

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Wohlstand für alle - über Wachstum oder durch Umverteilungspolitik?

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1986) : Wohlstand für alle - über Wachstum oder durch Umverteilungspolitik?, In: Walter, Norbert Dicke, Hugo (Ed.): Was würde Erhard heute tun? Wirtschaftspolitische Problemlösungen, ISBN 3-87959-293-4, Poller, Stuttgart, pp. 161-182

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1813>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Rüdiger Soltwedel:*

## Wohlstand für alle – über Wachstum oder durch Umverteilungspolitik?

*»Jeder ist seines Glückes Schmied.  
Es herrscht die individuelle Freiheit,  
und dies um so mehr,  
je weniger sich der Staat anmaßt,  
den einzelnen Staatsbürger gängeln  
oder sich gar zu seinem Schutzherrn aufspielen zu wollen.  
Solche ›Wohltat‹  
muß das Volk immer teuer bezahlen,  
weil kein Staat  
seinen Bürgern mehr geben kann,  
als er ihnen vorher abgenommen hat  
– und das noch abzüglich der Kosten  
einer zwangsläufig immer mehr zum Selbstzweck  
ausartenden Sozialbürokratie.«*

Ludwig Erhard,  
über den »Lebensstandard«,  
»Die Zeit« vom 15. August 1958.

## Das Experiment der Wachstumspolitik

Das Ziel der Wirtschaftspolitik Erhards war mit dem Motto »Wohlstand für alle« fest umrissen. Die Not der Nachkriegszeit galt es zu überwinden. Es war unzweifelhaft, daß alle besser leben wollten, bereit waren, viel zu leisten und ihr Leben aus eigener Kraft heraus zu gestalten. Daher dürfte Erhards Einschätzung breite Zustimmung gefunden haben, wie ungleich nützlicher es sei, »die Wohlstandsmehrung durch Expansion zu vollziehen, als Wohlstand aus einem unfruchtbaren Streit über eine andere Verteilung des Sozialprodukts erhoffen zu wollen«.<sup>1</sup>

Erhard hatte keine klar gefügte Vorstellung einer »gerechten« Verteilung. Eine solche zu gewinnen, schien ihm auch nicht sehr zweckmäßig gewesen zu sein und war aus seiner Sicht »natürlich unmöglich« und gehörte zu den Illusionen.<sup>2</sup> Es ging ihm nicht um den Versuch, Armut vermeintlich gerecht zu verteilen, für ihn galt es vielmehr, die Armut selbst zu überwinden, Massenkaufrkraft zu entwickeln und individuelles Eigentum breit zu streuen.

Wohlstand bedeutete die Möglichkeit, das erarbeitete Einkommen nach eigenen Wünschen ausgeben zu können. Daher bezeichnete Erhard den Verbrauch perspektivisch als letzten Zweck alles Wirtschaftens.<sup>3</sup> Beim Anstieg des Lebensstandards auf breiter Basis sollte das, was heute Luxus für wenige sei, morgen zum Üblichen gehören, mit dem viele umgingen. Eine solche Entwicklung ließ sich nach seiner Überzeugung nur dann realisieren, »wenn wir es ertragen, daß es in der ersten Phase immer nur eine kleine Gruppe mit gehobenem Einkommen sein kann, deren Kaufkraft an jene Güter

---

<sup>1</sup> Erhard, Ludwig, Der rote Faden, in: Wohlstand für alle, Bonn 1957, S. 10

<sup>2</sup> Erhard, Ludwig, Gewerkschaften in einer freiheitlichen Ordnung, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, Düsseldorf, Wien 1962, S. 438.

<sup>3</sup> Erhard, Ludwig, Der Weg in die Zukunft, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 40.

heranreicht«. <sup>4</sup> Die Verbesserung des Lebensstandards würde sich stufenweise ausbreiten, eine andere praktisch realisierbare Möglichkeit des Fortschreitens eines allgemeinen Wohlstandes sei gar nicht denkbar.

Sein Rezept, um Einkommen und Lebensstandard zu erhöhen, war denkbar einfach: Öffnung der Märkte und Verstärkung des Wettbewerbs. »Auf dem Wege des Wettbewerbs wird – im besten Sinne des Wortes – eine Sozialisierung des Fortschritts und des Gewinns bewirkt und dazu noch das persönliche Leistungsstreben wachgehalten«. <sup>5</sup> Für Erhard gehören »Wohlstand für alle« und »Wohlstand durch Wettbewerb« untrennbar zusammen. Das erste Postulat kennzeichnet das Ziel, das zweite den Weg, der zu diesem Ziel führt. Dieser Weg kann nach seiner Sicht nur Expansion bedeuten, denn nur durch Wachstum ist es möglich, auch die Armen mehr und mehr an der Wohlstandssteigerung teilhaben zu lassen. Nicht die Größe des eigenen Kuchenstückchens in Relation zu dem des Nachbarn war von Bedeutung, sondern allein das Ziel, daß jeder ein größeres Stück als bisher erhalten könne.

Zu dem Ziel, den Lebensstandard zu erhöhen, stand es nicht in Widerspruch, die Investitionstätigkeit besonders zu fördern; es war vielmehr der einzige Weg, dieses Ziel zu erreichen. Wohlstand entsteht nach Erhards Überzeugung auf dem harten Weg, nämlich durch mehr Arbeiten und mehr Sparen, um letztlich mehr konsumieren zu können. Und die Knappheitsbedingungen der Nachkriegszeit ließen gar keinen anderen Weg zu. »Selbst bei einer gleichbleibenden Entwicklung wird es Deutschland nur unter den größten Anstrengungen möglich sein, dem Volk in seiner Gesamtheit einen seinem Fleiß entsprechenden Lebensstandard zu sichern. Seine Bevölkerungsstruktur mit einem starken Übergewicht an weiblicher Arbeitskraft und einen verhältnismäßig hohen Prozentsatz alter und nicht mehr erwerbs-

---

<sup>4</sup> Erhard, Ludwig, Einen Kühlschrank in jeden Haushalt, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 221.

<sup>5</sup> Erhard, Ludwig, Der rote Faden, a.a.O., S. 8 passim.

fähiger Menschen, die durch den Krieg erlittenen Sachkapitalverluste, gepaart mit einer nicht mehr zu verkennenden technischen Rückständigkeit, der Zwang zu einem mählichen Wiederaufbau der Städte und die Bürde der Fremdleistungen können keinen Zweifel aufkommen lassen, daß sich die deutsche Wirtschaft im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften in ungünstiger Position befindet, und daß ihre Wettbewerbsfähigkeit im wesentlichen nur mit Opfern in der Lebenshaltung aufrechterhalten werden kann. Nur durch die rationellste Kombination aller Produktionsfaktoren, die nur im härtesten Wettbewerb erreicht werden kann, bietet sich dem deutschen Volk eine Lebensmöglichkeit und die reale Chance einer allmählichen und sozialen Wiedergesundung«.<sup>6</sup>

Einige Daten mögen den Erfolg der Erhardschen Marktliberalisierung ins Gedächtnis zurückrufen: Das reale Bruttosozialprodukt stieg von 1950 bis 1955 um 9,4 vH jährlich, die Nettoeinkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um rund 12 vH, die Zahl der abhängig Beschäftigten nahm im Jahresdurchschnitt um mehr als 4 vH zu und die Nettoarbeitsverdienste der Beschäftigten stiegen um mehr als 8 vH ebenso wie die monatlichen Rentenzahlungen, die Kriegsoffer erhielten höhere Zuwendungen um 10 vH je Jahr, die Arbeitslosenquote sank von 11 vH auf 5,6 vH.

Wie überraschend das Tempo des »Wirtschaftswunders« gewesen sein muß, mag man an der Erwartung Semlers ablesen können – er war Erhards Vorgänger im Amt des Direktors der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, ein engagierter Verfechter der freien Marktwirtschaft –, der noch im September 1947 die These vertreten hatte: »20 Jahre werden wir ganz bestimmt eine ›Planwirtschaft‹ brauchen, auch wir; die wir den Grundsatz der staatlichen Planwirtschaft ablehnen«.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Erhard, Ludwig, Die Bestimmungsgründe des deutschen Lebensstandards, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 35 f.

<sup>7</sup> Zitiert nach Eschenburg, Theodor, Jahre der Besatzung: 1945–1949, Stuttgart, Wiesbaden, 1983, S. 404.

Zu seinem nachträglichen Urteil über die Verteilungswirkungen der Wirtschaftspolitik war Erhard sehr pragmatisch: »Wenn Sie mich also fragen, ob in dem zurückliegenden Zeitraum der letzten zwölf Jahre das Sozialprodukt gerecht verteilt wurde, gibt es darauf verschiedene Antworten. Nach Maßstäben streng sittlicher Art möchte ich Ihnen sagen: Nein! Nach den Maßstäben der realen Gegebenheiten und der Aufgaben, die im Interesse aller glücklich zu bewältigen waren, beantworte ich diese Frage mit Ja!«<sup>8</sup>

Die soziale Funktion des eingeschlagenen Weges bestand darin, Verschwendung zu vermeiden und die Leistungsmotivation zu erhöhen, um dadurch mehr Güter und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Schon darin, daß es gelang, die statische und dynamische Allokationseffizienz zu steigern, d.h. die Produktionsfaktoren dorthin zu lenken, wo sie die größte Wirkung entfalten und die innovatorische Kraft des Systems zu erhöhen, ist der Erfolg der Wirtschaftspolitik zu sehen.

### **Sicherheit in einem offenen System**

Die tragenden Prinzipien der Vorstellung Erhards vom wirtschaftlichen Handeln der Menschen sind Freiheit, Selbstverantwortung und persönliche Initiative. Er glaubte, die beste Sicherheit sei die, daß der einzelne Mensch wieder zu dem Bewußtsein und der Gewißheit gelangt, daß er aufgrund seiner Leistungen und seiner Arbeit sein Schicksal selber gestalten kann.<sup>9</sup> Sicherheit kann nicht ein für allemal durch Verträge oder durch den Staat garantiert werden, sondern ist nur für den Preis steter Wachsamkeit und Wendigkeit und der Bereitschaft jedes einzelnen zu haben, den Unsicherheiten

---

<sup>8</sup> Erhard, Ludwig, Europäische Zwischenbilanz, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 548.

<sup>9</sup> Erhard, Ludwig, An die eigene Kraft glauben, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 216.

des Lebens entgegenzutreten.<sup>10</sup> Sicherheit kann nur das Ergebnis eines fortwährenden Anpassungsprozesses der Individuen an allfällige, unvorhergesehene Änderungen sein und ist nicht ohne diesen Prozeß erreichbar.

Erhard ist jeder Sicherung gegenüber mißtrauisch, die in der Gruppenbildung versucht wird; sie schlage zuletzt aus in Richtung einer kollektiven Sicherheit. »Was da allenthalben an Sicherheit verlangt wird, das ist nicht wahre Sicherheit, sondern führt zur Abhängigkeit vom Kollektiv, zur Abhängigkeit vom Staat. Es wäre verhängnisvoll, wenn wir in eine Entwicklung hineinschlittern, die jedem das tröstliche Bewußtsein gibt, daß schon irgendein kollektives Gebilde und in letzter Instanz der Staat für ihn sorgen wird. Denn der Staat kann nur so lange soziale Sicherheit vermitteln und so weit materielle Hilfe gewähren, als die Beteiligten selbst diese Mittel durch Umlegen oder Steuern aufgebracht haben. Dieses Verfahren aber ist im Grunde genommen unsozial.«<sup>11</sup> Nach der Ansicht von Erhard führt dies zu einer steigenden Abgabenbelastung der Bürger, der diese auszuweichen suchen. Je höher die Abgabenbelastung ist, desto stärker nehmen Fähigkeit und Bereitschaft der Bürger ab, selbst Vorsorge zu treffen. Der »übersteuerte Staatsbürger« tritt dann als Bittsteller beim Staat auf und versucht das zurückzubekommen, »was nach Recht und Moral eigentlich sein Eigentum aus dem Ertrag seiner Arbeit sein müßte.«<sup>12</sup> Schon frühzeitig hat Erhard eine solche Steuerpolitik kritisiert: »Die Steuermoral ist gerade so gut oder so schlecht, wie die Steuerpolitik gut oder schlecht ist. Bei einer unmöglichen Steuerpolitik kann auch der Staat nicht die Überheblichkeit besitzen, eine fleckenlose Steuermoral zu fordern.«<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Röpke, Wilhelm, »Vollbeschäftigung« – Ein Irrweg zu einem selbstverständlichen Ziel. Schweizer Monatshefte, 23. Jgg., 1944, S. 9.

<sup>11</sup> Erhard, Ludwig, Hier kommt es zum Schwur, a.a.O., S. 498.

<sup>12</sup> Erhard, Ludwig, An die eigene Kraft glauben, a.a.O., S. 217.

<sup>13</sup> Erhard, Ludwig, Das Problem der freien Marktwirtschaft, Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, 1949, S. 83 f.

Die staatliche Bürokratie ist überfordert, um der Grundvoraussetzung zu genügen, über die allein Sicherheit zu gewinnen ist, nämlich das schnelle Anpassen an veränderte Marktbedingungen. Erhard war davon überzeugt, daß die deutsche Volkswirtschaft nicht an zu wenig Staat leide, sondern an zu viel Staat. Der Staat solle sich aus ihm wesensfremden Bereichen herausziehen, bei einem wachsenden Sozialprodukt könne dann die reale Steuerlast gesenkt werden. »Dann werden wir überrascht sein, wieviel Sicherheit der deutsche Staatsbürger wiedergewinnt und welche Befreiung das sein wird, wenn er dann sagt: So, jetzt bin ich wieder soweit, daß ich den Staat nicht mehr brauche, sondern aus eigener Kraft und Verantwortung leben kann«. <sup>14</sup>

Von der Stärke der wirtschaftlichen Expansion hänge es letztlich ab, wie man jenen helfen könne, die wirklich der Hilfe bedürftig sind, nämlich den Fürsorgeempfängern und Sozialrentnern. Daher komme es bei der Gestaltung der Sozialpolitik darauf an, die volkswirtschaftliche Produktivität nicht zu beeinträchtigen und den Grundprinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht entgegenzuwirken. <sup>15</sup> In der Sozialpolitik gehöre das Subsidiaritätsprinzip zu den wichtigsten Ordnungselementen, um der Selbsthilfe und Eigenverantwortung den Vorrang einzuräumen. Die totale Zwangsversicherung und der Versorgungsstaat sind nach Erhards Überzeugung besonders geeignet, den Wagemut, das Leistungsstreben, die Bereitschaft zu freier Spätätigkeit, die persönliche Initiative und das Verantwortungsbeußtsein mehr und mehr zu lähmen. Am Ende eines solchen Weges stünde der »soziale Untertan« und die bevormundende Garantie der materiellen Sicherheit durch den allmächtigen Staat sowie die damit verbundene Lähmung des wirtschaftlichen Fortschritts in Freiheit. »Nichts ist darum unsozialer als der sogenannte ›Wohlfahrtsstaat‹, der die menschliche Verantwortung er-

---

<sup>14</sup> Erhard, Ludwig, An die eigene Kraft glauben, a.a.O., S. 219.

<sup>15</sup> Erhard, Ludwig, Selbstverantwortliche Vorsorge für die sozialen Lebensrisiken, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 303 ff.

schlafen und die individuelle Leistung absinken läßt. Es ist ein Betrug, der am Ende immer – wie viele geschichtliche Beispiele erweisen – mit dem Fluch der Inflation bezahlt werden muß, es sei denn, daß eine Politik der Gleichmacherei die Volkswirtschaften an der Ausnutzung des technischen Fortschritts verhindert und damit ihre Wettbewerbskraft zerstört. Dann aber ist das Übel womöglich noch größer«. <sup>16</sup>

## **Das Experiment der Umverteilungspolitik**

### *Der Sieg des Zeitgeistes*

Wohlstand zu bewahren ist noch schwerer als ihn zu erwerben, schrieb Erhard 1961 an Oberprimaner. <sup>17</sup> Dies mag daran liegen, daß die Nachfrage nach Sicherheit mit zunehmendem Wohlstand stark ansteigt. Man hat etwas zu verlieren, möchte sich auch nicht mehr so anstrengen. Ein solcher Wandel in der individuellen Wertskala hat Erhard schon frühzeitig Sorgen bereitet und immer wieder zu Appellen veranlaßt, nicht zuviel vom Staat zu verlangen. Doch die Mahnungen Erhards, daß der Prozeß, durch den Wohlstand erhalten wird, im Prinzip den gleichen Funktionsbedingungen unterliegt wie der Prozeß, durch den Wohlstand entsteht, unterlagen dem Zeitgeist, der auf eine aktivere Rolle des Staates im Wirtschaftsleben hinwirkte.

Den deutlichsten Ausdruck fand diese Wende im »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« vom 8.6.1967. Der Staat erlegte sich mit diesem Gesetz die Verantwortung auf, für einen hohen Beschäftigungsstand zu sorgen und verschrieb

---

<sup>16</sup> Erhard, Ludwig, Über den Lebensstandard, »Die Zeit« vom 15. August 1958.

<sup>17</sup> Erhard, Ludwig, Was junge Leute wissen sollten, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 559.

sich in den frühen siebziger Jahren einer unkonditionierten Beschäftigungsgarantie.

Der Zeitgeist sah die Rolle des Staates nicht lediglich darin, einen verlässlichen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen sich der Produktionsprozeß vollzog, sondern richtete sich in erster Linie darauf, die Verteilung der am Markt verdienten Einkommen zu korrigieren und das Angebot tatsächlicher oder vermeintlicher öffentlicher Güter zu erhöhen (z.B. Bildung, Krankenversorgung, Schwimmbäder und Rathäuser). Nach dem Wahlsieg der sozial-liberalen Koalition brach sich eine Reformeuphorie Bahn, die auch die CDU/CSU in ihren Bann schlug: Bis weit in die 70er Jahre hinein wurden die wichtigsten Reformgesetze von allen Parteien des Deutschen Bundestages getragen. Es begann die Dekade der Umverteilung, die sich auf nahezu alle Bereiche des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems erstreckte. Die konkreten Maßnahmen im Bereich der Arbeitsförderung, des Kündigungsschutzes und der Sozialplanpflicht, der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, dem Schutz der Schwerbehinderten und Mütter, der Jugendlichen und der älteren Arbeitskräfte, im Bereich der Altersvorsorge und in der Krankenversicherung waren Ausdruck einer breit angelegten Grundstimmung in der Gesellschaft, daß man reich genug sei, um endlich mehr für die Schwachen und Benachteiligten in der Gesellschaft zu tun. Gerechtigkeit war das prägende Motiv, doch wurde auch ökonomische Zweckmäßigkeit daraus abgeleitet, daß diese Reformen notwendig seien, um die gesellschaftliche Produktivität der begünstigten Personengruppen zu erhöhen. Ein höheres Maß an sozialer Sicherheit schien nun nicht mehr in erster Linie das Ergebnis einer immer wieder neu und hart erarbeiteten Leistungssteigerung zu sein, wie Erhard es immer sah, sondern Voraussetzung für die völlige Entfaltung der gesellschaftlichen Produktivkräfte.

Nun wurden aber die siebziger Jahre nicht zu einer Periode der ökonomischen und gesellschaftlichen Blütezeit, sondern im Gegenteil zur Dekade des ökonomischen Niederganges und gesellschaftlicher Unruhe: Die Arbeitslosigkeit stieg in zwei kräftigen Schüben auf über zwei Millionen, die Inflation beschleunigte sich kräftig. Die Sozialausgaben und Subventionen führten zu einer unaufhaltsam ansteigenden Belastung der Bürger mit Steuern und Sozialabgaben, das Ausweichen in die Schattenwirtschaft macht die Fehlentwicklung für jedermann spürbar.

Die Warnung Erhards vor einer Sozialpolitik, die keine Rücksicht auf die Funktionsbedingungen der Marktwirtschaft nimmt, wurde in den Wind geschlagen. Aus guter sozialer Absicht wurden Instrumente gewählt, die im wirtschaftlichen Wirkungsgeflecht böse soziale Folgen – Bumerang-Effekte – nach sich zogen.<sup>19</sup> Was mit Reformeuphorie begann, endete in Stagnation, Verzagtheit und Pessimismus. Erhards Prognose über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, über die Gesellschaft, in der jeder seine Hände in den Taschen anderer hat, hat sich erfüllt.

Das Fehlschlagen des Versuchs, die sozialen Ziele in einer prosperierenden Wirtschaft zu erreichen, wurde und wird von den Befürwortern der Umverteilungspolitik mit »Marktversagen« begründet; dieses »Marktversagen« verlange noch mehr staatliche Interventionen. Diese Hypothese erscheint indes für den Arbeitsmarkt genauso abwegig wie z.B. für die Agrar- oder die Wohnungswirtschaft. Hier wie dort suchte man das Heil in produktions- und preispolitischen Eingriffen, um ein anderes, ein »sozial gerechteres« Ergebnis zu erzielen, als es der Markt hervorbringen würde. Solche Eingriffe be-

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Soltwedel, Rüdiger, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt – Eine Kritik. Kiel 1984, S. 104 ff.

<sup>19</sup> Stützel, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch konsequente Ordnungspolitik, in: Grundrechte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart, New York 1981, S. 341–355.

wirken in einer Marktwirtschaft jedoch zumeist das Gegenteil dessen, was (mit guten Absichten) angestrebt wurde. Die Interventionen in den Arbeitsmarkt bringen Schlangen von Arbeitslosen hervor, so wie Eingriffe in den Wohnungsmarkt Schlangen von Wohnungssuchenden und die Agrarpolitik Überschußproduktion bei landwirtschaftlichen Produkten hervorbringen. Dies alles sind Zeichen von Staats- und nicht von Marktversagen; der Markt reagiert nur erwartungsgemäß. Die Fehlentwicklungen auf den regulierten Märkten zeigen, daß eine Politik der guten Absichten, mit der die Knappheitsgesetze des Marktes umgangen werden sollen, eine schlechte Politik mit unsozialen Wirkungen ist. Um dies zu überspielen, sind weitere Eingriffe und letztlich massiver Zwang unausweichlich. Hierin ist das Dilemma des Interventionismus zu sehen.

Durch die Vollbeschäftigungsgarantie trübte sich das Bewußtsein dafür, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Beschäftigungskosten und damit in starkem Maße die Tarifvertragsparteien für den Beschäftigungsstand verantwortlich sind. In der Lohnpolitik dominierten Verteilungsziele und Absicherung gegen Marktrisiken, vor allem, um die unteren Einkommensschichten besserzustellen. Der Staat unterstützte solche Tendenzen durch gesetzliche Maßnahmen zur verbesserten sozialen Sicherung. Die Tarifparteien konnten sich Fehlverhalten leisten, weil sie darauf setzen konnten, daß die Kosten marktwidrigen Verhaltens nicht auf sie zurückschlugen. Für sie gab es keinen ökonomischen Anreiz, auf die Arbeitslosen Rücksicht zu nehmen.

Der Staat, der solche gesetzlichen Regelungen eingeführt hat, geriet – dem Zauberlehrling gleich, der die Geister nicht mehr beherrscht, die er rief – unter zunehmenden Druck, das Fehlverhalten der kollektivistischen Lohnpolitik auszugleichen. Dies heißt aber mit anderen Worten nichts anderes, als daß der Staat unter Zwang steht, durch Subventionen jene Preisrelationen zu bewirken – also marktgerechte Preise administrativ herzustellen –, die sich im Wettbewerb ohnehin einstellen würden. Dies ist jedoch mit ganz erheblichen Effizienz-

einbußen verbunden; Schieben und Ziehen bei blockierten Bremsen erfordert nun einmal höheren Kraftaufwand als leichtgängiges Fahren bei offenen Bremsen. Es geht zudem nicht lediglich um Einmal-Korrekturen, sondern um dauerhafte Eingriffe, denn an den grundlegend falschen Preisen wird ja nichts geändert. Im Ergebnis wird der Wachstumspfad dauerhaft flacher verlaufen, als es ohne den ersten Eingriff und die notwendigen Folgeinterventionen der Fall wäre.

Die primäre Intervention, die Beseitigung des Preiswettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt, macht die wettbewerbsschwachen Arbeitskräftegruppen nahezu wehrlos gegenüber den Kartellen der Arbeitgeber und Gewerkschaften. Um so dringlicher erscheint es dem anpassungswilligen einzelnen Arbeitnehmer dann, daß nach seinen eigenen vergeblichen Bemühungen, eine Stelle zu finden, nun der Staat helfend einspringt. Die geringen Chancen auf eine Wiedereingliederung bzw. das hohe Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit werden zum Anlaß genommen, der staatlichen Arbeitsmarktpolitik die Problemlösung zuzuweisen. Dem Staat, der die wettbewerbsverhindernden Gesetze und Regulierungen geschaffen hat, wird die Verpflichtung zugesprochen, als »employer of last resort« jene Arbeitslosen zu beschäftigen, denen keine rentable Beschäftigung im privaten Bereich angeboten sind.

Jedes Weiterdrehen der Interventionsspirale wird es aber schwerer machen zu erkennen, daß der ursprüngliche Fehler darin bestand, das Ziel höherer Sicherheit von Einkommen und Beschäftigung, als sie der Markt zu bieten vermag, mit einem dafür untauglichen Mittel erreichen zu wollen, nämlich mit Eingriffen in das Preissystem. Soziale Sicherheit ist letztlich marktdeterminiert und nicht politisch-legalistisch bestimmbar; zum einen hängt sie in starkem Maße ab von der Knappheit des Faktors Arbeit und zum anderen ist sie das Ergebnis von Wahlentscheidungen bei der Verwendung des erzielten Einkommens. Verkennt man die Abhängigkeit der sozialen Sicherheit von der Marktlage, führt dies zur Sozialpolitikillusion.

## Was würde Erhard heute tun?

Gerade an der Sozialpolitikillusion würde Erhard ansetzen und, nachdem die Ergebnisse der beiden Experimentierphasen in der Wirtschaft der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit vorliegen, konstatieren: »Das ist nun die Aufgabe unserer Zeit: Die Menschen wieder zur Nüchternheit und Besinnung zurückbringen, ihnen wieder deutlich machen, wo die Grenzen liegen, wie die Realitäten des Seins geartet sind.«<sup>20</sup> Und er würde jenen, die von »neuer Armut« und »Sozialabbau« reden, vor Augen führen, daß es ein unmenschliches Beginnen ist, dem Einzelmenschen durch Propaganda und Verhetzung das menschliche Gewissen und den gesunden Menschenverstand dazu rauben zu wollen und zu verdecken, daß nicht alle Blümenträume an einem Tag reifen und das Schlaraffenland nicht von dieser Welt sei. »Das sind die Feinde des deutschen Volkes, die seiner bequemen Neigung entgegenkommen, sich im Maßlosen verlieren und um der Gunst des Augenblicks willen das Glück und die Zukunft derer, die nach uns kommen, aufs Spiel zu setzen.«<sup>21</sup>

Erneut würde Erhard einen harten Weg ankündigen, den man gehen müsse, um Wohlstand zu erhalten. Er würde, um einen solchen Weg abzusichern, die Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik schärfer als früher präzisieren und instrumental ausgestalten und er würde eine Reihe von Regulierungen beseitigen, die er sich – oft widerwillig – im politischen Prozeß hat abringen lassen.

### *Zur Rollenverteilung und Instrumentenwahl*

Es steht zu vermuten, daß Erhard das Ziel-Mittel-Pro-

---

<sup>20</sup> Erhard, Ludwig, Konjunkturpolitik, Schweizer Monatshefte, 36. Jahr, Heft 3, 1956, S. 20.

<sup>21</sup> Erhard, Ludwig, Die wahren Feinde des deutschen Volkes, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 506 passim.

blem in der Wirtschaftspolitik nach den Erfahrungen vor allem der vergangenen Dekade klarer erkennen würde, als in seinen Reden und Aufsätzen zum Ausdruck kommt. Das Ziel, den Geldwert zu stabilisieren, würde er wohl einzig und allein der Bundesbank zuweisen und nicht mehr auch den Tarifparteien. Die Mitverantwortung der Sozialpartner hierfür leitete er möglicherweise aus einer konflikttheoretischen Inflationserklärung ab. Seine unermüdlichen Maßhalteappelle zielten deswegen auch darauf, die Einsicht in die Konfliktsituation zu eröffnen, in die die Bundesbank gerät, wenn Verteilungskämpfe sich zuspitzen. Der Konflikttheorie des Lernens wäre eine klare Rollenverteilung allemal förderlich. Sie wäre aber auch notwendig, um wenigstens der Krisentheorie des Lernens zum Durchbruch zu verhelfen, damit sich die erforderlichen Verhaltenskorrekturen an veränderte Knappheitsbedingungen überhaupt vollziehen. Das heißt insbesondere, daß sich der Staat nicht länger als verlässlicher Reparaturbetrieb für falsche Unternehmens- und Lohnpolitik versteht.

Nun hat sich Erhard immer dazu bekannt, daß der Staat allein die Verantwortung trägt für die Wirtschaft und das bedeutet gleichzeitig: auch für das wirtschaftliche Schicksal aller in ihr tätigen Menschen.<sup>22</sup> In seinem Verständnis kann das aber nur heißen, daß der Staat und nicht irgendwelche Interessengruppen dafür Verantwortung trägt, daß der rechtliche und institutionelle Rahmen für das wirtschaftliche Handeln der einzelnen so gezogen wird, daß ein selbständiges Handeln in Freiheit möglich ist.

In diesem Sinne würde Erhard auch die Rolle des Staates betonen und auf Maßnahmen des Gesetzgebers drängen, die den Freiraum der einzelnen vergrößern, sich an veränderte Marktbedingungen anzupassen und sich aus eigener Kraft aus ökonomischen Zwangslagen zu befreien. Insbesondere würde er die Steuer- und Sub-

---

<sup>22</sup> Erhard, Ludwig, Unternehmer, Staat und Wirtschaft, in: Deutsche Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 238.

ventionspolitik reformieren, mehr Markt am Arbeitsmarkt ermöglichen und den Schutz vor Wettbewerb auf vielen Märkten beseitigen.

### *Steuersenkung und Subventionsabbau*

In der schon damals als sehr hoch erachteten Steuerbelastung hat Erhard immer eine Einschränkung der unternehmerischen Initiative gesehen. Mit Subventionen und Finanzierungserleichterungen wird zwar die faktische Steuerlast bei den Begünstigten gesenkt, gleichwohl maßt sich der Staat Aufgaben an, die ihm nach Erhards Ansicht nicht zustehen: Er muß Selektivitätskriterien entwickeln, welche Investitionen sinnvoll erscheinen und welche nicht; dies ist eine essentiell unternehmerische Aufgabe.<sup>23</sup>

Bei dem gegenwärtigen Ausmaß der Subventionsvolumen<sup>24</sup> hätte Erhard sicher die Allokationswirkungen noch stärker ins Blickfeld der Kritik gerückt.

Die Standardbegründungen für die Vergabe von Subventionen schließen nahezu immer die Behauptung der

---

<sup>23</sup> »Zu den legalen Aufgaben des Staates zähle ich allerdings nicht die Investitionen; diese zähle ich nur dazu, soweit sie Bildungsanstalten, Verkehrswege usw. betreffen; aber nicht die Betätigung des Staates als Unternehmer. In diesem Bereich hat der Staat nichts zu suchen. Der Staat hat im Grunde genommen auch keine Kredite an die Wirtschaft zu geben, denn woher soll er das Geld nehmen und nach welchen Kriterien soll er es ausstreuen? Denn was gestern z. B. richtig war hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Nützlichkeit und der volkswirtschaftlichen Dringlichkeit der Kredithergabe, sieht ja morgen . . . schon wieder völlig anders aus . . . Darum kann eine Bürokratie diese Dinge gar nicht bändigen; da können nur in beweglicher Anpassung möglichst vieler Menschen in freier Entfaltung die Dinge geformt werden«. Erhard, Ludwig, An die eigene Kraft glauben, a. a. O., S. 218.

<sup>24</sup> Ausgehend von der weiten Definition des Subventionsbegriffs des Instituts für Weltwirtschaft belief sich das Subventionsvolumen auf 122 Mrd. DM im Jahre 1985. Zur Definition und Berechnung vgl. Jüttemeier, Karl-Heinz, Deutsche Subventionspolitik in Zahlen 1973–1981. Anlagenband zum Zweiten Strukturbericht des Instituts für Weltwirtschaft. Kiel 1984.

Politiker ein, sie könnten dadurch für mehr Wachstum und/oder höhere Beschäftigung sorgen, als es sonst der Fall wäre.<sup>25</sup> Die Subventionsvergabe an die großen und alten Unternehmen, an alte Branchen oder auch für bestimmte Regionen wird auf die Behauptung gestützt, daß sonst Arbeitsplätze gefährdet seien, wenn der Staat nicht eingreife. Und Politiker machen es sich natürlich zur Aufgabe, arbeitsplatzerhaltend einzugreifen. Hier summieren sich arbeitsmarktpolitische, sozialpolitische, regionalpolitische und – nicht zuletzt – stimmenmaximierungspolitische Motive, populäre Argumente sind schnell bei der Hand wie z.B. Ausverkauf des Saarlandes, Untergang der deutschen Werften, Niedergang der deutschen Küstenregionen. Die Vergabe von Subventionen für kleine Unternehmen und Existenzgründer wird dann häufig damit begründet, sie seien erforderlich, weil auch die großen und alten Unternehmen subventioniert werden. Es ist in der Diskussion um die Vergabe von Subventionen immer wieder bezeichnend, daß typischerweise eine Sünde die nächste gleich nach sich zieht.

Die Subventionen, also die Vergünstigungen an wenige, müssen von der Gesamtheit der Steuerzahler finanziert werden. Diese Steuern müssen aber erst am Markt erwirtschaftet werden. Aus der Sicht der Unternehmen sind Steuern Kosten. Dies legt den Gedanken nahe, die Subventionen an die eher wenigen Unternehmen zu kürzen und gleichzeitig die Steuern und damit die Kosten für die Mehrheit der Unternehmen zu senken. Man gäbe den Unternehmen insgesamt also in Form niedrigerer Steuern zurück, was man ihnen in Form niedrigerer Subventionen nähme. Im Institut für Weltwirtschaft wurde kürzlich untersucht, wie sich ein schrittweiser Subventionsabbau um die Hälfte, also um rund 60 Mrd. DM, im Verlaufe von fünf Jahren bei gleichzeitiger und gleichgroßer Senkung der Steuern

---

<sup>25</sup> Die folgenden Ausführungen sind einer unveröffentlichten, gemeinsamen Arbeit mit Klaus-Werner Schatz entnommen.

auswirkt.<sup>26</sup> Im Ergebnis zeigte sich, daß nach fünf Jahren die Zahl der Arbeitsplätze um eine Million höher wäre als wenn die Verhältnisse nicht geändert würden. Für einen solchen Kurs spricht:

- Subventionen müssen letztlich von Unternehmen und Branchen finanziert werden, die selbst keine Subventionen erhalten. Das sind die wachstumsstarken Bereiche. Weil sie mit höheren Kosten belastet werden, können sie weniger expandieren und weniger Arbeitsplätze schaffen.
- Subventionen werden vor allem eingesetzt, um kranke Unternehmen, Branchen und Regionen zu stützen. Wäre es anders, so brauchten sie die Subventionen nicht. Subventionen behindern dabei eine realistische Marktbewertung der verwendeten Produktionsfaktoren; so kann eine außergewöhnlich strukturschwache Branche dank der Subventionen nach wie vor regionaler Lohnführer bleiben und potentielle Investoren abschrecken. So wird eine Revitalisierung der Region entscheidend gestört.
- Subventionen werden vor allem eingesetzt, um zu rationalisieren, also alte Produkte billiger herzustellen. Fielen denen, die die Subventionen erhalten, genügend neue, im Markt verkäufliche Produkte ein, dann brauchten sie keine Subventionen. Und Rationalisieren heißt eben Freisetzen von Arbeitskräften.
- Subventionen gehen überwiegend an größere und große Unternehmen. Neun Zehntel aller Unternehmen sind kleine bis mittlere Unternehmen; insgesamt werden sie für die Finanzierung der Subventionen an andere kräftig zur Kasse gebeten. Nun sind diese Unternehmen aber gerade diejenigen, die, wie man aus empirischen Arbeiten weiß, die meisten zusätzlichen Arbeitsplätze bereitstellen und die nachhaltigsten Wachstumsimpulse geben. Sie hätten er-

---

<sup>26</sup> Gerken, Egbert, Jüttemeier, Karl-Heinz, Schatz, Klaus-Werner, Schmidt, Klaus-Dieter, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114, Kiel 1985.

hebliche Vorteile, wenn die Subventionen und zugleich die Steuern gekürzt würden.

Die Ausgaben für Subventionen sind keine »quantité négligeable« (sie sind nur wenig geringer als das gesamte Lohnsteueraufkommen), sie behindern den Strukturwandel eher als daß sie ihn fördern. Ein Politiker von der Statur eines Ludwig Erhard würde hier konsequent den Hebel ansetzen, um der Subventionsmentalität und ihren schädlichen Folgen für Wachstum und Beschäftigung Einhalt zu gebieten.

### *Mehr Markt am Arbeitsplatz*

Die Höhe des Beschäftigungsstandes in einem marktwirtschaftlichen System hängt einzig und allein davon ab, ob es sich lohnt, Arbeitskräfte zu beschäftigen; und hier haben jene Verantwortung, die über die Kosten entscheiden, die mit der Beschäftigung von Arbeitskräften entstehen. Da trägt auch der Staat in gewissem Umfang Verantwortung, weil er die gesetzlichen Lohnnebenkosten in den letzten fünfzehn Jahren außerordentlich stark in die Höhe getrieben hat. Die gesetzlichen Personalnebenkosten beliefen sich 1969 auf 21,3 vH des Entgelts für geleistete Arbeit, 1985 lag dieser Prozentsatz bei 35,8 vH. Dieser Anstieg spiegelt die Kostenexplosion in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung wider.<sup>27</sup>

Das größte Gewicht in der Lohnpolitik und damit bei der Entscheidung über die Beschäftigungshöhe haben jedoch unmittelbar die Tarifvertragsparteien; sie bestimmen das direkte Arbeitsentgelt und die tariflichen und betrieblichen Lohnnebenkosten. Letztere sind bis in die frühen achtziger Jahre noch kräftiger gestiegen als die gesetzlichen Lohnnebenkosten. Und sie sind ihrer Verantwortung bisher nicht gerecht geworden, wie man

---

<sup>27</sup> Der Ausweg, den Erhard hier wählen würde, hieße mehr individuelle Entscheidungsfreiheit in der sozialen Sicherung, mehr versicherungswirtschaftliche Prinzipien statt Umverteilung.

an der beharrlich hohen Arbeitslosigkeit ablesen kann. Doch auch hier war mittelbar der Staat beteiligt: Er hat es den Tarifparteien leicht gemacht, sich ihrer Verantwortung zu entziehen. Oder, anders gewendet, der Staat war hier der Schurke in dem Stück, in dem die Tarifvertragsparteien immer weniger auf unterschiedliche Marktlagen in Branchen und Regionen und bei verschiedenen Arbeitskräftegruppen Rücksicht genommen haben. Daß dies geschah, beruht wohl vor allem auf der Vollbeschäftigungsgarantie. Die Vollbeschäftigungsgarantie des Staates begünstigte eine Lohnpolitik auf Kosten Dritter, der Mehrheit der Bürger. Und in den Tarifbereichen, in denen sich die kollektivistische Gestaltung der Arbeitsbedingungen am Markt nicht durchsetzte – weil z.B. der Organisationsgrad der Arbeitnehmer vergleichsweise gering war –, drohte der Staat, mit dem Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung die Arbeitsbedingungen gleichzuschalten. Oder es wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik bemüht, die Scherben der marktwidrigen Nivellierung in der Lohnpolitik zusammenzukehren.

Das Hauptproblem am Arbeitsmarkt ist nicht so sehr das Lohnniveau, sondern die Lohnstruktur.<sup>28</sup> Zu einem wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Klima gehört, daß mehr Lohnflexibilität zugelassen wird. Die Tarifverträge, die von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geschlossen werden, liegen vor allem im Interesse derer, die schon einen Arbeitsplatz haben, und im Interesse der größeren und etablierten Unternehmen, die mit ihnen auskommen können. Die Arbeitslosen finden zu den ausgehandelten Bedingungen keine Beschäftigung, weil es sich für die Unternehmen offenbar nicht lohnt, sie einzustellen. Und wer sich mit dem Gedanken trägt, ein Unternehmen neu zu gründen, der wird angesichts der Tatsache, daß er ebenso hohe Arbeitskosten hätte wie die Unternehmen, die schon im Markt sind, oft davor zurückschrecken. Das gilt insbe-

---

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Soltwedel, Rüdiger, a.a.O., S. 79 ff.

sondere für jene Wirtschaftszweige im Dienstleistungssektor und im Handwerk, die Arbeitsplätze vor allem auch für wenig qualifizierte Arbeitskräfte anbieten. Ein Teil des Problems liegt darin begründet, daß der Staat in den vergangenen fünfzehn Jahren verstärkt Tarifverträge gerade in diesen Bereichen für allgemeinverbindlich erklärt hat und daß er sich immer wieder als Reparaturbetrieb für die Schäden einer falschen Lohnpolitik angeboten hat. Wo ein Angebot ist, stellt sich auch Nachfrage ein. Ein Verzicht auf dieses Instrument würde der Suche nach marktgerechten Löhnen mehr Nachdruck verleihen.

Würde die Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsrecht – z.B. dadurch, daß Tarifverträge nicht mehr als allgemeinverbindlich erklärt werden – nicht mehr behindert, so dürfte sich das Bewußtsein bei Gewerkschaften und Unternehmensverbänden als Verhandlungspartner verändern; sie würden künftig stärker auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit achten. Wenn es den Tarifparteien nicht gelänge, sich auf eine stärkere Lohndifferenzierung zu einigen, wäre im Interesse eines hohen Beschäftigungsstandes vorzuschlagen, daß die Verbindlichkeit von Tarifverträgen zumindest in den Bereichen gelockert würde, in denen ein wirtschaftliches Überleben allenfalls durch staatliche Hilfen möglich ist. Staatliche Anpassungshilfen sollten – wenn überhaupt – nur noch gewährt werden, wenn die Tarifpartner von sich aus die Beschäftigungskosten vermindern.

Auf dem Arbeitsmarkt hat das am 1. Mai 1985 in Kraft getretene »Beschäftigungsförderungsgesetz« neue Rahmenbedingungen geschaffen, die der Forderung nach mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt entgegenkommen: So wurden insbesondere die restriktive Regelung für befristete Arbeitsverträge gelockert, der Zeitraum für die Überlassung von Leih-Arbeitnehmern ausgeweitet, die Schwellenwerte für die Sozialplanpflichtigkeit erhöht, die Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten entsprechend ihrer Arbeitszeit eingeführt. Diese Maßnahmen senken die unsichtbaren Entlassungs- und

Einstellungskosten und erhöhen dadurch die Bereitschaft der Unternehmen, Arbeitskräfte einzustellen. Das »Beschäftigungsförderungsgesetz« ist zweifellos ein wichtiger Schritt, um die Bewegung auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Kritisch hätte Erhard wohl vor allem angemerkt, daß diese Maßnahmen zeitlich begrenzt sind, teilweise nur für neugegründete Unternehmen und bestimmte Arbeitnehmergruppen gelten und daß das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit nicht aufgehoben wurde. Durch dieses Gesetz wird die Verkrustung am Arbeitsmarkt vermindert, aber nicht beseitigt.

## Epilog

»An die eigene Kraft glauben« – das wäre vermutlich das Thema, das Erhard heutzutage in Vorträgen und Diskussionen aufgreifen würde. »Ich kann Ihnen sagen, wenn ich einen Ehrgeiz habe, dann den, in Zukunft meine ganze Anstrengung darauf zu richten, den deutschen Menschen wieder zu befreien und ihm wieder zum Bewußtsein seiner eigenen Kraft, seiner Stärke und seiner Würde zu verhelfen«. <sup>29</sup> Er würde den Bürgern zumuten – den Mut und die Fähigkeit zutrauen –, mit den Maßnahmen fertig zu werden, die erforderlich sind, um die Sozialpolitikillusion zu beseitigen.

Es mag eingewendet werden, daß ein einziger großer Schritt in Richtung auf mehr Wettbewerb und mehr Marktorientierung in vielen Bereichen die gesellschaftlichen Kräfte überforderte. Die Relevanz eines solchen – populären – Einwands ist schwer zu überprüfen. Oft wird jedoch die Aufbruchstimmung nicht antizipiert, die von einem schlagartigen Wechsel von der Protektion zum Wettbewerb ausgeht; Beispiele für die sich spontan entwickelnde Dynamik liefern nicht nur die jüngsten Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, sondern vor al-

---

<sup>29</sup> Erhard, Ludwig, An die eigene Kraft glauben, a.a.O., S. 219 f.

lem auch der Übergang zur Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland nach der Währungsreform 1948.

Sollte gleichwohl eine Strategie der kleinen Schritte gewählt werden, ist darauf zu achten, daß nicht schon der erste Schritt für die ganze Tat genommen wird. Die Selbstbindung der Regierung an das klar formulierte Ziel deregulierter Märkte wäre eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg mittel- und längerfristiger Strategien. Möglicherweise bedarf es einer Persönlichkeit, die so standfest ist wie Ludwig Erhard es bis weit in die 50er Jahre hinein war, wenn es um das Prinzip der Marktwirtschaft ging, ein Prinzip, dem er auch seine politische Karriere untergeordnet hätte.