

Der Optimismus, gar die Euphorie neuer wirtschaftspolitischer Machbarkeit in den 1960er-Jahre war allerdings verfehlt. Denn aus einer Melange unterschiedlicher Ursachen und Quellen wurde das neue Jahrzehnt durch qualitativ ebenso neue Herausforderungen geprägt, so dass die erweiterte staatliche Verantwortung schnell zu einer Überforderung mutierte. Erstmals wurde sehr grundsätzlich nach der Zukunftsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft gefragt, als Mitte der 1970er-Jahre aus der Mischung von steigender Inflation und schwachem Wachstum erstmalig in der deutschen Nachkriegszeit, aber nicht nur hierzulande eine Erfahrung zu machen war, die unter dem Begriff Stagflation Eingang in die ökonomische Debatte fand.¹³ Auf einmal hatte man sowohl in der realen Sphäre – durch einen beschleunigten und überfordernden Wandel bei der Produktion (Stichwort Automation) sowie bei der Beschäftigung – als auch in der monetären Sphäre Probleme durch das Ende von Bretton Woods und die Ölverteuerung bei einer ohnehin seit den späten 1960er-Jahren schon angestiegenen Inflation. Die früher als realistisch angesehene Möglichkeit, durch Inflation realwirtschaftliche Probleme zu lösen oder jedenfalls zu verschieben, war geschwunden.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schrieb in seinem Jahresgutachten 1975/76 ein ganzes Kapitel unter der Frage »Krise der Marktwirtschaft?«. ¹⁴ Die danach entwickelte Konzeption einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik¹⁵ erschien vielen als eine Rückkehr zu den Tugenden der Sozialen Marktwirtschaft. Verlässlich und regelgebunden sollte vor allem und zuerst auf die Wirksamkeit des Wettbewerbs sowie auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen geachtet werden, letztlich mit dem Ziel vermehrter Innovationsanstrengungen und stärkerer privater Investitionstätigkeit. Die zwischenzeitliche Prominenz einer allfälligen keynesianischen Nachfragesteuerung hatte sich schnell verflüchtigt. Die Vorstellung, der Staat könne zeitlich passend und sachlich zielgenau die Schwäche der privaten Nachfrage kompensieren, zerschellte an den Widrigkeiten der konjunkturellen Informationssysteme und den vielfältigen institutionell bedingten Verzögerungen bei der Umsetzung.

Als zudem die Arbeitslosigkeit nicht mehr allein und primär konjunkturell geprägt war, sondern sich auch strukturell durch Langzeitarbeitslosigkeit verhärtete, wurde nicht nur in Deutschland die Frage gestellt, ob die keynesianische Therapie noch angemessen sei. Wirtschaftspolitik war neu zu denken. Ein Strukturwandel der Volkswirtschaft, der in der Summe nicht Arbeitsplätze vernichtet, sondern diese stabilisiert oder gar mehr schafft, wurde von der Selbstverständlichkeit zur Herausforderung. Wenn das Tempo des Wandels volkswirtschaftlicher Strukturen sich so beschleunigt, dass es die privaten Akteure – Unternehmen wie Beschäftigte – in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert,

dann ist die Frage plausibel, ob und was die Koordination der Märkte stört. Funktioniert der Preismechanismus? Ist der Wettbewerb fair und effektiv zugleich? Haben die Menschen die notwendigen Fähigkeiten, den beschleunigten Wandel zu gestalten? Das sind Fragen nach der Ordnung und der Funktionsweise der Volkswirtschaft.

Die grundsätzlich ähnlichen Erfahrungen im Verlauf der 1970er-Jahre diesseits und jenseits des Atlantiks führten zu einer auf den ersten Blick vergleichbaren Neukonzeptionierung des wirtschaftspolitischen Handlungsauftrags. In Deutschland war die Befreiung aus dem System fester Wechselkurse und damit der Geldpolitik zusammen mit der Kombination aus hohen Inflationsraten und steigender Arbeitslosigkeit der Auslöser für die erwähnte angebotspolitische Wende. In den Vereinigten Staaten setzte die geldpolitische Wende kombiniert mit der Deregulierungs- und Steuersenkungspolitik unter Präsident Reagan erst zum Dekadenwechsel ein und firmierte unter »supply-side-economics«.

Deutschland erlebte in den 1980er-Jahren eine wirtschaftliche Stabilisierung. Die bereits zu Beginn des Jahrzehnts eingeleitete Konsolidierung des Staatshaushalts stabilisierte zunächst und verminderte dann die Schuldenstandquote. Die von der Bundesbank genutzte Option einer an den volkswirtschaftlichen Bedingungen orientierten Geldmengenzpolitik ließ die Inflationsraten während des Jahrzehnts sinken (Disinflation). Die Lohnpolitik war in diesem Umfeld leichter als zuvor an den stabilisierungspolitischen Bedingungen zu orientieren. Hinzu kamen strukturelle Reformen der Staatstätigkeit (Privatisierung staatlicher Unternehmen und Verkauf öffentlicher Beteiligungen) sowie in der Sozialversicherung. Ab 1983 setzte ein Beschäftigungsaufbau ein, die Langzeitarbeitslosigkeit konnte erstmals wieder zurückgedrängt werden. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung war die Bundesrepublik jedenfalls fiskalisch handlungsfähig.

Die ersten fünfzehn Jahre nach der Wiedergewinnung der staatlichen Einheit waren außerordentlich herausfordernd. Der Zusammenbruch der zentralverwaltungswirtschaftlichen Strukturen in den neuen Bundesländern war dramatisch und ließ die Arbeitslosigkeit trotz Abwanderung emporschnellen, zweistellige Arbeitslosenraten waren normal. Der Staatshaushalt geriet aus den Fugen, so dass zu Beginn des neuen Jahrtausends die fiskalischen Bedingungen der 1990er mit der Fixierung der Wechselkurse gestarteten Europäischen Währungsunion nicht erfüllt werden konnten. Das Land, in dem Regelbindung der Politik einen so hohen Stellenwert hat, drohte zu versagen. Die Politik schwenkte um. Mit der »Agenda 2010« wurde im Frühjahr 2003 der Versuch unternommen, durch Konsolidierungsmaßnahmen, Reformen der Arbeitsmarktordnung sowie im System der sozialen Sicherung die Basis für ein neues, beschäftigungsintensives Wachstum zu legen.

Mit dem Jahr 2005 begann ein neuer Trend am Arbeitsmarkt: Die Arbeitslosigkeit konnte fortlaufend und nachhaltig reduziert werden, ebenso erhöhte sich die Beschäftigung. Vor der Pandemie war eine Erwerbsintegration erreicht, wie sie in Europa nur noch von Schweden und der Schweiz übertroffen wird. Es gibt eine umfangreiche fachliche Debatte darüber, ob und inwieweit die Reformen dazu beigetragen haben oder ob es vor allem an der guten weltwirtschaftlichen Dynamik gelegen habe. Misst man die Entwicklung an den Warnungen und Erwartungen der Kritiker der Reformagenda, dann hätte es gar nicht zu einer Besserung kommen dürfen.

Dass der Beschäftigungsaufschwung sich mehrheitlich zu guten Löhnen in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen vollzogen hat, belegen die Konsolidierungserfolge in den Haushalten der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung. Denn die Steuereinnahmen und Sozialbeträge hängen ganz überwiegend an den Erwerbseinkommen. Maßgeblich dafür sind die institutionellen Bedingungen am Arbeitsmarkt, die Rolle der Lohnpolitik, die Innovationskraft und Investitionsleistung der Unternehmen, die Qualität der Infrastruktur und vieles mehr. Das aber sind so oder so politisch gestaltbare Parameter und Elemente der Wirtschaftsordnung. So leicht wird ein Buch über die Soziale Marktwirtschaft im Jahr 2022 also weder fragwürdig noch überflüssig. Zumal trotz der gestiegenen Zustimmung in der Bevölkerung zur Sozialen Marktwirtschaft medial der gegenteilige Eindruck erweckt wird.

Auch beim Blick auf die Auslagen der Buchhandlungen findet man leichter Werke, die sich kritisch mit der marktwirtschaftlichen Ordnung auseinandersetzen und systemskeptische Fragen aufwerfen. Allerdings geht es dabei vornehmlich um den Kapitalismus und darum, ob er »moralisch sein kann«¹⁶, oder den Neoliberalismus und sein »befremdliches Überleben«¹⁷. In der neuen stadtgeschichtlichen Ausstellung »Berlin Global« im Humboldt-Forum trifft man medial inszeniert sogar auf die Forderung »Kapitalismus abschaffen!«, wenn auch im konkreten thematischen Bezug der globalen Textilwirtschaft.¹⁸ Diese Schriften und Initiativen haben unterschiedliche Motivlagen und Ausgangspunkte, es verbindet sie die Einschätzung, dass die kapitalistische Wirtschaftsweise mit ureigenen Funktionsproblemen, mit Gerechtigkeitsdefiziten, mit gesellschaftlichen Überspannungen und demokratiepolitisch bedenklichen Folgen zu kämpfen hat.

Die adressierten Probleme sind real. Kein freiheitliches Wirtschaftssystem mit der dezentralen Koordinierung über Märkte kann ohne stimmige Ordnung und ohne verantwortliche Politik aus sich heraus stabile Gleichgewichte hervorbringen sowie Kollateralwirkungen für Politik und Gesellschaft vermeiden. Das wissen wir heute. Doch die naiv anmutende Vorstellung, es ginge ohne gezielte staatliche Verantwortung

und Intervention, herrschte aus dem 19. Jahrhundert bis zur Weltwirtschaftskrise ab 1929 vor; das Grundprinzip hieß Gewerbefreiheit, besondere Eingriffe des Staates waren weder vorgesehen noch denkbar. Das änderte sich erst und grundsätzlich mit der Weltwirtschaftskrise, die 1929 begann, bis in die 1930er-Jahre dauerte und weltweit Massenarmut sowie Verelendung verursachte. Die Antwort – die Freiburger Botschaft der Ordnungsökonomien um Walter Eucken – war darauf gerichtet, die Marktwirtschaft in ihrem ureigenen Sinne der fairen Wohlstandsmehrung für alle durch den Staat zu disziplinieren.

Die Freiburger Botschaft wurde zur Grundlage für das, was dann nach der Währungsreform im Westen Deutschlands zum wirtschaftspolitischen Programm wurde: die Soziale Marktwirtschaft. Diese hatte folgende Grundsätze:

- Die Wirksamkeit des Preismechanismus, genauer des Mechanismus relativer Preise und der darin liegenden Informationen über Produktionsmöglichkeiten und Konsumpräferenzen, sollte über offene Märkte und jede Abstinenz des Staates von diskretionären Eingriffen in die Preisbildung gesichert werden.
- Die staatliche Verantwortung liegt in der Rahmenordnung, die den Wettbewerb sichert, Missbrauch und Machtbildung durch Unternehmen verhindert, eine stabile Währung garantiert und für angemessene staatliche Infrastrukturen sorgt.
- Die gesellschaftliche Integration wird fair über wettbewerbsintensive Märkte ermöglicht, weil dadurch wettbewerbsfähige Partizipationschancen für alle entstehen, die mitmachen wollen. Zudem organisiert der Staat über eine progressive Besteuerung sowie eine Absicherung der großen Lebensrisiken den sozialen Ausgleich.

Das, was wir im weiteren Verlauf unseres Gesprächs über die Soziale Marktwirtschaft im Detail beleuchten wollen, soll an dieser Stelle nur verdeutlichen, wie sehr diese Konzeption eine vermittelnde – eine versöhnende – Rolle zwischen den Extremen des ungezügelter Kapitalismus und der staatlichen Zentralisierung sowie Monopolisierung einzunehmen vermag, weil sie weder die gesellschaftlichen Bedingungen noch die politischen Voraussetzungen verkennt.

Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft besitzt gerade wegen der vermittelnden Position unverändert eine hohe Attraktivität im politischen und gesellschaftlichen Diskurs.¹⁹ So kann man auch die wieder gestiegene Zustimmung zur Sozialen Marktwirtschaft deuten. Gerade die Erfahrungen der Finanzmarktkrise ab 2006/07 und der daraus in den Jahren 2008/09 eskalierenden Weltwirtschaftskrise haben sowohl in der Politik als auch in der medialen Öffentlichkeit dazu geführt, dass das Konzept der

Sozialen Marktwirtschaft als Gegenmodell zu einem ungezügelter Marktsystem neue Beliebtheit erfährt. Dabei bleibt allerdings meist unklar, was mit welchem historischen Bezug genau gemeint ist und was diese Konzeption auszeichnet, um das besonders positive Urteil im Vergleich zum andernorts Erlebten oder Beobachtbaren zu begründen.

Allein aus der durch die Finanzmarktkrise unerwünscht gewordenen Realität wird noch kein hinreichendes Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft. Das liegt schon daran, dass die Beschreibung des offensichtlich krisenträchtigen Negativmodells des ungezügelter Kapitalismus ebenso wenig klar und präzise erfolgt. Da mischen sich vage Vorstellungen über ein angelsächsisches Wirtschaftsmodell, in dem die Steuerung über Märkte von umfassender, selbst den privaten Lebenskreis einbeziehender Bedeutung ist, mit ebenso unbestimmten Vorwürfen, die deutsche Volkswirtschaft sei selbst zum Raubtierkapitalismus verkommen. Gleichermaßen diffus sind die Vorstellungen eines »dritten Weges«, der mit der Marktwirtschaft durch Einbindung gemeinwirtschaftlicher Ideen und sozialem Unternehmertum einen stärkeren sozialen Ausgleich verbindet, aber auf planwirtschaftliche Elemente verzichtet.

Der politische und mediale Bedarf nach konzeptioneller und begrifflicher Klarheit der Gegensätze wurde bislang allenfalls ansatzweise erfüllt. Dies wird besonders daran deutlich, dass das Adjektiv neoliberal sowohl dem marktradikalen System als auch der Sozialen Marktwirtschaft zugeschrieben wird, dass die Begriffe Marktwirtschaft, Kapitalismus und Neoliberalismus ziemlich wahllos durcheinandergelien und dadurch Verwirrung gestiftet wird. Die meist unentdeckte Verortung des Begriffs neoliberal in unterschiedlichen Zeitschichten (durch Alexander Rüstow in den 1930er-Jahren sowie – mehr durch Zuschreibung – bei Milton Friedmann in den 1970er-Jahren) erklärt eine dieser Verwirrungen.²⁰ Ebenso gilt dies für den Begriff ordoliberal, der mit der Freiburger Botschaft verbunden wird, wie sie auf den Ökonomen Walter Eucken und den Juristen Franz Böhm zurückgeht. Das hängt auch damit zusammen, dass dies sehr lange eine spezielle, fast exklusive deutsche Diskussion war. Erst jüngst wurden Brücken in die internationalen Debatten hinein gebaut, die vielversprechend Perspektiven eröffnen.²¹

Soziale Marktwirtschaft in einer multiplen Legitimationskrise

Dass die Soziale Marktwirtschaft heute trotz der historischen Befunde und trotz der öffentlichen Zuneigung in einer vielfältigen Legitimationskrise steckt, ist zunächst und vor allem nicht nur veränderten Bedingungen und Herausforderungen geschuldet. In diesen Kontext gehört die Feststellung, dass die Soziale Marktwirtschaft in der