



Adenauer

Rhöndorfer Ausgabe

Konrad Adenauer,
Ludwig Erhard und die
Soziale Marktwirtschaft



Ferdinand Schöningh

20. Januar
2020

Soziale Marktwirtschaft

Gastautor

Adenauer, Erhard und der Markt

Der Kanzler und sein Wirtschaftsminister stritten über die Gewichtung von Freiheit und Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Korrespondenz gibt Einblicke in einen Abwägungsprozess, der auch heutige Politiker fordert.



Konrad Adenauer und Ludwig Erhard, die beiden „ungleichen Gründerväter“ der Bundesrepublik Deutschland, verband ein turbulentes, schwieriges Verhältnis. Viele Jahre arbeiteten sie spannungsreich, aber dennoch produktiv zusammen, bevor sie sich über außenpolitische Grundsatzfragen zerstritten und im Machtkampf um die Kanzlernachfolge zermürbten. Am Ende schieden sie voneinander im Unfrieden. Dieses große Drama bestimmt die öffentliche Wahrnehmung bis heute. Weniger bekannt ist hingegen der alltägliche Austausch zwischen Regierungschef und Fachminister über die dienstlichen Angelegenheiten des Wirtschaftsressorts. Die dazu überlieferte Korrespondenz gilt es neu zu entdecken, weil sich aus ihr – neben Informationen zu vielen politischen Details – auch ein abstrakteres Nachdenken über das ideelle

Fundament der Wirtschaftsordnung, über die Relation von Freiheit und Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft, herauslesen lässt.

Für Adenauer war die Freiheit des Wirtschaftens, beruhend auf Unternehmensinitiative und Privateigentum, ein selbstverständlicher Bestandteil bürgerlicher Lebensführung. Darüber hinaus verband er, unter Bezugnahme auf die Prinzipien der katholischen Soziallehre, die wirtschaftliche Freiheit der Einzelperson (Personalität) mit ihrer sozialen Verantwortung für das Gemeinwohl (Solidarität). In diesem Sinne prägte Adenauer in einer Grundsatzrede an der Kölner Universität im März 1946 das Credo: „Die Wirtschaft muss dem Menschen dienen, nicht der Mensch der Wirtschaft.“

Auch Erhard zufolge sollte die Wirtschaftsfreiheit nicht ins Uferlose wachsen, sondern politisch eingehegt werden. Im Sommer 1948, als der Frankfurter Wirtschaftsdirektor die Nähe zur CDU suchte, distanzierte er sich überdeutlich von der „freien Marktwirtschaft des liberalistischen Freibeutertums“, die er als anachronistisches Relikt einer vergangenen Ära abtat. Diese Äußerung war sicherlich taktisch motiviert, wollte Erhard doch seinen Kritikern aus dem christdemokratischen Arbeitnehmerflügel entgegenwirken. Die Abneigung gegen einen entgrenzten, jeglicher Verantwortung entbundenen Manchester-Kapitalismus war aber authentisch. Erhard vertrat eben, obwohl das oft angenommen wird, kein wirtschaftspolitisches Laissez-faire. Ebenso wie Adenauer stellte er den staatlichen Auftrag zur sozialverträglichen Gestaltung des ökonomischen Lebens nicht infrage. Gegenstand mancher Kontroversen waren freilich die Dosierung der einzelnen Maßnahmen, ihre ordnungspolitische Legitimität und die beabsichtigten Zielsetzungen.

Kartellgesetz: Freiheit beschränken, um Freiheit zu schützen

Der ordnungspolitische Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft wurde in den 1950er Jahren durch die Neufassung des Kartellrechts abgesteckt. Im Grunde genommen sollte das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ die Freiheit beschränken, um die Freiheit zu schützen. Die Unternehmer durften die ihnen garantierte Freiheit, so stellte Erhard einmal pointiert fest, nicht zum Schaden der Freiheit missbrauchen, wie er es bei wettbewerbsfeindlichen Kartellen und ihren Preisabsprachen gegeben sah. Wegen dieser Grundsatzfrage trug der Wirtschaftsminister einen erbitterten Streit mit der Industrie aus, die sich gegen die Reglementierung von Unternehmenszusammenschlüssen zur Wehr setzte.

Adenauer kam der Konflikt ungelegen, weil er die Bundesregierung in einen Gegensatz zum Bundesverband der Deutschen Industrie stellte, auf dessen politische Pflege er großen Wert legte. Die schließlich 1957 gefundene Lösung, ein pauschales Kartellverbot mit vielfältigen Ausnahmetatbeständen, verteidigte er dann allerdings auch öffentlich. Adenauers Skepsis gegenüber der Wirtschaftskonzentration lag in einer übergeordneten Verantwortungskonzeption begründet. In der idealtypischen Gesellschaft, wie sie ihm vorschwebte, sollten die Vermögen breit gestreut sein, um übermäßigen Reichtum ebenso zu verhindern wie existenzielle Armut.

Vor diesem Hintergrund hegte er eine besondere Affinität gegenüber dem unternehmerischen Mittelstand, den er in eins setzte mit der soziologischen Kategorie der Mittelschicht und als eine Art Bollwerk der Freiheit begriff, als „Schutzdamm“ gegen die „Vermassung des Volkes“, wie er in der ideologisch aufgeladenen Sprache des Kalten Kriegs formulierte. Zwar war der Kanzler in der täglichen Politik vorrangig großindustriell orientiert. Dennoch zeigte er stets Verständnis für die Klagen der Mittelstandsverbände, deren Interessen er „nicht den Gesetzen der sozialen Marktwirtschaft“ geopfert sehen wollte. Demgegenüber zerstritt sich Erhard mit dem Handwerk und vor allem dem Einzelhandel, weil er dessen Wunsch nach Regelung des Berufszugangs ablehnte und der Branche vielmehr Rationalisierungs- oder Modernisierungsmaßnahmen empfahl.

Sozialpolitik hatte sich der ökonomischen Vernunft unterzuordnen

Dass Adenauer das Verhältnis zwischen Freiheit und Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft nicht primär ordnungspolitisch definierte, zeigt sich auch bei der Behandlung der sozialpolitischen Fragen und insbesondere beim Streit um die Rentenreform. Nach landläufiger Auffassung wird die soziale Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft durch die Sozialpolitik garantiert. Die Tradition des ordoliberalen Denkens ist von der Geschichte des Sozialstaatsprinzips allerdings fein säuberlich zu trennen. In einer ordnungspolitisch korrekt funktionierenden Marktwirtschaft bestand nach Ludwig Erhards Auffassung kein Bedarf mehr an autonomer Sozialpolitik, da auch die prekären Gesellschaftsschichten von Wachstum und Wohlstandsmehrung profitieren würden. Bis dahin hatten sich sozialpolitische Maßnahmen den Grundprinzipien der ökonomischen Vernunft unterzuordnen.

Adenauer hingegen diente eine gezielte Sozialpolitik – vom Wohnungsbau bis zur Vertriebenenintegration – als Instrument zur Behebung akuter gesellschaftlicher Missstände. Auch er sah aber die Folgen einer ungebremsten Sozialstaatsexpansion durchaus kritisch. In einem Rundschreiben an seine Minister von Anfang 1955 diagnostizierte der Kanzler eine „bedenkliche Annäherung an versorgungsstaatliche Prinzipien“ und warnte gar vor der Entstehung eines freiheitsfeindlichen „totalitären Wohlfahrtsstaates“. Die Verantwortung der Politik lag demnach, wie Erhard zustimmend unterstrich, in der Förderung „eigenverantwortlicher Vorsorge“ und der Zuwendungsbeschränkung auf die „wirklich Schutzbedürftigen“.

Hier besaßen Adenauer und Erhard eine gemeinsame Basis für die Realisierung der Rentenreform 1956/57, einem besonderen Anliegen des Kanzlers, bei dem er nicht nur kurzfristige wahltaktische Ziele verfolgte, sondern auch eine umfassende Lösung des Problems der Altersarmut anstrebte. Dem Gedanken einer beweglichen Rente war Erhard nicht grundsätzlich abgeneigt, und auch die Teilhabe der Rentner an der volkswirtschaftlichen Leistungssteigerung wurde von ihm bejaht. Der Streit um die Rentenreform entzündete sich aber an der vorgesehenen Anpassungsmethode, also an einer eher technischen Frage. Eine Koppelung der Renten an nominelle Größen wie Löhne und Preise lehnte Erhard ab, weil er die Kultivierung einer kollektiven Vollversorgungsmentalität fürchtete, die der freiheitlichen Gesellschaftsordnung abträglich sein musste. Noch viel konkreter warnte er aber vor einer Inflationsspirale, in Gang gesetzt durch die schlagartige Anhebung der Rentenvermögen, die das Aufbauwerk der vergangenen Jahre zunichtemachen würde.

Wirtschaftspolitik verfügte nach Erhard über kein „allgemeingültiges Rezeptbuch“

Obgleich die politische Generation der frühen Bundesrepublik auf die Beschwörung der Inflationsgefahr stets sensibel reagierte, drang Erhard mit seinem Vorschlag, das preisbereinigte Nettosozialprodukt als Bezugsgröße anzusetzen, gegenüber dem Kanzler nicht durch. Bei der Rente mit festen Preisen zu rechnen, hielt Adenauer weder für politisch darstellbar noch für ethisch vertretbar. Es entsprach auch nicht seiner Vorstellung gesellschafts- und generationenpolitischer Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft. Mit Entschlossenheit und taktischem Geschick setzte er die Reform daher noch rechtzeitig durch, um bei der Bundestagswahl 1957 die Ernte einzufahren.

Jenseits der großen Auseinandersetzungen um Kartellgesetz oder Rentenreform gewann die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung ihre Konturen in der praktischen Konjunkturpolitik. Diesbezüglich war für Erhard ein ordnungskonformer Preisbildungsmechanismus das entscheidende Freiheitsprinzip. Staatliche Preisfestsetzung und Preiskontrolle galten ihm als Merkmale planwirtschaftlicher Unfreiheit und politischer Tyrannei. Adenauer hingegen maß der Preisfrage nicht die gleiche axiomatische Bedeutung bei. Als Anfang der 1950er Jahre im Zuge des sogenannten Korea-Booms eine Inflation drohte, stellte er ernsthafte Überlegungen zur Wiedereinführung von Preisbindungen an, zeigte sich also im Grundsatz bereit, von der „Freiheit der Wirtschaft“ – zumindest vorübergehend und teilweise – wieder abzugehen. Eine Entscheidung hierüber blieb ihm dann allerdings erspart, weil die Überhitzungskrise noch beizeiten überwunden wurde und in ein verstetigtes Wachstum überging.

Wie schon bei dem Preisaufrtrieb nach der Währungsreform von 1948 hatte Erhard demonstriert, dass er keine Kompromisse akzeptierte, wenn er den freiheitlichen Markenkern der Wirtschaftsordnung für bedroht hielt. Diese Haltung, darauf wurde schon hingewiesen, ist aber keinesfalls mit einem nichtinterventionistischen Liberalismus zu verwechseln. Ganz im Gegenteil bekannte sich der Bundeswirtschaftsminister in den Hochkonjunkturphasen der mittleren und späten 1950er Jahre zu einer aktiven Konjunkturpolitik, die sich einer Vielzahl von Instrumenten bediente, um die „ökonomischen Daten“ so zu beeinflussen, „dass die staatlichen Ziele bei Wahrung der individuellen Freiheit erreicht werden“. Wie er Adenauer verschiedentlich belehrte, verfügte die Wirtschaftspolitik über kein „allgemeingültiges Rezeptbuch“ und auch keinen „Fahrplan“, sondern war innerhalb des gesteckten Ordnungsrahmens wendig und flexibel.

Das optimistische Naturell seines Ministers war Adenauer fremd

So legte Erhard 1955 und 1956 zwei Konjunkturprogramme vor, die mittels Importliberalisierung und Investitionsbeschränkungen preisdämpfend wirken und einer Überhitzung der Wirtschaft vorbeugen sollten. Dabei inszenierte er sich selbst als Teil einer Kampagne zur psychologischen Beeinflussung der Wirtschaftssubjekte (Moral Suasion). Durch persönliche Kontakte zu den Unternehmen, ganzseitige Zeitungsinserte und öffentliche Appelle wurden die Marktteilnehmer, Produzenten wie Verbraucher, zur Preisdisziplin angehalten. Die Ansprache gegen den wirtschaftlichen Eigennutz einzelner Gruppen und Verbände nahm schon die späteren Maßhalteappelle vorweg, für die Erhard so bekannt geworden ist. Bei dieser Gelegenheit definierte er eine Form der politischen

Verantwortung, die sich nicht auf die Sicherung der wirtschaftlichen Freiheit beschränkte, sondern eine Stabilisierung und Verstetigung der Hochkonjunktur anstrebte, von deren materiellen Ertrag die gesamte Gesellschaft profitieren sollte. Dies war der sprichwörtliche „Wohlstand für alle“.

Obwohl Erhard also ein attraktives Angebot zur Kombination von marktwirtschaftlicher Freiheit und sozialer Verantwortung vorlegte, blieb Adenauer, dem das optimistische Naturell seines Ministers fremd war, skeptisch. Eher zeigte er sich geneigt, den Warnungen der Industrie vor konjunkturpolitischen Zollsenkungen Gehör zu schenken. Als schließlich mit Billigung des Wirtschafts- und Finanzministers die Frankfurter Notenbank im Mai 1956 den Diskontsatz erhöhte, mit Mitteln der Geldpolitik also eine pauschale Konjunkturdrosselung versucht wurde, um den Preisaufrtrieb zu stoppen, reagierte der Kanzler mit öffentlicher Empörung und brach vorübergehend eine veritable Regierungskrise vom Zaun.

Adenauers Einstellung zu Erhards konjunkturpolitischem Kurs erwies sich als ambivalent. Im Grundsatz waren ihre Absichten die gleichen. Auch der Kanzler wünschte sich eine Verstetigung der Hochkonjunktur, um die innenpolitischen Verhältnisse zu festigen, seine Außenpolitik strategisch zu flankieren und die Wahlchancen der Unionsparteien zu verbessern. Diese Ziele waren aber rein rational und politisch begründet. Innerlich sah Adenauer die Entwicklungen der „Wirtschaftswundergesellschaft“ kritisch. Durch das Loblied des Konsums teilte er Erhard im Frühjahr 1956 mit, trug die Bundesregierung dazu bei, dass die Menschen „immer größere Anforderungen an das Leben“ stellten. Eine Wirtschaftspolitik, deren Freiheitsgedanke sich in der Freiheit des Konsums erschöpfte, wurde seiner Ansicht nach ihrer ethischen Verantwortung nicht gerecht.

Ethischer Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft

Als Folge sah er den Durchbruch eines materialistischen Zeitgeistes, in dem Untugenden wie Protzsucht, Neid und Missgunst gesellschaftsfähig geworden waren. Ausgehend von seinem skeptischen Menschenbild, propagierte Adenauer – ein überzeugter Freund des Spargedankens und der langfristigen Eigentumsbildung – die Tugend des bewussten, maßvollen Konsums. Die rasche Metamorphose von der Nachkriegsgesellschaft zur Wohlstandsgesellschaft war den Westdeutschen nicht gut bekommen. „Es ist mit den Menschen wie mit allem, was wächst: Es dürfen keine Sprünge vorkommen“, so bemerkte er im August 1962 gegenüber einem ausländischen Journalisten. „Auch der jetzige Aufstieg nach dem Zusammenbruch und nach der Zerstörung ist für meinen Geschmack etwas zu schnell gegangen, und das verdirbt den Menschen, das verträgt er nicht. Das ist also nach meiner Meinung eine der größten Aufgaben, die uns Deutschen noch bevorstehen, daß wir unser Volk zum Maßhalten erziehen.“

Das „Maßhalten“ gehörte auch zum Forderungskatalog des Bundeswirtschaftsministers, der dabei aber eher an eine Begrenzung der Ansprüche gesellschaftlicher Gruppen an den Staat dachte, nicht an das Kaufverhalten der Endverbraucher. Eine pauschale Konsumkritik lag ihm völlig fern, weil er Konsum nicht mit Materialismus gleichsetzte, wie der Kanzler es tat. Vielmehr löste die Freiheit des Konsums das schichtenübergreifende

Wohlstandsversprechen der Sozialen Marktwirtschaft ein. Der Vorwurf materialistischer Gesinnung war Erhards Ansicht nach nur besitzbürgerlicher Aversion gegen eine gesamtgesellschaftliche Wohlstandssteigerung geschuldet. Ganz im Gegenteil vertrat er die Auffassung, wie er Adenauer wissen ließ, „daß wir gerade über den wachsenden Wohlstand den verderblichen Geist des Materialismus werden bannen können, denn abgesehen von einigen Genies, werden die Menschen für geistige und seelische Werte umso aufgeschlossener sein, je weniger sie in den materiellen Kümernissen des Alltags gefangen sind“. Erhard wollte, indem er die materielle Basis für eine eigenständige und unabhängige Lebensentfaltung bot, auch einen Beitrag zur geistig-immateriellen Entwicklung der Gesellschaft leisten. Dies war der ethische Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, die er als Teil seiner politischen Verantwortung begriff. Dass Adenauer hiermit nicht konform ging, betrübte ihn sehr.

Der Blick zurück auf den Dialog zwischen Adenauer und Erhard erschließt die schwierigen politischen Aushandlungsprozesse über die Gewichtung von Freiheit und Verantwortung in der Sozialen Marktwirtschaft. Im Zeitalter forcierter Globalisierung und Digitalisierung haben sich die wirtschaftspolitischen Themenstellungen geändert, nicht zuletzt mit Blick auf die Frage der Kompatibilität von ökonomischem Wachstum und ökologischer Nachhaltigkeit. Gerade vor diesem Hintergrund aber ist die Debatte Adenauers und Erhards über Sicherung und Begrenzung der wirtschaftlichen Freiheit von ungebrochener Aktualität. Freiheit und Verantwortung in eine stimmige, ausgewogene Beziehung zueinander zu setzen, bleibt eine fortdauernde Aufgabe, welche die beiden „ungleichen Gründerväter“ der Politik ins Stammbuch geschrieben haben.

Der Autor des Beitrags Dr. Holger Löttel ist Historiker bei der Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus in Bad Honnef-Rhöndorf. Er hat die im Jahr 2019 erschienene Edition „Konrad Adenauer, Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft“ bearbeitet (herausgegeben von Dominik Geppert und Hans-Peter Schwarz).