

Die Modernität der Sozialen Marktwirtschaft

Schon die Väter von Sozialer Marktwirtschaft und Ordnungsökonomik wussten: Eine Wettbewerbsordnung ist sozial. Ihre konstituierenden Prinzipien, darunter eine Orientierung an Regeln, eignen sich noch heute als Fixpunkte guter und verlässlicher Wirtschaftspolitik.

Von Lars P. Feld

Die Soziale Marktwirtschaft gilt als eine der Säulen, die das deutsche Gesellschaftsmodell seit dem Zweiten Weltkrieg tragen. Der Begriff hat mittlerweile Eingang in die europäischen Verträge gefunden und darf somit Geltung für die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union beanspruchen. Es ist daher kein Wunder, dass alle im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien sich zur Sozialen Marktwirtschaft bekennen. Nur versteht jede Partei diese anders, und jedes Parteiprogramm sieht eine andere Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft vor. Das erscheint in einer gewissen Hinsicht natürlich, denn unterschiedliche politische Vorstellungen schlagen sich in unterschiedlichen Kritikpunkten am Status quo nieder und führen zu unterschiedlichen Änderungswünschen an dem, was die Soziale Marktwirtschaft heute auszumachen scheint.

Gleichwohl kann die Soziale Marktwirtschaft, wenn dieses Leitbild irgendeinen Sinn machen soll, nicht für alles herhalten, was politisch im gesamten Spektrum erwünscht scheint. Es würde sonst zu einer Tautologie werden, könnte dazu verführen, sich frei nach Voltaires Candide in einer Pangloss'schen Welt zu wähnen: Alles, was gefällt, ist Soziale Marktwirtschaft. Wir leben in der besten aller Welten. Wirtschaftspolitisch muss das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft somit eine gewisse Trennschärfe entfalten. Ansonsten taugte es noch für Sonntagsreden, aber nicht für wirtschaftspolitische Entscheidungen.

Genauso muss man sich fragen, ob die damit verbundenen analytischen Grundlagen heute überhaupt noch eine Abgrenzung zum ökonomischen und dadurch wirtschaftspolitischen Mainstream bieten. Die Schriften Walter Euckens, um nur einen der Väter der Sozialen Marktwirtschaft zu nennen, entstanden in einer Zeit, in der viele Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften noch nicht zur Verfügung standen. Dies gilt gleichermaßen für die Mikro- wie für die Makroökonomik. Manches war zeitgebunden, man denke etwa an seine geldpolitischen Vorstellungen, die von der Zeit des Goldstandards beeindruckt waren.

Die Soziale Marktwirtschaft changiert somit zwischen Leitbild und Konzept, Säule eines Gesellschaftsmodells und Allgemeinplatz. Ihre Grundlagen erscheinen manchen Kritikern als überkommen, bestenfalls als deutsche Marotte, schlechterdings als Besessenheit - besessen von einer wirtschaftspolitischen Vorstellung, die jeder modernen Grundlage entbehrt, ja sogar schädlich ist. Um ganz sicher zu gehen, scheuen sich die Gegner nicht, Protagonisten der Sozialen Marktwirtschaft als antidemokratisch, als autoritär, wenn sie glimpflich davonkommen, als Mitläufer des nationalsozialistischen Regimes zu charakterisieren.

Allein deshalb lohnt sich ein Blick zurück. Politisch ist der Begriff eng verbunden mit Ludwig Erhard. Der erste deutsche Wirtschaftsminister nach dem Zweiten Weltkrieg und spätere Kanzler gilt als Vater der Sozialen Marktwirtschaft, weil er als Direktor für die Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets die Währungsreform durchführte. Genau genommen hat die Währungsreform viele Geburtshelfer, nicht zuletzt die Alliierten und ihre Berater. Nach dem Zweiten Weltkrieg war eine Währungsreform unumgänglich. Die Reichsmark hatte ihre wesentlichen Funktionen verloren.

Bedeutsamer erscheint daher die mit der Währungsreform verbundene Freigabe einer Vielzahl von Preisen durch das Leitsätzegesetz, das die administrative Bewirtschaftung von Gütern und Dienstleistungen ablöste. Mit dem Leitsätzegesetz kehrte Westdeutschland zur Marktwirtschaft zurück, zunächst zu einer Marktwirtschaft, wie sie in der Weimarer Republik bestand, mit dem erst im Jahr 1958 in Kraft getretenen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) aber dann in eine Wettbewerbswirtschaft, die sich von der Weimarer Zeit abwendete.

Wettbewerb ist sozial

Der Begriff Soziale Marktwirtschaft stammt von Alfred Müller-Armack, dem Begründer der Kölner Schule der Ordnungsökonomik. Erhard deutete eine Wettbewerbswirtschaft als sozial, weil sie Marktmacht unterbindet. Müller-Armack setzte sich vor allem für eine Sozialpolitik entlang der Vorstellungen der christlichen Soziallehre ein, betonte dabei aber ebenfalls Ordnungsprinzipien, wie etwa das Äquivalenzprinzip in der Gesetzlichen Rentenversicherung.

In der Geschichtswissenschaft wird in jüngerer Zeit viel über die Bedeutung der Erhard'schen Politik diskutiert. Albrecht Ritschl unterstreicht die Kontinuitäten in der deutschen Wirtschaftspolitik. Viele Maßnahmen der Nationalsozialisten, welche die Weimarer Wirtschaftsverfassung abänderten, blieben nach dem Krieg bestehen, existieren teilweise noch heute; man denke an die Kassenärztlichen Vereinigungen. Manche Staatsunternehmen lebten lange fort, teilweise bis in die Privatisierungsphase der achtziger Jahre, die vor allem mit Hans Tietmeyer verbunden ist. Mark Spoerer zeigt jedoch, dass erstens die Weimarer Wirtschafts- und Finanzverfassung der eigentliche Dauerbrenner ist und zweitens die Erhard'schen Reformen eine wesentliche Veränderung brachten, insbesondere mit der Verabschiedung des GWB.

Allerdings sollte die Preisfreigabe durch das Leitsätzegesetz nicht zu gering geschätzt werden. Es herrschte Bewirtschaftung des Mangels. In dieser Situation auf marktwirtschaftlich bestimmte Preise in weiten Teilen der Wirtschaft überzugehen, war gewagt. Erhard musste sich gegen die Skepsis seiner eigenen Berater und gegen die Warnungen der Alliierten hinwegsetzen sowie einen Generalstreik nach der Reform überstehen. Bei der Durchsetzung des GWB hatte er Unterstützung durch Franz Böhm, Rechtswissenschaftler und ein Gründervater der Freiburger Schule. Dennoch galt es, vor allem politische Widerstände der Industrie zu überwinden. Dies bleiben wesentliche historische Verdienste Erhards für die Soziale Marktwirtschaft. Er ist zu Recht der Vater des Wirtschaftswunders - unabhängig davon, wie er durch die Zeit des Nationalsozialismus gekommen ist.

Erhard sah sich als Ordoliberalen. Für das Leitsätzegesetz stand ihm Leonhard Miksch zur Seite, der den Referentenentwurf dieses Gesetzes verfasste. Miksch war ein Schüler Euckens und später selbst kurze Zeit Professor in Freiburg. Die Freiburger Schule der Wirtschaftswissenschaften nahm grundlegend Einfluss auf das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Euckens "Grundsätze der Wirtschaftspolitik" entwickeln konstituierende Prinzipien der Wirtschaftspolitik - ein funktionierendes Preissystem bei vollständiger Konkurrenz, das Primat der Währungspolitik, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit, das Haftungsprinzip und die Konstanz der Wirtschaftspolitik.

Aus Sicht des heutigen ökonomischen Mainstreams erscheinen diese Prinzipien vielen Ökonomen entweder als trivial, weil allgemein akzeptiert, oder sie werden als veraltet verstanden. Die Wettbewerbswirtschaft der damaligen Freiburger Schule stellte auf vollständige Konkurrenz ab. Heutige Wettbewerbstheorie, -politik und -recht sind nach 70 Jahren weiter, erkennen die Chancen und Risiken monopolistischen und oligopolistischen Wettbewerbs sowie die Bedeutung der Bestreitbarkeit von Märkten an. Die grundlegende Einsicht in die zentrale Rolle der Wettbewerbswirtschaft kann jedoch gleichermaßen für heute als wesentlich angesehen werden. Gerade die Anlehnung des europäischen an das deutsche Wettbewerbsrechts und ihre

Weiterentwicklung, mit der Ausrichtung auf Plattformunternehmen, verdeutlichen bis heute, dass die vehemente Betonung des Wettbewerbsgedankens durch die Freiburger Schule nicht an Bedeutung verloren hat.

Ähnliches lässt sich hinsichtlich anderer Prinzipien formulieren. Hinter einem funktionierenden Preissystem verstecken sich Fragen nach Tatbeständen des Marktversagens, etwa Marktmacht in lokalen Arbeitsmärkten, Externalitäten, asymmetrische Information. Das meiste war damals nicht oder unzureichend aufgearbeitet und gehört heute zum ökonomischen Mainstream. Privateigentum und Vertragsfreiheit mögen als Reminiszenzen an den klassischen Liberalismus des 19. Jahrhunderts gedeutet werden. Es hat bis zur Entwicklung der Institutionenökonomik gedauert, bis sie wirtschaftstheoretisch hinreichend aufgearbeitet wurden. Offene Märkte und Freihandel sind Dauerbrenner in der wirtschaftspolitischen Diskussion; sie haben erst wieder angesichts des zunehmenden Protektionismus in der jüngeren Zeit ihre Funktion als Mahntafel für Wirtschaftspolitiker gewonnen. Das Prinzip der Konstanz der Wirtschaftspolitik stellt die Bedeutung stabiler Rahmenbedingungen für Investitions- und Konsumententscheidungen heraus.

Das Primat der Währungspolitik, die Geldwertstabilität, ist zentral für die heutigen makroökonomischen Debatten, seine Betonung aber, die sich etwa in der Zielhierarchie der Europäischen Zentralbank mit Preisstabilität als primärem Ziel niedergeschlagen hat, dürfte ein bleibendes Erbe der Sozialen Marktwirtschaft sein. Das Haftungsprinzip erfährt seit der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 und der anschließenden Schuldenkrise in der EU wieder stärkere Bedeutung. Fallen Haftung und Entscheidung, Haftung und Kontrolle auseinander, so entstehen Fehlanreize, die im schlechtesten Fall in eine Krise führen. Dies zeigte sich vor allem in der Finanzkrise, als Banken und andere Finanzmarktakteure in der Erwartung, dass der Staat sie nicht vollständig im Regen stehen lässt, übermäßige Risiken eingegangen sind. Die Europäische Bankenunion nimmt einen aus dem Haftungsprinzip stammenden Anspruch auf. In der aktuellen Diskussion um den Eigenmittelbeschluss der EU und dem damit verknüpften Programm "Next Generation EU", vor allem der neuen Verschuldungskompetenzen für die Aufbau- und Resilienzfazilität als Einstieg in eine Fiskalkapazität für die EU, tritt das Haftungsprinzip erneut in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Aufmerksamkeit.

Die konstituierenden Prinzipien Euckens mögen modern oder ubiquitär sein. Ihre Entsprechung und Fortentwicklung im Mainstream ökonomischen Denkens stellen jedoch noch keine Besonderheit dar. Besonders ist das ökonomische Denken der Freiburger Schule vor allem im Hinblick auf die Regulatororientierung der Wirtschaftspolitik. Demnach soll der Staat nicht lenkend in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen, sozusagen Prozesspolitik betreiben oder interventionistisch agieren, sondern die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens so festlegen, dass die Marktteilnehmer frei und effizient entscheiden können. Gute Wirtschaftspolitik ist demnach Ordnungspolitik.

Deshalb sind Ordnungsökonomien grundsätzlich skeptisch, wenn der Staat Preise rechtlich festlegt. Damit nimmt er das Marktergebnis vorweg, das angesichts dezentral vorhandenen und nur dezentral bekannten Wissens keiner staatlichen Instanz bekannt ist. Bestenfalls bewirkt eine solche Politik nichts, wenn Mindestpreise unter und Höchstpreise über dem Marktpreis liegen. Im schlechteren Fall treten jedoch Verzerrungen auf, etwa ein Überschussangebot beziehungsweise eine Überschussnachfrage. Daran knüpft die Diskussion um Mindestlöhne und Mietpreisbremse oder Mietendeckel an. Man mag die Sinnhaftigkeit von Mindestlöhnen in unzureichendem Wettbewerb auf regionalen Arbeitsmärkten anerkennen, wenn Unternehmen regionale Marktmacht besitzen. Solche Wettbewerbsprobleme sind kaum durch das Wettbewerbsrecht zu lösen, so dass ein Mindestlohn arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen erfüllt. Eucken hat versucht, dies mit der Vorstellung eines

anormalen Verlaufs der Arbeitsangebotsfunktion zu erfassen. Gleichwohl bleibt das Problem bestehen, dass Mindestlöhne zu Arbeitslosigkeit führen können.

Regeln statt Aktionismus

Die Regelorientierung in der Wirtschaftspolitik spielt nicht nur im Denken der Freiburger Schule eine große Rolle. Henry Simons, einer der Protagonisten der ersten Chicagoer Schule der Wirtschaftswissenschaften, entwickelte seine Vorstellungen einer regelorientierten Geldpolitik etwa zur gleichen Zeit wie Eucken, beide allerdings unabhängig voneinander. In der internationalen Makroökonomik lebt die Debatte um "rules versus discretion" bis heute fort. Auf den 1936er Aufsatz von Simons im "Journal of Political Economy" folgte die Vorstellung einer Geldmengenregel von Milton Friedman. Vor allem in den siebziger Jahren trifft man mit den Analysen von Finn Kydland und Ed Prescott auf eine Hochzeit des Regeldenkens in der Makroökonomik. James Buchanan und seine Koautoren leisteten ihre Beiträge zur Analyse von Fiskalregeln. In jüngerer Zeit hat vor allem John Taylor die Idee einer regelbasierten Geldpolitik vorangetrieben. Innovationen der modernen makroökonomischen Literatur finden sich in der stärkeren Betonung von bindenden Verpflichtungen, eher im Vergleich diskretionärer mit optimaler als mit regelorientierter Politik oder der Unterstützung von aktivistischen Politikregeln.

Politisch hat sich diese Debatte beispielsweise in der Unabhängigkeit von Zentralbanken oder der Einführung von Fiskalregeln niedergeschlagen. Die Architektur der Europäischen Währungsunion ist ein Beispiel für wirtschaftspolitisches Denken in Regelzusammenhängen. An diesem Beispiel lässt sich ein fortwährendes Kräfterennen derjenigen in der Wirtschaftspolitik erkennen, die eine höhere Flexibilität für diskretionäre Politikmaßnahmen einfordern, mit denjenigen, die auf die Regelorientierung pochen. Ähnliche Diskussionen betreffen die Unabhängigkeit von Zentralbanken, wenn ihr Mandat der Preisstabilität auf andere Politikbereiche, wie die Finanzmarktstabilität oder die Klimapolitik, ausgedehnt wird und die Notenbanken vor Zielkonflikte stellt, oder die Aufweichung von Fiskalregeln, wenn eine stärkere Flexibilität für öffentliche Investitionen gefordert wird, die es den Finanzpolitikern erlaubt, in der Abgrenzung öffentlicher Investitionen von anderen Staatsausgaben diskretionäre Handlungsspielräume zu ergattern.

Die Kritik an der Regelorientierung mündet nicht selten in eine Kritik am Ordoliberalismus als Grundlage der Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Vor allem in der Politikwissenschaft finden sich kritische Analysen des Denkens der frühen Ordnungsökonomien, basierend auf ihren jeweiligen Veröffentlichungen (wenn dies fair ist) oder auf Verallgemeinerungen über alle hinweg (wenn dies unfair ist). So wird versucht, die Ordnungsökonomik als Ausprägung eines autoritären Liberalismus zu desavouieren. Besonders perfide erscheint dies bei Walter Eucken, der sich schon zu Beginn des Nationalsozialismus gegen die Gleichschaltung der Universität Freiburg in offene Opposition zu Martin Heidegger begab, der sich nach der Reichspogromnacht dem Widerstand um die Bekennende Kirche und Carl Goerdeler anschloss, der den wirtschaftlichen Teil in einer Denkschrift für eine politische Gemeinschaftsordnung nach dem verlorenen Krieg mitverfasste.

Die von ihm entwickelte Regelorientierung in der Wirtschaftspolitik ist weder antipluralistisch noch antidemokratisch. Sie ist lediglich Ausdruck der liberalen Vorstellung, dass demokratische Entscheidungen der Herrschaft des Rechts unterworfen sein müssen. Dazu gehört eine rechtliche Kontrolle durch die Gerichtsbarkeit. Eine verfassungsrechtliche Prüfung von Gesetzen, sofern das Bundesverfassungsgericht angerufen wird, ist nicht antidemokratisch, sondern im Sinne einer modernen Gewaltenteilung wesentlich für demokratische Rechtsstaaten, gleichwohl nicht automatisch durch die Entscheidung von Parlamenten und Regierungen gewährleistet. Die Regelorientierung der Wirtschaftspolitik, die in der Normenhierarchie meistens weniger hoch angesiedelt ist, verlangt nicht mehr und nicht weniger als eine Orientierung am Rechtsstaatsprinzip.

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv.