

Die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft

I

Die „Soziale Marktwirtschaft“ — seit drei Legislaturperioden das gehätschelte Lieblingskind der Bundesregierung — scheint allmählich auch ihren Schöpfern etwas suspekt zu werden. Oder wie soll man die Bemühungen seitens der Bundesregierung¹⁾, die Tarifautonomie der Sozialpartner aufzuheben oder zumindest einzuschränken, anders verstehen? Um unsere These deutlich zu machen, ist eine kurze Besinnung auf das ursprüngliche Konzept der Sozialen Marktwirtschaft notwendig.

Obleich es kaum einen wirtschaftspolitischen Begriff gibt, der in wirtschaftlichen Tagesdebatten so oft strapaziert worden ist wie der Terminus „Soziale Marktwirtschaft“, finden sich in der Literatur nur wenig exakte Definitionen hierüber²⁾. Der Ausdruck selber geht auf Müller-Armack³⁾ zurück und wird seitdem sowohl zur Bezeichnung einer bestimmten Wirtschaftsordnung als auch stellvertretend für die Leitidee dieser Wirtschaftsordnung verwendet. Diese Leitidee besteht darin, zur Maximierung des Sozialprodukts die Vorteile der liberalen Marktwirtschaft — Freisetzung der Unternehmerinitiative und Antrieb und Auslese durch den Wettbewerb, aber auch unumschränkte Konsumwahl und Steuerung der Produktion durch den Verbrauch — wahrzunehmen, aber durch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen *unsoziale* Auswirkungen eines allzu freien *laissez faire, laissez aller* zu verhindern. Ein von verschiedenen politischen Richtungen her zu akzeptierendes Konzept, das erst strittig wird, wenn es exakt und im konkreten Falle festzustellen gilt, ob bestimmte Auswirkungen dieser Marktwirtschaft bereits unsozialen Charakter tragen oder nicht.

- 1) Vgl. die Meldungen über die Äußerungen des Bundeskanzlers zur Tarifautonomie in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 17. 3. 1962.
- 2) Vgl. Seraphim, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft in „Wirtschaftsfragen der freien Welt“, Festschrift für Ludwig Erhard, Frankfurt am Main 1957.
- 3) Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947. (Beim Literaturstudium zu diesem Aufsatz stieß der Verfasser auf ein Phänomen, das den Lesern der Gewerkschaftlichen Monatshefte nicht vorenthalten werden sollte. In der Staatsbibliothek der Freien und Hansestadt Bremen befindet sich vor dem oben zitierten Titel im Katalog eine Karteikarte über das Buch „Staatsidee und Wirtschaftsordnung im *neuen* Reich“, Berlin 1933, ebenfalls von Prof. Alfred Müller-Armack. Diese Karteikarte trägt den roten Stempel VERBOTEN! Es berührt etwas eigenartig, ausgerechnet von dem „Schöpfer“ der Sozialen Marktwirtschaft [als Begriff] hier ein solches Buch zu finden, dessen Inhalt zwar in Folge des roten Stempels unbekannt bleibt; doch hat die Hansestadt Bremen bisher kaum Bücher verboten, die sich durch eine besonders demokratische Grundhaltung auszeichnen!)

In den vergangenen fast vierzehn Jahren Praxis mit dieser Wirtschaftsordnung bestanden die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Verhinderung marktwirtschaftlicher Auswüchse vor allem in einem weitgehenden Schutz der westdeutschen Landwirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz (und vor dem Verbraucher) und in der Subventionierung verschiedener Wirtschaftsbereiche, so auch der Landwirtschaft. Gezielt sozialen Charakter hatten diese Subventionen lediglich im sozialen Wohnungsbau, in den anderen Wirtschaftsbereichen wurde weniger den bedürftigen Bevölkerungsschichten als den betreffenden Unternehmen geholfen. Das „Wirtschaftswunder“ wurde angekurbelt, kam in Gang und blieb. Das „soziale Wunder“ blieb aus⁴). Wir haben bereits an anderer Stelle⁵) ausführlich nachgewiesen, wie wenig noch im Jahre 1961 das Programm des Bundeswirtschaftsministers — der ja geradezu als Verkörperung der Sozialen Marktwirtschaft gilt — „Wohlstand für alle“ als erreicht angesehen werden konnte, wieweit große Teile der Bevölkerung in der Bundesrepublik von jedem Anschein eines Wohlstands entfernt sind. Aber der Kapitän des Schiffes „Soziale Marktwirtschaft“ sucht nicht nach Wegen, das Versäumte nachzuholen, er bläst zum Maßhalten und richtet seinen Appell einseitig an jene, deren Einkommen noch nie so groß waren, daß ihnen das Maßhalten je erspart geblieben wäre.

II

Was war geschehen, das den Bundeswirtschaftsminister an den Fernsehschirm treten, die Gewerkschaften beschimpfen und die Tarifautonomie bedrohen ließ und ihn damit — wenn auch uneingestandenermaßen — zu einem Handeln brachte, das gegen seine eigene ursprüngliche Konzeption gerichtet war?

Im Jahre 1961 war es der gewerkschaftlichen Lohnpolitik erstmalig gelungen, die seit mehr als einem Jahrzehnt konstant bei rund 60 vH liegende Lohnquote nach oben zu erweitern. Zwar nur um 1,7 Punkte (auf 62,3 vH⁶)), aber diese Verschiebung löste bei der westdeutschen Wirtschaft und ihrer Bundesregierung einen Schock aus. Wir brauchen auf die Reaktionen auf Grund dieses Schocks und die Flucht des Bundeswirtschaftsministers in die Öffentlichkeit hier nicht näher einzugehen, sie sind allgemein bekannt. Aber zu beweisen ist unsere These, daß mit dieser Diffamierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik und den Angriffen auf die Tarifautonomie der Sozialpartner sich die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft selber gegen die Regeln dieser Wirtschaftsordnung versündigen. (Was allerdings nicht zum ersten Male geschieht. Nur ist es diesmal besonders auffällig, und die möglichen Ergebnisse dieses Handelns wären besonders schwerwiegend.)

Nach den Regeln der liberalen Marktwirtschaft ist der Lohn ein Preis wie jeder andere, seine jeweilige Höhe richtet sich nach den autonom wirkenden Marktgesetzen. Nach dem Konzept der *Sozialen* Marktwirtschaft hätte die staatliche Wirtschaftspolitik dann die Aufgabe, den schwächeren Partner am Arbeitsmarkt vor einer Ausnutzung durch den sich in günstigerer Marktposition befindlichen zu schützen. Dieser Aufgabe hat sich die Bundesrepublik in den Jahren des westdeutschen Wiederaufbaus weitgehend entzogen, bis auf einige Mindestregelungen in der Landarbeiterordnung und im Heimarbeitengesetz blieben die Löhne und Gehälter weitgehend sich selber — d. h. den Tarifpartnern — überlassen, auch von der gesetzlichen Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen wurde nur äußerst sparsam Gebrauch gemacht. (Obgleich in den ersten Jahren des Wirtschaftsaufschwungs in strukturell benachteiligten Gebieten untertarifmäßige Bezahlungen keine Seltenheit waren.) Das Interesse der

4) Vgl. hierzu aus jüngster Zeit Klaus von Bismarck zum Memorandum der Acht in „Die Zeit“ Nr. 14 (6. 4. 1962), S. 8.

5) „Die neue Gesellschaft“, 5. Heft 1961, S. 394 ff.; „Demokratischer Aufbau“, Nr. 5/1962.

6) „Wirtschaft und Statistik“, Heft 1/1962, S. 5.

DIE FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Bundesregierung an der Lohnpreisbildung begann erst mit der ersten Annäherung an die Vollbeschäftigung und der damit verbundenen Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen für die Arbeitnehmer. Der im März dieses Jahres ausgelöste psychologische Werbefeldzug des Bundeswirtschaftsministers hatte bereits in den Jahren 1955 und 1959 seine Vorläufer⁷⁾, nur daß die Angriffe damals konzilianter waren und nicht so offensichtlich auf die Beseitigung der Tarifautonomie hinielten.

Dabei bleibt selbst nach Erreichen der Voll- bzw. Überbeschäftigung die Arbeitnehmerschaft als Ganzes grundsätzlich in der schwächeren Marktposition. Bereits 1954 hat *Ritschi*⁸⁾ überzeugend nachgewiesen, daß die Gewerkschaften nie Inhaber eines wirksamen Monopols sein können und daß darum die Modellkonstruktion des bilateralen Monopols nicht auf den Arbeitsmarkt angewendet werden kann. Zwar ist das stets vorhandene Moment der nur teilweisen Organisation der Arbeitnehmerschaft — in der Bundesrepublik gegenwärtig etwa ein Drittel der Beschäftigten — in der Situation der Vollbeschäftigung weniger wichtig, aber zwei die Stellung der Gewerkschaften schwächende Faktoren bleiben unverändert bestehen:

- a) die Beschränkung aller gewerkschaftlichen Aktionen auf eine Veränderung der *Nominallöhne*, und
- b) die Unmöglichkeit einer Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften.

III

Zu a): Auch bei noch so günstiger Situation am Arbeitsmarkt haben die Gewerkschaften in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung nur wenig oder gar keine Möglichkeiten, auf die Veränderungen der *Reallöhne* einzuwirken. Die eigentlichen Lohnverhandlungen beschränken sich naturgemäß auf die Vereinbarung neuer Nominallöhne, eine Beeinflussung der Reallöhne ist den Gewerkschaften bestenfalls über eine Aufklärung der Verbraucher zu marktgerechtem Verhalten und über eine propagandistische Beeinflussung ihrer Mitglieder und der anderen Arbeitnehmer zu konjunkturgerechter Einkommensverwendung möglich. Die Wirkungen dieser Möglichkeiten sind relativ gering, zumal der Arbeitgeberseite viel breitere Publikationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Entscheidend für die Entwicklung der Reallöhne sind allein die Preisbewegungen am Verbrauchsgütermarkt, die aber außerhalb der Einwirkungsmöglichkeiten der Gewerkschaften liegen. Selbst wenn die Gewerkschaften durch intensive Aufklärungstätigkeit einen Teil der Arbeitnehmerschaft im Anschluß an Erhöhungen der Nominallöhne zu größerem Sparen bewegen würden, besteht keine Garantie dafür, daß die regelmäßig den Lohnerhöhungen folgenden Preissteigerungen unterbleiben. An den stark oligopolistisch durchsetzten Absatzmärkten der Bundesrepublik werden die Preise weniger durch die Veränderungen der Nachfrage bestimmt als durch solidarisches Verhalten der Unternehmer. (Die Preiserhöhungen in der Automobilindustrie im April dieses Jahres bieten hierfür ein schönes Schulbeispiel!) Die jahrelange Diffamierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik in der Öffentlichkeit macht es den solidarisch handelnden Unternehmern leicht, die Verantwortung für die „notwendigen“ Preiserhöhungen den Gewerkschaften zuzuspielen; ein Einblick in die echte Kosten- und Marktsituation ist auf Grund der mangelhaften Wirtschaftspublizität in der Bundesrepublik weder den Gewerkschaften noch der Öffentlichkeit möglich.

Diese Unmöglichkeit, auch die Reallöhne wirksam zu beeinflussen, bringt die gewerkschaftliche Lohnpolitik zum Teil sogar bei ihren Mitgliedern in Mißkredit, weil sie fürchten, daß jedes Mehr in der Lohntüte anschließend auch ein Mehr an Haushaltsaufwendungen für den gleichen Bedarf erfordert. Die günstige Situation am Arbeits-

7) Vgl. „Gewerkschaftliche Monatshefte“ Heft 12/1955, S. 741 ff. und Heft 4/1960, S. 218 ff.

8) „Gewerkschaftliche Monatshefte“ Heft 10/1954, S. 277 ff.

markt in der Vollbeschäftigung verliert ihren Reiz für die gewerkschaftliche Lohnpolitik dann, wenn der unbefriedigende Stand des Wettbewerbs an den Märkten der Konsumgüter ein Ausweichen der Unternehmer auf die Preise gestattet.

Zu b): Die Frage nach der Möglichkeit einer Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften durch die Gewerkschaften mag auf den ersten Blick in der Vollbeschäftigung unwichtig erscheinen, aber auch nur auf den ersten Blick. Zwar wird niemand in den Gewerkschaften bei mehr als 500 000 offenen Stellen auch nur in Erwägung ziehen, eine weitere Verknappung des Angebots an Arbeitskräften irgendwie herbeizuführen, doch es kann in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, daß ohne die zur Zeit in der Bundesrepublik beschäftigten mehr als 500 000 ausländischen Arbeitskräfte die offenen Stellen längst die Millionengrenze überschritten hätten. Nirgendwo ist bisher in der westdeutschen Öffentlichkeit — die so schnell mit eifertiger Kritik an den Gewerkschaften bei der Hand ist — jene selbstverständliche Solidarität anerkannt worden, mit der die Gewerkschaften die Vermittlung immer weiterer ausländischer Arbeitskräfte unterstützen und sich der Betreuung dieser Menschen annehmen. Welcher Wirtschaftsverband wäre wohl zu gleichem Verhalten bereit, wenn die Bundesregierung zugunsten der Verbraucher die Erzeugnisse dieser Branche in ständig steigendem Maße einführen würde?

Damit keine Mißverständnisse aufkommen: Mit dieser Frage soll keineswegs gegen die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte polemisiert werden. Aber es muß einmal gesagt werden, daß die gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolle Haltung der Gewerkschaften in dieser Frage vom bloßen Interessenstandpunkt her keineswegs selbstverständlich ist. Die Position der Gewerkschaften am Arbeitsmarkt wäre jedenfalls ohne jene Arbeitskräfte weitaus günstiger.

IV

Mit dieser Frage hängt eng zusammen das Problem der westdeutschen Exportüberschüsse. Von 1951 bis 1961 zeichnete sich jedes Jahr durch einen wachsenden Exportüberschuß aus; die Bundesregierung tat bis zum März 1961 wenig oder nichts, um einen Ausgleich der Handelsbilanz anzustreben. Der sich ständig wiederholende Exportüberschuß bedeutet aber für die *Gesamtwirtschaft* nichts anderes als eine langfristige *zinslose* Kreditgewährung an das Ausland auf Kosten der Verbraucher. Für eine Hebung des realen Verbraucherstandards sinnvoll ist stets nur eine ausgeglichene Handelsbilanz, was mit einigen simplen Überlegungen zu beweisen ist:

In jeder Rechnungsperiode der Volkswirtschaft werden jene Exporterlöse, die nicht zur Bezahlung importierter Waren verwendet worden sind — eben die Außenhandelsüberschüsse — bei der Deutschen Bundesbank thesauriert. Vorher sind aber den Exportunternehmern hierfür gute Deutsche Mark ausgezahlt worden, und diese Devisenerlöse treten jetzt als Kaufkraft auf dem Binnenmarkt auf. Dieser Geldnachfrage fehlt aber das naturalwirtschaftliche Äquivalent, die in Höhe dieser Einkommen produzierten Güter sind an das Ausland verkauft worden, ohne daß ein entsprechender Ausgleich stattfand. Das Produktionsvolumen in Höhe des Exportüberschusses fehlt auf dem Inlandsmarkt zum Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage, der so entstandene Nachfrageüberhang — im Jahre 1961 der stolze Betrag von 6,6 Md. DM ⁸⁾ — treibt die Preise nach oben. Dieser Preisauftrieb bringt der Unternehmerschaft als Ganzes einen zusätzlichen Gewinn, ohne die Interessen der Exportwirtschaft zu berühren, die ja auch für den *Außenhandelsüberschuß* ihre „normalen“ Erlöse kassiert hat.

8) „Wirtschaft und Statistik“, Heft 2/1962, S. 114.

DIE FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

Nun ist das Geflecht der Außenhandelsbeziehungen viel zu vielfältig, um in jedem Jahr einen exakten Ausgleich zwischen Ausfuhr und Einfuhr erwarten zu dürfen. Aber zehn Jahre nacheinander *nur* Überschüsse im Außenhandel zu erzielen, das bedeutet für den einheimischen Verbraucher nichts anderes als die Produktion von Gütern, die anschließend verschenkt werden. Der Wohlstand des „Normalverbrauchers“ wäre um nichts geringer, wenn diese Güter nicht produziert wären, und die Situation des Arbeitsmarktes wäre weniger angespannt. Um die paradoxe Situation des Jahres 1961 einmal ganz drastisch zu beschreiben, könnte man sagen, die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik habe dafür gesorgt, 500 000 ausländische Arbeitskräfte zu beschäftigen, um für 6,6 Md. DM produzierte Güter bzw. Dienstleistungen an das Ausland zu „verschenken“. (Zumindest aber langfristig und zinslos zu verleihen, was in spätestens zehn Jahren durch den Zinsverlust nun wirklich dem Verschenken gleichkommt!)

Hier soll freilich keineswegs dem Bundeswirtschaftsministerium unterstellt werden, daß diese Zusammenhänge dort nicht bekannt wären. Nur scheint es dem Ministerium sehr schwerzufallen, sich gegenüber den handfesten wirtschaftlichen Interessen aus Industrie und Handel durchzusetzen, die Verbraucher der Bundesrepublik dagegen haben es bisher zu einer gleich wirksamen „Lobby“ nicht gebracht. Die einzig wirksame Maßnahme des Bundeswirtschaftsministers gegen die vom Außenhandel induzierte ständige Verschlechterung der Binnenkaufkraft der Deutschen Mark war die im Frühjahr 1961 vorgenommene Aufwertung; sie erfolgte nur mindestens zwei Jahre zu spät. Sie war trotzdem nicht ohne Wirkung. Die hierdurch ausgelöste Verschärfung der Wettbewerbslage ist zweifellos einer jener Gründe, die es den Gewerkschaften 1961 ermöglichten, die bisher für unüberwindbar gehaltene Sechzig-Prozent-Barriere der Lohnquote zu durchbrechen. Nur — anstatt sich über diesen endlichen Erfolg seiner Politik zu freuen, wendet sich der Bundeswirtschaftsminister mit Vehemenz gegen dieses Ergebnis. Muß man daraus schließen, daß *dieser* Erfolg nicht beabsichtigt war?

V

Wir stehen mit dieser Fragestellung am Kernproblem unserer Untersuchung. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft sieht vor, zugunsten des wirtschaftlichen Wachstums die Antriebskräfte der freien Verkehrswirtschaft ungehindert wirken zu lassen, solange ihre Auswirkungen nicht unsozial werden, bzw. durch wirtschaftspolitische Maßnahmen den sozialen Ausgleich herbeizuführen. Auf den Arbeitsmarkt bezogen bedeutet das Handeln nach diesem Konzept die grundsätzliche Anerkennung der Autonomie der Tarifpartner, während dem Staat die Aufgabe verbleibt, je nach der gesamtwirtschaftlichen Situation die durch die Aktionen der Tarifpartner ausgelösten Bewegungen durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen zu fördern oder zu bremsen. Die Bundesregierung hat in den ersten Jahren des Wirtschaftsaufschwungs trotz der eindeutigen wirtschaftlichen und marktmäßigen Unterlegenheit der Arbeitnehmer den Arbeitsmarkt sich selbst überlassen und damit die Kumulierung der Großvermögen auf dem Wege der Selbstfinanzierung ermöglicht. Auch nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung blieben die Bemühungen der Gewerkschaften, den Anteil der Arbeitnehmer am Sozialprodukt zu verbessern, lange erfolglos; der zu geringe Wettbewerbsgrad an den Verbrauchsgütermärkten — mit eine Folge der mangelhaften Kartellgesetzgebung der Bundesregierung — ermöglichte immer wieder eine weitere Ausweitung der Gewinnspannen. Und als im Jahre 1961 endlich durch die Verschärfung des Wettbewerbs den Gewerkschaften eine kleine Verbesserung des Arbeitnehmeranteils gelingt, da wendet sich die offizielle Wirtschaftspolitik gegen diese Bewegungen! Dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft folgend hätten die wirtschaftspolitischen Maßnahmen die erfolgreiche gewerkschaftliche Lohnpolitik zu unterstützen, um jenes Konzept endlich in die Realität umzusetzen.

Zu dieser Unterstützung stehen dem Wirtschaftskabinett genügend wirksame Instrumente zur Verfügung; von der Zoll- bis zur Geldpolitik reicht ein weitgespannter Bogen unterschiedlich wirksamer Möglichkeiten. Es bedarf nur des Mutes, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen und sich damit auch durch *Taten* zur *Sozialen* Marktwirtschaft zu bekennen. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft hat nicht versagt, wie im Anschluß an die Erhardsche Fernseh- und Rundfunkansprache vom 21. März 1962 so oft behauptet wurde. Die Begründer dieser Wirtschaftsordnung stehen nur vor der Notwendigkeit, dieses Konzept erstmalig nach seiner *sozialen* Seite in voller Konsequenz anzuwenden. Die weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik wird nicht darüber entscheiden, wie brauchbar die Idee der „Sozialen Marktwirtschaft“ gewesen ist, sondern darüber, wie ernsthaft es den Begründern dieser Wirtschaftsordnung mit diesem Konzept gewesen ist.