946. Erst durch die Versorgungskatastrophe des folgenden Winters entstand aber der politische Druck, den Plan auch umzusetzen. Vom 1. Januar 1947 an wurde eine aus fünf Wirtschaftsverwaltungsräten bestehende deutsche Wirtschaftsverwal-

tung von den beiden Besatzungsmächten USA und Großbritannien installiert. Diese fünf Ämter (Ernährung und Landwirtschaft, Wirtschaft, Verkehr, Finanzen, Post- und Fernmeldewesen) waren für die gesamte Bizone zuständig, also für die acht Länder der amerikanischen und britischen Zonen. Die erste Konstruktion dieser Wirtschaftsverwaltung in deutscher Hand erwies sich als unzureichend und als zu kompetenzschwach, so daß die Besatzungsmächte im Sommer 1947 weitere deutsche Institutionen mit erweiterten Kompetenzen einrichteten.

Als eine Art Bizonen-Parlament wurde der *Wirtschaftsrat* geschaffen. In ihm waren die acht Länder mit insgesamt 52 Abgeordneten vertreten. Außerdem wurde ein achtköpfiger *Exekutivrat* gebildet, in den die Landesregierungen Vertreter delegierten. Doch erst nach einer erneuten Revision dieser länderübergreifenden Institutionen im Frühjahr 1948 entstand eine Art gesamtstaatliche Struktur im Vereinigten Wirtschaftsgebiet: der Wirtschaftsrat als deutsches „Parlament“; der zum *Länderrat* verwandelte Exekutivrat als „zweite Kammer“ im Sinn eines föderalistischen Staatsaufbaus und der um einen ressortlosen Oberdirektor erweiterte *Verwaltungsrat* als „Exekutive“.

Die Zahl der Mitglieder im Wirtschaftsrat und im Länderrat war auf 104 bzw. 16 verdoppelt worden. Vorbehaltlich alliierter Zustimmung galten die vom Wirtschaftsrat beschlossenen Gesetze im gesamten Vereinigten Wirtschaftsgebiet; dieses deutsche Bizonen-Recht hatte also Vorrang vor der Gesetzgebung (und den Verfassungen) der einzelnen Länder. Die politische Zusammensetzung in Wirtschaftsrat und Länderrat ergab sich aus der der Landesparlamente bzw. der Landesregierungen. Im Wirtschaftsrat besaß der bürgerliche Block aus CDU/CSU, den Liberalen und zwei bürgerlichen Splitterparteien die Mehrheit gegenüber SPD und KPD. Im Länderrat dominierte dagegen die SPD. Die deutsche „Bizonen-Regierung“, der aus Oberdirektor und den fünf Verwaltungsdirektoren bestehende Verwaltungsrat, wurde vom Wirtschaftsrat gewählt. Damit hatte der bürgerliche Parteienblock die Möglichkeit, den gesamten Verwaltungsrat zu besetzen. Diese Möglichkeit wurde genutzt: vier der fünf bereits amtierenden Direktoren wurden bestätigt. An die Stelle des von den Alliierten wegen seiner Kritik an der Besatzungspolitik amtsenthobenen Wirtschaftsdirektors Johannes Semmler wurde der parteilose FDP-Kandidat Ludwig Erhard zum neuen Wirtschaftsdirektor, der CDU-Kandidat Hermann Pünder zum Oberdirektor gewählt. Diese Wahlen basierten auf harten Verhandlungen zwischen CDU/CSU und den Liberalen, da es bei der CDU von seiten des christlich-sozialen Gewerkschaftsflügels erhebliche Widerstände gegen Ludwig Erhard gab, die der Wirtschaftsflügel der Partei nur durch Einbindung aller

CDU-CSU-Abgeordneten in die Fraktionsdisziplin überspielen konnte. Erhard wurde auch nur mit 48 von 97 und Pünder mit 40 von 88 abgegebenen Stimmen gewählt.

Die politischen Mehrheiten im Wirtschaftsrat spiegelten bereits im großen und ganzen die des späteren Bundestages wider. Die Besetzung des Verwaltungsrates ausschließlich mit Politikern und Fachleuten, die den bürgerlichen Parteien zuzurechnen waren, bedeutete, daß das ursprüngliche Bestreben, das auch von den Militärbefehlshabern der Besatzungszone favorisiert wurde, nämlich eine Koalition aus CDU/CSU und SPD zu bilden, mißlungen war. Für die weitere wirtschaftspolitische Entwicklung wurde jedoch nicht nur die direkte Konfrontation zwischen den beiden großen Parteien entscheidend, sondern mehr noch die indirekte Wirkung auf das Verhältnis zwischen Arbeitnehmer- und Wirtschaftsflügel innerhalb der CDU: letztgenannter hatte sich durchgesetzt, und die Parteidisziplin band von da an die gewerkschaftlich orientierten CDU-Politiker fester an die konservativ-liberale Parteilinie. Parteiloyalität erwies sich stärker als partielle Gemeinsamkeit des linken CDU-Flügels und der SPD. Das berühmte „Ahlener Programm“ der CDU Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 1947, das mit der Feststellung beginnt „Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden“, wurde genauso zu Makulatur wie vorhergehende gesellschaftspolitische Programme erster regionaler CDU-Gründungen, die sich in einigen Fällen zum christlichen Sozialismus bekannt hatten. In den „Düsseldorfer Leitsätzen“ der CDU vom Sommer 1949, in denen die „soziale Marktwirtschaft“ als programmatische Orientierung umrissen wurde, findet sich nur noch eine sehr einschränkende Bezugnahme auf das Ahlener Programm.

1.3 Die Weichen werden gestellt

Der neue Verwaltungsrat vom März 1948, der aufgrund erweiterter Kompetenzen als eine Art inoffizielle deutsche Regierung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes agieren konnte, verfolgte mit erster Priorität die Vorbereitungen zur anstehenden Währungsreform. Ludwig Erhard, Chef des Wirtschaftsressorts, widersetzte sich erfolgreich jenen aus dem Wirtschaftsrat kommenden Forderungen, energischer gegen die Warenhortung vorzugehen. Erhards Argument gegen jene prinzipiell berechtigten und der sozialen Gerechtigkeit gemäßen Bestrebungen lief darauf hinaus, daß der Erfolg der bevorstehenden Währungsreformen auch davon abhängen würde, daß nach dem Tag X des Geldschnitts ein ausreichendes Warenangebot bereitsteht,

um der Öffentlichkeit zu zeigen, daß für das neue Geld auch Güter zu haben sind, womit dann auch ein wichtiger psychologischer Sieg errungen würde. Ein der neuen Geldmenge in etwa entsprechendes Gütervolumen bildete auch die unabdingbaren Voraussetzungen für die von Erhard beabsichtigte Preisfreigabe. Die weit verbreitete Skepsis gegenüber einer zu raschen Aufhebung der Preiskontrollen war durchaus berechtigt, wie der inflationäre Preisanstieg in den ersten Monaten nach der Währungsumstellung zeigte.

Erhards wirtschaftspolitische Strategie lief auf eine Umorientierung von der Schwerindustrie zur Konsumgüterindustrie hinaus. Die Freigabe der Konsumgüterpreise sollte Kaufkraft in die Konsumgüterindustrie lenken, deren Gewinne steigen lassen und die Unternehmen zu Investitionen anregen. Die volkswirtschaftliche Ersparnisbildung würde also vor allem den Investitionen im Konsumgüterbereich zugute kommen. Investitionen der Schwerindustrie und der anderen Vorleistungsstufen sollten hingegen aus der erwarteten Marshallplan-Hilfe finanziert werden.

Die strategische Linie der Wirtschaftspolitik verlief über die Regeneration der marktwirtschaftlichen Preisbildung, Gewinnsteigerung (einschließlich der währungsreformbedingten Spekulationsgewinne) und der damit verbundenen Selbstfinanzierungskraft der Unternehmen für Investitionen, die als Voraussetzung des Wachstums notwendig waren. Diese Strategie enthielt weder besondere sozialpolitische Sicherungen noch vertrug sie sich mit Vorstellungen über veränderte, sozial ausgeglichene Verhältnisse oder gar mit den recht weitreichenden Forderungen nach Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien und Großunternehmen, wie sie nach Kriegsende in weiten Teilen der Bevölkerung und in einer Vielzahl programmatischer Äußerungen der Parteien und Gewerkschaften gestellt worden waren.

Zur Eigentumsfrage war in einigen Landesverfassungen (beispielsweise der hessischen) eine klare Antwort zugunsten von Sozialisierungsmaßnahmen gegeben worden, wie ja auch noch im Bonner Grundgesetz (Art. 15) die Möglichkeit der Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln bei angemessener Entschädigung vorgesehen blieb. Die Eigentumsregelung gehörte bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes zu jenen Rechtsbereichen, die die Westalliierten unter dem bestimmenden Einfluß der USA deutscher Entscheidungskompetenz entzogen hielten; der Wirtschaftsrat durfte nicht über Sozialisierung, Entflechtung und Kartellpolitik, Demontagen und Reparationsfragen befinden. Die in den Nachkriegsjahren heftig geführte Sozialisierungsdebatte blieb somit für die faktische Politik weitgehend einflußlos. Die Währungsreform festigte den eigentumspolitischen Konservatismus, da Sachvermögensbesitzer keine Einbußen

erlitten. Nachdem das Grundgesetz Geltung erlangt, die Richtung der ordnungspolitischen Entwicklung bereits vorprogrammiert war und die Wahl zum ersten deutschen Bundestag eine Mehrheit für die konservativ-liberale Richtung ergeben hatte, stand die geschichtliche Entscheidung fest: die neue Eigentumsordnung des westdeutschen Staates blieb die alte.

1.4 Die Währungsreform: Neues Geld und altes Kapitaleigentum

Für die Währungsreform gab es keinen Königsweg. Die Diskussion über die verschiedenen Möglichkeiten, die geldwirtschaftlichen Verhältnisse zu sanieren, hatte eine Vielzahl von Vorschlägen hervorgebracht. Realisiert wurde der nach seinen Verfassern benannte amerikanische Colm-Dodge-Goldsmith-Plan. Die deutsche Beteiligung beschränkte sich auf technische Details der Durchführung.

Der Bargeldumtausch betrug pro Kopf 60 Reichsmark in 60 neue Deutsche Mark, die in zwei Raten zu 40 DM und 20 DM ausbezahlt wurden. Löhne, Gehälter, Pensionen, Renten, Mieten und Pachten wurden im Verhältnis 1:1 umgestellt, also in bisheriger Höhe weitergezahlt. Die zahlungsverpflichteten Unternehmen, Verwaltungen etc. wurden hierfür mit entsprechenden Mitteln in neuer Währung ausgestattet. Alle anderen auf Reichsmark lautenden Forderungen wurden im Verhältnis 10:1 abgewertet. Da jedoch weitere Auszahlungsminderungen erfolgten, betrug das durchschnittliche Umtauschverhältnis letztlich 10:0,65, d. h. 100 Reichsmark ergaben 6,50 DM. Somit hatte sich das volkswirtschaftliche Geldvolumen um 93,5 % – bezogen auf die Reichsmark-Geldmenge – reduziert.

Die Verlierer der Umtauschaktion waren völlig einseitig die Inhaber von Bank-, insbesondere von Sparguthaben. Die Sachvermögensbesitzer büßten beim Geldschnitt nichts ein. Wer ein Haus, ein Unternehmen oder Unternehmensanteile (z. B. Aktien) besaß, ging aus der Währungsreform ungeschoren hervor. Den Sachvermögenseignern wurde zwar mit dem 1952 erlassenen Lastenausgleichsgesetz eine Vermögensabgabe auferlegt, aber praktisch handelte es sich um eine abwälzbare Steuer, d. h. die Abgabe wurde in den Preisen wie Kosten verrechnet. Jedenfalls führte der Lastenausgleich zu keinen Substanzverlusten der Sachvermögensbesitzer.

Durch die Bestimmungen des DM-Bilanzgesetzes vom 12. August 1949, das die Umstellung der Vermögenswerte von Reichsmark auf die neue Währung regelte, wurde den Unternehmen weiter Spielraum für die Neubewertung ihrer Sachanlagen gegeben. Sie konnten für die Fabrikgebäude, Maschinen und sonstigen Anlagen relativ hohe oder niedrige Werte

ansetzen. Niedrige Bewertung hatte den Vorteil, entsprechend geringere Beträge der prozentual festgesetzten Lastenausgleichsabgabe zu leisten. Hohe Bewertung brachte hingegen hohe Steuervorteile bei der Anlagegüterabschreibung. Die Masse der Unternehmen wählte verständlicherweise die zuletzt genannte Alternative hoher Abschreibungsmöglichkeiten, zumal ja die Lastenausgleichsabgabe quasi als Kostensteuer abgewälzt werden konnte. Daß alle Westdeutschen 1948 mit 60 DM in der Tasche begonnen hätten und somit alle die gleiche Ausgangschance gehabt hätten, sich *ihren* Platz in der Verteilungspyramide zu erklettern, gehört somit zu den bundesdeutschen Wirtschaftslegenden.

Erhards vorrangiges Ziel, die Währungsreform als Schritt direkt in die Marktwirtschaft zu gestalten, schien ihm nur realisierbar, wenn der Wirtschaftsverwaltung die Kompetenzen eingeräumt würden, möglichst umgehend nach der Geldumstellung Preiskontrollen aufzuheben und die Bewirtschaftung abzubauen. Die gesetzliche Grundlage dafür wurde mit dem „Gesetz über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ (Leitsätze-gesetz) geschaffen. Erhard brachte dieses Gesetz am 17. Juni 1948, also nur drei Tage vor der Währungsreform, als Vorlage im Wirtschaftsrat ein. Am frühen Morgen des folgenden Tages wurde das Gesetz mit 50 gegen 37 Stimmen (u. a. der SPD-Fraktion) vom Wirtschaftsrat angenommen. Das Leitsätze-gesetz enthielt relativ vage Bestimmungen, konnte also flexibel gehandhabt werden, wenn es um Aufhebung, zeitweilige Rücknahme und erneute Aufhebung von Preiskontrollen und Bewirtschaftungsvorschriften ging. Der wesentliche Punkt betraf die Verlagerung des Entscheidungsrechts über jene Maßnahmen vom Wirtschaftsrat auf den Verwaltungsrat, sozusagen die Machtverschiebung vom Wirtschafts-Parlament auf die Exekutive. Erhard gebrauchte die ihm erteilte Entscheidungsmacht recht couragiert, als er, noch vor Genehmigung des Leitsätze-gesetzes durch die Westalliierten, am Montag dem 21. Juni 1948, also einen Tag nach der Geldreform, per Rundfunkmeldung bekanntgeben ließ, daß etliche Produkte nicht weiter der Bewirtschaftung unterlagen. Trotz verständlicher Proteste der Alliierten gegen dieses Vorpreschen stimmten sie – wie auch der SPD-dominierte Länderrat – dem Leitsätze-gesetz zu.

Die Rückkehr zu geordneten geldwirtschaftlichen Verhältnissen konnte nur Bestand haben, wenn die Geld- und Kreditpolitik dafür sorgte, daß sich die Geldvermehrung im Rahmen der durch das reale Wirtschaftswachstum gezogenen Grenzen bewegte. Einerseits durften Geld- und Kreditzunahmen nicht zu eng bemessen sein, sonst wären Wachstumsmöglichkeiten gehemmt worden, andererseits galt es, eine inflationäre Geldvermehrung zu

vermeiden. In diesem Zwiespalt bewegt sich die Geld- und Kreditpolitik bis heute.

Als neue Zentralbank war die Bank deutscher Länder (1. März 1948) geschaffen worden. Sie bildete sozusagen den organisatorischen Zusammenschluß der selbständigen Landeszentralbanken. Die ganze Konstruktion folgte dem amerikanischen Muster mit seiner stark föderalistischen Ausrichtung und blieb grundsätzlich auch nach 1958 erhalten, als die Deutsche Bundesbank an die Stelle der Bank deutscher Länder trat und die Landeszentralbanken ihre Selbständigkeit aufgeben mußten.

Eine wirtschaftspolitisch folgenreiche Besonderheit des (west-) deutschen Zentralbanksystems bestand von Anfang an in der hohen Autonomie der Notenbank. Die Entscheidungen zur Geld- und Kreditpolitik erfolgen unabhängig – wenn auch nicht ohne Rücksichtnahme – auf Vorstellungen und Wünsche von Exekutive und Legislative. Ein Weisungsrecht der Regierung gegenüber der Zentralbank besteht nicht. Diese Konstellation provoziert fast zwangsläufig Konflikte zwischen gewählter Regierung und der parlamentarischen Kontrolle entzogenen Notenbank, wenn die Wirtschaftspolitik einer Regierung zu Recht oder zu Unrecht von der Notenbank als inflatorisch beurteilt wird und die Geld- und Kreditpolitik aus Gründen der Inflationsbekämpfung auch bereit ist, Wachstums- und Beschäftigungseinbußen hinzunehmen.

Die Währungsreform wurde immer wieder als Beginn der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnet, als wirtschaftspolitische Stunde Null, in der quasi alle auf gleicher ökonomischer Stufe mit nur 60 DM in der Tasche begonnen hätten. Die vorhergehende Darstellung der bereits vor der Währungsunion eingeleiteten sozialökonomischen Entwicklung und der extremen Ausgangsunterschiede zwischen Sachvermögenseignern und der breiten Masse der abhängig Beschäftigten läßt erkennen, daß der Geldschnitt für die weitere Genesung der Volkswirtschaft zwar erforderlich war, aber die Legendenbildung, die sich an den Stichtag 20. Juni 1948 knüpft, nicht rechtfertigt: die Währungsreform hatte die übernommene extrem ungleiche Sachvermögensverteilung sanktioniert, und von diesen ungleichen Startchancen aus wirkte dann der marktwirtschaftliche Verteilungsmechanismus zugunsten einer weiteren Ungleichverteilung der Vermögen.

2. Von der Übergangskrise bis zum Ende der Rekonstruktionsperiode (1948-1966)

Nach einer knapp drei Jahre währenden Phase erheblicher Unsicherheiten über den Erfolg des eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Weges begann

jener bisher einmalige Wachstumsprozeß der Weltwirtschaft, an dem die junge Bundesrepublik in einem Ausmaß partizipierte, das den Zeitgenossen als „Wirtschaftswunder“ erschien; ein Etikett, welches bereits dem deutschen Wirtschaftsaufschwung der 30er Jahre angesteckt worden war (Priester, 1936).

Die 50er Jahre waren das Jahrzehnt ungebremsten Investitionswachstums; in einzelnen Jahren wurden zweistellige Wachstumsraten erreicht. Von äußerst niedrigem Ausgangsniveau aus stiegen die Einkommen. Die Besitzeinkommen wuchsen überproportional, die Masseneinkommen entsprechend schwächer, aber fast alle Beschäftigten merkten den wirtschaftlichen Aufschwung auch im eigenen Portemonnaie. Gesellschaftlich noch weit wichtiger als die Zunahme der Realeinkommen sind aber zwei andere Faktoren zu werten: die Integration von mehr als zehn Millionen Flüchtlingen und das Überschreiten der Vollbeschäftigungsschwelle am Ende des Jahrzehnts. Die Leistungsfähigkeit der regenerierten westdeutschen Volkswirtschaft gestattete zudem, die auf dem sogenannten Generationenvertrag beruhende dynamische Rente 1957 einzuführen, d. h. die Koppelung der Rentensteigerung an die allgemeine Einkommensentwicklung; eine sozialpolitisch herausragende Reform, der nur wenige andere entwickelte Länder Vergleichbares zur Seite stellen können. Seit Beginn der 60er Jahre ließen die Wachstumskräfte jedoch nach, und in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts endete die Wiederaufbauperiode in einer konjunkturellen Rezession.

2.1 Die Übergangskrise

Auf der Grundlage des Leitsatzgesetzes forcierte Ludwig Erhard die Beseitigung von Preiskontrollen und Bewirtschaftungsmaßnahmen. Unmittelbar nach der Währungsreform wurden jedoch keineswegs alle Preise freigegeben, sondern es blieben sowohl für lebenswichtige Güter als auch für einige zentrale Vorprodukte Preiskontrollen bestehen. Dies galt für die meisten Ernährungsgüter, für Mieten und Pachten, Verkehrstarife sowie für Erdöl, Benzin, Kunstdünger und Produkte der eisenschaffenden Industrie. Eine möglicherweise eintretende Übernachfrage konnte also nur inflatorische Wirkung auf jene Preise ausüben, die nicht mehr reglementiert waren; eine Inflation würde also *kanalisiert* verlaufen. Die Inflationsgefahr wurde zudem durch die Beibehaltung des Lohnstops (bis zum 3. November 1948) gemildert.

Doch es blieb nicht bei der bloßen Inflationsgefahr, sondern die Preisindices für Lebenshaltung und für Industriegüter stiegen in der zweiten Jahreshälfte 1948 um 14 %; der Grundstoffgüter-Preisindex schnellte sogar

um 21 % hoch. Bei solchem Preisniveauanstieg konnte der Lohnstopp nicht aufrechterhalten werden.

Inflation setzt entsprechende Geldvermehrung voraus. In der Tat stieg die Geldmenge nach der Währungsreform rapide an; bis zum Jahresende 1948 hatte sich die Geldmenge auf 14,3 Mrd. DM mehr als verdoppelt, und die von Banken vergebenen Kredite waren auf 5,2 Mrd. DM gestiegen. Es wird wohl immer umstritten bleiben, ob diese Inflationierung kurz nach der Geldreform hätte vermieden werden können, aber es steht auch kaum in Frage, daß ein kraftvoller marktwirtschaftlicher Aufschwung in der Regel mit einer Aufschwungsinflation verbunden ist – und damit auch eine entsprechende inflationäre Umverteilung zu Lasten der Masseneinkommen stattfindet. Daß es nach der Währungsreform zu einer Beschleunigung des bereits seit Herbst 1947 laufenden Aufschwungs gekommen war, ließ sich am Zuwachs der industriellen Produktion ablesen; der industrielle Produktionsindex stieg im Vereinigten Wirtschaftsgebiet von 57 im zweiten Quartal 1948 auf 65 im dritten und 79 im vierten (Abelshausen, 1983, 34); auch dies belegt die hohen Kapazitätsreserven der Industrie in jener Zeit.

Die Erhardsche Wirtschaftspolitik der Preisfreigabe und der Begünstigung der Konsumgüterindustrien hatte die in Aussicht stehenden Lieferungen aus der Marshallplan-Hilfe eingeplant; wie erwähnt sollten diese Mittel vor allem der Schwerindustrie zugute kommen. Doch die Lieferungen verzögerten sich. Im Herbst 1948 war kaum die Hälfte der erwarteten Einfuhren erfolgt. Die aus dem Marshallplan der Bundesrepublik zugeteilten Leistungen von insgesamt 1,56 Mrd. US-\$ trugen erst in den Jahren 1949 bis 1952 maßgeblich zur Beseitigung von Engpässen bei Nahrungs- und Futtermitteln und vor allem bei industriellen Rohstoffen bei, so daß in den wirtschaftspsychologisch entscheidenden ersten Monaten nach der Währungsreform noch keine massive Hilfe vom European Recovery Program (ERP), wie die offizielle Bezeichnung der Marshallplan-Hilfe lautete, erfolgte.

Der Inflationsschock vom Herbst 1948 löste massive Reaktionen der Zentralbank aus: die Bankenliquidität wurde durch Erhöhung der Mindestreservesätze eingengt und die Refinanzierung der Banken durch die Bank deutscher Länder eingestellt. Die öffentlichen Hände verfolgten parallel dazu einen restriktiven Ausgabekurs, indem sie Budgetüberschüsse bildeten; eine Politik, die während des folgenden Wiederaufbaujahrzehnts beibehalten wurde.

Dieser Kontraktionskurs hatte auf die Preisentwicklung die erwünschte Wirkung; der Index für die Lebenshaltungskosten sank 1949 und 1950. Doch zugleich kam es zur unerwünschten, wenn auch nicht unerwarteten Flaute; die Arbeitslosenrate stieg von 5,4 % im 2. Halbjahr 1948 auf 8,9 %

im folgenden Jahr und nochmals 1950 bis auf 10,3 %. Die Beschäftigtenzahl ging bis Mitte 1950 leicht zurück. Das Wachstum der Industrieproduktion nahm – bei steigender Produktivität – zwar weiter zu, aber mit verminderter Rate.

Die Wirtschaftsdaten signalisierten also alles andere als eine sichere Fahrt unter dem neoliberalen Steuermann Ludwig Erhard. Doch letztlich kam ihm die Geschichte zu Hilfe; er hatte Fortune: Der vom Korea-Krieg ausgelöste weltwirtschaftliche Nachfrageboom riß die bundesdeutsche Wirtschaft aus der Stagnation. Die Palette der westdeutschen Exportgüter entsprach mit ihrem Schwergewicht bei Investitionsgütern und Vorprodukten voll dem Bedarf am Weltmarkt.

Vor dem Aufschwung hatte die Erhardsche Wirtschaftspolitik unter massivem Beschuß gestanden, und zwar nicht nur von seiten der Parlamentsopposition und der Gewerkschaften, sondern auch aus den Reihen der führenden Regierungspartei selbst. Auch aus der Richtung der Besatzungsmächte waren massive Bedenken gegen die Restriktionspolitik laut geworden. Massenarbeitslosigkeit in der jungen Demokratie mußte angesichts der ideologischen Systemkonkurrenz in der damaligen Lage als erhebliche Gefahr für die politische Stabilität erscheinen, ganz abgesehen von den ökonomischen Verlusten durch Arbeitslosigkeit. Vom Sommer 1949 an drängten die Alliierten der Bizone wiederholt darauf, beschäftigungspolitische Maßnahmen einzuleiten, die die Bundesregierung aber nur zögernd in Angriff nahm. Auf mittlere Sicht weit wirkungsvoller erwies sich die Abwertung der deutschen Währung gegenüber dem Dollar am 19. September 1949; der Preis des Dollars stieg von 3,33 DM für mehr als zwölf Jahre auf 4,20 DM (erst am 6. März 1961 erfolgte wieder eine DM-Aufwertung: 1 \$ = 4 DM). Damit begann die Periode der Unterbewertung der deutschen Währung, die die deutsche Wettbewerbsfähigkeit am Weltmarkt wesentlich unterstützt hat.

Die Abwertung der Deutschen Mark im Herbst 1949 war durch das Handelsbilanzdefizit motiviert, das sich 1950 weiter infolge des abrupten Anstiegs der Preise für Rohstoffimporte nach Ausbruch des Korea-Krieges erhöhte. Allerdings stiegen auch die Industriegüterpreise, und davon profitierten dann die deutschen Exporteure. Der Korea-Boom ließ die deutsche Industrieproduktion in die Höhe schießen. Der Produktionsindex schnellte vom 1. bis zum letzten Quartal des Jahres 1950 von 96 auf 134 (100 = 1936), also um fast 40 % nach oben. Dieser überraschend einsetzenden, in wenigen Monaten verlaufenden Expansion war die Energieversorgung nicht mehr gewachsen. Vorübergehend mußten die Kohle wieder bewirtschaftet und die Stromversorgung rationiert werden. Diese Engpässe im Energiesek-

tor machten zugleich deutlich, daß die wirtschaftspolitisch gewollte Schwerpunktverlagerung der Investitionen auf den Konsumgüterbereich eine für den weiteren wirtschaftlichen Aufbau gefährliche Ausdünnung der Investitionskraft im Montanbereich bewirkt hatte (Abelshauser, 1983, 69 f.). Die virulent gewordenen Disproportionen wurden jedoch überwunden – dank gezielter Investitionsförderung zugunsten der Montanindustrie, dank des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und dank des anhaltenden Exportbooms und des nicht zuletzt dadurch eingeleiteten Wachstums, das von 1952 an auch zu einem stetigen Beschäftigungsanstieg führte.

2.2 Der Aufstieg zur europäischen Wirtschaftsmacht

Der weltwirtschaftliche Aufschwung, der mit dem Korea-Krieg eingesetzt hatte, wirkte auf die bundesdeutsche Industrie als Initialzündung eines anhaltenden Aufstiegs. Der von den Exporten stimulierte Wachstumsprozeß fand zudem wesentliche Unterstützung durch die investitionsfördernde Wirtschaftspolitik. Steuerpräferenzen und generell eine die Kapitalbildung einschließlich des Wohnungsbaus begünstigende Finanzpolitik ermöglichten eine außerordentlich hohe Selbstfinanzierung der Unternehmensinvestitionen. Damit wurde aber auch die ohnehin schon äußerst ungleiche Vermögensverteilung weiter zugunsten der Kapitaleigner verzerrt. Es wird geschätzt, daß in den 50er Jahren etwa 40 % der gesamten Bruttoanlageinvestitionen Westdeutschlands direkt oder indirekt durch Mittel der öffentlichen Hände finanziert wurden (Ehrlicher, 1981, 188 ff.). Ohne solche staatliche Investitionsförderung wäre es auch völlig unmöglich gewesen, den extremen Wohnraumangel zu beheben. Einschließlich des sozialen Wohnungsbaus erreichten die Zahlen der jährlich fertiggestellten Wohnungen von 1949 bis 1967 im Mehrjahresdurchschnitt mehr als 530.000 Einheiten.

Die strukturpolitisch ausgerichtete Investitionspolitik benutzte auch das Instrument der Investitionslenkung, d. h. der staatlichen Steuerung von Investitionsströmen. Das „Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft“ (Investitionshilfegesetz = IHG) vom Januar 1952 verpflichtete die Konsumgüterindustrie zu einer zweckgebundenen Investitionsabgabe zugunsten des Montansektors, der Energie- und Wasserwirtschaft und der Bundesbahn. Das gesamte Abgabevolumen betrug eine Mrd. DM. Die belasteten Konsumgüterunternehmen klagten beim Bundesverfassungsgericht gegen das Investitionshilfegesetz mit der Begründung, daß es gegen die nach Ansicht der Kläger vom Grundgesetz vorgegebene marktwirtschaftliche Ordnung verstieße. Das Gericht urteilte gegen die Kläger und zugunsten des Investitionshilfegesetzes. In der Urteilsbegründung finden sich außeror-

dentlich bedeutsame Ausführungen zum Verhältnis von Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung, worauf später noch ausführlicher eingegangen wird.

Die Investitionstätigkeit im Montanbereich profitierte auch von den Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montan-Union), zu der sich die Benelux-Staaten, die Bundesrepublik, Frankreich und Italien 1951 zusammengeschlossen hatten. Die Montanunion, die am 25.07.1952 ihre Arbeit aufnahm, war der Vorläufer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1958, mit der sie 1967 bei Fortgeltung des Montan-Union-Vertrages verschmolzen wurde.

Die strukturpolitischen Interventionen, wie sie sich unter anderem im Investitionshilfegesetz niederschlugen, beweisen, daß der deutsche Wiederaufbau keineswegs ohne Planung und Lenkung seitens des Staates verlaufen ist. Eine Entwicklung, die völlig den freien Marktkräften überlassen worden wäre, hätte wahrscheinlich weder den raschen Strukturwandel noch das starke Wachstum von Produktion und Beschäftigung in den 50er Jahren gewährleisten können.

Die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung löste sich nach der Übergangskrise zwischen Währungsreform und Korea-Krieg zumindest tendenziell von der neoliberalen Linie Erhards und schwenkte in Richtung „korporativer Marktwirtschaft“, wie Abelshauer die zunehmende Kooperation von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften im Sinn einer „privatwirtschaftlichen Wirtschaftslenkung“ qualifiziert (Abelshauer, 1983, 76 ff.). Die wirtschaftliche Macht der Großunternehmen wurde mehr und mehr auch wirtschaftspolitisch einflußreich, wie auch an der stark verzögerten Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz vom 27. Juli 1957), das erst am 1. Januar 1958 in Kraft trat, deutlich wurde.

2.3 Wie sozial war das „Wirtschaftswunder“?

In der Öffentlichkeit herrschte lange der Irrtum vor, daß der Krieg „die weitgehende Vernichtung des deutschen Produktivkapitals“ bewirkt und eine „technische Rückständigkeit durch die Abschnürung von der übrigen Welt“ (so beispielsweise die Aussagen in den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU von 1949; Ziff. 6) verursacht hätte. Daß dies nicht zutraf, war dargelegt worden. Doch für die Generation, die die zerstörten deutschen Städte wieder aufbaute, die Verkehrswege erneuerte und die gleichzeitig noch einen Anstieg ihres Konsumniveaus erlebte, konnte das alles „wie ein Wunder“ erscheinen, auch wenn es der eigenen Arbeit zu verdanken war. Integration der Heimatvertriebenen, Beschäftigungswachstum bis zum Erreichen der Vollbeschäftigung 1960 (Arbeitslosenquote 0,6 %), das bereits erwähnte Wohnungsbauvolumen von über 530.000 fertiggestellten Einhei-

ten pro Jahr (Jahresdurchschnitt von 1949 bis 1967), wovon knapp die Hälfte auf den staatlich geförderten sozialen Wohnungsbau entfiel, eine Verdreifachung des realen privaten Konsums zwischen 1950 und 1967 bei einem Anstieg der durchschnittlichen Wochenverdienste des Industriearbeiters um 242 % zwischen 1950 und 1967 bildeten die materiellen Faktoren der Wahrnehmung eines „Wirtschaftswunders“.

Der historisch bedeutsamste sozialpolitische Schritt der 50er Jahre wurde mit der Rentenreform von 1957 vollzogen (Hentschel, 1983, 159 ff.). Das durchschnittliche Rentenniveau war bis dahin trotz einiger marginaler Verbesserungen seit der Währungsreform völlig unzureichend geblieben. Es galt immer noch das anachronistische Prinzip aus der Bismarck-Zeit, daß die Rente nur einen *Zuschuß* zum Lebensunterhalt gewährte, der im wesentlichen aus anderen Quellen bestritten werden mußte. Die 57er Rentenreform definierte die Renten hingegen als *Lohnersatzleistung*, die zum vollen Lebensunterhalt ausreichen sollte. Weiterhin wurde die Rente dynamisiert, d. h. sie folgt dem allgemeinen Einkommens- und Produktivitätsanstieg. In den wissenschaftlichen Vorarbeiten für die Rentenreform wurde auch klar gestellt, daß die Renten nicht aus einem einstmals angesparten Vermögensfonds, sondern durch Abzüge (Rentenversicherungsbeiträge) von den laufenden Erwerbseinkommen zu finanzieren sind. Es handelt sich um den sogenannten „Generationenvertrag“, wie einer der sozialpolitischen Berater Adenauers, Wilfried Schreiber, griffig formulierte.

Die damalige Rentenreform löste allerdings *nicht* das Problem der unter dem Existenzminimum liegenden Niedrigrenten. Es blieb auch bei der übernommenen Differenzierung zwischen Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung, wie generell die zersplitterte institutionelle Struktur der verschiedenen Sozialversicherungen nicht reformiert wurde. Doch trotz solcher Defizite bedeutete die Einführung der dynamischen Rente „eine sozialpolitische Tat historischen Ranges“ (Hentschel, 1983, 162).

Es entbehrt nicht der politischen Pikanterie, daß Konrad Adenauer die Rentenreform gegen heftigste Widerstände im eigenen Kabinett durchfechten mußte. Die Front der Gegner wurde vom Wirtschaftsminister Ludwig Erhard und dem Finanzminister Fritz Schäffer angeführt und erhielt kräftige Unterstützung seitens der Zentralbank (Bank deutscher Länder) und der Industrie (Hentschel, 1983, 164). Von der SPD, die einen eigenen Gesetzesentwurf zur Rentenreform vorgelegt hatte, der grundsätzlich mit Adenauers Reformabsicht konform ging, kam hingegen Unterstützung.

Die wirtschaftlichen Erfolge der jungen Bundesrepublik, die Mehrheitserfahrung eines allmählichen Anstiegs der Einkommen und die Rentenreform machten die Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik populär und

bildeten die Grundlage für die große Zustimmung, die Adenauer und seine Partei bei den Wählern fand; die Bundestagswahl 1957 brachte der CDU die absolute Mehrheit. Im Zuge dieser Entwicklung konnte sich der Begriff *Soziale Marktwirtschaft* im öffentlichen Bewußtsein verankern. Die auf den ökonomischen Laien zugeschnittene Erläuterung jener Wirtschaftsordnung hörte sich plausibel an: Soziale Marktwirtschaft heißt Wachstum durch Leistungswettbewerb, und Wachstum ist die Voraussetzung für Wohlstand. Schließlich ist unbestreitbar, daß nur verteilt und konsumiert werden kann, was produziert worden ist.

Zu Beginn der bundesdeutschen Wirtschaftsentwicklung vermochte die Frage der *gerechten* Verteilung die Gemüter noch zu erhitzen. Dieses sozialethische Problem trat jedoch im Verlauf des Wirtschaftsaufschwungs mehr und mehr zurück, und wurde von den Wachstumsraten sozusagen verdrängt. Hohes Wirtschaftswachstum erwies sich insofern auch als scheinbar ereffizienterer Problemlöser, als mit steigendem Sozialprodukt auch mehr verteilt werden konnte. Die öffentliche Aufmerksamkeit galt weniger den ungleichen bzw. ungerechten Verteilungsrelationen, sondern konzentrierte sich auf die absoluten Erhöhungen der Masseneinkommen.

In den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU von 1949 war noch propagiert worden, daß in der „sozialen Marktwirtschaft“ durch eine „soziale Verteilung der wirtschaftlichen Erträge und eine soziale Gesetzgebung... aus den vermögenslosen Schichten unseres Volkes in großem Umfang besitzende Eigentümer“ gemacht werden sollten, so daß es zu einer „breiten Streuung des vorhandenen (sic! d. V.) Volksvermögens“ kommen würde (Huster, 1972, 437). Davon war in den 50er Jahren nun wahrlich nicht mehr die Rede, sondern im Gegenteil führte die Wirtschaftspolitik zu einer *wachsenden* Ungleichverteilung der Vermögen und damit auch der Vermögenseinkommen. Die verschiedenen Sparförderungs-, Wohnungsbauförderungs- und Vermögensbildungsgesetze (seit 1961 sowie der 5 Novellierungen des Vermögensbildungsgesetzes) kehrten jene Entwicklung nicht mehr um. Bezeichnend mag auch sein, daß es dem Statistischen Bundesamt bis heute politisch verwehrt wurde, die amtliche Statistik für eine Erfassung und Analyse der bundesdeutschen Vermögensverteilung einzusetzen!

Die Vermögensbildungsdiskussion (vgl. Denkschrift der Evangelischen Kirche vom 6. April 1962 „Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung“, in: Abendroth, 1965, 140 ff.; Leber, 1965) kam kaum noch über moralische Postulate hinaus. Eine grundsätzliche Veränderung der Vermögensverteilung hätte ja auch bedeutet, die Eigentumsfrage wieder *grundsätzlich* zu stellen, wie es vor der Währungsreform geschehen war. Doch die Währungsreform hatte die Sache faktisch erledigt. Wenn damals keine Mehrheit

für eine Veränderung der Eigentumsordnung im Sinne breiter, marktwirtschaftlich optimaler Vermögenssteuerung vorhanden war, so hatten spätere Reformbemühungen verständlicherweise noch geringere Chancen. Dies zeigte sich auch in der vergeblichen Bemühung Müller-Armacks um eine „zweite Phase“ der sozialen Marktwirtschaft. Die bundesdeutsche Wählermehrheit wollte „keine Experimente“, wie der Wahlslogan der CDU im Bundestagswahlkampf 1957 die vorherrschende Stimmung treffend postulierte.

Stagnation bestimmte auch den Demokratisierungsprozeß in der Wirtschaft. Die Gewerkschaften hatten zwar 1951 noch erreicht, daß die paritätische Mitbestimmung im Montansektor eingeführt wurde, aber bereits mit dem ein Jahr später verabschiedeten Betriebsverfassungsgesetz, das den abhängig Beschäftigten nur ein Drittel der Aufsichtsratssitze in den Unternehmen zubilligte, wurde der Grenzpfahl eingeschlagen, der seitdem anzeigt, wo die Demokratie im Unternehmen endet. Die Mißerfolge der Bestrebungen, die Wirtschaft zu demokratisieren und die Vermögensverteilung gerechter zu gestalten, erklären sich zum Teil wohl auch durch die zunehmende ideologische Verhärtung in den 50er Jahren. Systemkonfrontation, Kalter Krieg und das KPD-Verbot mit seinen repressiven Begleiterscheinungen stellten jene Atmosphäre her, in der traditionelle gewerkschaftliche Emanzipationsvorstellungen leicht unter den Verdacht gestellt werden konnten, die ganze Ordnung verändern zu wollen.

Zu den Defizitbereichen der Gesellschaftspolitik gehörte in den 50er Jahren und den beginnenden 60er Jahren auch der Bildungsbereich. Die Bildungspolitik blieb konservativ und folgte mit einigen wichtigen Ausnahmen den Interessen des traditionellen Bildungsbürgertums. Die Ausnahmen bildeten jene SPD-regierten Bundesländer, die relativ früh das Schulgeld abschafften, die Lehrmittelfreiheit einführten und die Bildungschancen für breitere Schichten zu verbessern suchten. Doch gemessen am bundesdeutschen Gesamtaufwand der Bildungspolitik handelte es sich um einen vernachlässigten Bereich. Damit wurde nicht nur die marktwirtschaftlich gebotene Chancengleichheit als notwendige Voraussetzung für Leistungswettbewerb verwehrt, sondern mehr und mehr machte sich das bildungspolitische Defizit als wachstumsbegrenzender Faktor geltend. Das Erfordernis, ein breites Bildungsangebot zu schaffen und die Begabungsreserven der Gesellschaft voll auszunutzen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten und zu steigern, wurde zwar früh erkannt, aber die Politik reagierte relativ spät.

Die skizzierten Defizite dürften jedoch andererseits dazu beigetragen haben, die gewerkschaftliche Organisation zu stärken. Denn die arbeitende

Bevölkerung erlebte, daß auch in der Sozialen Marktwirtschaft Verbesserungen der Lohn- und Arbeitssituation sowie generell soziale Fortschritte nicht automatisch eintraten, sondern erkämpft werden mußten. Abgesehen von der Montanmitbestimmung kann die von den Gewerkschaften in den 50er Jahren durchgesetzte Arbeitszeitverkürzung (40-Stunden-Woche; freier Samstag), deren Realisierung sich über mehrere Jahre hinzog, zu den größten arbeitspolitischen Erfolgen jener Zeit gezählt werden.

Die Grundkonstellation der sozialen Beziehungen hatte sich in der Sozialen Marktwirtschaft gegenüber den Verhältnissen der weiter zurückliegenden kapitalistischen Ordnungen insofern nicht verändert, als die abhängig Beschäftigten ihren *angemessenen* Anteil am arbeitsteilig produzierten Sozialprodukt nur durch meist sehr entbehrungsvolle Arbeitskämpfe erstreiten konnten. Der Unterschied zu frühkapitalistischen Verhältnissen ist dennoch fundamental, nämlich durch die völlig veränderten verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere durch die verfassungsrechtliche Garantie der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts (Art. 9 GG).

Die reale Soziale Marktwirtschaft hat jedoch den alten Verteilungsmechanismus nicht außer Kraft gesetzt, der die Chancen, Lohnerhöhungen durchzusetzen, in starkem Maße von der Beschäftigungslage und damit auch von der Beschäftigungspolitik bzw. dem Fehlen beschäftigungspolitischer Aktivitäten abhängig sein läßt. Während der 50er Jahre herrschte, wenn auch mit abnehmender Tendenz, Arbeitslosigkeit, und auch in den 80er Jahren bestand Massenarbeitslosigkeit; in beiden Jahrzehnten sank die bereinigte Lohnquote, d. h. die Lohnsteigerungen blieben hinter der Gewinn- und sonstigen Besitzeinkommensentwicklung zurück. Die bereinigte Lohnquote, d. h. der Anteil der Lohneinkommen am Volkseinkommen unter Ausschaltung des Wechsels von Erwerbspersonen aus der Gruppe der Selbständigen in die der abhängig Beschäftigten, fiel zwischen 1950 und 1960 von 66,1 % auf 60,6 %; von 1980 bis 1989 sank die bereinigte Lohnquote von 70 % auf 64,1 % (vgl. Gahlen, 1977, 226; Memorandum 90, 75).

Aus gesellschaftspolitischer Sicht betrachtet umfaßt das Verteilungsproblem auch die ökonomische Machtverteilung. In allen theoretischen Schriften zur Sozialen Marktwirtschaft sowie in den programmatischen Äußerungen wurde Wettbewerb als unabdingbar für die Kontrolle wirtschaftlicher Macht bezeichnet. Die Sicherung des Leistungswettbewerbs und damit der dem Leistungswettbewerb zugeschriebenen wirtschaftlichen und sozialen Vorzüge hätten jedoch eine strengere Wettbewerbspolitik erfordert, als sie in den 50er Jahren tatsächlich praktiziert wurde. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß das Kartellgesetz erst 1958 in Kraft trat und zudem noch erhebliche Abstriche an den wettbewerbspolitischen Ausgangspo-

sitionen brachte. Die von den Neoliberalen und auch in den Düsseldorfer Leitsätzen vehement geforderte Monopolkontrolle und die Abwehr von wirtschaftlicher Konzentration, Kartellierungen und der über Verbände, Lobby, Personalverflechtungen und andere Seilschaften verlaufende Transformation wirtschaftlicher in politische Macht fanden in der realisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung keine hinreichenden Stützen. Das Konzentrationsproblem war von Anfang an sichtbar, ohne das es gelöst worden wäre. Als der ehrwürdige „Verein für Socialpolitik“, die wichtigste wirtschaftswissenschaftliche Vereinigung im deutschen Sprachraum, zu Beginn der 60er Jahre eine Jahrestagung dem Thema „Die Konzentration in der Wirtschaft“ widmete, hatte sich die Front der Konzentrationsfreunde längst gefestigt. Es dauerte noch mehr als ein Jahrzehnt, bis das Kartellgesetz dann von der sozialliberalen SPD-FDP-Regierung 1973 um die vorbeugende Fusionskontrolle ergänzt wurde. Doch das noch viel tiefer als die *offene* Konzentration reichende Problem der Machtzusammenballung im finanzkapitalistischen Bereich und die Unternehmenskontrolle durch Großbanken fand bisher kaum Aufmerksamkeit beim Gesetzgeber, geschweige denn, daß eine breitere Öffentlichkeit daran Anstoß nähme.

3. Die Normalisierung des Wachstums und das Ende der Vollbeschäftigung (1966-1982)

Die Wachstumsraten der beiden ersten Nachkriegsjahrzehnte lagen deutlich oberhalb des langfristigen Jahrhunderttrends. Die dauerhafte Wachstumsabschwächung, die seit Mitte der 70er Jahre weltweit eintrat, läßt sich als Rückkehr auf den schwächeren säkulären Expansionspfad interpretieren und stellt insofern eine Normalisierung dar. Vor diesem Hintergrund erscheint das hohe Nachkriegswachstum als das herausragende, besonders erklärungsbedürftige Phänomen. Die Wachstumsnormalisierung trat nicht abrupt ein, sondern die für das Nachkriegswachstum bestimmenden Kräfte verbrauchten sich allmählich. Länderspezifische Unterschiede ließen sich hierbei erkennen, wie auch die Wachstumsphase in den verschiedenen Industrieländern nicht völlig gleichförmig verlaufen war.

3.1 Rezession und wirtschaftspolitische Reform

Die Normalisierung des Wachstums kündigte sich in der Bundesrepublik mit der ersten Rezession 1967 an. Verminderte Wachstumsraten bedeuten auch verringerte Beschäftigung. Die Arbeitslosenquote erhöhte sich von 0,7 % im Jahr 1966 abrupt auf 2,1 % im folgenden Jahr; die Zahl der Arbeitslosen stieg von 161 100 auf 459 500 an. In der damaligen Situation

löste das einen politischen Schock aus, denn Arbeitslosigkeit solchen Ausmaßes galt eigentlich als dauerhaft überwunden – insbesondere in einer Sozialen Marktwirtschaft. Die Öffentlichkeit reagierte auf diese Arbeitslosenzahlen, die es seit mehr als zehn Jahren nicht mehr gegeben hatte, äußerst sensibel.

Die im Dezember 1966 gebildete Große Koalition aus CDU/CSU und SPD, die die etwas glücklose Kanzlerschaft Ludwig Erhards (1963-1966) beendete, reagierte prompt. Der SPD-Wirtschaftsminister Karl Schiller und der CSU-Finanzminister Franz-Josef Strauß verordneten der bundesdeutschen Wirtschaft ein keynesianisches Rezept. Wie bereits im zweiten Kapitel erwähnt, handelte es sich zwar um einen im wesentlichen auf antizyklische Konjunkturpolitik gestützten Torso der Lehre Keynes', aber dennoch hatte diese wirtschaftspolitische Innovation Erfolg und auch Langzeitwirkungen. Vor allem wurden die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um öffentliche Haushalte in konjunkturpolitischer Absicht mit Krediten finanzieren zu können (konjunkturorientierte/antizyklische Defizitpolitik). Diese Enttabuisierung des wirtschaftspolitischen Einsatzes staatlicher Kreditaufnahme kam später auch der Strukturpolitik zugute; ohne Staatsschulden wäre auch die deutsche Einheit nicht zu finanzieren.

Selbstverständlich rief jene Tabuverletzung heftige Kritik hervor – bis heute. Doch bei dauerhaft schwachem Wirtschaftswachstum stellt sich die Frage nach der Vertretbarkeit und gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeit öffentlicher Defizitpolitik anders als in Zeiten außergewöhnlich starken Wachstums. Die aus heutiger Sicht erstaunlich erscheinende Tatsache, daß der bundesdeutsche Wiederaufbau in den 50er Jahren ohne Staatsverschuldung vonstatten gegangen war, erklärt sich aus den zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum überproportional steigenden Steuereinnahmen als auch durch die relativ niedrigen Sozialausgaben während der Aufstiegsphase der Sozialen Marktwirtschaft. Beschäftigungskrisen verändern die Randbedingungen fundamental, und der Zuwachs des Steueraufkommens bleibt aus, während die Sozialtransfers steigen.

Die Implementierung keynesianischer Politik machte eine Grundgesetzänderung erforderlich, um die konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft sowie eine zwingende Koordinierung der Fiskalpolitik der Gebietskörperschaften zu ermöglichen. Das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Stabilitätsgesetz), das am 10. Mai 1967 vom Bundestag beschlossen, am 8. Juni verkündet und am 14. Juni 1967 in Kraft gesetzt wurde, konkretisierte die Instrumente. Das Stabilitätsgesetz hat eine längere Vorgeschichte. In mehreren wissenschaftlichen Gutachten war seit

Herbst 1965 auf die Notwendigkeit einer besseren fiskalpolitischen Konjunktursteuerung hingewiesen worden. Auch das Bundesfinanzministerium hatte schon seit 1964 entsprechende Vorschläge unterbreitet. Das Stabilitätsgesetz schloß somit eine wirtschaftspolitische Diskussion ab, die bereits einige Jahre gelaufen war und im Moment der Wirtschaftskrise handfeste Entscheidungen nahelegte.

Zur Vorgeschichte des Stabilitätsgesetzes läßt sich auch die bereits 1963 erfolgte Installierung des *Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* rechnen. Dieses Beratungsgremium arbeitet im Prinzip unabhängig von der Regierung, obgleich die fünf Mitglieder des Sachverständigenrates auf Vorschlag der Bundesregierung (Bundeswirtschaftsministers) vom Bundespräsidenten berufen werden. Das „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (am 14. August 1963 verabschiedet und mehrmals novelliert) schreibt vor, daß die „Fünf Weisen“, wie der Rat in der Öffentlichkeit genannt wird, in seinen jährlichen Gutachten analysiert, „wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können“. Bei Gefährdung dieser Ziele des *magischen Vierecks* soll der Rat aufzeigen, wie Fehlentwicklungen vermieden bzw. beseitigt werden können. Jenes *magische Viereck* wurde im Stabilitätsgesetz (§ 1) zur verpflichtenden Zielvorgabe für die staatliche Finanzpolitik erhoben. Um die Ziele realisieren zu können, bedurfte es neuer wirtschaftspolitischer Instrumente, die durch das Stabilitätsgesetz verfügbar gemacht wurden. Auf einige Details wird später noch eingegangen. Der ordnungspolitisch wesentliche Schritt, der mit dem Stabilitätsgesetz vollzogen wurde, bestand in der offiziellen Anerkennung der Keyneschen Konjunkturpolitik als nicht nur vereinbar, sondern als notwendig für die Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft. Die Regierung warb für das Gesetz mit dem Argument, es handele sich um den „Übergang von der konventionellen zur aufgeklärten Marktwirtschaft“ (Stabilitätsgesetz, 1970, 12). Die Wirtschaftspresse und die Öffentlichkeit reagierten tendenziell positiv auf die wirtschaftspolitische Reform. Schon im Sommer 1966 hatte die Frankfurter Allgemeine Zeitung (Ausgabe vom 29. Juni 1966) geklagt: „Die Politik des guten Zuredens (gemeint war Ludwig Erhard; d. V.) und der homöopathischen Mittel aus der Bonner Apotheke haben sich als unzureichend erwiesen. Wenn es so nicht weitergehen soll, muß die Bundesregierung nun mit einem Instrumentarium ausgerüstet werden, das ihr in Zukunft eine wirksame Konjunkturpolitik erlaubt.“ Die Süddeutsche Zeitung (Ausgabe vom 12. Mai 1967) kommen-

tierte nach Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes im Bundestag ohne Vorbehalte für die neue wirtschaftspolitische Richtung: „Wenn Befürchtungen aufgetaucht sind, dieses Gesetz sei der Anfang eines staatlichen Dirigismus in der Wirtschaft, dann sollte man im Gegenteil eher um den Bestand der Marktwirtschaft fürchten, wenn diese neuen Möglichkeiten einer Lenkung und Gleichgewichtssteuerung in der Wirtschaft nicht geschaffen worden wären.“

Das Stabilitätsgesetz ist trotz der teils euphorischen Erwartungen, die in seine Wirkungen gesetzt wurden, später nicht mehr angewandt worden. Doch dies heißt nicht, daß der keynesianische Durchbruch der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik Episode geblieben wäre. Der theoretisch fundierte Interventionismus, wie er sich im Stabilitätsgesetz niedergeschlagen hatte, bestimmte das wirtschaftspolitische Denken und Handeln der 70er Jahre und hatte auch in den 80er Jahren nicht völlig ausgedient.

Die Rezession von 1967 nimmt sich nach heutigen Maßstäben als recht harmlos aus, und sie erwies sich auch nicht als hartnäckig. Mit zwei Konjunkturprogrammen in Höhe von insgesamt 7,8 Mrd. DM wurde eine Investitionsbelebung erreicht, deren multiplikativen Effekte ausreichten, um einen Aufschwung einzuleiten. Der Wirtschaftspolitik kam danach auch die außenwirtschaftliche Entwicklung zugute. Der Außenbeitrag, d. h. die Differenz aus Exporten und Importen stieg von 7,4 Mrd. DM im Jahr 1966 auf 17,3 Mrd. im Krisenjahr 1967 und erhöhte sich 1968 nochmals auf 19,8 Mrd. DM. Als Anteil am Bruttosozialprodukt waren das 1,5 % (1966), 3,5 % (1967) und 3,7 % (1968). Mit dem Aufschwung sank auch die Arbeitslosigkeit wieder rasch ab. 1967 hatte die Arbeitslosenquote 2,1 % betragen. 1968 war sie auf 1,5 % (323 500 Arbeitslose) gesunken und 1969 unterschritt sie wieder die 1 %-Marke.

Die Verteilungssituation hatte sich während der raschen konjunkturellen Belebung jedoch brisant verzerrt. Die Gewerkschaften hatten angesichts der prekären Arbeitsmarktlage längerfristig laufende Tarifverträge abgeschlossen. Mit dem Aufschwung schossen die Gewinne nach oben, aber die Tariflöhne waren fixiert. Im Herbst 1968 kam es deshalb zu den *Septemberstreiks* – Spontanstreiks ohne gewerkschaftliche Streikunterstützung.

Das Stabilitätsgesetz ist wie erwähnt praktisch von den 70er Jahren an nicht mehr angewandt worden. Doch es symbolisiert den Durchbruch der interventionistischen Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik. Dies macht auch verständlich, warum in jüngster Vergangenheit wieder auf das Stabilitätsgesetz Bezug genommen wird, wenn es um eine Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen der Wirtschaftspolitik zugunsten einer „ökologisch-sozialen“ Marktwirtschaft geht (Stratmann-Mertens, 1991).

3.2 Das sozial-liberale Jahrzehnt

Die Rezession 1967, die wirtschaftspolitische Reform und der lehrbuchmäßig eingeleitete Konjunkturaufschwung verliefen in einer Zeit, in der sich ein weitreichender Wandel in der politischen Entwicklung abzuzeichnen begann. Der allgemeine Stimmungsumschwung artikulierte sich am auffälligsten in den Protestbewegungen. Vor allem die als *68er-Bewegung* in die Geschichte eingegangenen Studentenproteste, die in den Osterunruhen 1968 nach dem Attentat auf den Wortführer kritischer Studenten, Rudi Dutschke, einen Höhepunkt erreichten, waren Indikator und Stimulans des breiteren Bewußtseinswandels in der Bevölkerung.

Der Wandel schlug sich in der Bundestagswahl vom 28. September 1969 in deutlichem Stimmenzuwachs für die SPD nieder. Sie hatte vor allem dank ihres eloquenten Bundeswirtschaftsministers Karl Schiller einen wirtschaftspolitischen Kompetenzbonus erhalten, und ihr Kanzlerkandidat Willy Brandt gehörte – als Regierender Bürgermeister in Berlin – zu den populärsten Politikern. Die Große Koalition wurde mit der Wahl Brandts zum Bundeskanzler (21./22.10.1969) von der sozial-liberalen Koalition abgelöst. Es begann eine – wenn auch kurze – Reformperiode. Die neue Regierung schaffte den zukunftsweisenden außenpolitischen Durchbruch in der Ostpolitik. Die innenpolitischen Erwartungen richteten sich auf sozialen Fortschritt, Ausweitung der Mitbestimmung, mehr Bildungschancen, insbesondere für Frauen, Arbeiterkinder und wirtschaftlich schwächere Schichten, auf mehr Demokratie und mehr Liberalität in allen Lebensbereichen. Manche Hoffnungen wurden erfüllt, andere enttäuscht.

Die Dynamik, mit der das sozial-liberale Jahrzehnt begonnen hatte, hielt nicht an. Der Widerstand der CDU/CSU-Opposition gegen die Ostverträge kostete Kraft. Etliche Vorhaben scheiterten im Bundesrat, in dem die CDU/CSU über die Mehrheit verfügte. Auch das Bundesverfassungsgericht setzte der Reformpolitik später Grenzen. Nach der Enttarnung des „Kanzleramtsspiens“ Guillaume trat Brandt 1974 zurück und Finanzminister Helmut Schmidt wurde sein Nachfolger. Der Wechsel von Brandt zu Schmidt, vom Visionär zum Pragmatiker, bedeutete zwar eher eine Akzentverschiebung denn einen Kurswechsel, aber sie wirkte demotivierend. Die Koalition blieb auch nicht ohne interne Konflikte. Vor allem gingen die Vorstellungen über die angestrebte Mitbestimmungsregelung erheblich auseinander, so daß die Einführung der (fast-)paritätischen Mitbestimmung in Großunternehmen erst im März 1976 im Bundestag beschlossen werden konnte. Es kam zu keiner vollen Parität, sondern die Anteilseigner behielten im Konfliktfall die Mehrheit im Aufsichtsrat.

Die entscheidenden Schwierigkeiten bereitete jedoch die wirtschaftliche Entwicklung. Sie setzte den sozialpolitischen Reformen, die mit der Flexibilisierung der Altersgrenze, Leistungsverbesserungen in der Krankenversicherung, Reformen beim Kindergeld, Verbesserungen des Mieterschutzes, der Ausbildungsförderung für Schüler und Studenten und vor allem der Rentenreform von 1972, die deutliche Rentenerhöhungen brachte, finanzielle Grenzen. An wirtschaftspolitischen, speziell finanzpolitischen Gegensätzen ging die sozial-liberale Koalition dann im Herbst 1982 auch zu Bruch. Doch betrachten wir die Wirtschaftsentwicklung der 70er Jahre etwas genauer.

a) Inflationsprobleme und Beschäftigungskrise

Der Aufschwung 1968/69 war brillant verlaufen, aber mit dem gravierenden Schönheitsfehler verzerrter Verteilungsrelationen. Die gestörte *soziale Symmetrie* hatte die Septemberstreiks provoziert. Der damit signalisierte Nachholbedarf bei den Löhnen fiel nun in eine Phase, in der sich die Inflation weltweit beschleunigte. Sie schwappte von draußen über die Grenzen der Bundesrepublik. Die festen Wechselkurse, die damals noch bestanden, behinderten die Abwehr des Inflationsimports. Die 1970 heißgelaufene Konjunktur tat ein übriges. Das bundesdeutsche Preisniveau begann zu steigen. Die Deutsche Bundesbank gab Alarm. Für 1970 konstatierte sie den Übergang „von der Nachfrage- zur Kosteninflation“ und stellte im folgenden Jahr eine „anhaltende Geldwertverschlechterung“ fest. Die Inflation beschleunigte sich und erreichte 1974 die 7 %-Marke. Der Preisindex der Lebenshaltung war zwischen 1970 und 1974 von 100 auf 127 gestiegen, also ein Geldentwertverlust von mehr als einem Viertel. Verglichen mit anderen Industrieländern stand die Bundesrepublik zwar recht günstig dar, aber das Ziel der Geldwertstabilität war doch eindeutig verletzt. Von 1975 an gelang es, die Inflation wieder zu drücken, bis sie 1978 mit nur noch 2,7 % Preisniveausteigerung den Tiefstwert der 70er Jahre erreichte.

Die Geldentwertung stellte jedoch nur ein, nicht einmal das drückendste Problem der 70er Jahre dar. Die Ölpreissteigerung im Herbst 1973 hatte die zweite Weltwirtschaftskrise des Jahrhunderts ausgelöst. Der Schock saß tief. Würde überhaupt noch der Mineralölbedarf gedeckt werden können? Vorsichtshalber wurden Anfang 1974 von der Bundesregierung Sonntagsfahrverbote verfügt. Gähnend leere Autobahnen schienen das Ende des Automobilzeitalters anzukündigen. Die Kraftfahrzeugnachfrage brach ein. Die Ängste waren jedoch unberechtigt. Das Öl floß weiter, nur mußte es teurer bezahlt werden.

Die internationale Umverteilung der Kaufkraft von den Ölimport- zu den Ölexportstaaten riß riesige Löcher in die Leistungsbilanzen der auf Rohölimporte angewiesenen Volkswirtschaften. Der abrupte Anstieg des Energiepreises löste Strukturprobleme aus; das weltwirtschaftliche Wachstum sank.

Die internationale Wachstumskrise griff auf die Bundesrepublik mit einjähriger Verzögerung über. 1974 milderten binnenwirtschaftliche Expansionsprogramme und ein ruckartiger Anstieg des Exportüberschusses auf 43,4 Mrd. DM (Außenbeitrag 4,4 % BSP) die Wachstums- und Beschäftigungsverluste. Das Wachstum stagnierte 1974 bei 0,3 %, und die Arbeitslosenquote erreichte 2,5 % (582.500 Arbeitslose). Im folgenden Jahr 1975 schlug dann die Weltkrise voll auf den bundesdeutschen Binnenmarkt durch: das Bruttosozialprodukt ging voll ins Minus (– 1,2 %); die Arbeitslosenquote schnellte auf 4,6 % hoch, und die absolute Zahl der Arbeitslosen geriet mit 1,0742 Mio. in eine bis dahin nicht mehr für möglich gehaltene Größenordnung. Drei Ziele des magischen Vierecks wurden also eklatant verfehlt: hohe Beschäftigung, Preisniveaustabilität und das Wachstumsziel.

Die Finanzpolitik bemühte sich redlich und mit einigem Erfolg, Beschäftigung und Wachstum wiederzubeleben. Doch sie fand keine Unterstützung bei der Bundesbank. Die Zentralbank hatte sich voll auf Geldwert-sicherung eingestellt. 1973 hatte sie unter dem Eindruck der Inflationsbeschleunigung die beschriebene theoretische und politische Wende weg von keynesianischen Vorstellungen hin zum Monetarismus vollzogen. An die Stelle der gesamtwirtschaftlich ausgewogenen Liquiditätsversorgung der Wirtschaft trat die enge Orientierung der Geldpolitik am Geldmengenwachstum, das sie unbedingt begrenzen wollte. Auch von wissenschaftlicher Seite fand die Finanzpolitik wenig Lob. Der Sachverständigenrat nahm sie von rechts unter Beschuß, und von links kritisierte die seit 1975 aktive *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihrem jährlichen *Memorandum* sowohl den Regierungskurs als auch die Auffassungen des Sachverständigenrates.

Die wissenschaftlichen Ökonomen waren sich weder über die eigentlichen Krisenursachen noch über die probaten Mittel einig. Betrachtet man die empirische Entwicklung (Wachstum und Beschäftigung) in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, so läßt sich aus heutiger Sicht sagen, daß die sozial-liberale Fiskalpolitik gar nicht so schlecht gewesen ist, wie ihre Kritiker meinten.

b) Beschäftigungsprogramme: Erfolge werden teurer

Nach dem Krisenjahr 1975, in dem das schon 1974 virulente *Paniksparen* der bundesdeutschen Haushalte anhielt und die binnenwirtschaftliche Konsumnachfrage erheblich dämpfte, wurde die Arbeitslosenquote langsam wieder gedrückt. Bis 1979 sank sie auf 3,8 % (876.100 Arbeitslose); dies ist der niedrigste Wert seit 1975 bis heute! Noch deutlicher als an der wieder sinkenden Arbeitslosenquote läßt sich der Erfolg der fiskalpolitisch stimulierten Expansion nach 1976 an dem Anstieg der Gesamtbeschäftigung und der Wachstumsziffern ablesen (vgl. Tabelle).

Die Wachstums- und Beschäftigungspolitik der sozial-liberalen Koalition hatte ihren Preis: die Verschuldung der öffentlichen Hände wuchs rapide an. Bis Ende der 70er Jahre stieg die Gesamtverschuldung der Staatshaushalte der BRD auf 414,8 Mrd. DM (1979): zu Beginn der Krise 1974 hatte sie erst 163,3 Mrd. DM betragen.

Jahr	Arbeitslosenquote (1)	reale Wachstumsrate (BSP) (2)	Erwerbstätige (Mio) (3)	abhängige Beschäftigte (Mio) (4)
1970	0,7	4,0	26,169	21,747
1971	0,8	2,1	26,272	22,105
1972	1,1	3,5	26,345	22,311
1973	1,2	4,0	26,649	22,711
1974	2,5	0,3	26,302	22,509
1975	4,6	- 1,2	25,585	21,942
1976	4,5	6,1	25,442	21,980
1977	4,3	3,0	25,475	22,153
1978	4,1	3,6	25,689	22,431
1979	3,6	3,9	26,120	22,940
1980	3,6	1,6	26,528	23,366
1981	5,1	- 0,4	26,498	23,372
1982	7,2	- 1,0	26,193	23,107
1983	8,8	1,6	25,809	22,755

Quelle: Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates, Bundestagsdrucksache 12/1618, Bonn 1991 (1,3,4); Statistisches Bundesamt, Hrsg., Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1984, Stuttgart/Mainz 1984 (2)

Als 1979 eine zweite Runde von Ölpreiserhöhungen vom Kartell der ölexportierenden Staaten (OPEC) eingeläutet wurde, traf sie auf eine noch immer angeschlagene Weltwirtschaft. Das Wachstum brach erneut ein. Die Bundesrepublik wurde dieses Mal sehr viel schneller und heftiger auf der außenwirtschaftlichen Flanke getroffen. Die Leistungsbilanz geriet 1979 mit

5,41 Mrd. DM ins Defizit. Die Entwicklung wurde als Trend interpretiert, als im folgenden Jahr 1980 der Fehlbetrag in der Leistungsbilanz gar auf 13,82 Mrd. DM stieg. Es wurde auch von Experten nicht erkannt, daß es sich um eine vorübergehende Außenwirtschaftsschwäche handelte; 1981 betrug das Defizit nur noch 3,55 Mrd. DM, und von 1982 an lag die Leistungsbilanz wieder auf der alten Trendlinie steigender Überschüsse.

Die sozial-liberale Koalition war jedoch schon fast am Ende. Trotz der klaren Mehrheit, die die Koalition in der Bundestagswahl vom 5. Oktober 1980 erzielte, gingen die Koalitionspartner mehr und mehr auf Distanz. Die FDP hatte bei den Wahlen erhebliche Stimmengewinne erreicht, konnte also recht selbstsicher auftreten. Vor allem die tonangebende wirtschaftsliberalistische Mehrheit der FDP-Bundestagsfraktion sperrte sich mehr und mehr gegen weitere Beschäftigungsprogramme. Die Alternativen zur Defizitfinanzierung waren Steuererhöhungen oder eine weitere Verschärfung der bereits begonnenen Einsparungspolitik. Gegen Steuererhöhungen rebellierte der Wirtschaftsliberalismus in der FDP; weitere Einsparungen, die nicht zuletzt die Sozialleistungen betrafen, wollte die SPD nicht mehr mitmachen. Im September 1982 verließ die FDP die Koalition. Die dreizehn Jahre sozial-liberaler Politik waren vorüber. Die „Wende“ stand an.

4. Die konservativ-liberale Wende

Die neue CDU/CSU-FDP-Regierung unter Bundeskanzler Kohl, der am 1. Oktober 1982 durch ein konstruktives Mißtrauensvotum ins Amt kam, wollte durch eine wirtschaftspolitische Wende Wachstum und Vollbeschäftigung zurückbringen. Bundespräsident Carstens setzte in umstrittener Anwendung des Art. 68 GG für den 8. März 1983 vorzeitige Neuwahlen fest, in denen die neue Koalition 55 % der Zweitstimmen erreichte.

4.1 Enttäuschender Anfang

Im Wahlkampf war recht vollmundig versprochen worden, daß die Arbeitslosigkeit schon in 6 bis 12 Monaten um gut eine halbe Million sinken, die Vollbeschäftigung dann nicht mehr allzu lange auf sich warten lassen würde. Es kam jedoch ganz anders. Die Arbeitslosenquote stieg noch drei weitere Jahre an und erreichte 1985 den Spitzenwert von 8,9 %. Auch danach ging die Arbeitslosenzahl nur sehr langsam zurück; die Zwei-Millionen-Grenze wurde in Westdeutschland erst 1990 unterschritten, als sich schon die Effekte der deutschen Einigung bemerkbar machten.

Beim Wachstum sah es ein wenig besser aus. 1983 war der Einbruch von 1981/82 überwunden, und es gab wieder positive Wachstumsraten. Sie

blieben aber vergleichsweise niedrig. Im Jahresdurchschnitt 1983 bis 1989 ergab sich eine Wachstumsrate von 2,6 %. Dennoch reichte das Wachstum aus, um von 1984 an die Zahl der Erwerbstätigen wieder steigen zu lassen: von 1983 bis 1989 nahm sie um 1,005 Millionen zu. Auch die Investitionskonjunktur blieb hinter den Erwartungen zurück; die Ausrüstungsinvestitionen verliefen mit starken Schwankungen, und die Bauinvestitionen zeigten erst am Ende des Jahrzehnts eine deutliche Zunahme.

Die enttäuschende Wirtschaftsentwicklung während der ersten Jahre der neuen konservativ-liberalen Koalition wurde als Folge der *Erblast* aus der sozial-liberalen Ära zu entschuldigen versucht, und das höhere Wachstum sowie die höhere Beschäftigung während jener nun in Mißkredit gebrachten Periode extensiven Einsatzes der Fiskalpolitik galten als „künstlich“, gar als Strohfeuer. Bei einigen erklärten Zielsetzungen hatte die Wendepolitik aber Erfolg, nämlich bei der Verlangsamung des Wachstums der Staatsverschuldung im Sinn der propagierten Konsolidierung, der starken Verbesserung der Gewinnposition sowie den versprochenen Entlastungen bei der Einkommensteuer. Um die Steuerausfälle, die durch die Senkung der Einkommensteuersätze von 1986-88 eintraten (ca. 50 Mrd.) zu kompensieren, wurden Verbrauchssteuern erhöht. Weiterhin erfolgten erhebliche Kürzungen bei verschiedenen Sozialausgaben. Der ebenfalls angestrebte Abbau von Subventionen blieb hingegen schon in den Anfängen stecken. Insgesamt bewirkten jene steuer- und ausgabepolitischen Maßnahmen eine veränderte Verteilung der Einkommen zugunsten der oberen Schichten und insbesondere der Besitzeinkommen. Infolge der während der 80er Jahre hinter den Gewinnsteigerungen zurückbleibenden Arbeitseinkommen sank die Lohnquote. Zwischen 1980 und 1986 fielen sogar die Reallöhne, da die Lohnerhöhungen unter der Inflationsrate blieben.

Die skizzierten Entwicklungslinien entsprechen dem wirtschaftspolitischen Konzept der CDU. Die Ausgangsthese der Regierung beruhte auf der Vorstellung, daß die sozial-liberale Politik die Wirtschaft überbelastet hätte. Es wären zu viele staatliche Eingriffe erfolgt, die Marktwirtschaft hätte Verkrustungen erfahren und das Vertrauen der Investoren in die Wirtschaftspolitik wäre schwer erschüttert worden. Daher gälte es, die Staatsfinanzen wieder in Ordnung zu bringen, die als überflüssig zu betrachtenden Sozialausgaben zu kürzen und dem Anspruchsdenken entgegenzuwirken. Die Investoren müßten mehr Spielräume für ihre Vorhaben erhalten, d. h. die Gewinnposition müßte verbessert, Reglementierungen abgebaut und generell wieder mehr Marktfreiheit geschaffen werden. Insgesamt würde sich dann eine deutliche Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ergeben,

und damit ließen sich dann auch noch bessere Ergebnisse am Weltmarkt erzielen.

Zum Hintergrund der wirtschaftspolitischen Neuorientierung gehört auch die Diskussion über die sogenannte *Eurosklerose*, die seit Ende der 70er Jahre durch die Medien geisterte und fast hysterisch übersteigerte Ängste vor einem technologischen Zurückbleiben hinter den USA und vor allem Japan hervorgerufen hatte. Um solchen Gefahren zu begegnen, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, die Investitionskraft und Innovationsfähigkeit zu fördern. Auch die Wiederbelebung der europäischen Integrationspolitik, die Mitte der 80er Jahre in Gang kam und zur weiteren Binnenmarktliberalisierung führt, erhielt wesentliche Schubkraft durch jene vermeintliche oder tatsächliche Bedrohung der europäischen Industrie.

Die beiden Leitbegriffe der Wirtschaftspolitik der 80er Jahre sind *Angebotspolitik* und *Deregulierung*. Im zweiten Teil wurden die Charakteristika dieser Wirtschaftsauffassung bereits grundsätzlich beschrieben, so daß hier einige Ergänzungen genügen. Angebotspolitik zielt in der Bundesrepublik auf die Begünstigung der Investitionen durch steuerliche Entlastungen der oberen und speziell der Gewinneinkommen sowie industrie- und technologiepolitische Maßnahmen zugunsten innovativer Vorhaben. Kostenentlastungen bzw. Abwehr von Kostensteigerungen gehören zur Logik dieses Ansatzes. In diesem Sinn äußerten sich auch Regierungspolitiker recht massiv gegen gewerkschaftliche Forderungen. Verständlicherweise führte das zu erheblichen Spannungen zwischen Gewerkschaften und Regierung.

Deregulierung – gelegentlich auch als *Entstaatlichung* bezeichnet – umfaßt einen nicht genau umrissenen Katalog von Maßnahmen, die „mehr Marktwirtschaft“ herbeiführen sollen. Unter anderem zählen hierzu Privatisierung von öffentlichen Leistungen und Unternehmen. Ohne Zweifel gehörten aber dazu auch vorrangig Subventionskürzungen, zumindest bei den eindeutigen Erhaltungssubventionen (im Unterschied zu strukturellen Anpassungshilfen). Wie erwähnt hatte die konservativ-liberale Politik auf diesem Gebiet keinen Erfolg.

4.2 Der Export erreicht Rekordwerte

Die außenwirtschaftliche Entwicklung der 80er Jahre verschaffte der bundesdeutschen Industrie wieder Rekordwerte bei den Exporten. Nach dem Einbruch 1980/81 erzielte die Bundesrepublik seit 1981 wieder Ausfuhrüberschüsse. Sie stiegen von 15,3 Mrd. DM 1981 auf 148 Mrd. DM 1990. Daraus resultierte ein außerordentlich starker Expansionseffekt; daß er dennoch nicht ausreichte, um die Arbeitslosigkeit massiv zu reduzieren bzw.

höhere Wachstumsraten zu stimulieren, lag an der relativ schwachen binnenwirtschaftlichen Nachfrage.

Die bundesdeutschen Exportüberschüsse bedeuteten selbstverständlich, daß das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, wie es im magischen Viereck enthalten ist, verletzt wurde. Die Handelspartner der BRD sahen die bundesdeutschen Exporterfolge daher auch mit erheblichem Unmut. Ursachen für diese Exportsteigerungen lagen sowohl im außenwirtschaftlichen als auch im inländischen Bereich. Außenwirtschaftlich wirkten Dollaraufwertung (bis 1985) und der die US-Haushaltsdefizite begleitende Nachfragesog des US-Marktes stimulierend auf die Weltwirtschaft. Von der binnenwirtschaftlichen Seite begünstigten die Angebotspolitik und die geringen Lohnsteigerungen die Exportfähigkeit der Bundesrepublik, und infolge der schwachen Binnenkonjunktur blieb das Wachstum der Importe weit hinter dem der Exporte zurück.

Die geographische Ausrichtung der bundesdeutschen Exporte hat sich über die vergangenen zehn bis fünfzehn Jahre erheblich umstrukturiert. Überproportional wuchs der Außenhandel mit den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, während der Handel mit Drittländern anteilig zurückging. Dieser Trend dürfte sich mit der vollständigen Liberalisierung des europäischen Binnenmarktes von 1993 an fortsetzen.

4.3 Das Schuldenproblem

Die Staatsverschuldung stellte bei Regierungsübernahme für das konservativ-liberale Bündnis einen Hauptkritikpunkt an der vorhergehenden Koalition dar. Welche starken Emotionen die Staatsverschuldung in der Öffentlichkeit hervorgerufen hatte, läßt sich unter anderem auch daran erkennen, daß die Deutsche Bischofskonferenz zu Ende der 70er Jahre heftig über die Kreditaufnahme der sozial-liberalen Regierung geklagt hatte. Vergleicht man die Entwicklung der Bundesschuld – nur auf diese hat ja die Bundesregierung Einfluß – während der sozial-liberalen und der konservativ-liberalen Regierung, so ergeben sich recht unterschiedliche Relationen, je nachdem welche Vergleichszeiträume gewählt werden (vgl. Tabelle). Von 1969 bis 1982 stieg die Bundesschuld um 254,8 Mrd. DM. Dies bedeutet im Jahresdurchschnitt eine Zunahme um 19,6 Mrd. DM. Das Wachstum der Bundesschuld verteilte sich jedoch nicht gleichmäßig über die 13 Jahre, sondern von 1975 an trat infolge der massiven Beschäftigungsprogramme nach Beginn der Weltwirtschaftskrise ein beschleunigtes Wachstum der Kreditaufnahme ein. Von 1974 bis 1982 stieg die Bundesschuld um 231,5 Mrd. DM, was einen Zuwachs von 28,94 Mrd. DM pro Jahr bedeutet.

Jahr	Schuldenbestand des Bundes	Zuwachs	Zuwachs im Jahresdurchschnitt
1969	54,244	1969/82: 254,82	1969/82: 19,60
1974	77,529	1974/82: 231,535	1969/82: 28,94
1982	309,064	1982/89: 181,477	1982/89: 25,92
1989	490,541		
1990	542,189		
1991 (Juni)	571,219		

Quelle: Sachverständigenrat, Gutachten 1991/92, S. 343 (Tab.42*); Monatsberichte der deutschen Bundesbank, Nov. 1991, S. 66*

Seit dem Regierungswechsel 1982 bis 1989 lag der durchschnittliche Jahreszuwachs der Bundesschuld bei 25,92 Mrd. DM, also knapp 3 Mrd. DM unter den Werten der zweiten sozial-liberalen Phase. Gegenüber den acht Jahren 1975-1982 wurde der jährliche Schuldenzuwachs um etwa 10 % reduziert. Offenkundig gelang es auch der Angebots- und Deregulierungspolitik nicht, Defizite zu vermeiden und eine wirkliche Konsolidierung, d. h. einen Schuldenabbau, herbeizuführen.

Mit der Finanzierung der durch die deutsche Einheit entstandenen Aufgaben wird sich die Staatsschuld notgedrungen wieder beschleunigt erhöhen. Im September 1991 betrug die Bundesschuld 571,7 Mrd. DM und die gesamte Staatsverschuldung einschließlich der Sondervermögen bzw. Sonderfonds lag im Juni 1991 bei über 1,1 Billionen DM. Eine Trendwende des Staatsschuldenwachstums läßt sich erst erreichen, wenn die ostdeutsche Wirtschaft den mit der Währungs- und Wirtschaftsunion abrupt herbeigeführten industriellen Zusammenbruch überwunden hat und hohe Wachstumsraten erreicht.

Die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik der 80er Jahre wird erst aus späterer Distanz eine angemessene historische Beurteilung erfahren können. Ob es sich um eine letztlich erfolgreiche Regeneration kapitalistisch-marktwirtschaftlicher Dynamik handelte oder ob überwiegend die sozialen Einbußen, die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit, in deren Folge sich ein Anstieg der sozialen Armut in der BRD bis auf etwa sechs Mio. Menschen vollzog, das Bild bestimmen wird, läßt sich noch nicht definitiv sagen. Je-

doch erscheint schon heute absehbar, daß als ein sozialgeschichtlich herausragender Fortschritt jenes Jahrzehnts der erfolgreiche Kampf der Industriegewerkschaft Metall um die Arbeitszeitverkürzung gelten wird.

5. Das vereinigte Deutschland: Gelingt ein zweites „Wirtschaftswunder“?

Im Februar 1990 bot Bundeskanzler Kohl der damaligen DDR-Regierung unter Ministerpräsident Modrow an, möglichst rasch eine Wirtschafts- und Währungsunion zwischen den beiden deutschen Staaten herzustellen. Von wissenschaftlicher Seite meldeten sich überwiegend skeptische Stimmen gegen eine allzu rasche und abrupte Öffnung der DDR für die Weltmarktkonkurrenz, da dies unweigerlich zu einem Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie und Landwirtschaft führen würde. Die westdeutsche Bundesregierung setzte sich über solche Bedenken mit politischen Argumenten hinweg. Am 1. Juli 1990 wurde die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion in Gesamtdeutschland hergestellt.

Über das Umtauschverhältnis der alten DDR-Mark in westdeutsche DM hatte es ebenfalls erhebliche Auffassungsunterschiede gegeben. Grundsätzlich erfolgte die Umstellung der Guthaben im Verhältnis 2:1, wobei bestimmte nach Alter gestaffelte Grundbeträge 1:1 umgetauscht wurden. Im Durchschnitt ergab sich schließlich ein Umtauschverhältnis von etwa 1,44:1.

Die wissenschaftlichen Prognosen bestätigten sich sehr rasch: die ostdeutsche Industrieproduktion sank rapide, so daß 1991 die industrielle Leistung nur noch ein Drittel (!) derjenigen von 1989 betrug. Unterstellt, daß von 1992 an die ostdeutsche Industrie von dem niedrigen Ausgangsniveau aus wieder zu wachsen beginnt, so würde bei einer jährlichen Wachstumsrate von 10% – was nicht wenig wäre – der Stand von 1989 nach etwa elf Jahren, also im Jahr 2003 wieder erreicht sein. Da das wirtschaftliche Wachstum auf einem zu Westdeutschland vergleichbaren Produktivitätsniveau erfolgt bzw. erfolgen muß, genügt das Wachstum selbstverständlich nicht, um zur Vollbeschäftigung zurückzuführen.

Die unmittelbar nach der Währungsunion eintretende rapide Verschlechterung der ostdeutschen Wirtschaftslage hatte die Volkskammer im August 1990 veranlaßt, der Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 23 GG beizutreten. Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten und damit das staatliche Ende der DDR wurde am 3. Oktober 1990 vollzogen. Damit galt in Ostdeutschland auch das gesamte bundesdeutsche Recht. Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Gebot, auf die *Einheitlichkeit der Lebensver-*

hältnisse im gesamten Bundesgebiet hinzuwirken, besteht seit dem 3. Oktober 1990 die Pflicht, den ostdeutschen Ländern alle erforderliche Hilfe zuteil werden zu lassen, um jenes Gebot zu erfüllen. Gemessen an den erheblichen Transferleistungen, die der Staat zugunsten der neuen Bundesländer – aus Steuern und Krediten – erbringt, erscheinen die Aussichten für die Regeneration der ostdeutschen Wirtschaft recht gut. Staatliche Investitionen beschränken sich momentan jedoch weitgehend auf den Infrastrukturbereich. Die Möglichkeit, die Treuhandanstalt über den Privatisierungsauftrag hinaus als staatliche Holding industrie- und strukturpolitisch zu nutzen, wurde bisher verworfen. Die staatliche Förderung von Unternehmensinvestitionen beschränkt sich auf Subventionsmaßnahmen. Allerdings summieren sich die Investitionszulagen (u.U. bis 53 % der Investitionssummen) und die zusätzlichen Vergünstigungen zu Größenordnungen, wie sie noch nie zuvor in der BRD für die Begünstigung privater Investoren erreicht worden waren. Dennoch blieb die Privatinvestition deutlich hinter den Erwartungen und Versprechungen zurück. Auch wenn die aktuelle Beschäftigungsmisere in Ostdeutschland *übermäßigen* Pessimismus provozieren mag, so bestätigt das Gesamtbild doch eine eher ungünstige Zukunftsperspektive (vgl. Priebe/Hickel, 1991). Der Niedergang nach dem 1. Juli 1990 war zu gewaltig, als daß sich in einer akzeptablen Zeitspanne eine Regeneration ohne massive staatliche Investitionstätigkeit auch oberhalb der infrastrukturellen Ebene erreichen lassen wird. Es ist dabei auch zu bedenken, daß die Währungsreform 1948 das industrielle Anlagekapital Westdeutschlands quasi aufgewertet hatte, während die Währungsunion 1990 für Ostdeutschland den entgegengesetzten Effekt hatte.

Infrastruktur und industrielle Suprastruktur stehen im Verhältnis von Wurzel zu Stamm. Daher war es unabweisbar, hohe Infrastrukturinvestitionen in Gang zu bringen, aber Früchte werden nicht auf der Wurzel, sondern nur auf dem Stamm, besser: seinen Ästen wachsen. Ein reiner Infrastruktur-Boom signalisiert nur, daß staatliches Geld für notwendige Projekte ausgegeben wird, aber noch keinen eigentlichen Wirtschaftsaufschwung. Wenn kein kräftiger Stamm wächst, wird auch die Ernte dürftig bleiben. Es kommt also darauf an, die ostdeutsche Industrie zu beleben und wettbewerbsfähige Strukturen zu schaffen. Der bisher eingeschlagene Weg, die ehemaligen Staatsbetriebe forciert zu privatisieren und Sanierungsmaßnahmen potentiellen Erwerbern zu überlassen, scheint verfehlt. Denn verkaufen lassen sich fast nur die sogenannten Filetstücke; die schlechteren Risiken bleiben doch beim Staat hängen.

Eine durchdachte Industriepolitik zeichnete sich bis 1992 nicht ab. Zudem steht die Privatisierungspolitik im krassen Gegensatz zu zwei ideellen

Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft: Wettbewerbsförderung bzw. Verhinderung von Konzentration und breitestmögliche Vermögensstreuung. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß sich die sozialökonomischen Folgen der Vereinigung ohne ordnungspolitische Reformen bewältigen lassen.

IV. Kapitel: Überblick zur sozialökonomischen Ordnung der Bundesrepublik

Der folgende Überblick konzentriert sich auf die wichtigsten Strukturen und Institutionen der sozialökonomischen Ordnung. Dabei sollen Besonderheiten hervorgehoben werden, die die bundesdeutsche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung von anderen kapitalistischen Marktwirtschaften unterscheiden.

1. Grundgesetz und sozialökonomische Ordnung

Im scharfen Gegensatz zu autoritären, gar totalitären Systemen, in denen die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einer starren Rechtsdoktrin mit enger ideologischer Fixierung unterworfen ist, legt das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 wie erwähnt keine bestimmte Wirtschaftsordnung fest, sondern überläßt die ordnungspolitische Entwicklung dem demokratischen Kräftespiel des Parlamentarismus. Die Verfassung zieht zwar Grenzen für die ordnungspolitische Gestaltung und gebietet darüber hinaus, bestimmte unmittelbar wirtschaftsordnungsrelevante Rechte zu gewährleisten, aber daraus läßt sich noch keine grundsätzliche Entscheidung für eine *bestimmte* Wirtschaftsordnung ableiten.

In allen Streitfällen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Handelns bzw. Nicht-Handelns von Gesetzgebung und Exekutive hat das Bundesverfassungsgericht die letzte Entscheidungskompetenz. Die Frage, ob und gegebenenfalls welche Wirtschaftsordnung aus dem Grundgesetz herleitbar ist, wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur zwar unterschiedlich beantwortet, aber das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Urteilen von 1954 (Investitionshilfegesetz) und 1979 (Mitbestimmungsgesetz) recht eindeutige Feststellungen zur *wirtschaftspolitischen Neutralität* des Grundgesetzes getroffen. In der Urteilsbegründung der Entscheidung vom 20. Juli 1954 über die Verfassungsmäßigkeit des Investitionshilfegesetzes (BVerfGE 4, 7, 17 f.) heißt es u.a.:

„Das Grundgesetz garantiert weder die wirtschaftspolitische Neutralität der Regierungs- und Gesetzgebungsgewalt noch eine nur mit marktkonfor-

men Mitteln zu steuernde 'soziale Marktwirtschaft'. Die 'wirtschaftspolitische Neutralität' des Grundgesetzes besteht lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat. Dies ermöglicht dem Gesetzgeber, die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet. Die gegenwärtige Wirtschaftsordnung ist zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche Ordnung, keineswegs aber die allein mögliche.“

Aus dem Katalog der Grundrechte (Art. 1-19 GG) sind folgende Bestimmungen für jede im Rahmen der Verfassung realisierte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung besonders wichtig: die Wahrung der Menschenwürde (Art. 1, I GG), das Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit (Art. 2, I GG), die Koalitionsfreiheit unter explizitem Einschluß der Vereinigung „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ sowie des Rechts, für jenen Zweck Arbeitskämpfe zu führen, also das Streikrecht (Art. 9, I und III GG). Das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) können zwar aufgrund von Gesetzen eingeschränkt bzw. geregelt werden, aber es gilt auch hierbei die generelle Bestimmung der Art. 19, II GG, daß ein Grundrecht in „keinem Fall... in seinem Wesensgehalt angetastet werden“ darf.

Die zentrale sozialökonomische Kategorie, das Eigentum, erhielt im Grundgesetz insofern eine eindeutige Grundlage, als Art. 14, I GG sich klar für das Eigentumsrecht ausspricht: „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.“ Zugleich wird jedoch an das Eigentum die Verpflichtung geknüpft, daß es dem „Wohle der Allgemeinheit“ – Sozialbindung des Eigentums – dienen soll (Art. 14, II GG). Prinzipiell ist Enteignung zum „Wohle der Allgemeinheit“ auf gesetzlicher Grundlage und bei Entschädigung möglich. Über diese Enteignungsmöglichkeiten hinaus sieht Art. 15 GG vor, daß „Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel“ zum „Zweck der Vergesellschaftung“ – bei Entschädigung – „in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden“ können.

Die Grundrechtsartikel lassen sich aus der Perspektive jener Bestimmungen weiter deuten, die die Bundesrepublik Deutschland als „demokratischen und sozialen Rechtsstaat“ (Art. 20, I, GG) qualifizieren und die „verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern“ auf die Grundsätze des „republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ im Sinn des Grundgesetzes festlegen (Art. 28, I GG).

Das Neutralitätsgebot des Grundgesetzes gegenüber der Wirtschaftsordnung kann wegen der erwähnten zwingenden Vorschriften über die Ge-

währleistung der Grundrechte sowie wegen des Sozialstaatsgebotes nicht dahingehend verstanden werden, als bestünde überhaupt keine Staatsverantwortung für die sozialökonomische Realität. Vielmehr ergibt sich aus dem Sozialstaatsgebot, wenn es denn keine beliebig interpretierbare Leerformel oder gar reine Phrase sein soll, wie allerdings von manchen Interpreten nahegelegt wird, daß der Staat sich darum bemühen muß, die sozialökonomische Realität menschenwürdig und i. S. sozialer Gerechtigkeit zu gestalten. Diese Deutung kann sich durch die Änderung von Art. 109 GG (8. Juni 1967 und 12. Mai 1969) sowie die Ergänzung des Grundgesetzes um Art. 104a GG (12. Mai 1969), die ausschließlich wirtschaftspolitisch motiviert waren, insofern bestätigt sehen, als dadurch deutlich wurde, daß „überall, wo Steuerungsmechanismen wie diejenigen des Wettbewerbs nicht funktionieren oder ausreichen,... staatliche Verantwortung in anderer Weise realisiert werden“ muß. (Steindorff, 1977, 22) Diese Verfassungsinterpretation ist umstritten, aber Parlament und Exekutive können sich so verhalten, als ob jene Interpretation verbindlich wäre, d. h. dem steht das Neutralitätsgebot nicht im Wege. Konkret heißt dies, daß vom Grundgesetz ein sehr weiter Spielraum für prononcierte Sozial- und Beschäftigungspolitik gegeben wird, während eine virulent unsoziale Politik und die deutliche Vernachlässigung des Vollbeschäftigungsziels (Duldung hoher Arbeitslosigkeit) als Widerspruch zum Sozialstaatsgebot, zur Gemeinwohl- und zur Menschenwürde bzw. den (sozialen) Menschenrechten zu qualifizieren sind.

Die föderalistische Staatsstruktur der Bundesrepublik impliziert entsprechende Aufgabenzuweisungen an die Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Gemeinden, und mit der Aufgaben- bzw. Lastenzuweisung sind notwendig Regelungen zur Finanzausstattung und zu finanzwirtschaftlichen Kompetenzen verbunden. Besonders hervorzuheben sind Art. 91a GG und Art. 91b GG, die dem Grundgesetz im Zusammenhang mit der Finanzreform von 1969 hinzugefügt wurden und die sogenannten „Gemeinschaftsaufgaben“ (Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz) regeln, sowie die Bestimmungen zum Finanzwesen (Art. 104a – Art. 115 GG). Hier findet sich auch die Zuordnung der Steuern auf Bund und Länder (Art. 106). Zu unterscheiden ist zwischen reinen Bundes- und reinen Landessteuern sowie den Gemeinschaftssteuern, die die aufkommenstarken Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) umfassen.

Das Verfassungsrecht orientiert sich an bestimmten Wertvorstellungen, die mit Begriffen wie Menschenrechte, Menschenwürde, republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat komprimiert benannt werden können. Eine detaillierte Interpretation wird stets zu gewissen Akzentsetzungen

und Nuancierungen führen. Es steht aber außer Frage, daß solche Interpretationen nicht von der unterverfassungsrechtlichen Ebene aus im Sinn (verfassungsnormativer Kraft des Faktischen) erfolgen kann. Daher sind alle Versuche, die Wirtschaftsordnung, welche unter dem Einfluß temporärer politischer Kräfteverhältnisse gestaltet wurde, quasi nachträglich als Ausdruck verfassungsgebenden Willens zu deuten, irrig. Die im Rahmen der historisch entstandenen Verfassungswirklichkeit realisierte und eventuell auch – gemessen an Verfassungskriterien – mehr oder weniger bewährte Wirtschaftsordnung kann aus verfassungsrechtlicher Perspektive nur als mögliche Ordnung, nicht als einzig mögliche begriffen werden.

2. Hauptbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Wirtschafts- und Sozialordnung entwickelte sich unterhalb der Verfassung; Widersprüche zwischen Verfassung und Realität sprechen prinzipiell gegen die Realität, nicht gegen die Verfassung. Es besteht zwar die Möglichkeit, von der im Laufe der bundesdeutschen Geschichte häufig, vielleicht zu häufig auch Gebrauch gemacht wurde, die Verfassung zugunsten der Realität zu ändern, aber selbst dann bleibt der in den Grundrechten enthaltene Geist des Grundgesetzes tabu: „In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden“ (Art. 19, II GG). Leider ist dies eine nicht leicht zu präzisierende Formulierung.

Wirtschafts- und Sozialordnung sind eng aufeinander bezogen. Dennoch erscheint es sinnvoll, eine gewisse Abgrenzung vorzunehmen, wobei auf das Grundgesetz Bezug genommen wird. Die Sozialordnung steht in direkterem Verhältnis zum Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes, d. h. die Sozialpolitik findet in der Verfassung eine klare Vorgabe. Beispielsweise stellt der Rechtsanspruch auf Hilfe „dem Grunde nach“ (§ 1 Bundessozialhilfegesetz) kein in karitative Beliebigkeit gestelltes Almosen dar, sondern ist Folge des Sozialstaatsgebotes. Für die Wirtschaftsordnung gibt das Grundgesetz keine vergleichbar direkten Anweisungen, sondern die verfassungsrechtlichen Vorgaben betonen die Gewährleistung bestimmter wirtschaftlich relevanter Grundfreiheiten und die Verhältnismäßigkeit der Mittel bei beschränkenden Eingriffen (vgl. u. a. BVerfGE 38, 281).

2.1 Geld und Kreditsystem

Wie in den meisten Marktwirtschaften wurde auch in Westdeutschland ein *zweistufiges Bankensystem* geschaffen. Seine Grundstruktur folgt der bereits im Kaiserreich bestehenden Trennung zwischen der staatlichen Notenbank (Zentralbank), die das Notenbankmonopol besitzt und für die Geld- und

Kreditpolitik zuständig ist, und den privaten oder öffentlichen Geschäftsbanken, die das eigentliche Bankgeschäft gewinnwirtschaftlich betreiben.

Die bundesdeutsche Organisation des Geld- und Kreditsystems basiert vor allem auf zwei Gesetzen: dem „Gesetz über die Deutsche Bundesbank“ (Bundesbankgesetz) vom 26. Juli 1957 und dem „Gesetz über das Kreditwesen“ (Kreditwesengesetz) vom 10. Juli 1961. Beide Gesetze wurden im Laufe der Zeit ergänzt. Das Kreditwesengesetz regelt die Bankenaufsicht, die 1931 als Reaktion auf die damalige Weltwirtschaftskrise eingeführt worden war. Die Bankenaufsicht gehört zu der staatlichen Wirtschaftsaufsicht, die auch andere Sektoren (Versicherungsaufsicht, Aufsicht über Versorgungsunternehmen im Energie- und Verkehrssektor sowie über Verwertungsgesellschaften) betreffen und von der Wettbewerbskontrolle ausgenommenen sind (§§ 98 ff. Kartellgesetz).

Die Neugestaltung des westdeutschen Zentralbanksystems erfolgte nach dem Zweiten Weltkrieg im wesentlichen nach dem föderalistischen Modell der USA. Die Bank deutscher Länder, Vorläuferin der Deutschen Bundesbank, wurde im Zusammenhang mit der Währungsreform von 1948 als Dachorganisation der Landeszentralbanken errichtet. Die Konstruktion der Bank deutscher Länder erwies sich für die Bundesrepublik als unzulänglich, so daß der Deutsche Bundestag gemäß Art. 88 GG mit dem erwähnten „Gesetz über die Deutsche Bundesbank“, das zum 1. Januar 1958 in Kraft trat, eine einheitliche Zentralbank schuf, der die bis dahin selbständigen Landeszentralbanken eingegliedert wurden.

In der Zusammensetzung des *Zentralbankrates*, des politischen Entscheidungsgremiums der Deutschen Bundesbank, blieb aber die föderalistische Struktur gemäß der Bundesstaatlichkeit erhalten. Der Zentralbankrat setzt sich z. Z. aus den Mitgliedern des Bundesbankdirektoriums und den elf Landeszentralbankpräsidenten zusammen. Alle Zentralbankratsmitglieder werden zwar vom Bundespräsidenten ernannt, aber die Bundesregierung hat nur das Vorschlagsrecht für die Direktoren, den Präsidenten und den Vizepräsidenten der Bundesbank, wohingegen die Landeszentralbankpräsidenten vom Bundesrat vorgeschlagen werden; hierbei hat jede Landesregierung das Recht, den Präsidenten der Landeszentralbank ihres Landes im Bundesrat vorzuschlagen. Aus diesen Regelungen ergibt sich, daß die personelle Zusammensetzung des Zentralbankrates nicht unabhängig von politischen Erwägungen erfolgt.

Der Zentralbankrat entscheidet jedoch mit seiner Mehrheit völlig unabhängig von Bundes- und Landesregierungen. Diese Autonomie der Deutschen Bundesbank stellt insofern eine Besonderheit dar, als Zentralbanken in anderen westlichen Marktwirtschaften nur eingeschränkte oder gar keine

Autonomie gegenüber der Regierung genießen. Die Unabhängigkeit der Bundesbank wird von den Befürwortern der Autonomie mit dem hohen Rang des wirtschaftspolitischen Ziels der Geldwertstabilität begründet, das die Bundesbank mit Priorität (§ 3 BBkG) anzustreben hat. Kritiker verweisen auf die Tatsache, daß die Zentralbankpolitik der parlamentarischen Kontrolle entzogen und in der Lage ist, die Wirtschaftspolitik einer demokratisch gewählten Regierung gegebenenfalls zu konterkarieren; solche Konfliktsituationen zwischen Fiskalpolitik einer Bundesregierung einerseits und der Geld- und Kreditpolitik des Zentralbankrates andererseits sind in der Tat wiederholt entstanden. Auch besteht die Gefahr, daß die Bundesbank in ihren öffentlichkeitswirksamen Stellungnahmen meinungsbildend in Tarifauseinandersetzungen, in sozialpolitische Kontroversen und dergleichen einzuwirken sucht, obgleich sie hierzu keine demokratische Legitimation besitzt.

Eine detaillierte Darstellung des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums der Bundesbank und seiner Anwendung ist hier nicht möglich, so daß nur einige Grundprinzipien beschrieben werden können. Die Bundesbank beeinflusst unmittelbar die Zentralbankgeldmenge, mittelbar drei weitere „Geldmengen“, die kurzfristigen Zinsen und die Bankenliquidität. Unterschieden werden drei Geldmengen-Definitionen: M 1, M 2 und M 3. M 1 umfaßt das gesamte umlaufende Bargeld, soweit es sich außerhalb des Geschäftsbankensektors befindet, und die bei den Geschäftsbanken gehaltenen Sichtguthaben. M 2 besteht aus M 1 plus aller Termineinlagen bei den Geschäftsbanken bis unter vier Jahren Laufzeit; und M 3 setzt sich aus M 2 plus den Sparguthaben mit gesetzlicher Kündigungsfrist zusammen.

Die zentralbankpolitischen Instrumente können zur Steuerung der verschiedenen Geldmengen eingesetzt werden. Geldverknappung beschränkt die Möglichkeiten der Geschäftsbanken, Kredite zu vergeben und läßt i.d.R. die Zinsen steigen; umgekehrt verbessert eine Lockerung der Geldversorgung die Kreditvergabespielräume und drückt auf die Zinsen.

Die zentralbankpolitischen Instrumente werden üblicherweise nach der Fristigkeit, mit der sie die kredit- und zinswirksame Liquiditätsposition der Geschäftsbanken beeinflussen, unterschieden. In diesem Sinn dienen (Re)-Diskont- und Lombardpolitik vor allem der Liquiditäts- und Zinsbeeinflussung auf kürzere Frist. Im Rahmen der Offenmarktpolitik, d. h. des An- und Verkaufs bestimmter Wertpapiere werden sowohl kurz- als auch mittelfristige Zinsen beeinflusst. Die mittelfristige Liquiditätslage der Geschäftsbanken wird vor allem durch die Mindestreserven gesteuert. Mindestreservepflicht heißt, daß die Geschäftsbanken bei der Zentralbank zinslos Zentralbankgeld (Bargeld) hinterlegen müssen. Aufgrund der freien Konvertibilität

der Deutschen Mark ist die Bundesbank verpflichtet, andere frei konvertible Währungen in unbegrenzter Höhe anzukaufen. Soweit internationale Vereinbarungen feste Wechselkurse zwischen DM und einer ausländischen Währung vorsehen (bis 1973 durch das Bretton-Woods-Abkommen vorgeschriebenen und heute im Rahmen des Europäischen Währungssystems) besteht nicht nur die Pflicht, die angebotenen Währungsbeiträge zu kaufen, sondern am Devisenmarkt aktiv zu intervenieren, um die Wechselkurse auf dem vertraglich vereinbarten Niveau zu halten. Jeder aufmerksame Zeitungsleser kennt den Unterschied zwischen dem stark schwankenden Wertverhältnis von DM und US-Dollar, zwischen denen der Wechselkurs flexibel ist, und den in engen Grenzen stabilisierten Kursen zwischen DM und Währungen des Europäischen Währungssystems (EWS) wie französischer Franc, holländischer Gulden etc. Die grundsätzliche Entscheidung, ob freie oder flexible Kurse gelten, trifft nicht die Bundesbank, sondern die Regierung.

2.2 Wettbewerbspolitik

Das bundesdeutsche Verständnis marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik stellt den Leistungswettbewerb und damit Marktstrukturen ins Zentrum, die jenen Wettbewerbstyp gewährleisten können. Es besteht kaum Zweifel, daß gerade bei der Entwicklung der bundesdeutschen Wettbewerbspolitik die theoretischen Vorgaben der neoliberalen Schule wesentlichen Einfluß gehabt haben. Von Anfang an sperrten sich jedoch Industrieverbände und ihre ins Parlament hineinwirkenden Interessenvertreter gegen eine vermeintlich zu strenge Wettbewerbsgesetzgebung. Deshalb dauerte es zehn Jahre, bis das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (Kartellgesetz) am 27. Juli 1957 verkündet und am 1. Januar 1958 in Kraft gesetzt wurde. Die Arbeiten an diesem als „Grundgesetz der deutschen Wirtschaft“ apostrophierten Regelwerk begannen bereits kurz nach der Währungsreform, und das 1957 beschlossene Kartellgesetz bedurfte bisher fünf Novellierungen, um Unzulänglichkeiten auszuräumen, die die erste Gesetzesfassung aufwies. Vor allem die zweite Novelle vom 3. August 1973, mit der die vorbeugende Fusionskontrolle, das Verbot der Preisbindung der zweiten Hand (Endpreisfixierung auf der Einzelhandelsstufe durch die Hersteller vor allem bei Markenartikeln) und das Verbot abgestimmten Verhaltens in das Kartellgesetz eingefügt wurden, brachten wichtige wettbewerbspolitische Ergänzungen.

Das Grundprinzip des Kartellrechts verbietet jede wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung (§ 1 GWB). Es werden vier Tatbestandsgruppen unterschieden: 1. Kartellverträge und Kartellbeschlüsse (§§ 1-14 GWB); 2.

Sonstige Verträge (§§ 15-21 GWB); 3. Marktbeherrschende Unternehmen (§§ 22-24c GWB); 4. Wettbewerbsbeschränkendes und diskriminierendes Verhalten (§§ 25-27 GWB).

Grundsätzlich sind Kartelle untersagt, (konzentrationsbedingte) Marktmacht unterliegt der Mißbrauchskontrolle und seit der Gesetzesnovelle von 1973 sind Unternehmenszusammenschlüsse (ab 500 Mio. DM Gesamtumsatz der beteiligten Unternehmen) nicht nur anzeigepflichtig, sondern der Zusammenschluß muß bei Entstehung oder Verstärkung einer „marktbeherrschenden Stellung“ untersagt werden.

Die Anwendung des Kartellrechts liegt in Händen des Bundeskartellamtes (Berlin), das richterliche Unabhängigkeit genießt, also keinen Weisungen seitens der Regierung bzw. des Bundeswirtschaftsministers unterliegt. Jedoch bestehen etliche Ausnahmeregelungen für Konditionenkartelle, Rabattkartelle, Strukturkrisenkartelle, Rationalisierungs- und Spezialisierungskartelle, Kooperationserleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen sowie Kartellierungen im außenwirtschaftlichen Bereich. Vor allem kann aber entgegen einer Entscheidung des Bundeskartellamtes der Bundesminister für Wirtschaft sowohl bei Kartellen als auch bei untersagten Fusionen Sonderkartelle (§ 8, I GWB) bzw. Unternehmenszusammenschlüsse (§ 24, III GWB) genehmigen. Das Kartellgesetz knüpft solche „Ministerkartelle“ bzw. die „Ministererlaubnis“ an äußerst schwammig formulierte Kriterien. Die Ausnahmen können nämlich erfolgen, „wenn ausnahmsweise die Beschränkung des Wettbewerbs aus überwiegenden Gründen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls notwendig ist“ (§ 8, I GWB) bzw. „wenn im Einzelfall die Wettbewerbsbeschränkung von gesamtwirtschaftlichen Vorteilen des Zusammenschlusses aufgewogen wird oder der Zusammenschluß durch ein überragendes Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigt ist...“ (§ 24, III GWB).

Schließlich sind einige Branchen von den Regelungen des Kartellrechts überhaupt ausgenommen (§§ 98 ff. GWB). Es handelt sich wie erwähnt um Beförderungsunternehmen, Erzeugervereinigungen der Agrarwirtschaft, Kreditinstitute (einschließlich Bundesbank und Kreditanstalt für Wiederaufbau) und Versicherungsunternehmen, Versorgungsunternehmen, Verwertungsgesellschaften und Energieversorgungsunternehmen.

Neben dem Bundeskartellamt und den Landeskartellämtern, die für Wettbewerbsaufsicht zuständig sind, soweit die Aufgaben nicht beim Bundeswirtschaftsminister liegen, wurde als eine Art wissenschaftliche Berichts- und Begutachtungsinstanz 1974 die Monopolkommission (§ 24b GWB) geschaffen. Ihre fünf Mitglieder müssen – strenger noch als beim Sachverständigenrat – über besondere Fachkenntnisse verfügen. Ihr obliegt

die „regelmäßige Begutachtung der Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland und die Anwendung“ der Bestimmungen zur Fusionskontrolle. Die Monopolkommission und das Bundeskartellamt legen jeweils im Zweijahresrhythmus überlappend ihre Gutachten bzw. seine Tätigkeitsberichte vor.

Das Kartellgesetz bildet die Grundlage für die bundesdeutsche Wettbewerbspolitik. Die anderen Gesetze, die ebenfalls in den Katalog der Wettbewerbsgesetzgebung gehören wie das Rabattgesetz und die Zugabeverordnung, das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, Warenzeichengesetz, Patentgesetz, Produkthaftungsgesetz u. a. sind in Einzelfällen zwar äußerst wichtig, stellen aber nur Ergänzungen dar und erhalten ihr Gewicht auch erst vor dem Hintergrund des Kartellgesetzes. Teilweise ergibt sich auch eine Überschneidung mit dem Konsumentenschutz, wie umgekehrt der Konsumentenschutz sowie generell die Verbraucherpolitik als wichtige Ergänzungen der Wettbewerbspolitik gelten können.

In Zukunft dürfte die Verlagerung wettbewerbspolitischer Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die Ebene der Europäischen Gemeinschaft zu einer sukzessiven Aushöhlung bundesdeutscher Wettbewerbspolitik beitragen.

2.3 Fiskalpolitik

Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik bedingt eine starke Aufteilung des fiskalpolitischen Handelns auf die drei Gebietskörperschaften, Bund, Länder und Kommunen. Daneben existieren staatliche Sondervermögen (Bundesbahn, Postdienste, ERP-Vermögen, Lastenausgleichsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds). Hinzu kommen noch parafiskalische Institutionen wie die Bundesanstalt für Arbeit (Arbeitslosenversicherung), die Rentenversicherungsanstalten (für Arbeiter und für Angestellte) sowie die gesetzlichen Krankenkassen der Pflichtversicherten. Der öffentliche Finanzsektor geht also über den Staat im engeren Sinn, d. h. die drei Gebietskörperschaften hinaus. Daher muß bei der statistischen Erfassung der Staatsquote(n) immer auch unterschieden werden, ob es sich nur um den Anteil des Staates i.e.S. am Bruttosozialprodukt handelt oder ob auch die übrigen öffentlichen Institutionen einbezogen sind, die eigene Haushalte haben und deren Finanzwirtschaft (insbesondere ihre Verschuldungspolitik) daher nicht in den Staatshaushalten i.e.S. ausgewiesen werden.

Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sind selbstverständlich Ausgabe- und Einnahmeverhalten aller genannten staatlichen und parafiskali-

schen Einheiten bedeutsam. Wenn die Fiskalpolitik zur Steuerung der Gesamtwirtschaft (konjunkturorientierte Prozeßpolitik, Strukturpolitik) eingesetzt werden soll, stellt sich somit stets auch das Problem, die einzelnen Institutionen zu koordinieren. Beispielsweise sind die Hauptinvestoren des öffentlichen Bereichs die Kommunen. Ihr Investitionsverhalten hat erhebliche Bedeutung für den Konjunkturverlauf und die Entwicklung der Infrastruktur. Die Fiskalpolitik der Bundesregierung kann aber nicht direkt auf die kommunale Investitionstätigkeit einwirken. Daraus ergibt sich das fiskalpolitische Anliegen, die verschiedenen öffentlichen Haushalte besser, d. h. konjunkturgerecht aufeinander abzustimmen. Die föderalistische Struktur der Bundesrepublik manifestiert sich unter anderem in dem Zweikammer-System von Bundestag und Bundesrat. Der Bund ist als Gesetzgeber in wichtigen Fällen auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen (zustimmungspflichtige Gesetze). Unter anderem ist dies im Bereich der Steuergesetze dann der Fall, wenn die betreffenden Steuern den Ländern oder Gemeinden ganz oder zum Teil (Gemeinschaftssteuern) zufließen (Art. 105, III GG). So kann der Bund beispielsweise die Mehrwertsteuer nicht ohne Zustimmung des Bundesrates verändern, anders als etwa die Mineralölsteuer als einer reinen Bundessteuer. Unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat zwingen somit in etlichen Fällen zum politischen Kompromiß zwischen Regierung und Opposition.

Neben der Geld- und Kreditpolitik deckt die Fiskalpolitik den Hauptbereich der sogenannten *Prozeßpolitik* ab, die im Unterschied zur *Struktur-* und zur *Ordnungspolitik* die kurzfristigen Wirtschaftsabläufe steuert. Der gezielte Einsatz der Fiskalpolitik zur Konjunktursteuerung war jedoch keineswegs schon bei Gründung der Bundesrepublik vorgesehen. Erst das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (Stabilitätsgesetz) von 1967, dessen Entstehungsgeschichte schon dargelegt wurde, gab der konjunkturorientierten Fiskalpolitik eine systematische Grundlage. Die Anwendung des Stabilitätsgesetzes verlangt ein hohes Maß an Kooperation der Gebietskörperschaften und zwischen Bundesregierung und Bundesrat. Dies ist der wesentliche Grund dafür, daß das Stabilitätsgesetz formal nur eingeschränkt angewandt wurde, nachdem die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD 1969 von der sozial-liberalen Regierung abgelöst worden war. Materiell folgte die Finanzpolitik aber durchaus den Vorgaben und Ideen, die im Stabilitätsgesetz enthalten sind. Daher ist dieses fiskalpolitische „Grundgesetz“ trotz der formalen Nichtanwendung von zentraler Bedeutung.

Im Stabilitätsgesetz wurden die Ziele des magischen Vierecks der Wirtschafts- und Finanzpolitik von Bund und Ländern verbindlich vorgegeben:

„Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (§ 1 StabG). Die Bundesregierung wurde verpflichtet, im Januar jedes Jahres einen Jahreswirtschaftsbericht vorzulegen („Regierungserklärung in Zahlen“), der u.a. eine Stellungnahme zum jeweils vorhergehenden Gutachten des Sachverständigenrates enthält (§ 2 StabG). Weiterhin fordert das Stabilitätsgesetz, daß alle zwei Jahre ein Subventionsbericht (§ 12,II StabG) des Bundes vorgelegt wird.

Ein „abgestimmtes Verhalten“ verschiedener Träger der Wirtschaftspolitik sollte durch regelmäßige Gespräche zwischen Vertretern der Gebietskörperschaften und der Tarifparteien (Gewerkschaften und Unternehmensverbänden) erreicht werden. Diese *konzertierte Aktion* (§ 3 StabG) zielte auf eine Art Einkommenspolitik, d. h. vor allem auf Festlegung inoffizieller Lohnleitlinien. Dieser Ansatz wurde jedoch nicht wirksam und hätte auch zu einer Aushebelung der Tarifvertragsfreiheit geführt. Weiterhin wurde als Koordinationsgremium der Gebietskörperschaften der *Konjunkturrat* (§ 18 StabG) geschaffen, in dem die konjunkturpolitischen Maßnahmen sowie die Kreditaufnahme der öffentlichen Hände aufeinander abgestimmt werden sollen. Ergänzend hierzu sieht das Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 48) den *Finanzplanungsrat* vor, der die mittelfristige (fünfjährige) Finanzplanung der Gebietskörperschaften vorstrukturieren soll.

Die *mittelfristige Finanzplanung* (§§ 9, 10 StabG) umfaßt die Aufstellung der voraussichtlichen Ausgaben nach Umfang und Zusammensetzung sowie die erwarteten Einnahmen, wobei die „Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens“ sowie gegebenenfalls Alternativrechnungen darzustellen sind (§ 9,I StabG). Besonderes Gewicht gibt das Stabilitätsgesetz der Planung von mehrjährigen Investitionsprogrammen. Sie sollen nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten gegliedert werden, und als „Schubladenprogramme“ im konjunkturpolitischen Bedarfsfall rasch realisiert werden zu können.

Die herausragende wirtschaftspolitische Bedeutung des Stabilitätsgesetzes lag in der damit signalisierten Neuorientierung des fiskalpolitischen Denkens und Handelns sowie der ordnungspolitischen Modernisierung. Auf dieser Modernisierungslinie bewegt sich auch der Vorschlag zu einer Novellierung des Stabilitätsgesetzes im Sinne ökologisch-sozialer Ziel- und Instrumentenerweiterung (Stratmann-Mertens, 1991).

2.4 Die Beziehung zwischen Arbeit und Kapital

Verglichen mit manchen anderen kapitalistischen Volkswirtschaften erscheint die Rechtsposition der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik relativ stark. Gemessen an den Erwartungen, die nach Ende des Zweiten Weltkrieges an eine neue Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung von der breiten Masse der Lohn- und Gehaltsempfänger geknüpft wurden, blieb die tatsächliche Entwicklung weit hinter dem zurück, was die christlichen Sozialisten der Nachkriegs-CDU, Sozialdemokraten, Gewerkschaften und andere Gruppen angestrebt hatten. Eine Demokratisierung der *Wirtschaft* – wie immer sie konkret aussehen mußte – wurde nicht erreicht und die alte Vermögensverteilung aus Kriegs- und Vorkriegszeit blieb unangetastet.

Die sogenannten industriellen Beziehungen weisen in der Bundesrepublik drei Bereiche mit jeweils eigenen gesetzlichen Grundlagen auf: das Tarifvertragswesen, die Betriebsverfassungsordnung und die Mitbestimmungsregelungen.

a) Arbeitsmarkt und Tarifautonomie

Das Grundgesetz enthält für die Gestaltung des Arbeitsmarktes zwingende Vorgaben; Freizügigkeit (Art. 11, II GG) und freie Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte (Art. 12, I GG). Diese implizieren aber keinen völlig freien Arbeitsmarkt, sondern sind Individualrechte, die nicht durch Kollektivverträge oder dergleichen beschränkt werden dürfen. Koalitionsfreiheit und Freiheit der Tarifparteien, Arbeitskämpfe zu führen und Vereinbarungen über die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu treffen (Art. 9, III GG), schützen die Tarifvertragsfreiheit bzw. die Tarifautonomie. Staatliche Eingriffe in Arbeitskämpfe – gar Streikverbote – wie sie u. a. in den USA möglich sind, wären grundsätzlich verfassungswidrig.

Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen des bundesdeutschen Arbeitsmarktes wurden durch das Tarifvertragsgesetz (9. April 1949), das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (11. Januar 1952) und das Arbeitsförderungsgesetz (25. Juni 1969) bzw. deren jeweiligen Novellierungen geschaffen. Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt kann als geregelter oder organisierter Arbeitsmarkt charakterisiert werden.

Als Tarifvertragsparteien, zwischen denen Tarifverträge geschlossen werden können, gelten Gewerkschaften, Vereinigungen von Arbeitgebern und einzelne Arbeitgeber. Um zu gewährleisten, daß alle Unternehmen bzw. die Beschäftigten einer Branche von einem Tarifvertrag erfaßt werden, also auch dann, wenn einzelne Unternehmen keinem Verband bzw. die Arbeitnehmer keiner Gewerkschaft angehören, kann das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf Antrag einer Tarifvertragspartei einen Tarif-

vertrag für allgemeingültig erklären. Dies sichert nicht nur den Arbeitnehmern eines Tarifvertragsgebietes, das Recht auf Tariflohn, sondern unterbindet auch Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen, indem alle einem Tarifgebiet zuzurechnenden Betriebe gleiche Tariflöhne zahlen müssen. Darüber hinausgehende Lohndifferenzierungen durch die Effektivlöhne sind selbstverständlich möglich.

Die Vereinbarungen der Tarifverträge sind i. d. R. ausreichend, um ein Absinken von Löhnen und Arbeitsbedingungen unter das sozialstaatliche Mindestniveau zu unterbinden. Jedoch kann unter bestimmten Bedingungen das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung solche Mindestabsicherungen festlegen (§ 1, II, Gesetz über Mindestarbeitsbedingungen).

Das Arbeitsförderungsgesetz greift über die Arbeitsmarktpolitik i. e. S. hinaus und hat insofern strukturpolitische Zielsetzungen, als u. a. Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt werden können, um die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer zu verbessern bzw. zu stabilisieren. Solche Qualifizierungsmaßnahmen stellen volkswirtschaftlich gesehen „Investitionen“ dar, nämlich Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte (Bildung von *Humankapital*).

b) Betriebsverfassung

Die innerbetriebliche Stellung der abhängig Beschäftigten wurde in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg im Betriebsrätegesetz (9. Februar 1920) geregelt. Es wurde vom Nazi-Regime aufgehoben und durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (20. Januar 1934) ersetzt. Zwischen Ende des Zweiten Weltkrieges und Gründung der Bundesrepublik wurden auf der Grundlage des Kontrollratsgesetzes Nr. 22 (10. April 1946) und einzelner Ländergesetze im wesentlichen die Bestimmungen des alten Betriebsrätegesetzes fortgeführt. Eine Neuregelung erfolgte in der Bundesrepublik erst mit dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) vom 11. Oktober 1952, das am 15. Januar 1972 novelliert wurde. Das BetrVG regelt die Installierung und die Befugnisse der betriebsverfassungsrechtlichen Organe, Betriebsrat, Betriebsversammlung, Gesamt- und Konzernbetriebsräte sowie des Wirtschaftsausschusses. Besondere Bestimmungen betreffen die Jugendvertretung und Sonderbereiche (Seeschifffahrt, Luftfahrt). Keine Anwendung findet das BetrVG auf sogenannte Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften. In der öffentlichen Verwaltung gilt besonderes Personalvertretungsrecht. Analog zu den Betriebsräten in den Unternehmen werden in den Behörden Personalräte gewählt (Personalvertretungsgesetz vom 5. August 1953).

c) Mitbestimmung

Der Verabschiedung des BetrVGs gingen heftige politische Auseinandersetzungen voraus. Die gewerkschaftliche Forderung, in allen Unternehmen analog zur Montanindustrie die paritätische Mitbestimmung vorzusehen, scheiterte an den politischen Mehrheiten. Auch die Novellierung des BetrVG 1972 und das Mitbestimmungsgesetz von 1976 änderten die Lage nicht mehr grundsätzlich. Das BetrVG von 1952 beschränkte die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft bzw. einer Kommanditgesellschaft auf Aktien auf ein Drittel der Mitgliederzahl. Eine analoge Regelung wurde für die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) vorgesehen. Prinzipiell gelten diese Vorschriften auch nach der Novellierung des BetrVGs von 1972 fort, soweit es sich um Unternehmen bis zu 2000 Beschäftigten handelt.

Das „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie“ (Montan-Mitbestimmungsgesetz) vom 21. Mai 1951 schreibt die paritätische Besetzung der Aufsichtsgremien in Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung mit Arbeitnehmervertretern und Vertretern der Anteilseigner vor, aber der Geltungsbereich dieses Gesetzes hat im Verlauf der Zeit ständig abgenommen. Denn der Bergbausektor ist im Zuge des Strukturwandels geschrumpft, und einst selbständige Unternehmen sind in der Ruhrkohle AG zusammengefaßt worden. Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie fallen nur unter das Gesetz, soweit sie bereits zum Stichtag 16. Mai 1950 bestanden.

Der paritätisch besetzte Aufsichtsrat wird um ein weiteres Mitglied ergänzt, das von den übrigen Aufsichtsratsmitgliedern vorgeschlagen und von der Eigentümerversammlung gewählt wird. Der Wahlvorschlag wird mehrheitlich beschlossen, wobei die Mehrheit mindestens drei Vertreter der Arbeitnehmer- und der Eigentümer-Bank enthalten muß. Kommt kein gültiger Wahlvorschlag zustande, so beginnt ein Vermittlungsverfahren, in das u. U. auch das für das Unternehmen zuständige Oberlandesgericht einbezogen wird.

Die Wiederbelebung der Mitbestimmungs-Diskussion zu Beginn der Regierungszeit der sozial-liberalen Koalition führte zu der bereits erwähnten Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, die jedoch die Mitbestimmungsregelungen unverändert ließ. Erst vier Jahre später wurde am 4. Mai 1976 im „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer“ (MitbstG) eine Neuregelung vorgenommen, die aber keine volle paritätische Mitbestimmung brachte und auch nur auf Unternehmen mit 2000 oder mehr

Beschäftigten angewandt wird (unterhalb dieser Grenze gilt nur die Mitbestimmung nach dem BetrVG).

Das MitbestG regelt die Besetzung der Aufsichtsräte von Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, soweit nicht (noch) die Montanmitbestimmung gilt. Arbeitnehmer und Anteilseigner entsenden je die Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder. Die Arbeitnehmerseite wird zudem in vier Gruppen gespalten, die jeweils im Aufsichtsrat vertreten sein müssen: Arbeiter, Angestellte, leitende Angestellte des Unternehmens sowie die Gewerkschaften, die im Unternehmen vertreten sind. Auf die ersten drei Gruppen muß mindestens je ein Vertreter, auf die Gewerkschaft(en) müssen mindestens zwei Vertreter entfallen.

Die paritätische Besetzung des Aufsichtsrates erfährt aber insofern eine prinzipielle Veränderung zugunsten der Anteilseigner, als der Aufsichtsratsvorsitzende gegebenenfalls allein von den Anteilseigner-Vertretern gewählt wird und der Vorsitzende über das Recht des Stichentscheides verfügt, wenn ein Beschluß des Aufsichtsrates wegen Stimmgleichheit von Arbeitnehmer- und Anteilseignerseite nicht zustande kommt.

Die Arbeitgeber klagten gegen das Mitbestimmungsgesetz beim Bundesverfassungsgericht mit der Begründung, das Gesetz verletze die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14, I GG) und schränke die Tariffähigkeit der Arbeitgeber (Art. 9, III GG) ein, d. h. mitbestimmte Unternehmen seien nicht mehr gegnerunabhängig. Das Bundesverfassungsgericht entschied am 1. März 1979, daß das Mitbestimmungsgesetz von der Verfassung voll gedeckt ist, zumal Art. 14, II GG das Eigentum ohnehin unter den Vorbehalt der Sozialbindung stellt. Art. 9, III GG werde nicht verletzt, weil die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat nicht als potentielle Arbeitskampfgegner fungierten, sondern Unternehmensinteressen zu wahren hätten. Die Klage der Arbeitgeber gegen das MitbestG wurde von den Gewerkschaften als schwerer Affront empfunden, und sie verließen danach aus Protest gegen die Arbeitgeber die konzertierte Aktion.

2.5 System der sozialen Sicherung

Eine grundlegende Neustrukturierung des sozialen Sicherungssystems hat der bundesdeutsche Gesetzgeber nicht vorgenommen. Die aus der Weimarer Zeit stammende Gliederung ist im wesentlichen beibehalten worden. Eine Sozialreform im Sinn der sachlich gebotenen Zusammenfassung verschiedener Versicherungsträger z. B. von Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung, verschiedener Krankenversicherungen etc. scheiterte. Auch wurde

keine allgemeine (Mindest-)Rente i. S. einer Volksrente eingeführt. Die Vorarbeiten zu einer fundamentalen Sozialreform, die nach Ende des Zweiten Weltkriegs die Besatzungsmächte anvisiert hatten, fanden weder im Wirtschaftsrat, dem im Sommer 1949 die Kompetenz der Sozialgesetzgebung übertragen worden war, noch im bundesdeutschen Parlament eine Fortsetzung.

a) Sozial- und Beschäftigungspolitik

Sozialpolitik erschöpft sich zwar nicht in der Umverteilung von Einkommen, aber jede wirksame soziale Sicherung beansprucht einen erheblichen Teil des Volkseinkommens. Die Finanzierung der sozialen Leistungen setzt entsprechende Wertschöpfung voraus, d. h. hohe Produktivität der Wirtschaft *und* Ausschöpfung des Produktionspotentials, insbesondere hohen Beschäftigungsstand. Massenarbeitslosigkeit überlastet auf Dauer auch die leistungsstärkste Volkswirtschaft und entzieht den sozialen Sicherungssystemen die finanzielle Grundlage. Arbeitslosigkeit schwächt eine Volkswirtschaft auf vierfache Weise: erstens durch Transferzahlungen an die Arbeitslosen; dieses Geld steht für andere (soziale) Zwecke nicht mehr zur Verfügung; zweitens bedeutet Arbeitslosigkeit, daß Produktion und Einkommen verlorengehen und entsprechend weniger Steuern und Sozialbeiträge eingenommen werden; drittens belastet Dauerarbeitslosigkeit durch ihre vielfältigen negativen Folgewirkungen sowohl die Sozialversicherungs- als auch die öffentlichen Haushalte in unbekannter Höhe in der Zukunft, schließlich geht mit längerer Arbeitslosigkeit ein Dequalifikationsprozeß einher, d. h. die Volkswirtschaft verliert „Humankapital“.

Ein großer Teil der (wachsenden) sozialen Armut entsteht als Folge von Arbeitslosigkeit. Der in marktwirtschaftlichen Systemen moralisch hochbewerteten Eigeninitiative und Eigenverantwortung sowie dem Subsidiaritätsprinzip werden die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen entzogen, wenn Massenarbeitslosigkeit zum Dauerzustand wird. Vollbeschäftigung bildet daher eine unabdingbare Komponente einer umfassenden Sozialpolitik. Der bloße Anstieg der Sozialausgaben signalisiert noch keine erfolgreiche Sozialpolitik, sondern kann gerade durch wachsende Arbeitslosigkeit und ausufernde soziale Verelendung verursacht sein.

b) Die Sozialversicherungen

Die vier Bereiche der sozialen Sicherung umfassen die Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die Arbeitslosenversicherung und die Sicherung des kulturellen Existenzminimums durch Sozialhilfe für

den Fall, daß der Lebensunterhalt aus keiner anderen Quelle bestritten werden kann (zu Details vgl. Neumann, Schaper, 1990).

Die drei Sozialversicherungen sind Pflichtversicherungen, d. h. abhängig Beschäftigte müssen versichert sein, wobei einkommensabhängige Pflichtversicherungsgrenzen gelten. Oberhalb der jeweiligen Einkommensgrenzen, die von Zeit zu Zeit mit der allgemeinen Einkommensentwicklung angehoben werden, besteht keine Versicherungspflicht.

Die Finanzierung der Pflichtversicherungen basiert auf Sozialabgaben (Beiträgen), die je zur Hälfte vom Versicherten und dem Arbeitgeber gezahlt werden. Die Sozialversicherungen werden zwar weitgehend durch die Beitragsaufkommen finanziert, aber ergänzend erhalten die Rentenversicherungsträger und die Bundesanstalt für Arbeit Zuweisungen des Bundes, also Mittel aus dem Steueraufkommen.

Die *Rentenversicherung*, mit getrennten Versicherungsträgern für Angestellte und Arbeiter, umfaßt die Altersversicherung sowie die Versicherung bei Berufs- und Erwerbsunfähigkeit durch Invalidität. Anspruch haben die Versicherten und ihre Hinterbliebenen (Witwen- und Waisenrenten). Die Rentenhöhe richtet sich nach persönlichen und allgemeinen Faktoren. Die persönlichen Faktoren umfassen die anrechnungsfähigen Versicherungszeiten, also vor allem die Dauer des Arbeitslebens, in dem Beiträge gezahlt wurden, und die Höhe der durchschnittlichen Beitragszahlungen des Versicherten. Die beiden allgemeinen Faktoren sind die allgemeine Bemessungsgrundlage, die politisch festgelegt wird und sich am Durchschnittseinkommen aller Versicherten orientiert, sowie der Steigerungssatz je Versicherungsjahr.

Die *Krankenversicherung* wird ausschließlich aus Beiträgen finanziert. Die Leistungen in der Kranken-Pflichtversicherung sind unabhängig von den individuellen Beitragszahlungen, d. h. ein pflichtversicherter Niedrigverdiener mit entsprechend geringerem Beitrag erhält die gleichen Leistungen wie jemand, dessen Einkommen knapp unterhalb der Versicherungsgrenze liegt und der entsprechend höhere Beiträge bezahlt. Außer den Aufwendungen für die Heilbehandlung zahlt die Krankenkasse – nach Auslaufen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – auch Krankengeld.

Das Krankenversicherungssystem ist in eine Vielzahl von Versicherungen zersplittert. Neben den *Allgemeinen Ortskrankenkassen* (AOK) gibt es *Ersatzkrankenkassen* sowie die *Betriebskrankenkassen*. Abgesehen von der durch diese Vielfalt bedingten Überhöhung des Verwaltungsaufwandes ergeben sich erhebliche Ungerechtigkeiten bei der Beitragsbelastung und Widersprüche zu dem gerade bei der Kranken-Pflichtversicherung strikt anzuwendenden Solidarprinzip. Durch die vielen Einzelversicherungen entsteht

eine systematische Ungleichverteilung der guten und schlechten Risiken auf die verschiedenen Kassen. Beispielsweise sammeln sich die pflichtversicherten Rentenempfänger, die natürlicherweise höhere Leistungen benötigen, überproportional bei den Ortskrankenkassen, während etwa die Betriebskrankenkassen eine im Durchschnitt relativ junge und entsprechend gesündere Versichertengemeinschaft aufweisen. Die Beitragssätze werden von jeder Kasse spezifisch festgesetzt nach Maßgabe der Kosten. Es kam daher zu dem äußerst unbefriedigenden Zustand, daß bei sonst völlig gleichen Bedingungen (Einkommen, Familienstand etc.) der eine sehr viel höhere Beiträge zahlen muß als der andere – je nach Kasse. Verständlicherweise verstärken sich solche Verzerrungen automatisch, wenn etwa jüngere Versicherte von einer Kasse (z. B. AOK) mit hohen Beiträgen zu einer anderen mit geringeren Beiträgen wechseln.

Die *Arbeitslosenversicherung* ist die einzige Sozialversicherung, die bei einem Versicherungsträger, der *Bundesanstalt für Arbeit*, konzentriert ist. Arbeitslosengeld wird nur zeitlich begrenzt bezahlt; im Anschluß erhalten Arbeitslose die geringere Arbeitslosenhilfe. Wie erwähnt erhält die Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Die Bundesanstalt erfüllt allerdings damit auch ihre weitgefaßten arbeitsmarktpolitischen Aufgaben von der Arbeitsvermittlung über Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen bis hin zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) auf dem *sekundären* Arbeitsmarkt.

Im Unterschied zu einer staatlich hoheitlichen Sozialverwaltung wurde in den drei genannten Versicherungsbereichen die *Selbstverwaltung* realisiert. Die Detailregelungen unterscheiden sich zwar bei den verschiedenen Sozialversicherungen, aber grundsätzlich wird eine Vertreterversammlung, sozusagen ein Versichertenparlament, gewählt (Sozialwahlen), das den Vorstand bestimmt und auf Vorschlag des Vorstandes den Geschäftsführer ernennt. Die Vertreterversammlung setzt sich in der Regel je zur Hälfte aus Repräsentanten der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen (andere Relationen bestehen bei Ersatzkassen und der Bundesknappschaft).

Die Sozialversicherungen orientieren sich am Versicherungsprinzip, d. h. Leistungen werden grundsätzlich aus Versichertenbeiträgen finanziert; ergänzend treten das Solidarprinzip, das Äquivalenzprinzip und die Dynamisierung (Rente) hinzu. Steuermittel fließen nur als staatliche Zuschüsse in besonderen Fällen. Im Unterschied zum Versicherungsprinzip liegt bei der kulturellen Mindestsicherung das Fürsorgeprinzip zugrunde. Deshalb wird die *Sozialhilfe* ausschließlich aus Steuern finanziert. Auch bei der *Kriegsopferversorgung*, der das Versorgungsprinzip zugrunde liegt, kommt ausschließlich die Finanzierung aus Steuermitteln in Frage.

Nachwort

Die bundesdeutsche Wirtschaftsentwicklung scheint vom Ausland aus betrachtet einem nachahmenswerten Modell gefolgt zu sein. Am langfristigen Wachstum und den Exporterfolgen gemessen stand die Bundesrepublik während der längsten Zeit ihrer bisherigen Geschichte stets auf den vordersten Plätzen der internationalen Rangskala. Es läßt sich auch nicht übersehen, daß der durchschnittliche Wohlstand derjenigen, die sichere Einkommen beziehen, im internationalen Vergleich relativ hoch liegt. Es gibt also eine ganze Reihe von Tatsachen, die die Selbstgefälligkeit stützen, mit der gerade in jüngster Vergangenheit das bundesdeutsche Modell Soziale Marktwirtschaft als Heilsbotschaft verkündet und als probate Lösung der Weltprobleme propagiert wird. Doch solche Euphorie ist nicht nur naiv, sondern gefährlich, denn sie versperrt leicht den Blick auf die alten und vor allem die neuen Probleme. Zudem spielten beim wirtschaftlichen Aufstieg der Bundesrepublik eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, die entweder im Widerspruch zu den propagierten Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft standen (beispielsweise der auch von der BRD immer wieder praktizierte Protektionismus, die lange beibehaltende Unterbewertung der deutschen Währung u. a.) oder mit der Wirtschaftsordnung nichts zu tun hatten, sondern – etwa vom Weltmarkt her (Korea-Boom, niedriges Rohölpreinsniveau bis 1973, Zurückbleiben der Rohstoffpreise hinter denen der Industriegüter etc.) – das Wachstum aller Industrieländer begünstigten. Schließlich konnte auch die Soziale Marktwirtschaft die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Defizite nicht vermeiden und beheben, die der bundesdeutsche Kapitalismus mit anderen kapitalistischen Ordnungen teilt.

Die beiden wirtschaftlichen Hauptprobleme der Gegenwart und mehr noch der Zukunft, Umweltzerstörung und Verelendung in der Dritten Welt, aber auch in Randbereichen der Industriestaaten selbst, lassen sich mit keiner der real existierenden sozialökonomischen Ordnungen bewältigen, also auch nicht mit der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Umweltzerstörung ist insofern ein systemindifferenter Sachverhalt, als sowohl kapitalistische Marktwirtschaften als auch die realsozialistischen Planwirtschaften und andere sozialistische Ordnungstypen (z. B. sozialistische Marktwirtschaften vom Typ des ehemaligen Jugoslawiens) an der Umweltmisere beteiligt waren bzw. sind und außer marginalen Veränderungen sich vorerst keine grundlegende Verbesserung der Situation abzeichnet. Das Umweltproblem ist pauschal, aber zutreffend als Resultat des *industriellen* Wachstums zu qualifizieren. Eine Radikalkur wird ohne Veränderungen des Wachstumsparadigmas nicht möglich sein. Die harten Zwänge,

die zugunsten weiteren Wachstums wirken, werden zugleich auch die Umweltzerstörung weitertreiben. Die Vorstellung, es ließen sich allein durch marktkonforme Mittel – etwa durch strikte Anwendung des Verursacherprinzips – künftig Umweltbelastungen problemgerecht vermindern, gar vermeiden, verkennt das Ausmaß der Gefährdung. Selbstverständlich ist es sinnvoll, durch Internalisierung externer Kosten die marktwirtschaftliche Kosten- und Preisrechnung zu verbessern und auf diesem Wege Umweltschäden vorzubeugen. Doch das setzt eben eine klare Quantifizierung und einzelwirtschaftliche Zurechnung der umweltschädlichen Effekte bzw. Aktivitäten voraus. Diese Voraussetzung wird jedoch immer weniger erfüllt. Vor allem verbieten die internationale Dimension des Umweltproblems und die weit in die Zukunft reichenden Auswirkungen die Anwendung der konventionellen Methode des Verursacherprinzips.

Die jüngere Diskussion der ökologischen Problematik hat jedoch nicht nur jene ausgreifende Größenordnung deutlich werden lassen, d. h. die länderübergreifende Addition sowie die zeitliche Kumulation der Umweltschäden, sondern mehr und mehr wird auch der Zusammenhang von Wohlstandsverteilung und Umweltzerstörung deutlich. Etwa 20 % der Weltbevölkerung leben in den reichen Industrieländern; diese 20 % verbrauchen aber etwa 80 % der Gesamtenergie der Welt und entsprechend hoch ist auch ihr Anteil an den energieabhängigen Umweltschäden (Aufheizung der Atmosphäre, Zerstörung der Ozonschicht u. a.). Auch muß zumindest ein Teil der Umweltzerstörungen, die geographisch betrachtet der Dritten Welt angelastet werden, wiederum auf die Interessen und die internationale Wirtschaftshegemonie der Industrieländer zurückgeführt werden. Der Raubbau am tropischen Regenwald ist fast ausschließlich auf die Nachfrage der Industrieländer, genauer: der reichen Bewohner des Nordens nach tropischen Hölzern zurückzuführen.

In einer kaum überschaubaren Fülle von wissenschaftlichen und politischen Analysen finden sich die unwiderlegbaren Begründungen dafür, daß bei anhaltender Verarmung der Dritten Welt und fortschreitender Umweltzerstörung riesige Flüchtlingsbewegungen sowie Konflikteskalationen bis zu militärischen Auseinandersetzungen unvermeidbar sind. Weder der kapitalistische noch der zusammengebrochene realsozialistische Norden hatte Lösungen für die sich anbahnende Weltkatastrophe zu bieten, die sich tagtäglich seit Jahren in vielen kleinen und mittleren Katastrophen ankündigt.

Vor dem Hintergrund der akuten Weltprobleme ist das biedermännisch vorgebrachte Angebot, die Welt solle an der deutschen Sozialen Marktwirtschaft genesen, nicht nur einfältig und großspurig, sondern zynisch. Jede Wirtschaftsordnung weist ihre historisch bedingten Besonderheiten auf, und

diese lassen sich nicht von Land zu Land bzw. zwischen Gesellschaften einfach übertragen. Übertragbar sind allenfalls gewisse Prinzipien und Leitideen, die aber auf die jeweils besondere Situation angepaßt werden müssen. Wenn beispielsweise die osteuropäischen Transformationsprozesse auf eine „Soziale Marktwirtschaft“ hingelenkt werden sollen, so liegt die Hauptaufgabe, die eigentliche Schwierigkeit nicht in der Kenntnisnahme des „Vorbildes“ und dem Know-how-Import in Form westlicher Experten, sondern in der eigenständigen Adaption westlicher Erfolgsstrategien. Die erfolgreichen Beispiele für diesen Weg einer *eigenständigen* ordnungspolitischen Verarbeitung westlich-marktwirtschaftlicher Modelle finden sich in Ostasien: Japan, die „vier kleinen Tiger“ und allem Anschein nach auch die Volksrepublik China.

Literaturangaben

- Abelshauer, W. (1983), Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Frankfurt/M.
- Abendroth, W. (1965), Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik, Frankfurt/M.
- Adamsen, H. (1981), Investitionshilfe für die Ruhr, Wuppertal
- Ambrosius, G. (1977), Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945-1949 (Studien zur Zeitgeschichte, Bd. 10 / Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland nach 1945, Bd. 1), Stuttgart
- Blum, R. (1980), Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a., S. 153-166
- Blum, R. (1969), Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus, Tübingen
- Böhm, F. (1951), Die Aufgaben der freien Marktwirtschaft, München
- BmWi (Jahreszahl), Bundesministerium für Wirtschaft, Hrsg., Leistungen in Zahlen, Bonn 1950 ff. (91 = 1991, 40. A.)
- Bundesbank (1976), Deutsche Bundesbank, Hrsg., Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt/M.
- Bundeszentrale (1988/89), Bundeszentrale für politische Bildung, Hrsg., Soziale Marktwirtschaft und Perspektive, Bonn o. J.
- Bundeszentrale (1990), Bundeszentrale für politische Bildung, Hrsg., Wirtschaftspolitik (Studien zur Geschichte und Politik, Bd. 292), Bonn
- BVerGE, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
- Cassel, D. (1972)/Gutmann, G./Thieme, H.J., Hrsg., 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart
- Cassel, D. (1984), Hrsg., Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, München
- Dreißig, W. (1976), Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft seit dem Jahre 1950, in: Bundesbank (1976), S. 691-744

- Ehrlicher, W. (1981), Finanzwirtschaft, öffentliche, II: Die Finanzwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart u. a., S. 164-195
- Ehrhard, L.(1935), Probleme der Marktordnung, in: Deutsche Handels-Warte, Jg. 23/Nr. 18, S. 509-516
- Ehrhard, L. (1957), Wohlstand für alle, Düsseldorf
- Ehrhard, L. (1962), Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/M. u. a.
- Erhard, L./Müller-Armack, A.(1972), Hrsg., Soziale Marktwirtschaft. Ordnung der Zukunft. Manifest '72, Frankfurt/M. u.a.
- Eucken, W. (1944), Die Grundlagen der Nationalökonomie, 4. A., Jena
- Eucken, W. (1949), Die Wettbewerbsordnung und ihre Wirklichkeit, in: Ordo, Jg. 2, S. 1-99
- Eucken, W. (1955), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von E. Eucken und K.P. Hensel, 2. A., Tübingen-Zürich
- Flechtheim, O.K. (1963), Hrsg., Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 2: Programmatik der deutschen Parteien Teil 1, Berlin
- Friedman, M. (1976), Die optimale Geldmenge. Wissenswertes über Geld, Frankfurt/M.
- Gahlen, B. (1977)/Harden, H.D./Rahmeyer, F./Schmid, A., Volkswirtschaftslehre. Eine Problemorientierte Einführung, 10. A., Tübingen
- Greiffenhagen, M. (1980) Hrsg., Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit, (Schriftreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 163), Bonn
- Gutmann, G. (1976)/Klein, W./Paraskewopoulos/Winter, H., Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-New York
- Gutmann, G. (1980), Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a., S. 140-153
- Hamm, W. (1975), Entartet die soziale Marktwirtschaft?, Tübingen
- Hansen, A. (1959), Keynes' Ökonomische Lehren. Ein Führer durch sein Werk, Villingen
- Hartwig, K.H. (1984), Bundesrepublik Deutschland: Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Cassel, D., Hrsg., Wirtschaftspolitik im Systemvergleich, München 1984, S. 179-195
- Hayek, F.A. (1945), Der Weg in die Knechtschaft, hrsg. von W. Röpke, Erlenbach-Zürich
- Hentschel, V. (1983), Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980, Frankfurt/M.
- Hickel, R./Priewe, J. (1989), Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt, Zur Kritik der Angebotslehre und Globalsteuerung, Köln
- Huster, E.U. (1972), und Autorenkollektiv, Determinanten der westdeutschen Restauration 1945-1949, Frankfurt/M.
- Katterle, S. (1989), Alternativen zur neoliberalen Wende. Wirtschaftspolitik in der sozialstaatlichen Demokratie, Bochum
- Keynes, J.M. (1932), Vom Gelde (A Treatise on Money), Nachdruck: Berlin 1955

- Keynes, J.M. (1936), Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Nachdruck: Berlin 1955
- Keynes, J.M. (1940), How to Pay for the War, New York-London
- Keynes, J.M. (1943), The long-term problem of full employment, in: Collected Writings of J.M. Keynes, Bd. 27, London-Basingstoke 19.., S. 320 ff.
- Keynes, J.M. (1956), Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder (1930), in: Politik und Wirtschaft. Männer und Probleme – Ausgewählte Abhandlungen von John Maynard Keynes, Tübingen, S. 263-272
- Laitenberger, V. (1986), Ludwig Erhard. Der Nationalökonom als Politiker, Göttingen
- Laitenberger, V. (1988), Auf dem Weg zur Währung und Wirtschaftsunion. Ludwig Erhards Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1948, in: Bundeszentrale (1988/98), S. 7-27
- Lampert, H. (1988), Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Entwicklung und Probleme, in: Bundeszentrale (1988/89), S. 49-67
- Lampert, H. (1988), Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 9. A., München
- Leber, G. (1965), Hrsg., Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Wissenschaftliche Beiträge. Dokumentation 3, Frankfurt/M.
- Lenel, H.O. (1971), Haben wir noch eine Soziale Marktwirtschaft?, in: Ordo, Jg. 22. S. 29-47
- Marshallplan (1953), Bundesminister für den Marshallplan, Hrsg., Wiederaufbau im Zeichen des Marshall-Planes, Bonn
- Mattfeldt, H. (1985), Hrsg., Keynes. Kommentierte Werksauswahl, Hamburg (Wichtige Aufsätze, u.a. Das Ende des Laissez-faire, 1926)
- Meißner, W. (1988)/Markl, R., Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundeszentrale (1988/89), S. 29-48
- Memorandum '90, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '91: Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1990
- Merke, P.H. (1968), Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland, 2. A., Stuttgart u.a.
- Miksch, L. (1947), Wettbewerb als Aufgabe. 2. A., Godesberg
- Möller, A. (1969), Hrsg., Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. A., Hannover
- Möller, H. (1948), Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne von 1945-1948, Eine Dokumentation, Tübingen
- Müller, G. (1982), Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947-1949, Frankfurt
- Müller-Armack, A. (1946), Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, in: Müller-Armack, A. (1966), S. 19-170
- Müller-Armack, A. (1953), Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a., S. 390-392
- Müller-Armack, A. (1959), Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Müller-Armack, A. (1966), S. 251-266

- Müller-Armack, A. (1960), Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: Müller-Armack, A. (1966), S. 267-291
- Müller-Armack, A. (1962), Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: Müller-Armack, A. (1966), S. 293-315
- Müller-Armack, A. (1966), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg/B
- Müller-Armack, A. (1974), Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern-Stuttgart
- Narr, W.D./Thränhardt, D. (1979), Hrsg., Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur, Königstein/Ts.
- Neumann, L.F./Sekaper, Klaus (1990), Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 3. A., Frankfurt/M.
- Paulsen, A. (1950), Neue Wirtschaftslehre, Einführung in die Wirtschaftstheorie von John Maynard Keynes, 1. A., Berlin-Frankfurt/M., (3. A. 1954)
- Preiser, E. (1948), Besitz und Macht in der Distributionstheorie, in: Preiser (1970), S. 227-246
- Preiser, E. (1953), Erkenntniswert und Grenzen der Grenzproduktivitätstheorie, in: Preiser (1970), S. 265-289
- Preiser, E. (1970), Bildung und Verteilung des Volkseinkommens. Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 4. A., Göttingen
- Priester, H.E. (1936), Das deutsche Wirtschaftswunder, Amsterdam: Querido
- Priewe, J./Hickel, R. (1991), Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt/M.
- Pünder, T. (1966), Das Bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946-1949, Waiblingen
- Röpke, W. (1942), Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich
- Röpke, W. (1946), Die Lehre von der Wirtschaft, 4. A., Erlenbach-Zürich
- Röpke, W. (1958), Jenseits von Angebot und Nachfrage, 2. A., Erlenbach-Zürich/Stuttgart
- Sachverständigenrat (Jahreszahl), Jahresgutachten zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache (und Stuttgart), 1964 ff.
- Samuelson, P.A. (1948), Volkswirtschaftslehre, 1. A., Köln
- Schäfer, C. (1991), Zunehmende Schieflage in der Einkommensverteilung. Zur Entwicklung der Einkommensverteilung 1990, in: WSI-Mitteilungen (Zeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des DGB), Jg. 44, Okt. 1991, S. 593-613
- Schneider, E. (1953), Der Streit um Keynes. Dichtung und Wahrscheinlichkeit in der neueren deutschen Keynes-Diskussion, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 165, 1953, S. 89-122
- Schumpeter, J.A. (1964), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung (1911), 6. A., Berlin
- Stabilitätsgesetz (1970), Bundesminister für Wirtschaft, Hrsg., Stabilität und Wachstum. Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 3. A. o. J. (Gesetzestext und Erläuterung)

- Stackelberg, H.v. (1951), Grundlagen der Theoretischen Volkswirtschaftslehre, (1943), 2. A., Tübingen/Zürich
- Steindorff, E. (1977), Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Darmstadt
- Stern, K. (1972)/Münch, P./Hansmeyer, K.H., Stabilitätsgesetz, 2. A., Stuttgart
- Stratmann-Mertens, E. (1991)/Hickel, R./Priewe, J., Hrsg., Wachstum. Abschied von einem Dogma. Kontroverse über eine ökologisch-soziale Wirtschaftspolitik, Frankfurt/M.
- Sützel, W. (1980), Soziale Marktwirtschaft, in: Greiffenhagen (1980), S. 460-449
- Thieme, H.J. (1991), Soziale Marktwirtschaft. Ordnungskonzeption und soziale Gestaltung, München
- Tuchtfeld, E. (1973), Hrsg., Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg/B.
- Uffelman, U. (1988), Der Weg zur Bundesrepublik. Wirtschaftliche, gesellschaftliche und staatliche Weichenstellungen 1945-1949, Düsseldorf
- Watrin, C. (1980), Soziale Marktwirtschaft, in: Greiffenhagen, (1980), S. 470-480
- Watrin, E. (1990), Soziale Marktwirtschaft – ihr Programm und die aktuellen Probleme, in: Wirtschaftspolitik (1990), S. 13-30
- Zinn, K.G. (1978), Preissystem und Staatsinterventionismus. Geschichte und Theorie der privaten Preisadministration und der Preiskontrolle in Großbritannien und den USA, Köln 1978
- Zinn, K.G. (1980), Die Selbstzerstörung der Wachstumsgesellschaft, Politisches Handeln im ökonomischen System, Reinbeck
- Zinn, K.G. (1988), Staat und Wirtschaftsordnung im Denken Keynes', in: Ökonomie und Gesellschaft. Jahrbuch Bd. 6.: Die Aktualität keynesianischer Analysen, Frankfurt/M.- New York, S. 148-177
- Zinn, K.G., (1990), Wirtschaft und Gerechtigkeit, in: Wirtschaftspolitik (1990), S. 91-102
- Zinn, K.G. (1991), Gerechtigkeit und Grundfragen der Wirtschaft. Zum Problem der Eigentumsgarantie und des Rechts auf Arbeit, in: Reese-Schäfer, W./Schuon, K.T., Hrsg., Ethik und Politik, Marburg