

F.A.Z., 01.06.2018, Die Ordnung der Wirtschaft (Wirtschaft), Seite 16 - Ausgabe D1, D2, D3, D3N, R0, R1 - 2179 Wörter

**Nils Goldschmidt**

## **Wirtschaft für den Menschen**

Parallel zur Währungsreform hat Ludwig Erhard vor 70 Jahren die Preise freigegeben. Mit der Sozialen Marktwirtschaft ist Deutschland seither weit vorangekommen. Zur Güte eines unvollkommenen Konzepts.

Die Soziale Marktwirtschaft war nie ein in sich geschlossenes Konzept. Und genau darin liegt ihr Erfolgsgeheimnis. Als Ludwig Erhard vor 70 Jahren, am 20. Juni 1948, parallel zur Währungsreform die Anweisung gab, zahlreiche Güterpreise freizugeben, leitete ihn ökonomischer Sachverstand genauso wie politisches Gespür. Im Ringen mit dem Wirtschaftsrat der Bizone und mit seinen eigenen Mitarbeitern in der Verwaltung für Wirtschaft, die keineswegs vorbehaltlos hinter seinen Ideen standen, entschloss er sich, die Freigabe der Preise auf den Weg zu bringen. Um sein Ansinnen nicht zu gefährden, umging er zunächst die eigentlich notwendige Genehmigung durch den Länderrat und durch die Alliierten. Die entsprechende Verordnung, das "Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform" war überdies recht unverdächtig formuliert. Leonhard Miksch, aus dessen Feder das "Leitsätze-gesetz" im Wesentlichen stammte und der ein Schüler des Freiburger Ökonomen Walter Eucken war, notierte dazu in seinem Tagebuch: "Sehr verwaschen, aber das Verwaschene ist das Richtige."

Soziale Marktwirtschaft war von Anbeginn ein politischer Aushandlungsprozess. Um den Rückhalt für seine Reformen zu festigen, ließ Erhard von November 1948 an das wenig marktwirtschaftliche "Jedermann-Programm" auflegen, das den Preisanstieg bei Gütern des alltäglichen Bedarfs, insbesondere bei Kleidung, dämpfte. Auch wissenschaftlich gab es Unmut. Nur eineinhalb Jahre nachdem Miksch das Leitsätze-gesetz formuliert hatte, sollte er im Dezember 1949 in seinen privaten Notizen festhalten: "Wir müssen nun ernsthaft daran denken, von dem gegenwärtigen Regierungskurs deutlich abzurücken. Wir können nicht länger zusehen. Man wird später sagen, es seien unsere Ideen gewesen."

Doch es ist anders gekommen. Leonhard Miksch, Walter Eucken, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack und andere ordoliberalen Denker haben den Erhardschen wirtschaftspolitischen Kurs weiter unterstützt, und sie gelten bis heute zu Recht als die wesentlichen Ideengeber der Sozialen Marktwirtschaft. Dennoch: Die Soziale Marktwirtschaft bleibt in den Augen des Theoretikers konzeptionell unbefriedigend, und sie hat es schwer, den Weg in die Lehrbücher der Wirtschaftswissenschaft zu finden. Man sucht vergeblich nach einer eingängigen Formel, einer Gebrauchsanweisung oder einer Fibel der sozial-marktwirtschaftlichen Lehre. Soziale Marktwirtschaft ist nicht die beste aller Welten, aber immerhin die zweitbeste.

Geht man davon aus, dass die Bedingungen für einen vollkommenen Wettbewerb in der Realität nicht gegeben sind, dann sollte man auch nicht vergeblich versuchen, dieses theoretische Ideal zu erreichen - so befand schon 1940 der amerikanische Ökonom und Zeitgenosse der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft John Maurice Clark. Vielmehr sollte man überlegen, wie der Wettbewerb in einer unvollkommenen und dynamischen Welt funktionsfähig gestaltet werden kann. Wirtschaftspolitik in der Tradition Clarks zielt also nicht auf den perfekten Wettbewerb als die theoretisch beste Lösung, sondern sucht nach Wegen, pragmatische und zugleich tragfähige Maßnahmen umzusetzen. In den 1950er Jahren formulierten Richard Lipsey und Kelvin Lancaster darauf aufbauend ihre "General Theory of

Second Best", in der sie deutlich machen, dass Ökonomen, statt sich auf theoretisch "perfekte" Lösungen zu verlassen, zunächst im Detail die jeweiligen Märkte und die spezifischen Bedingungen studieren sollten, bevor sie wirtschaftspolitische Vorschläge unterbreiten.

Mit der Idee des Second-best geht es um die generelle Einsicht, dass Wirtschaftspolitik keine zeit- und kulturabhängige Blaupause sein kann, sondern je nach den spezifischen Bedingungs-lagen unterschiedlich gestaltet werden muss. Dani Rodrik, der an der Harvard-Universität lehrt, hat diese Einsicht auf die Gestaltung von Institutionen übertragen: Da reale gesellschaftliche Bedingungs-lagen nie perfekt und immer unterschiedlich seien, sollte man hinsichtlich institutioneller Reformen mit einem "Second-best mindset" arbeiten, um zu guten Ergebnissen zu gelangen. Rodrik schreibt: "Es gibt kein Set von allgemeingültigen, bewährten Vorgehensweisen, das in allen Ländern und zu allen Zeiten zufriedenstellende Ergebnisse produzieren wird." Kurz gesagt: Gesellschaftliche, kulturelle und historische Unterschiede "zwingen" dazu, Institutionen an das jeweilige Umfeld anzupassen und mit Blick auf gesellschaftliche Akzeptanz und zum Wohle der Menschen zu gestalten. Nochmals Rodrik: "Politische Reformer in der realen Welt handeln in ihrer je eigenen Umgebung von ‚Second-best‘, was bedeutet, dass sie im Auge behalten müssen, ob vorgeschlagene Lösungen selbst wieder vielfältige Verzerrungen bewirken können." Wie wichtig die jeweiligen Kontexte sind, war auch schon den frühen Ordoliberalen bewusst. Alfred Müller-Armack, dem wir den Begriff Soziale Marktwirtschaft verdanken, sprach in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit zur "Entdeckung geistiger Landschaften". Diese sich wandelnden geistigen Landschaften immer wieder neu in den Blick zu nehmen ist die Vorbedingung einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik.

Ein Blick in die Geschichte der Bundesrepublik zeigt, dass die Fähigkeit, sich neuen Kontexten anzupassen, das eigentliche Lebenselixier der Sozialen Marktwirtschaft ist. Gilt für die ordoliberale Orthodoxie die Globalsteuerung Karl Schillers als marktwirtschaftlicher Sündenfall, lässt sich dies auch anders interpretieren. Letztlich stand hinter Schillers wirtschaftspolitischer Agenda der Synthese von Ordoliberalismus und keynesianischer Botschaft zum einen die Hoffnung, eine Aussöhnung zwischen sozialdemokratischen und liberal-konservativen Kräften zu erreichen, und zum anderen die Überzeugung, dass die moderne Wirtschaftstheorie - und das war zu jener Zeit die von John Maynard Keynes und seinen Schülern - neue Lösungen für eine unsicher gewordene Wirtschaftswelt bieten könnte. Das Ende des Wirtschaftswunder-Booms und die Krise des Weltwährungssystems von Bretton Woods stehen sinnbildlich dafür.

Ohne Frage fühlte sich Karl Schiller als Modernisierer der Sozialen Marktwirtschaft. Wie jüngst der Bayreuther Wirtschaftshistoriker Jan-Otmar Hesse aufgezeigt hat, stammte die intern im Bundeswirtschaftsministerium zirkulierende Rechtfertigungsschrift der Globalsteuerung Schillers aus der Feder des damals frisch ernannten Staatssekretärs und Leiters der Grundsatzabteilung Otto Schlecht. Das ist deswegen bemerkenswert, weil Schlecht ein Ordoliberaler durch und durch war, der in Freiburg seine Diplomarbeit bei Leonhard Miksch verfasste, dort auch promoviert wurde und bis in die 1990er Jahre als das liberale Gewissen des Wirtschaftsministeriums galt.

Ändern sich die Zeiten, ändern sich auch die wirtschaftspolitischen Prämissen der Sozialen Marktwirtschaft. Schlecht war weiterhin Staatssekretär, doch zu Beginn der 1980er Jahre erneuerte das Ministerium abermals seine Ausrichtung. Es war wohl vor allem der damalige Leiter der Abteilung Wirtschaftspolitik und spätere Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, der für Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff das "Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (das berühmte "Lambsdorff-Papier"), verfasste, das gemeinhin das Ende der keynesianischen Experimente in Westdeutschland einläutete und als "Scheidungs-papier"

von Sozialdemokratie und Freien Demokraten gilt. Auch hier zeigte sich die Soziale Marktwirtschaft wieder flexibel - und offen für eine Rückwendung hin zu einer zumindest wirtschaftsliberalen Semantik.

Ob damit aber eine Rückkehr zur wie auch immer verstandenen reinen Lehre der frühen Sozialen Marktwirtschaft gegeben war, bliebe zu diskutieren. Man kann das Lambsdorff-Papier auch als eine Anpassung an neue Bedingungen und Einsichten interpretieren, so die faktischen Grenzen einer keynesianischen Steuerung, sowie an ein neues geistiges Klima, das hieraus resultierte. Margaret Thatcher in Großbritannien und Roland Reagan in den Vereinigten Staaten hatten dies schon aufgegriffen und politisch genutzt. Im Rückblick erscheint die Wirtschaftspolitik Helmut Kohls in 16 Regierungsjahren mehr als ein "Sich-Durchwurschteln" - und das ist positiv gemeint - denn als ein Vorbild an liberaler Prinzipientreue. Die ökonomische Bewältigung der deutschen Wiedervereinigung ist, trotz mancher handwerklicher Fehler im Detail, letztlich auch durch politischen Instinkt gelungen.

Nun mag man einwenden, dass politisch vieles möglich ist, die Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft, allen voran Walter Eucken, Ordnungspolitik aber immer als prinzipiengeleitete Wirtschaftspolitik verstanden hätten. Erinnerung sei an seine sieben konstituierenden Prinzipien: ein funktionsfähiges Preissystem, stabiles Geld, offene Märkte, Privateigentum, Vertragsfreiheit, Haftung und eine verlässliche Wirtschaftspolitik. Doch man würde den Freiburger Ökonomen missverstehen, wenn man diese Prinzipien als eine eherne Mechanik der Ordnungspolitik ansehen würde, die es rigoros anzuwenden gelte. Eine Einsicht, die übrigens auch in der derzeit so vehement ausgefochtenen Debatte um die richtige Politik der Europäischen Zentralbank durchaus deeskalierend wirken könnte. Es passt wohl eher, die Euckenschen Prinzipien als "Benchmark", als Zielgröße zu interpretieren, die man nicht aus den Augen verlieren sollte: "Wir erfinden die Wettbewerbsordnung nicht; sondern wir finden ihre Elemente in der konkreten Wirklichkeit vor." Und Eucken weiter: "Wir erzwingen nichts, sondern bringen zur Entfaltung, was - neben anderen Formen - in der Wirklichkeit da ist."

Anstelle eines wirtschaftspolitischen Dogmatismus bedarf es ordnungspolitischer Klugheit. Oder anders formuliert: Die Realität ist wichtiger als Prinzipien. Immer wieder neu zu justieren, wie eine freiheitliche Wirtschaft und Gesellschaft gestaltet werden können und wie Prinzipien im Lichte wechselnder Bedingungslagen gedeutet werden können - hierin liegt die Stärke einer realitätsnahen Sozialen Marktwirtschaft. Zugleich muss man sich, mit Eucken, bewusst sein, dass die vorherrschenden Deutungsmuster und Stimmungslagen wesentlichen Einfluss auf reale, wirtschaftspolitische Entscheidungen haben: "Die Meinungen der Menschen, ihre geistige Haltung sind für die Richtung der Wirtschaftspolitik vielfach wichtiger als die wirtschaftlichen Tatsachen selbst." Die bis heute anhaltende Diskussion um die Agenda 2010, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Soziale Marktwirtschaft wiederum grundlegend neu ausrichtete, ist ein Paradebeispiel für die Bedeutung von divergierenden Interpretationsmustern - über die verschiedenen politischen Lager hinweg.

So verstanden ist die Soziale Marktwirtschaft in einem doppelten Sinne keine Wunsch-dir-was-Marktwirtschaft. Der Wunsch nach einer starren Prinzipientreue, wie sie gerne mit der deutschen Ordnungspolitik in Verbindung gebracht wird und so mancher Ordoliberalen auch heute herbeisehnt, ist genauso verfehlt wie die Vorstellung, Soziale Marktwirtschaft sei eben alles das, was deutsche Wirtschaftspolitik derzeit macht. Zum "Second-best mindset" der Sozialen Marktwirtschaft gehören Grundannahmen, die konkrete Reformen und politische Aushandlungsprozesse tragen sollten. Im Mittelpunkt steht dabei unverrückbar der Gedanke, dass die Wirtschaft für den Menschen da ist und nicht umgekehrt. In diesem Sinne ist die Soziale Marktwirtschaft ein genuin normatives Konzept. Eine wohlgeordnete Wirtschafts- und Sozialpolitik sollte den Menschen die Möglichkeit geben, ein gelingendes Leben führen zu

können - ob es dann tatsächlich gelingt, ist freilich in einem weiten Maße jedem Einzelnen anheimzustellen. Das bedeutet zweierlei:

Erstens: Eine kluge Sozial- und Bildungspolitik wird sich daran messen lassen müssen, inwiefern neue Chancen eröffnet und die Staatseinnahmen auch dafür eingesetzt werden. Es ist mittlerweile eine Binsenweisheit, dass Deutschland gerade im Bildungssektor Nachholbedarf hat. Die vielfach vernehmbare Euphorie über die geplante Erhöhung der Mütterrente (die den betroffenen Müttern pro Kind eine schmale monatliche Rentenerhöhung von 30 Euro beschert) und die damit einhergehenden Mehrausgaben von mehr als 3 Milliarden pro Jahr sind angesichts der Herausforderungen gerade in der frühkindlichen und vorschulischen Bildung beängstigend.

Zweitens: Geht es um den Menschen in der Wirtschaft, bringen uns Diskussionen um technische Details erst in einem zweiten Schritt weiter. Die Freude mancher Politiker an dem doch recht abstrakten Begriff der "doppelten Haltelinie" - also der Vornahme, das Rentenniveau bei 48 Prozent zu halten und zugleich den Beitragssatz zur Rentenversicherung nicht über 20 Prozent steigen zu lassen - muss verwundern. So wichtig eine erträgliche Kombination von Beitragssatz und Rentenhöhe ist: Es bleibt zu hoffen, dass die von der Bundesregierung eingesetzte Rentenkommission nicht nur über Prozente und Linien, sondern auch über die Konsequenzen einer alternden Gesellschaft spricht.

Auch weitere Grundannahmen gehören zum Bestand der Sozialen Marktwirtschaft, so die Idee, dass Märkte Regeln brauchen. Doch was bedeuten bestehende Regeln im Prozess der Digitalisierung, bei der Marktmacht und Informationsmacht Hand in Hand gehen? Hier würde man sich politisch und gesellschaftlich durchaus mehr Mut wünschen, neue Geschäftsmodelle zuzulassen, statt sie in das Korsett bestehender wettbewerbsrechtlicher Regeln einzubinden. Es scheint fast so, als erlebe der im angelsächsischen geflügelte Begriff der "German angst" mit Blick auf die Internetökonomie eine unheilvolle Bestätigung.

Ein letzter Punkt sei angeführt: Ohne die öffentliche Debatte versiegen die Quellen der Inspiration für eine lebendige, eine atmende Soziale Marktwirtschaft. Sonntags- und Lobreden auf die Soziale Marktwirtschaft, wie wir sie in den kommenden Wochen sicherlich auch hören werden, helfen hier nur bedingt. Müller-Armacks Idee der sozialen Irenik (abgeleitet vom griechischen Begriff für Frieden), "die versucht, die Ideale der Gerechtigkeit, der Freiheit und des wirtschaftlichen Wachstums in ein vernünftiges Gleichgewicht zu bringen", kann hier weiterhin als Grundgedanke dienen. Irenik - friedvolle Aushandlungsprozesse - bedeutete für Müller-Armack, gemeinsame Lösungen trotz bestehender Differenzen zu finden. Nichts anderes aber meint Second-best. Im Bewusstsein, dass es unterschiedliche wirtschaftspolitische Ideen und Ziele gibt und auch unterschiedliche gesellschaftliche Lebensräume, wird man nicht umhinkommen, Kompromisse zu suchen. Dass hierbei einer substantiellen ökonomischen Bildung eine wichtige Funktion zukommen sollte, versteht sich eigentlich von selbst. Der breite und vernehmbare Widerstand gegen Wirtschaftsunterricht an allgemeinbildenden Schulen kann vor diesem Hintergrund nur erschrecken und lässt erahnen, wie sehr das Gespür für eine Soziale Marktwirtschaft als gemeinsames Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell schon verlorengegangen ist. Wirtschaftspolitische Entscheidungen sind nicht nur die Sache der ökonomischen Theorie, sondern sollten immer auch Gegenstand informierter, öffentlicher Debatten sein. Soziale Marktwirtschaft braucht demokratische Mehrheiten.

"Entspannt euch!" mag man manchen wirtschaftspolitischen Hardlinern genauso wie reformgetriebenen Politikern nach 70 Jahren Sozialer Marktwirtschaft zurufen. Die ordnungspolitischen Herausforderungen der nahen Zukunft sind immens: Klimawandel, Digitalisierung, Welthandel, Alterung und Migration sind dabei nur die drängendsten Probleme. Dennoch hat sich die Soziale Marktwirtschaft gerade in Krisenzeiten immer

wieder bewährt und gezeigt, dass sie sich neu erfinden kann. Dafür gilt es, die Messlatte nicht zu hoch zu hängen. Realistische Second-best-Reformen sind besser als luftige Hoffnungen auf ideale Lösungen.

Kasten:

Der Autor

Nils Goldschmidt ist Wirtschaftsprofessor an der Universität Siegen und Direktor des dortigen Zentrums für Lehrerbildung und Bildungsforschung. Außerdem leitet er am Freiburger Eucken-Institut ordnungstheoretisch geschulte Ökonom die gemeinnützige Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. In Siegen hat er den Studiengang "Plurale Ökonomik" mitinitiiert, der Studenten unterschiedliche Schulen und Zugangsweisen zum ökonomischen Denken jenseits des wissenschaftlichen Mainstreams nahebringen soll.

Copyright, alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt von Frankfurter Allgemeine Archiv