

Soziale Marktwirtschaft im Wandel der Zeit

Wilga Föste

Zusammenfassung

Über 70 Jahre ist es her, dass die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland eingeführt wurde. Sie wurde zum Inbegriff des *Deutschen Wirtschaftswunders* und zu einem Konsensmodell in der Gesellschaft. Ihre wirtschaftspolitische Anwendung begann nach dem Zweiten Weltkrieg – seither unterliegt sie einem ständigen Wandel.

1 Einleitung: Das Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft

In der Bundesrepublik Deutschland gilt die Soziale Marktwirtschaft als Ordnungsleitbild der Wirtschaftspolitik und zugleich als Inbegriff der konkreten Wirtschaftsordnung. Als Ordnungsleitbild geht sie auf den spezifisch deutschen Ansatz des *Ordoliberalismus* zurück. Die ordoliberalen Schule entstand in den 1930er und 1940er Jahren in Abgrenzung zum Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts, zum Interventionismus der Zwischenkriegszeit und zum Kollektivismus nationalsozialistischer und kommunistischer Prägung. Als wichtigste Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft gelten heute Walter Eucken, Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow und Alfred Müller-Armack. Sie alle waren auf der Suche nach einer Rahmenordnung für die Wirtschaft, die sowohl funktionsfähig als auch menschenwürdig sein sollte. Mit diesem Ziel erarbeiteten sie allgemeine Grundsätze einer Wirtschaftsordnung, die das einzelwirtschaftliche Handeln sinnvoll und knappheitsmindernd koordinieren und zugleich den Grundwerten einer der Humanität verpflichteten Gesellschaft, vor allem



Dr. Wilga Föste
Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V., Köln

den übergeordneten Werten der Freiheit und Gerechtigkeit entsprechen sollte (Föste 2006). Dabei setzten sie unterschiedliche Schwerpunkte, bei allen Unterschieden in Herangehensweise und Betonung vertraten sie allerdings gemeinsame Grundprinzipien. Zur Kennzeichnung ihres ordnungspolitischen Programms verwendeten sie den von Müller-Armack geprägten Begriff der Sozialen Marktwirtschaft.¹

Das notwendige Grundgerüst einer funktionsfähigen und menschenwürdigen Ordnung der Wirtschaft war für sie die Marktwirtschaft, die aber nicht sich selbst überlassen, sondern bewusst gestaltet werden sollte. Als zentraler Kern der ordnungspolitischen Gestaltung galt ihnen die Wettbewerbspolitik: Der Staat sollte die Aufgabe übernehmen, einen für alle Marktbeteiligten geltenden Leistungswettbewerb institutionell zu verankern und gegen Beschränkungen jeder Art zu sichern. Dazu forderten sie etwa den Verzicht auf staatliche Subventionen, Preisstopps und Einfuhrverbote, vor allem aber die Herstellung und Sicherung einer Wettbewerbsordnung mit einer strengen Geldordnung, mit offenen Märkten, Privateigentum und Vertragsfreiheit, mit einer möglichst universalen Haftung und einer Antimonopolpolitik zur wirksamen Begrenzung privatwirtschaftlicher Macht (Eucken 1990). Zugleich vertraten sie den Grundsatz des sozialen Ausgleichs und forderten soziale Sicherungen und eine Korrektur der marktwirtschaftlichen Einkommens- und Vermögensunterschiede. Zu diesem Zweck empfahlen sie etwa den Aufbau der Sozialversicherung, die Schaffung sozialer Aufstiegschancen und eine gewisse Einkommensumleitung durch Besteuerung der hohen Einkommen und durch Zahlung direkter Zuschüsse an Bedürftige. Durch diese Verbindung marktwirtschaftlicher Ordnungs- und sozialer Ausgleichsprinzipien zeichnet sich das Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft aus.

2 Einführung der Sozialen Marktwirtschaft: Wirtschaftspolitik von 1948 bis 1960

Nach dem Zweiten Weltkrieg beeinflusste das Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft die Wirtschaftspolitik maßgeblich. Ausgangspunkt war der Zusammenbruch Deutschlands nach dem vom ‚Dritten Reich‘ entfesselten Zweiten Weltkrieg und das Elend der Bevölkerung in den ersten Nachkriegsjahren. Für den Wiederaufbau musste eine grundsätzliche Entscheidung über die zukünftige Wirtschaftsordnung getroffen werden – diese Entscheidung fiel zugunsten der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Anwendung begann im Juni 1948 mit der Währungsreform und dem gleichzeitig in Kraft getretenen *Gesetz über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform*, mit dem die Bewirtschaftungsvorschriften und Preisbindungen mehrheitlich aufgehoben wurden. Die Währungsreform war wegen des massiven Geldüberhangs notwendig und wurde von den westlichen Besatzungsmächten – vor allem von den USA – in die Wege geleitet und umgesetzt. Von deutscher Seite waren zwar Anregungen gemacht worden, doch blieb ihr Einfluss gering. Am 20. Juni 1948 erhielten alle, die in den drei Westzonen lebten, 40 Deutsche Mark im Umtausch gegen 40 Reichsmark. Damit wurde in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone die Reichsmark abgeschafft und die Deutsche Mark als alleiniges gesetzli-

ches Zahlungsmittel eingeführt. Alle Löhne und Gehälter wurden nun in der neuen Währung ausgezahlt und die Mieten im Verhältnis 1:1 umgestellt. Zugleich wurden die Sparguthaben im Verhältnis 10:1 umgerechnet: Aus zehn Reichsmark wurde eine Deutsche Mark. Dabei war nur die Hälfte des neuen Guthabens freigegeben, die andere Hälfte wurde eingefroren. Drei Monate später konnten weitere 20 DM gegen 20 RM eingetauscht werden.

Anders als die Währungsreform ging die weitgehende Freigabe der Preise und die Aufhebung der Bewirtschaftungsvorschriften auf den späteren Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard zurück. Erhard war im März 1948 zum Direktor der Verwaltung für Wirtschaft ernannt worden und setzte durch, dass die Währungsreform von einer Wirtschaftsreform begleitet wurde – und zwar gegen den herrschenden Zeitgeist und gegen den Widerstand aller politischen Parteien, denen eine marktwirtschaftliche Ordnung unangemessen erschien (Erhard 1992: 8). Im *Leitsatzgesetz* vom 18. Juni 1948 wurde für die britische und amerikanische Besatzungszone die Preisfreigabe nach der Währungsreform und damit ein zentraler marktwirtschaftlicher Grundsatz für die zukünftige Wirtschaftspolitik festgelegt. Zum Schutz der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen wurden Bereiche ausgenommen, in denen die Preise gebunden blieben. Preisbindungen galten weiterhin für Grundnahrungsmittel, Mieten und Verkehr sowie für Kohle, Elektrizität, Gas und Wasser. Die grundsätzliche Freigabe der Preise gab Erhard am Tag der Währungsreform im Rundfunk bekannt. Bereits einen Tag später boten viele Kaufleute ihre zuvor zurückgehaltenen Waren an, die Schaufenster ihrer Geschäfte waren schlagartig gefüllt – ein Phänomen, das im kollektiven Gedächtnis zu einem Sinnbild der Währungsreform wurde.

Währungsreform und Preisfreigabe ließen die Schwarzmärkte und den Naturaltausch verschwinden, allerdings kam es zu Preissteigerungen: Die Lebenshaltungskosten erhöhten sich rapide, wodurch wirtschaftlich Schwächere besonders belastet wurden. Angesichts der hohen Preise wuchs die Kritik an Erhards Wirtschaftspolitik, vielen erschien die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung als ein großer Fehler. Und für viele verschlechterten sich die Lebensverhältnisse weiter: Die Umstellung der Währung traf vor allem die Sparguthaben, zumal von der eingefrorenen Hälfte des neuen Guthabens im Oktober 1948 70 Prozent gestrichen wurden. Außerdem stieg die Arbeitslosigkeit – Ende 1948 waren bereits eine Million Erwerbstätige arbeitslos. Im November 1948 kam es zum Generalstreik: Die Gewerkschaften forderten Preiskontrollen und die Wiederherstellung der vollen Bewirtschaftung im Nahrungssektor, die Planung und Lenkung im gewerblich-industriellen Sektor, die vollständige Sozialisierung der Grundstoffindustrien und Kreditinstitute und die Demokratisierung der Wirtschaft. Trotz aller Widerstände hielt Erhard und mit ihm die Wirtschaftsverwaltung der Westzonen weiter am Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft und am *Leitsatzgesetz* fest (Sudrow 2018).

Am 24. Mai 1949 trat das Grundgesetz der neuen Bundesrepublik Deutschland in Kraft, und am 14. August 1949 wurde in den westlichen Besatzungszonen der erste Deutsche Bundestag gewählt. CDU und CSU wurden stärkste Fraktion und bildeten mit der FDP eine gemeinsame Regierung unter Konrad Adenauer. Erhard wurde Bundeswirtschaftsminister und setzte das Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirt-

schaft weiter um. Mit seiner Wirtschaftspolitik konnte der von ihm angestrebte *Wohlstand für alle* (Erhard 1957) durchaus verwirklicht und in den 1950er Jahren ein wirtschaftliches Wachstum verzeichnet werden, das als *Deutsches Wirtschaftswunder* in die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einging: Lag der Anteil der Erwerbslosen im Herbst 1949 bei über zehn Prozent, war die Phase des Wiederaufbaus durch hohe Wachstumsraten und sinkende Arbeitslosenquoten gekennzeichnet, bis 1960 schließlich Vollbeschäftigung erreicht war. Die Soziale Marktwirtschaft wurde zum Inbegriff des wirtschaftlichen Erfolgs und des schnellen Wiederaufbaus der jungen Bundesrepublik und nicht zuletzt dadurch zu einem ordnungspolitischen Konsensmodell, auf das sich die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verständigen konnten. Bei aller Integrationsfähigkeit wurde sie allerdings nie im Grundgesetz verankert, sondern vom Verfassungsgeber als eine *mögliche* Wirtschaftsordnung genannt. Den Entscheidungsspielraum zu füllen, blieb dem politischen Willensbildungsprozess vorbehalten (BVerfG 1956: 17f.). Dabei setzten sich die ordoliberalen Grundsätze zunächst weitgehend durch.

Dies zeigte sich besonders deutlich bei dem am 1. Januar 1958 in Kraft getretenen *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB), das bis heute Grundlage der Wettbewerbspolitik ist und von Erhard als das wahrscheinlich wichtigste deutsche Gesetz bezeichnet wurde (Erhard 1992: 275). Mit einem strengen Kartellverbot und der in § 22 GWB geregelten Missbrauchsaufsicht von Monopolen durch das Bundeskartellamt folgte die Gesetzgebung ordoliberalen Grundsätzen, zumal dem GWB bei seinem Inkrafttreten die Marktform der vollständigen Konkurrenz als Leitbild zugrunde lag, jene Marktform, bei der sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite Leistungswettbewerb herrscht und die vor allem von Eucken als Kern einer wettbewerblich verfassten Wirtschaft gekennzeichnet worden war. Aber auch in Fragen des sozialen Ausgleichs entsprach man zunächst weitgehend ordoliberalen Vorstellungen. Die wichtigsten Maßnahmen waren der Wiederaufbau der Sozialversicherung (seit 1949), die Kriegsopferversorgung und der soziale Wohnungsbau (1950), die Wiederherstellung der Tarifautonomie (1949 und 1952), die Wiedereinführung der Mitbestimmung (1951, 1952), die Lastenausgleichsgesetzgebung (1952), die Erweiterung des Beschäftigtenschutzes (1951 bis 1953), die Einführung des Kindergeldes ab dem dritten Kind (1954) und die Rentenreform (1957), mit der im Alter der Lebensstandard gesichert werden sollte und die Renten an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt wurden (Hockerts 1996: 38-40).

3 Abkehr vom ordnungspolitischen Kurs: Wirtschaftspolitik von 1960 bis 1990

Die weitere Entwicklung von 1960 bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 zeichnete sich durch ausgeprägte Wachstumszyklen und eine insgesamt sinkende Wirtschaftsleistung aus: Während das Wachstum von 1950 bis 1960 im Jahresdurchschnitt 8,2 Prozent betrug, erreichte es in den Jahren von 1960 bis 1970 noch 4,4 Prozent, von 1970 bis 1980 2,9 Prozent und von 1980 bis 1990 2,6 Prozent (Räth 2009: 204).

Dabei gab es Jahre mit hohen Wachstumsraten und solche, in denen das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt zurückging. Diese großen Unterschiede widersprachen dem Postulat der Stetigkeit, das im *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* gefordert wurde. Dieses sogenannte *Stabilitätsgesetz* wurde am 10. Mai 1967 vom Deutschen Bundestag verabschiedet und legte in § 1 StabG die Ziele der Wirtschaftspolitik fest, die bis heute gelten. Danach haben Bund und Länder ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung zu einem stabilen Preisniveau, einem hohen Beschäftigungsstand und einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen.

Die Festlegung auf diesen als *magisches Viereck* bekannten Zielkatalog wurde begleitet von einer Rezession, die sich zum ersten Mal seit der Gründung der Bundesrepublik zeigte. Nach den Wirtschaftswunderjahren war 1967 das Bruttoinlandsprodukt um 0,3 Prozent gesunken, die Preise stiegen und die Arbeitslosenquote kletterte erstmals wieder auf 2,1 Prozent. Nach dem Rücktritt der Regierung Erhards im November 1966 – er war seit 1963 Kanzler gewesen – hatte eine Große Koalition von CDU/CSU und SPD die Regierung übernommen. Damit kam es zu einer wirtschaftspolitischen Abkehr von Erhards Kurs: Der neue Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger kündigte eine expansive und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik an, die Rezession sollte mit Konjunkturprogrammen und dem Stabilitätsgesetz überwunden werden. Karl Schiller – sein Bundeswirtschaftsminister – vertrat eine Synthese von Globalsteuerung und Marktwirtschaft und folgte dem Ansatz von John Maynard Keynes und dem hier zentralen Prinzip der antizyklischen Steuerung: In einer Rezession sollte der Staat mit öffentlichen Aufträgen oder Steuersenkungen die Wirtschaft ankurbeln und in Zeiten des Aufschwungs die Steuern erhöhen und eine Konjunkturausgleichsrücklage bilden. Bereits die Ölkrise 1973 ließ diese antizyklische Steuerung an ihre Grenzen stoßen, trotzdem war Schillers Politik zunächst sehr erfolgreich: 1969 betrug das Wirtschaftswachstum 7,5 Prozent, und 1970 konnte die Arbeitslosenquote mit 0,7 Prozent noch einmal ihren niedrigsten Wert erreichen (Deutscher Bundestag 2017).

Die Abkehr vom ordnungspolitischen Ansatz der Sozialen Marktwirtschaft zeigte sich auch in der Wettbewerbspolitik: Während dem *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* ursprünglich die Marktform der vollständigen Konkurrenz als Leitbild zugrunde lag, ließ Schiller nun ein neues wettbewerbspolitisches Leitbild einsetzen, das vom *Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität* von Erhard Kantzenbach beeinflusst war. Danach werden die Wettbewerbsfunktionen am besten in der Marktform des weiten Oligopols mit mäßiger Produktdifferenzierung erfüllt. Der Wechsel folgte der Kritik, dass die Forderung nach vollständiger Konkurrenz nicht praktikabel sei. Aber auch das *Konzept der optimalen Wettbewerbsintensität* wurde bald problematisiert, impliziert es doch eine abnehmende Intensität des Wettbewerbs, wenn neue Unternehmen in einen Markt mit einem weiten Oligopol eintreten. Eine wichtige gesetzliche Neuerung war § 24 GWB, nach dem Unternehmenszusammenschlüsse vom Bundeskartellamt untersagt werden konnten, wenn sie marktbeherrschende Stellungen erwarten ließen. Abweichungen waren möglich, wenn ein Zusammenschluss die Wettbewerbsbedingungen derart verbesserte, dass dies die Nachteile der Marktbeherrschung überwog.

Die wichtigste Einschränkung des Fusionsverbotes enthielt aber die Generalklausel von § 24, 3 GWB, die es dem Bundeswirtschaftsministerium erlaubte, eine vom Bundeskartellamt untersagte Fusion nachträglich zu genehmigen. 1974 fand diese Klausel erstmals Anwendung, seitdem stieg die Zahl der Unternehmenszusammenschlüsse deutlich.

Nicht nur in der Wettbewerbspolitik, auch bei der Frage des sozialen Ausgleichs wurde vom Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft abgewichen und der Sozialstaat immer weiter ausgebaut. Wesentlich waren etwa der Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt (1961), die Einführung des Wohngeldes (1965), der Ausbau der Arbeitsförderung (1969), die Ausbildungsförderung (1971), die Rentenreform (1972) mit der Öffnung für freiwillig Versicherte, der Rente nach Mindesteinkommen und einer flexiblen Altersgrenze, die Zahlung des Kindergeldes ab dem ersten Kind (1975) und das Erziehungsgeld (1985). Angesichts dieses Ausbaus meldeten sich die Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft kritisch zu Wort: Röpke etwa warnte bereits 1958 vor einer Ausdehnung der staatlichen Massenfürsorge auf immer mehr Schichten, bei der auch die unteren Einkommen an der Finanzierung beteiligt werden müssten – für ihn eine verhängnisvolle Entwicklung, da jede Erweiterung leicht und jede Zurücknahme politisch fast unmöglich sei (Röpke 1979a: 227-244). Müller-Armack forderte 1960 die Konzentration der sozialen Hilfe auf die echten Fälle der Hilfsbedürftigkeit und ihre Beschränkung auf eine Grundversorgung durch den Staat (Müller-Armack 1976: 284; 290). Ab Mitte der 1970er Jahre wandte er sich vehement gegen die Expansion der sozialen Ansprüche und gegen einen grundlegenden Wandel durch Maßnahmen, bei denen die Belastbarkeit der Marktordnung ignoriert und die Wirtschaft konjunkturell gelähmt werde (Müller-Armack 1981: 307-309; 318f.).

Aber nicht die scharfe Kritik der Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft leitete eine Wende in der Sozialpolitik ein, sondern die weltweite Wirtschaftskrise und die steigende Arbeitslosigkeit zwangen seit Mitte der 1970er Jahre zu einer Konsolidierung: Die Ausgaben der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung stiegen, die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung gerieten außer Kontrolle, und die gesetzliche Rentenversicherung erlebte erste Finanzierungsengpässe, so dass die seit 1974 regierende sozial-liberale Koalition unter Helmut Schmidt Sozialleistungen einschränken musste. Die Ausgaben für Soziales stiegen noch immer, die jährlichen Zuwachsraten konnten aber dem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts angepasst werden. Diese Politik wurde seit 1982 von der christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl zunächst fortgesetzt, mit der Belebung der Konjunktur ging sie allerdings in eine Reformgesetzgebung über, bei der Einschränkungen und gezielte Erweiterungen nebeneinanderstanden. Schwerpunkte waren hier die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie die Konsolidierung der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung (Hockerts 1996: 42-45). Der Arbeitslosigkeit wurde mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, mit dem *Gesetz zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand* (1984) und mit dem *Beschäftigungsförderungsgesetz* (1985) begegnet. Versuche der Kostendämpfung in der Renten- und Krankenversicherung führten zur Gesundheitsreform (1988) und zur Rentenreform (1989).

Mit dem *Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion* vom 18. Mai 1990 und der anschließenden Wiedervereinigung der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 trat das Sozialrecht der BRD auch in der ehemaligen DDR in Kraft. In diesem Zuge wurde die Soziale Marktwirtschaft erstmals rechtlich kodifiziert: als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien und als Grundlage für die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, die mit einem sozialen Ausgleich und einer sozialen Absicherung einhergehen sollte. Als wesentliche Prinzipien der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion wurden Leistungswettbewerb, freie Preisbildung, Privateigentum und Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen sowie eine entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein umfassendes System der sozialen Sicherung genannt, das auf den Grundsätzen der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhen sollte. Mit der Wiedervereinigung ergaben sich umfassende Transferleistungen in die neuen Bundesländer. Seit 1992 zwangen die entsprechenden finanziellen Belastungen und die erneut ansteigende Arbeitslosigkeit zu umfangreicheren Sparmaßnahmen und zur Kürzung zahlreicher Sozialleistungen.

4 Ordnungspolitische Kehrtwende: Wirtschaftspolitik von 1990 bis heute

Trotz aller Abweichungen der wirtschaftspolitischen Gestaltung blieb die Soziale Marktwirtschaft im öffentlichen Bewusstsein *das* ordnungspolitische Leitbild. In den 1990er Jahren war ihre Akzeptanz in Politik und Gesellschaft derart groß, dass sie über alle Parteigrenzen hinweg und von allen großen Interessengruppen – zuletzt von den Gewerkschaften – anerkannt wurde. Die hohe Zustimmung war auch Ausdruck der Suche nach Orientierung in einer Zeit, in der sich Wirtschaft und Gesellschaft veränderten Rahmenbedingungen ausgesetzt sahen: Die Internationalisierung der Wirtschaft nahm damals Fahrt auf und führte zu intensivierten Außenhandelsbeziehungen und zu einer engen Verflechtung der Weltwirtschaft mit zunehmenden Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen. Diese Globalisierung ging mit einer Verschärfung des Standortwettbewerbs und mit der zunehmenden Auflösung der national verfassten Grenzen des ökonomischen Handelns einher – es entstand ein Weltmarkt mit globalen Wertschöpfungsketten, dem sich kein Land entziehen konnte (Sachverständigenrat 1997: 97; 306). Auch Deutschland geriet unter Druck – überall wurde von der nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit und dem Zwang zu Reformen gesprochen. Der Begriff *Reformstau* wurde 1997 zum Wort des Jahres, der Druck war mit Händen zu greifen, und in der Bevölkerung stellte sich Zukunftsangst ein. Eine große Mehrheit – 81 Prozent – gab damals an, dass grundlegende Reformen notwendig seien, um im weltweiten Standortwettbewerb bestehen zu können. Aber 60 Prozent hatten den Eindruck, dass notwendige Reformen nicht umgesetzt würden (Föste/Janßen 1999: 266-271).

Dieses Ergebnis überraschte damals nicht, waren jene Jahre doch weniger durch ordnungspolitische Überlegungen als durch eine wechselseitige Blockade der politisch

Verantwortlichen im parteipolitischen Machtkampf geprägt. Nach der Bundestagswahl 1998 endete nach 16 Jahren Amtszeit und damit nach der längsten Kanzlerschaft in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Ära Kohl und mit ihr die christlich-liberale Koalition, unter der die Deutsche Einheit vollzogen worden war. Die neue Koalition aus SPD und Grünen unter Kanzler Gerhard Schröder trat mit dem Versprechen an, notwendige Reformen zur Stärkung des Standorts Deutschland voranzutreiben. Die eigenen institutionellen Systeme wurden mit jenen in anderen Ländern verglichen – vor allem in den USA und in Großbritannien war bereits in den 1970er und 1980er Jahren mit dem Scheitern des Keynesianismus und der ökonomischen Stagnation ein Paradigmenwechsel erfolgt: Hier hatte die *Chicago School* viel Einfluss gewonnen und mit ihr ein marktliberales Denken, nach dem die besten ökonomischen Ergebnisse erzielt werden, wenn die Wirtschaft dem freien Spiel der Kräfte unterworfen wird. In diesem Sinne wurden in Großbritannien die Arbeitsmarktgesetze flexibilisiert, die Macht der Gewerkschaften gebrochen, der Finanzsektor dereguliert und Staatsunternehmen privatisiert. Für die Politik der Liberalisierung wurden die Begriffe *Thatcherism* (UK) und *Reaganomics* (USA) geprägt (Rödter 2015: 47-58).

In beiden Ländern ging die Liberalisierung mit einer deutlichen Belebung der Wirtschaft einher, und auch in den anderen westlichen Industrienationen wurde sie schließlich in mehr oder weniger abgeschwächter Form vollzogen. 1989 kam der Zusammenbruch des Ostblocks, die marktwirtschaftliche Transformation seiner Länder und die staatskapitalistische Ausrichtung in China hinzu. Die Globalisierung setzte ein und mit ihr die Liberalisierung der Weltwirtschaft und die zunehmende Verbreitung einer Politik der Privatisierung und Deregulierung. In der öffentlichen Debatte wurde dafür der Begriff *Neoliberalismus* geprägt. Dieser Begriff wurde zum Synonym einer ungezügelter Wirtschaft und damit in einer Weise verwendet, die von seiner ursprünglichen Bedeutung abwich: Rüstow hatte das Programm der Sozialen Marktwirtschaft als *Neoliberalismus* bezeichnet. Den festen Glauben der *Chicago School* an die Stabilität der freien Märkte hätten die Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft *Laissez faire*- oder *Wirtschaftsliberalismus* genannt – und nicht geteilt. In Deutschland war man in dieser Tradition verhaftet, so dass die Anpassungen hier später und gemäßiger erfolgten. Unter dem zunehmenden Druck im internationalen Wettbewerb wurde allerdings an der Schwelle zum 21. Jahrhundert entweder eine Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft oder die Rückbesinnung auf ihre zentralen Grundsätze gefordert. Schließlich unternahm die regierende Koalition aus SPD und Grünen eine Wirtschaftspolitik, die Strukturereformen auf der Angebotsseite vorsah.

In seiner Regierungserklärung vom 14. März 2003 verkündete das zweite Kabinett Schröder die Agenda 2010, ein Maßnahmenpaket zur Reformierung von Arbeitsmarkt und Sozialstaat, das bis 2005 weitgehend umgesetzt wurde mit dem Ziel, verbesserte Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu schaffen. Die Agenda umfasste etwa die Absenkung des Eingangs- und Spitzensteuersatzes, die Einführung der Abgeltungssteuer auf Zinserträge, die Möglichkeit der Gründung von Handwerksbetrieben auch ohne Meisterbrief, die Lockerung des Kündigungsschutzes, die Senkung der Lohnnebenkosten, die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf 12 Monate, die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Ar-

beitslosengeld II – das auf Sozialhilfeniveau liegen und nur gezahlt werden sollte, wenn das eigene Vermögen und das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft gewisse Grenzen nicht überschritt –, die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen für die Aufnahme von Arbeit und die Kürzung der finanziellen Leistungen bei Verweigerung, die Streichung von Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, die Einführung von Selbstbehalt und Praxisgebühr und die Erhöhung der Medikamentenzuzahlung, die Ergänzung der Rentenformel um den Nachhaltigkeitsfaktor und die Befreiung der Sozialversicherung von versicherungsfremden Leistungen.

Die Agenda 2010 führte zu Kontroversen in der SPD. Vor allem das als *Hartz IV* bekannte *vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, mit dem die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II und die verschärften Zumutbarkeitsregelungen beschlossen wurden, widersprach dem sozialdemokratischen Selbstverständnis. Trotzdem wurde der entsprechende Leitantrag auf dem Sonderparteitag am 1. Juni 2003 mit etwa 90 Prozent der Stimmen angenommen. Was Schröder mit der Agenda 2010 versuchte, war eine Annäherung an den anglo-amerikanischen Wirtschaftsliberalismus – dies mit dem Ziel, den Sozialstaat in seiner Substanz zu erhalten. Diese Annäherung kostete ihn 2005 die Wiederwahl zum Kanzler. Die CDU/CSU, die einen großen Teil der Reformen unterstützt und aktiv mitgestaltet hatte, regiert seit 2005 in Koalition entweder mit der SPD oder mit der FDP und stellt mit Angela Merkel die Bundeskanzlerin. Die SPD hingegen erlebte einen beispiellosen Niedergang: Erreichte sie bei der Bundestagswahl 1998 40,9 Prozent der Stimmen, kam sie 2017 auf ein Ergebnis von 20,5 Prozent. In einigen Bundesländern – vor allem im Osten – spielt sie nur noch eine untergeordnete Rolle. Bis heute hadert die Partei mit der Agenda 2010.

Schröder selbst war damals vom Erfolg seiner Strukturreformen überzeugt – diese würden Deutschland wieder an die Spitze Europas bringen. Und tatsächlich begann die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft seit 2005 zu steigen und die Arbeitslosigkeit zurückzugehen. Allerdings wird dies häufig weniger auf Schröders Reformpolitik zurückgeführt, sondern vor allem auf die bereits seit 1995 geübte Lohnzurückhaltung der Tarifparteien. Was auf die Agenda 2010 zurückgeführt wird, ist der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit, der nicht zuletzt durch den neu entstehenden Niedriglohnssektor möglich wurde. Aus dem *kranken Mann Europas* wurde jedenfalls ein *ökonomischer Superstar* (Dustmann/Fitzenberger/Schönberg/Spitz-Oener 2014), und auch aus der Finanzmarktkrise 2008 ging der Standort Deutschland gestärkt hervor. Zunächst führte die Finanzmarktkrise jedoch zu einem regelrechten Absturz der Weltwirtschaft – Deutschlands Wirtschaft schrumpfte 2009 so stark wie nie zuvor. Mangelnde Kontrollen und Regulierungen hatten zu diesem Absturz geführt – als besonders fatal erwies sich das US-amerikanische Prinzip des *too big to fail*: Danach müssen systemrelevante Unternehmen vor der Insolvenz bewahrt werden, um die Stabilität des Gesamtsystems nicht zu gefährden. Die damals notwendige Rettungsaktion wurde auch hierzulande mit öffentlichen Mitteln finanziert und verstieß deutlich gegen den Grundsatz der Haftung (Föste/Franzen 2020: 20; 368).

Als Reaktion auf die Finanzmarktkrise vereinbarte die deutsche Bundesregierung 2009 einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht.

Darin waren mehr Eingriffsrechte für die Finanzmarktaufsicht, höhere Eigenmittelanforderungen bei besonderen Geschäftsrisiken und ein Ausschüttungsverbot von Gewinnen im Krisenfall vorgesehen. Auch wurde das *Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung* beschlossen, nach dem Banken *bad banks* gründen, riskante Wertpapiere dorthin auslagern und damit ihre Bilanzen bereinigen konnten. Die Garantien für diese Wertpapiere wurden durch den Finanzmarktstabilisierungsfonds übernommen. Außerdem traten drei Verordnungen zur Einlagensicherung und Anlegerentschädigung in Kraft. 2011 wurde mit dem *Restrukturierungsgesetz* das Insolvenzverfahren für Banken neu geregelt: Wie bei jeder anderen Insolvenz verlieren die Eigentümer nun als Erste ihren Einsatz. Systemrelevante Finanzinstitute müssen jährlich in einen Fonds einzahlen, der im Krisenfall einzusetzen ist. Auch gelten längere Verjährungsfristen für die Haftung der Vorstände und Aufsichtsräte, Regelungen zur Gläubigerbeteiligung und begrenzte Vergütungen in staatlich gestützten Banken. 2014 wurde mit der Neufassung der Eigenkapitalrichtlinie auf europäischer Ebene zusätzlich die Eigenkapitalbasis der Finanzunternehmen gestärkt. Insgesamt wurde mit diesen Regelungen das Haftungsprinzip im Finanzsektor wieder stärker zur Geltung gebracht, national und international hat die Marktkonzentration allerdings weiter zugenommen (Föste/Franzen 2020: 371-373).

Aber nicht nur im Finanzsektor, auch in anderen Branchen hat die Konzentration am Markt ein Ausmaß erreicht, das dem Ordnungsleitbild der Sozialen Marktwirtschaft widerspricht. Ein besonderes Beispiel ist die Entwicklung im digitalen Bereich: Die großen Technologiekonzerne Google, Amazon, Facebook und Apple (GAFA) erwirtschaften enorme Umsätze und Gewinne, erschließen immer weitere Geschäftsfelder und verfügen über marktbeherrschende Positionen. Im Vergleich zum alten Industriezeitalter zeigt sich dabei offenbar eine neue Dimension der Monopolbildung. So wird etwa von einem *digitalen Kapitalismus* gesprochen, der sich durch eine neuartige Konzentration privatwirtschaftlicher Macht auszeichne und der ein System *proprietärer Märkte* entstehen lasse, in dem die Konzerne mit ihren Metaplattformen Marktbesitzer seien (Staab 2019). Andere verwenden den Begriff des *Überwachungs-kapitalismus*, bei dem sich eine neue *instrumentäre* Macht in einer Weise konzentrierte, die in der Menschheitsgeschichte beispiellos sei (Zuboff 2018). Die Wettbewerbsbehörden in Deutschland und in Europa haben es sich längst zur Aufgabe gemacht, den Monopolen im digitalen Bereich entgegenzutreten, aber: Diese neuartige Konzentration privatwirtschaftlicher Macht muss wahrscheinlich auf anderen Wegen als den bisher bekannten bekämpft werden. Außerdem wird es hier internationale Lösungen geben müssen.

5 Ausblick

Soll die Soziale Marktwirtschaft für die Wirtschaftspolitik weiter als Ordnungsleitbild dienen, dann fordert gerade die Monopolbildung zum Handeln auf. Für ihre Vordenker war der Kampf gegen Monopole nicht umsonst das entscheidende Kennzeichen einer *sozialen* Marktwirtschaft. Privilegierung, Ausbeutung, Machtzusammenballung,

unkontrollierbarer Einfluss auf Staat und öffentliche Meinung, höhere Lebenshaltungskosten und Verschärfung der sozialen Gegensätze – diese und andere Folgen der Monopolbildung nannte Röpke bereits 1942 (Röpke 1979b: 367). Ein Blick auf das *Sozialbudget* zeigt dabei, dass 2019 der Anteil der Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt – die Sozialleistungsquote – 30,3 Prozent betrug. Mit insgesamt 1.040,3 Milliarden Euro wurden noch einmal 4,5 Prozent mehr als im Vorjahr aufgewendet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020: 6), eine Summe, die für die Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft unvorstellbar gewesen wäre. Gleichzeitig gab es in Deutschland große Unterschiede in der Verteilung der Einkommen, vor allem der Kapitaleinkommen. Zwar stiegen die Löhne und Gehälter zwischen 2007 und 2019 deutlich, und das nicht nur nominal, sondern auch real, und auch die Lohnquote – der Anteil des Arbeitnehmerentgelts am Volkseinkommen – erhöhte sich in diesem Zeitraum wieder auf das Niveau von 2000. Allerdings mussten einige Erwerbstätige in Vollzeitbeschäftigung mit Hartz IV aufstocken, da ihr Verdienst nicht für den Lebensunterhalt ausreichte. Hinzu kommt, dass seit 2008 etwa ein Fünftel aller Beschäftigten einen Verdienst unterhalb der Niedriglohngrenze bezieht (Föste/Franzen 2020: 378-383).

Der Niedriglohn geht mit einem erhöhten Armutsrisiko einher, zumal in diesem Bereich die Belastung durch die seit Jahren steigenden Mieten überproportional zugenommen hat: Stieg der Anteil der Wohnkosten am Nettoeinkommen für das untere Fünftel der Einkommen zwischen 1993 und 2013 deutlich, gingen die anteiligen Wohnkosten für das Fünftel mit den höchsten Einkommen in diesem Zeitraum wegen der seit 2000 fallenden Hypothekenzinsen leicht zurück (Dustmann/Fitzenberger/Zimmermann 2018: 2). 2015 führte die Bundesregierung die *Mietpreisbremse* ein, die in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt den Anstieg der Mieten verlangsamen sollte – was nicht gelang. Im gleichen Jahr wurde bundesweit der *gesetzliche Mindestlohn* verankert, um Dumpinglöhne zurückzudrängen – was gelang. Mietpreisbremse und Mindestlohn wurden äußerst kontrovers diskutiert, widersprechen sie doch marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Eine Mietpreisbremse hätten auch die Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft abgelehnt, beim Thema Mindestlohn aber waren sie geteilter Meinung. Bedenklich ist zudem die Ungleichverteilung der Vermögen, die hierzulande sehr viel größer als die der Einkommen und auch im internationalen Vergleich hoch ist. Hier wäre eine Reform der Erbschaftsbesteuerung sinnvoll. Sozialtransfers werden auch in Zukunft notwendig sein, wichtiger ist es aber, die institutionellen Rahmenbedingungen der Wirtschaft zu überprüfen, denn jede weitere Konzentration am Markt wird die sozialen Gegensätze weiter verschärfen. Die Frage nach der Verteilung von Einkommen und Vermögen ist und bleibt damit eine Frage der ordnungspolitischen Gestaltung.

Anmerkung

1 Nur Eucken sprach konsequent von der *Wettbewerbsordnung*.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2020): Sozialbudget 2019. www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/a230-19-sozialbudget-2019.pdf;jsessionid=A026C6C5615BA8BA04D3336E3212AD80.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1
- BVerfG (1956): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 4. Band, Nr. 2: Urteil des Ersten Senats vom 20. Juli 1954; Tübingen: Mohr; S. 7-27
- Deutscher Bundestag (2017): Vor 50 Jahren: Bundestag beschließt das Stabilitätsgesetz. www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw19-kalenderblatt-stabilitaetsgesetz-505290
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra (2014): From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. doi.org/10.1257/jep.28.1.167
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Zimmermann, Markus (2018): Housing Expenditures and Income Inequality. doi.org/10.2139/ssrn.3289094
- Erhard, Ludwig (1957): Wohlstand für alle. Düsseldorf: ECON
- Erhard, Ludwig (1992): Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft. Düsseldorf u.a.: ECON
- Eucken, Walter (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen: Mohr
- Föste, Wilga (2006): Grundwerte in der Ordnungskonzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Marburg: Metropolis
- Föste, Wilga; Franzen, Wolfgang (2020): Soziale Marktwirtschaft gestern und heute. Herausforderungen für Deutschlands Wirtschaftsordnung. Marburg: Metropolis
- Föste, Wilga; Janßen, Peter (1999): Die Konsensfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. Eine theoretische und empirische Analyse der Wirtschaftsordnung in Deutschland. Frankfurt a.M. u.a.: Campus
- Hockerts, Hans Günter (1996): Die historische Perspektive – Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa. In: Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele. Walter-Raymond-Stiftung, Band 35; Köln: Bachem; S. 27-48
- Müller-Armack, Alfred (1976): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration. Bern u.a.: Haupt
- Müller-Armack, Alfred (1981): Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft: Frühschriften und weiterführenden Konzepte. Bern u.a.: Haupt
- Räth, Norbert (2009): Rezessionen in historischer Betrachtung. www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2009/03/rezession-betrachtung-032009.pdf?__blob=publicationFile
- Rödter, Andreas (2015): 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart. München: Beck
- Röpke, Wilhelm (1979a): Jenseits von Angebot und Nachfrage. Bern u.a.: Haupt
- Röpke, Wilhelm (1979b): Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Bern u.a.: Haupt
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft (Jahresgutachten 1997/98). Deutscher Bundestag; Drucksache 13/9090 vom 18. November 1997
- Staab, Philipp (2019): Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Ungleichheit. Berlin: Suhrkamp
- Sudrow, Anne (2018): Kleine Ereignisgeschichte der Währungsreform 1948. www.bpb.de/apuz/271679/kleine-ereignisgeschichte-der-waehrungsreform-1948
- Zuboff, Shoshana (2018): Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus. Frankfurt a.M. u.a.: Campus