

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 265

**Der „starke“ Staat als Garant
einer „sozialen“ Marktwirtschaft:
Die Ideen der Gründungsväter aus heutiger Sicht**

von

Heinz Grossekketter

Münster 1998
Institut für Finanzwissenschaft
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 - 8

**Der „starke“ Staat als Garant
einer „sozialen“ Marktwirtschaft:
die Ideen der Gründungsväter aus heutiger Sicht**

Gliederung

1. „Soziale Marktwirtschaft“ = Marktwirtschaft + Umverteilung?
2. Wann ist ein Staat „stark“, und wie macht man ihn dazu?
 - 2.1 „Staat“ versus „Gesellschaft“: unser platonisches Erbe
 - 2.2 Der demokratische Rechtsstaat und die funktionsfähige Wirtschaftsverfassung
 - 2.3 Der Weg zur funktionsfähigen Wirtschaftsverfassung: die „ordnenden Potenzen“
3. Wann ist eine Marktwirtschaft „sozial“, und was braucht man dazu?
 - 3.1 Drei Deutungen des Wortes „sozial“
 - 3.2 Rahmenbedingungen für eine menschenwürdige ökonomische Evolution: Sensoren, Detektoren und Verfahrensfestlegungen zur Vermeidung „pathologischer Lernprozesse“
 - 3.3 Die Botschaft der Gründungsväter: Dogma, Ballast oder Inspiration?

Der „starke“ Staat als Garant einer „sozialen“ Marktwirtschaft: die Ideen der Gründungsväter aus heutiger Sicht*

1. „Soziale Marktwirtschaft“ = Marktwirtschaft + Umverteilung?

„Sozial“ ist bekanntlich ein Wort, das zwar immer positive Assoziationen weckt, dessen Sinngehalt in konkreten Situationen aber höchst unbestimmt ist. Was unter einer „sozialen“ Marktwirtschaft oder gar unter „der“ Sozialen Marktwirtschaft zu verstehen ist, ist deshalb umstritten. Für Zyniker stellt diese Bezeichnung nicht mehr als eine geniale Erfindung für Zwecke des politischen Marketings dar; für andere ist sie eine Marktwirtschaft, welche nicht völlig frei gestaltbar ist, sondern den Anforderungen des Grundgesetzes an einen sozialen, demokratischen und föderalistischen Rechtsstaat genügen muß und deshalb als eine „in Deutschland zulässige Form von Marktwirtschaft“ bezeichnet werden kann; und für wieder andere ist mit diesem Begriff das Ideal einer nachhaltig koordinations-effizienten Marktwirtschaft verbunden, in der durch eine zweckmäßige Wirtschaftsverfassung sichergestellt wird, daß es trotz extremer Arbeitsteilung beim sozialen Wirtschaften nicht zu Koordinationsdefekten kommt. Solche Defekte hätten zur Folge, daß Chancen nicht genutzt oder menschliche oder ökologische Belastungsgrenzen überschritten werden.

Liest man die Schriften der geistigen Gründungsväter wie etwa WALTER EUCKEN, FRANZ BÖHM und ALFRED MÜLLER-ARMACK oder auch von „Gründungstälern“ wie LUDWIG ERHARD und LEONARD MIKSCH, so muß man die zynische Definition im Lichte der hier sichtbar werdenden Idealvorstellungen als geradezu empörend ungerecht zurückweisen. Nicht völlig von der Hand weisen kann man dagegen eine wohlfahrtsstaatliche Interpretation des Begriffes „Soziale Marktwirtschaft“, welche sich umgangssprachlich-grob als „Marktwirtschaft plus Umverteilung“ kennzeichnen läßt. Genauer kann man sie als eine marktwirtschaftliche Effizienzmaximierung im Bereich der Allokation charakterisieren, bei der bestimmte, vom Staat zu garantierende Restriktionen einzuhalten sind, die sich als distributive Nebenbedingungen darstellen lassen.

Das Einhalten der distributiven Restriktionen ist mit Effizienzverlusten verbunden, die tolerierbar bleiben müssen. Die Nebenbedingungen kann man in Forderungen nach positiven Korrelationen zwischen der Einkommensverteilung und bestimmten Indikatorvariablen für die Realisation von Gerechtigkeitsidealen näher konkretisieren und schließlich zu statisti-

* Überarbeitete und erweiterte Fassung des Vortrags auf der Tutzingener Expertenkonferenz „50 Jahre Soziale Mark(t)wirtschaft“. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

schen Anforderungen an die Einkommensverteilung verdichten. Die Korrelationsforderungen lauten:

- Die marktwirtschaftliche *Primärverteilung* soll den Idealen des Leistungswettbewerbs genügen; diese *Forderung nach Leistungsgerechtigkeit* verlangt, daß „Leistung“ aus der Sicht der Nachfrager im Sinne von „Nutzen für den Käufer“ definiert wird und daß Machtrenten zu eliminieren sind.
- Im Wege einer *Sekundärverteilung* soll darüber hinaus aber sichergestellt werden, daß letztlich nicht nur dem Ideal der Leistungsgerechtigkeit Rechnung getragen wird, sondern auch dem *Ideal der Kostengerechtigkeit*; dieses fordert, daß derjenige, der objektiv unangenehmere und deshalb mit mehr Arbeitsleid verbundene Tätigkeiten zu verrichten hat, auch dann mit einer Prämie belohnt wird, wenn die Nachfrager das Ergebnis seiner Arbeit — seine Leistung — nicht für so wertvoll halten, daß diese Prämie am Markt verdient wird.
- Und schließlich soll im Zuge der *Sekundärverteilung* auch noch dem *Ideal der Bedürfnisgerechtigkeit* entsprochen und damit dafür gesorgt werden, daß diejenigen besonders unterstützt werden, die aufgrund etwa von Krankheit oder Familienstand wirtschaftlich benachteiligt sind.

In der deutschen Wirtschaftsverfassung versucht man, der Forderung nach Leistungsgerechtigkeit vor allem über das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen Rechnung zu tragen; der Forderung nach Kostengerechtigkeit soll etwa über § 3b EStG (Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit) und — allgemeiner — das Prinzip des sozialen Ausgleichs für das Erbringen von Sonderopfern (ein Unterprinzip des Sozialstaatsprinzips) Genüge getan werden;¹ der Forderung nach Bedürfnisgerechtigkeit sollen schließlich z.B. die Steuerfreiheit des Existenzminimums (§ 32a EStG), die Paragraphen 33 und 33a EStG (Außergewöhnliche Belastungen) sowie die Paragraphen 33b (Behinderte) und 33c (Kinderbetreuungskosten) und die Fürsorgeverpflichtung des Staates dienen, die ebenfalls als Unterprinzip des Sozialstaatsprinzips aufgefaßt wird.² Über diese Realisationsformen hinaus kann man die Gerechtigkeitsforderungen unter Zuhilfenahme weiterer Konkretisierungsnormen so operationalisieren, daß sich eine maximale Standardabweichung für die Verteilung der verfügbaren Einkommen und ein maximaler Abstand für das Mindesteinkommen vom Durchschnitt ergeben.

¹ Vgl. W. GITTER u. G. KÖHLER-FLEISCHMANN: Sozialordnung und Rechtsprechung, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 483 - 503, hier S. 489.

² Vgl. ebenda.

Würden diese Konkretisierungsvorschläge eine valide Operationalisierung des Begriffes „Soziale Marktwirtschaft“ im Sinne dessen darstellen, was man auf der Basis unserer heutigen Kenntnisse aus den Schriften der Gründungsväter herauslesen kann? Soll der Staat, von dem die Gründungsväter verlangt haben, daß er „stark“ ist, soll dieser Staat also als wohlthätiger Diktator Allokations- und Distributionsnormen dieser Art garantieren?

Ich bin der Meinung, daß dies nicht der Fall ist. Statt dessen, so werde ich zu zeigen versuchen, wird den Bürgern die Wahl von Regelungen empfohlen, die dem politisch-ökonomischen System durch eine zweckmäßige Wirtschaftsverfassung Grenzen setzen und einer Maximierung individueller Freiheit unter Wahrung eines Mindestniveaus für Gemeinwohlziele dienen (wobei die Gemeinwohlziele unter bestimmten Umständen dann allerdings auch Umverteilung zur Folge haben können). Um dies deutlich zu machen, möchte ich im nächsten Abschnitt meines Vortrages untersuchen, was man denn eigentlich unter einem „starken“ Staat zu verstehen hat; anschließend werden Deutungen des Wortes „sozial“ vorgetragen, insbesondere auch eine, die nicht primär an Gerechtigkeitsidealen anknüpft, sondern an Formen des sogenannten Marktversagens. Das sind Defekte, die sich typischerweise dann einstellen, wenn eine Wirtschaftsverfassung nicht bewußt als eine Rahmenordnung konstruiert worden ist, die *gesamtwirtschaftlichen* Forderungen genügt.

2. Wann ist ein Staat „stark“, und wie macht man ihn dazu?

2.1 „Staat“ versus „Gesellschaft“: unser platonisches Erbe

Ich habe bisher schon mehrfach von den „Gründungsvätern“ der Sozialen Marktwirtschaft gesprochen, ohne zu spezifizieren, wen ich im einzelnen dazurechne. Es würde auch zu weit führen, wollte ich an dieser Stelle gleichsam en passant einen Gotha der Schöpfer unserer Wirtschaftsordnung durchsprechen. Statt dessen möchte ich auf die folgende *Abbildung* verweisen, in der Sie die wichtigsten geistigen Gründungsväter in einem Block zusammengefaßt vorfinden, der als Schule der *Ordoliberalen i.w.S.* gekennzeichnet ist.³ Obwohl es zwischen den Anhängern dieser Schule eine Reihe von Unterschieden im Detail gab, zeichneten sie sich doch durch eine *gemeinsame Hauptüberzeugung* aus: Jede Volkswirtschaft braucht eine Effizienz und Menschenwürde garantierende Wirtschaftsverfassung, und solch eine Verfassung entsteht nicht von alleine, sondern muß auf der Basis bestimmter Prinzipien, die als Metaregeln fungieren, bewußt geschaffen werden. Diese Grundüberzeugung, die sich — wie noch näher erläutert wird — noch dazu mit der Forderung nach einer Bekämpfung von Koordinationsdefekten verbinden läßt, welche beim arbeitsteiligen Wirt-

³ Quelle der Abbildung ist H. GROSSEKETTLER: Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, Münster/Hamburg 1997, S. 14.

schaften in einem Sozialsystem auftreten können, unterscheidet die Ordoliberalen von der Gruppe der Altliberalen einerseits und der Sozialliberalen andererseits.

Die *Altliberalen* kommen in der Abbildung nicht als eigener Block vor, sondern wurden seinerzeit vor allem von den Anhängern der Chicago-School und der Österreichischen Schule gebildet. Im Unterschied zu den Ordoliberalen waren ihre Anhänger — und ihre Nachfolger sind es noch heute — der Ansicht, daß sich eine zweckmäßige Wirtschaftsverfassung auf der Basis allein rechtsstaatlicher Prinzipien und einer minimalstaatlichen Aufgabenerfüllung als Ergebnis einer ungeplanten Evolution und des institutionellen Wettbewerbs zwischen verschiedenen organisierten Gesellschaften herausbilden werde, ohne daß es eines geplanten Kranzes von Rahmenbedingungen bedarf. Zentral sind in dieser Gruppe die Ideen VON HAYEKS, dessen Anhängerschaft ja auch heute sehr einflußreich ist; zumindest im populärwissenschaftlichen Schrifttum werden diese Ideen allerdings eher als neo-, denn als altliberal bezeichnet.

Die *Sozialliberalen* sind in der Abbildung nicht durch einen eigenen Block, sondern lediglich durch einen wichtigen Vordenker vertreten, nämlich FRANZ OPPENHEIMER, der als Mitglied der Jüngerer Historischen Schule aufgeführt ist. Hauptvertreter der Sozialliberalen waren die Männer um KARL SCHILLER, die das Godesberger Programm der SPD entworfen haben, das SCHILLER selbst bekanntlich als ein Programm für eine „Aufgeklärte Marktwirtschaft“ bezeichnet hat, eine Marktwirtschaft, welche den „Freiburger Imperativ“ (die Konzeption EUCKENS) mit der Botschaft von KEYNES versöhnen sollte.⁴ Zentral für diese Konzeption war die Devise: „So viel Wettbewerb wie möglich und so viel Planung wie nötig!“ Diese Devise sollte durch eine Generalforderung und eine widerlegbare Vermutung konkretisiert werden. Die *Generalforderung* lautete, daß vor staatlichen Interventionen stets ernsthaft geprüft werden müsse, ob die Lösung des in Rede stehenden Problems nicht auch dadurch gefunden werden könnte, daß Marktprozesse aktiviert werden, die bisher — wodurch auch immer — blockiert waren; die *widerlegbare Vermutung* bestand darin, daß im Zweifel die Makrorelationen staatlich vorgegeben werden müßten, während sich die Mikrorelationen wettbewerblich einstellen sollten.

Will man die wirtschaftspolitischen Konzeptionen der drei Schulen sehr grob durch Namen kennzeichnen und gleichzeitig wertende Bezeichnungen wie „aufgeklärt“ vermeiden, kann man das von den Altliberalen angestrebte Wirtschaftssystem wegen seiner Minimierung staatlicher Eingriffe als „*Freie Marktwirtschaft*“, das von den Sozialliberalen angestrebte wegen seiner Betonung staatlicher Lenkungsaufgaben als „*Gesteuerte Marktwirtschaft*“ und

⁴ Vgl. hierzu z.B. H.O. LENEL: Ordnungspolitische Kursänderungen, in: Ordo, Bd. 48 (1997), S. 85 - 98, hier S. 91 ff.

das von den Ordoliberalen angestrebte wegen seiner Forderung nach einer effizienten sozialen Koordination als „*Soziale Marktwirtschaft*“ bezeichnen.

Es ist wichtig, sich die Unterschiede zwischen diesen liberalen Schulen vor Augen zu halten, wenn man verstehen will, was die Ordoliberalen mit der Vorstellung eines „starken“ Staates verbunden haben. Gleichzeitig muß man sich aber auch darauf besinnen, welche staatsphilosophischen Ideen insbesondere in Kontinental-Europa bis zum Beginn unseres Jahrhunderts vorherrschend waren. So unterschiedlich die Auffassungen im einzelnen auch gewesen sein mögen, spielte hierin doch eine zentrale Idee eine entscheidende Rolle: die Unterscheidung zwischen dem Staat einerseits und der Gesellschaft andererseits.

Der Staat, das war eine durch Herkunft und Erziehung seiner Repräsentanten besonders legitimierte und seit der mittelalterlichen Zwei-Schwerter-Lehre letztlich von Gott eingesetzte Institution, die *über* der Gesellschaft stand und Gemeinwohl und Moral zu garantieren hatte; die Gesellschaft war dagegen das Volk mit seinen Interessen- und Klassengegensätzen, das unter der Souveränität des Staates wirtschaftete. Diese Zweiteilung spiegelte sich in der Geschichte der Nationalökonomie zeitweilig in einer Unterscheidung von Staatswirtschaft und Volkswirtschaft wider, und die Vorstellung der gleichsam natürlichen Überordnung des Staates über die Gesellschaft blieb auch erhalten, als man die Souveränität der Fürsten zunächst im Sinne eines freiheitlichen Rechtsstaates verfassungsmäßig beschränkte und anschließend — im Zuge der Demokratisierung — von der Vorstellung eines „geborenen Fürsten auf Dauer“ zur Vorstellung „gewählter Fürsten auf Zeit“ überging.

Die tiefe Bedeutung dieser kontinental-europäischen Denktradition wird sichtbar, wenn man sie einmal mit vertragstheoretischen Staatsauffassungen konfrontiert, wie sie zur Geschichte der amerikanischen Siedlergesellschaft passen. Die kontinental-europäische Vorstellung sieht *alle* Gewalt zunächst einmal in der Hand des — wenn auch vielleicht gewählten — Souveräns konzentriert, der sie nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten delegiert; die amerikanische Vorstellung sieht den natürlichen Ort aller wirtschaftlichen Rechte zunächst einmal bei den Individuen, die sich dann und nur dann zu Kollektiven und im Zweifel auch Zwangskollektiven zusammenschließen, wenn Aufgaben gelöst werden müssen, die den einzelnen überfordern oder auf der Basis privaten Rechts gar nicht gelöst werden können.

Hält man sich die kontinental-europäische Denktradition vor Augen, wird auch begreiflich, welchen Schock der Übergang zur ersten deutschen Realdemokratie in der Weimarer Republik auslöste. Geprägt von dem Leben in einem zwar nicht demokratischen, aber doch relativ liberalen und rechtsstaatlichen Kaiserreich, in dem Konflikte innerhalb der politischen Kaste im Stillen ausgetragen wurden, erschien vielen, ja vielleicht der Mehrzahl der Bürger

das, was nun an Machtkämpfen, Entscheidungsblockaden und gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen opportunistischen Politikern sichtbar wurde, als moralisch verächtlich und gemeinwohlwidrig. Ähnliches kann man ja heute in den neuen Bundesländern beobachten. Deshalb wurde von links bis rechts der Ruf nach einem „starken Staat“ laut, der wieder „über“ der Gesellschaft mit ihren Interessen- und Klassengegensätzen stehen, nicht dagegen ein abhängiges Werkzeug von Interessengruppen sein sollte.⁵ In den meisten Fällen war „stark“ dabei in einem platonisch-elitären Sinne gemeint. In völligem Kontrast dazu stehend und mit der geschilderten europäischen Tradition radikal brechend, war der Vorschlag der Ordoliberalen, die zwar ebenfalls von dem Gezerre der „Interessenhaufen“ angewidert waren und deshalb ebenfalls nach einem „starken Staat“ riefen, dies aber in einem völlig neuen und in der Dogmengeschichte viel zu wenig betonten Sinn meinten: Der Staat sollte mit Mitteln des Rechts aus der Abhängigkeit von den Vertretern von Partialinteressen befreit, gleichzeitig aber an einem Mißbrauch seiner Autorität gehindert werden. Dies ist nun herauszuarbeiten.

2.2 Der demokratische Rechtsstaat und die funktionsfähige Wirtschaftsverfassung

Die Art und Weise, wie die Ordoliberalen den Staat „stark“ machen wollten, entsprang dem interdisziplinären Dialog zwischen Juristen und Ökonomen, wie er in der Hauptwurzel des Ordoliberalismus geführt wurde, der Freiburger Schule: Der Staat sollte zum Garanten einer prinzipiengesteuerten Wirtschaftspolitik werden, indem man ihn einer *Wirtschaftsverfassung* mit wirklich verfassungsmäßigem Rang unterwarf. Dies war deshalb eine revolutionäre Idee, weil die Aufgabe der Staatsverfassung bis dato ja nur in der Sicherung der *politischen Liberalität* (Stichworte: Grundrechtskatalog und Gewaltenteilung) und der Sicherung der *kulturellen Liberalität* (Stichworte: Informations- und Meinungsfreiheit sowie Schutz für Religion, Wissenschaft und Medien) gesehen wurde; die wirtschaftlich relevanten Bestimmungen der Verfassung, die ja stets auch ein Staatsorganisations- und Wirtschaftsgrundgesetz ist, waren deshalb einseitig auf die Sicherung dieser *politischen* Ziele ausgerichtet, *nicht* jedoch auf die Sicherung der *Funktionsfähigkeit* der Marktwirtschaft. Weil dies so wichtig für das Verständnis des Ordoliberalismus ist, möchte ich in diesem Zusammenhang einmal wörtlich WALTER EUCKEN zitieren:

„Die großen Staatsdenker des 17. und 18. Jahrhunderts ... bereiteten die Verfassungen und den Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts vor. Aber die Problematik der modernen Industriegesellschaft mit ihren Massen und ihren neuen wirtschaftlichen und sozialen Machtgebilden existierte für sie noch nicht. Und die

⁵ Vgl. hierzu z.B. W. EUCKEN: Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, wiederabgedruckt in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 5 - 24, hier speziell S. 13 (Erstveröffentlichung 1932).

neuere Staatslehre rückte die Beschreibung von Rechtstatsachen so sehr in den Vordergrund, daß das ordnungspolitische Problem kaum mehr auftauchte oder nur punktuell gestellt wurde. Auch hier schob der Glaube an eine zwangsläufige Entwicklung die ordnungspolitische Fragestellung zur Seite. — Aber unsere industrialisierte Gesellschaft stellt neue Aufgaben. Zwar nicht neu, insofern als die Ziele, die der Rechtsstaat von ehemals verwirklichen wollte, veraltet wären: Ein funktionsfähiges Staatswesen zu schaffen, in dem die Freiheitsrechte der einzelnen gerecht gegeneinander abgegrenzt sind. Neu aber insoweit, als zur Erreichung dieses Ziels in einer verwandelten Wirtschaft und Gesellschaft auch andere praktische Prinzipien realisiert sein müssen als früher. Und so bedarf der Aufbau des Staates abermals von Grund auf ordnungspolitischer Durchdenkung.“⁶

Den juristischen Kontrapart zu EUCKENS ökonomischen Überlegungen spielte FRANZ BÖHM. Er hat den Begriff der „*Wirtschaftsverfassung*“ zwar nicht erfunden, aber doch als erster in einer bis heute einzigartig gründlichen Weise durchdacht, und er war es, der die ordnungspolitischen Vorstellungen der ordoliberalen Ökonomen in realisierbare Rechts- und Organisationskonstruktionen umsetzte und darüber nachdachte, wie institutionelle Sicherungen gegen eine Entartung einer bewußt gewählten Wirtschaftsordnung geschaffen werden könnten.⁷ Unterstellt man, daß es gelingt, eine auf Funktionsfähigkeit und Menschenwürde zielende Wirtschafts- und Finanzverfassung zu etablieren, so wird gleichzeitig eine Ordnung für den Wettbewerb der Akteure im politisch-administrativen Kräftefeld geschaffen, welches die faktische Wirtschafts- und Finanzpolitik bestimmt. Auf diese Weise soll verhindert werden, daß es zu pathologischen Entwicklungen wie etwa zu Verstößen gegen das Gebot der Nachhaltigkeit in der Sozial- oder Umweltpolitik oder zur Verschleierung von Verantwortungsketten im Zuge des sogenannten kooperativen Föderalismus kommt. Da solche Schwächen von einer zweckmäßigen Wirtschaftsverfassung ausgemerzt würden, indem man dem politisch-administrativen System bestimmte Optionen nimmt und bestimmte Entscheidungsverfahren vorschreibt, würde der Staat aus der Sicht der Interessengruppen weniger gut manipulierbar und damit „stark“; er würde dies aber eben nicht im Sinne einer autoritär herrschenden Elite, sondern im Sinne einer Rahmenordnung, die es den Politikern unmöglich macht, aus einer Evolutionsbahn auszubrechen, welche aus einer auf Freiheit, Menschenwürde und Wohlstand zugeschnittenen marktwirtschaftlichen Ordnung resultiert.⁸

⁶ W. EUCKEN: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, S. 331 f. (Erstveröffentlichung posthum 1952).

⁷ Einzelnachweise bei GROSSEKETTLER, Wirtschaftsordnung ... (Fn. 3), S. 23 f.

⁸ HARTWIG hat dies nach einer Analyse der systemreformierenden und systemstabilisierenden Kräfte des Verbändesystems in modernen Demokratien in eine Selbstbindungsforderung für Politiker gekleidet. Vgl. K.-H. HARTWIG: Wirtschaftsverbände und Soziale Marktwirtschaft, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 655 - 675, hier S. 671.

2.3 Der Weg zur funktionsfähigen Wirtschaftsverfassung: die „ordnenden Potenzen“

Damit solch eine Wirtschaftsverfassung geschaffen werden kann, müssen zwei grundlegende Aufgaben gelöst werden: Man muß sich fragen, wie das wirtschaftlich relevante Recht so geordnet werden kann, daß es einerseits zukunfts offen ist, andererseits aber — ökonomisch ausgedrückt — Anreizkompatibilität, Zeitkonsistenz und damit dann auch die Verhinderung von Markt- und Staatsversagen garantiert. Dies bedeutet, daß in allen Teilgebieten des Rechts auf die Funktionsbedingungen einer Marktwirtschaft Rücksicht genommen werden muß und daß es z.B. keine konzentrationsfördernden Steuern oder die Flexibilität der Löhne reduzierenden Bestimmungen des Arbeitsrechts geben darf. Dafür zu sorgen, daß die Spezialisten für die einzelnen Rechtsgebiete keine punktuellen Regelungen entwickeln, welche diesem Ziel widersprechen und sich gesamtwirtschaftlich als dysfunktional erweisen, ist eine ökonomisch-fachliche Aufgabe höchster Komplexität. Diese versuchten die Ordoliberalen dadurch zu lösen, daß sie über den Entwurf von Prinzipien und Interpretationsregeln zu einer Komplexitätsreduktion beitrugen und den Grundstein für eine *ökonomische Gesetzgebungslehre* legten. Hierauf kann ich nicht näher eingehen; ich muß die Hauptelemente — die Entwicklung von Prinzipien und Konformitätskriterien — vielmehr als bekannt voraussetzen.⁹

Das zweite Problem wird durch die Frage umschrieben, wie man Politiker denn dazu bringen könne, ihre eigene Macht durch die Implementation einer zweckmäßigen Wirtschaftsverfassung im Wege der Selbstbindung zu beschränken. Daß die Ordoliberalen auch hierfür Vorschläge gemacht haben, wird in der Literatur fast durchweg übersehen. Tatsächlich aber wurden drei verschiedene Implementationsstrategien ins Auge gefaßt und zum Teil auch realisiert.

Zum einen sollten die Wissenschaft und die Kirchen dazu gebracht werden, sich wertend zu einer einschlägigen Wirtschaftsverfassung zu bekennen, für sie zu werben und Partikularinteressen als solche zu enthüllen, die gegen eine solche Verfassung kämpfen. Diesem Ansatz verdanken wir wissenschaftliche Beratungsgremien wie den Sachverständigenrat und die Beiräte bei den verschiedenen Ministerien und — mit freilich extrem langer Verzögerung und bisher noch mangelnder Konsequenz — das Bekenntnis der evangelischen und katholischen Kirche zur Sozialen Marktwirtschaft.¹⁰ Nach Einschätzung fachkundiger Zeit-

⁹ Im einzelnen vgl. hierzu GROSSEKETTLER, Wirtschaftsordnung ... (Fn. 3), S. 44 ff.

¹⁰ Zum Bekenntnis der Kirchen vgl. A. SCHÜLLER: Die Kirchen und die Wertgrundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 727 - 755, M. SPIEKER: Ordnungspolitik und katholische Kirche, ebenda, S. 757 - 777, und E. DÜRR: Die Enzyklika „centesimus annus“ und die Soziale Marktwirtschaft, ebenda, S. 779 - 785, jeweils m.w.N.

zeugen war die Unterstützung der ERHARDSchen Deregulierungspolitik durch den Vorläufer des heutigen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft auch politisch bedeutsam.¹¹ Die Tatsache, daß sich das Bundeswirtschaftsministerium als ein Staatsorgan verstand (und versteht), welches für eine marktwirtschaftliche Politik auf wissenschaftlicher Basis einzutreten und zu werben hat, ist ebenfalls diesem Ansatz zu verdanken.¹² Favorisiert wurde dieser Implementationsweg besonders von WALTER EUCKEN.

Der zweite Weg bestand in einer publizistischen Unterstützung des Strebens nach einer zweckmäßigen Wirtschaftsverfassung. Diese Unterstützung wurde vor allem von zwei Erfahrungen nahegelegt: erstens von der (bis heute gültigen) Feststellung, daß die „Menschen unserer Zeit ... mit Wissen aller Art vollgestopft (werden), aber etwas Wesentliches ... (nicht lernen): die Wirkungsweise und den Sinn des eigenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems zu verstehen, dessen Glieder sie sind und von dessen Funktion ihr Lebensschicksal abhängt“,¹³ und zweitens von der Beobachtung der Erfolge, die sich mit einer Einflußnahme über die Medien erzielen lassen und die erstmals im Rahmen der Propagandapolitik des Dritten Reiches sichtbar wurden. Der Ruf nach einschlägigen Aufklärungsbemühungen wurde vor allem von ERICH WELTER vertreten, der — einst Assistentenkollege von WALTER EUCKEN — z.B. die von ihm gegründete *Frankfurter Allgemeine Zeitung* während seiner Ägide bewußt auf die Förderung ordoliberalen Ideen festlegte.

Eine dritte Strategie ergibt sich aus dem Wirken FRANZ BÖHMS und ist bisher viel zu wenig beachtet worden: BÖHM warb dafür, das ordnungspolitische Denken in der juristischen Ausbildung zu verankern und gleichzeitig die typischen Kompetenzen der Juristen zu nutzen, um eine zweckmäßige Wirtschaftsverfassung zu etablieren und abzustützen. Man denke nur einmal an die Bedeutung, welche Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder des Europäischen Gerichtshofs für die Entwicklung der Wirtschaftsverfassung haben, um sich die potentielle Mächtigkeit dieser Strategie vor Augen zu halten. In manchen Bereichen ist es auch zu Entwicklungen im Sinne dieser Strategie gekommen, etwa bei der Bundesbank, dem Bundeskartellamt oder den Rechnungshöfen, die mit Hilfe juristischen Organisationswissens bewußt als unabhängige Institutionen konstruiert wurden.¹⁴ Da die wirtschafts-

¹¹ Vgl. hierzu die Beiträge von H. MÖLLER und K. SCHILLER in: P. Hampe (Hrsg.), *Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Rückblicke und Ausblicke*, München 1989.

¹² Vgl. O. SCHLECHT: *Das Bundesministerium für Wirtschaft und die deutsche Ordnungspolitik der Nachkriegszeit*, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 99 - 117.

¹³ W. RÖPKE: *Kernfragen der Wirtschaftsordnung*, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 27 - 64, hier S. 37 (verfaßt 1953).

¹⁴ Die Unabhängigkeit der Bundesbank beruhte allerdings zu einem großen Teil auch auf der Unterstützung, die sie in der deutschen Öffentlichkeit genoß und die dazu führte, daß Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Bundesbank in aller Regel mit einem Rückzug der Regierung endeten. Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes stand weniger im Lichte der Öffentlichkeit und war — jedenfalls aus der Sicht des Bun-

wissenschaftliche Ausbildung der Juristen faktisch nicht realisiert wurde, gibt es leider auch viele Beispiele für die negativen Konsequenzen der Nichtanwendung der BÖHMSchen Strategie. Man denke etwa an die schädlichen Folgen der Nichtbeachtung gesamtwirtschaftlicher Wirkungen, die von der richterlichen Rechtsfortbildung durch punktuelle Einzelfallentscheidungen im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts ausgingen. Mehr grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang auch auf die von NÖRR herausgearbeitete Spannung zwischen dem Grundgesetz und seiner eher dem Leitbild einer organisierten Verbandswirtschaft zuneigenden Interpretation durch das Gros der Vertreter des öffentlichen Rechts zu verweisen.¹⁵ Dem stehen das Leitsatzgesetz und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen gegenüber, die marktwirtschaftliche Grundpfeiler unserer Wirtschaftsordnung darstellen und von Privatrechtlern auch als solche angesehen werden. Das Fehlen einer Absicherung der (ordoliberal zu interpretierenden) Marktwirtschaft in der Verfassung im formellen Sinn hat verhindert, daß der Gesetzgeber in Deutschland auf Mittel festgelegt wurde, die dem System der Sozialen Marktwirtschaft konform waren, und hat den Staat aus ordoliberaler Sicht damit entscheidend geschwächt.

Eine Gemeinsamkeit der vorstehend beschriebenen drei Strategien besteht darin, daß sie in der Terminologie A.O. HIRSCHMANS als Voice-Strategien gekennzeichnet werden können, als Maßnahmen also, die darauf gerichtet sind, einen Wandel in einem System mit *endogenen* Mitteln herbeizuführen. Daneben gibt es noch die Exit-Strategie, die ein System dadurch unter Anpassungsdruck setzt, daß Systemmitglieder in von ihnen als erfolgreicher angesehene andere Sozialsysteme emigrieren. Daß es eine solche Emigration und damit einen Systemwettbewerb gibt, steht gerade im Zeitalter der Globalisierung außer Frage. Typisch für eine ordoliberale Einstellung zu einem solchen Systemwettbewerb ist jedoch, daß man sich fragt, ob dieser Wettbewerb ohne nähere Prüfung stets als funktionell angesehen werden kann. Muß es nicht — analog zum Wettbewerb der Unternehmen, der einer zweckmäßigen Wettbewerbsordnung zur Abwehr von denkbaren Koordinationsdefekten (wie etwa dysfunktionellen Konzentrationsanreizen) bedarf — eine internationale Ordnung für den Wettbewerb der Standortanbieter (der Staaten) im weitesten Sinn geben, wenn Mängel vermieden werden sollen, wie sie (jedenfalls zum Teil) im Zeitalter eines mehr nationalen Wirtschaftens von den Nationalstaaten unterdrückt wurden? Muß man diese Frage wenigstens für Teilbereiche bejahen (und etwa für den Umweltschutz ist das ja ganz offensichtlich und für manche Formen des Steuerwettbewerbs wahrscheinlich), ergibt sich ein internationaler Kooperationsbedarf, dessen Befriedigung den Politikern — mangels weiterer

deswirtschaftsministeriums — auch umstritten. Vgl. hierzu W. MÖSCHEL: Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 241 - 251.

¹⁵ Vgl. K.W. NÖRR: A Symbiosis with Reserve: Social Market Economy and Legal Order in Germany, in: P. Koslowski (ed.), The Social Market Economy. Theory and Ethics of the Economic Order, Berlin/Heidelberg 1998, S. 220 - 247, hier S. 241 ff.

Exit-Möglichkeiten — nur über Voice-Strategien abgetrotzt werden kann. Ist diese Vermutung richtig, kann das Ideal des Leistungswettbewerbs von Unternehmen *in* Standorten und des internationalen Wettbewerbs *von* Standorten letztlich also nur dadurch realisiert werden, daß die Staaten über Voice-Strategien „stark“ gemacht und zu einer funktionellen internationalen Kooperation gedrängt werden.

Damit dürfte dreierlei deutlich geworden sein: Der „starke“ Staat im Sinne der Ordoliberalen sollte (1) kein elitärer und autoritärer Staat sein, wie das in weiten Teilen der Literatur insinuiert wird, sondern ein mit Mitteln des Rechts gegen Fehlentwicklungen und Erpressungen von Teilgruppen gewappneter Staat;¹⁶ diese verfassungsmäßig bedingte Stärke sollte (2) nicht gleichsam wie Manna vom Himmel fallen, sondern den Politikern von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, ökonomisch gebildeten Juristen und einer aufgeklärten Bevölkerung abgetrotzt werden; (3) zu dieser so organisierten Stärke ist es jedoch nicht gekommen, weil in der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an die dafür notwendige Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft in der formellen Verfassung und die Unterstützung vor allem durch die Staatsrechtler gefehlt haben.

Nachdem geklärt ist, was unter einem „starken“ Staat zu verstehen ist, soll nunmehr gefragt werden, was das Wort „sozial“ bedeuten soll, wenn man „Soziale Marktwirtschaft“ nicht einfach als Wirtschaftsordnung Deutschlands auffaßt, sondern als eine Wirtschaftsordnung, die ordoliberalen Vorstellungen entspricht.

3. Wann ist eine Marktwirtschaft „sozial“, und was braucht man dazu?

3.1 Drei Deutungen des Wortes „sozial“

Wieso also kann man die von den Ordoliberalen erstrebte Ordnung als eine „soziale“ Marktwirtschaft bezeichnen, obwohl der Begriff ja bekanntlich von MÜLLER-ARMACK erfunden und vor allem von ihm benutzt wurde, während EUCKEN und BÖHM eher von der „Wettbewerbsordnung“ sprachen? Will man diese Frage beantworten, ist es zweckmäßig, drei Bedeutungen des Wortes „sozial“ zu unterscheiden.¹⁷

¹⁶ Zu einem solchen Ergebnis gelangt auch V. VANBERG: Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 726, hier speziell S. 717. VANBERG zeigt, daß das Forschungsprogramm des Ordoliberalismus als auf die Aufdeckung von konstitutionellen Interessen gerichtet beschrieben werden kann, und zwar von solchen Interessen, denen alle zustimmen können und die deshalb BUCHANANSchen Konsensvorstellungen entsprechen.

¹⁷ Neben der nachfolgenden Interpretationstrilogie gibt es weitere. So verknüpft RÖPKE in dem in Fn. 13 genannten Aufsatz den Begriff „sozial“ (1) mit der Eigentumsproblematik („Sozialisierung“ im marxistischen Sinn) und (2) mit der Koordinationsproblematik („Sozialplanung“ im zentralverwaltungswirtschaftlichen Sinn) und stellt diese beiden Formen eines „Sozialismus“ (3) dem wohlfahrtsstaatlichen „Fiskalsozialismus“ gegenüber; und K.W. NÖRR verbindet mit dem Wort „sozial“ (1) einen gemeinwirtschaftlichen Sektor innerhalb der Marktwirtschaft, (2) die Vorstellung von öffentlicher Fürsorge und (3) ein gesamtgesellschaftli-

Die *erste Bedeutung* wird sichtbar, wenn man „sozial“ nach dem Vorbild LORENZ VON STEINS im Sinne eines „sozialen Königtums“ gebraucht. Eine solche Redeweise setzt voraus, daß man die Gesellschaft als eine in Klassen gespaltene ansieht. „Sozial“ wird der Staat in dieser Sicht, wenn der König und seine Verwaltung mit Blick auf die Sicherung von dynastischen und bürokratischen Interessen dafür sorgen, daß auch den beiden anderen großen Interessengruppen innerhalb des Staatsverbandes — der Klasse der Besitzenden und der Klasse der Proletarier — etwas geboten wird, was ihnen den Fortbestand des Staatsverbandes nützlich erscheinen läßt. Deshalb sollte das „soziale Königtum“ der Klasse der Nicht-Besitzenden Aufstiegsmöglichkeiten und eine soziale Absicherung gegen extreme Notlagen bieten, während der Klasse der Besitzenden Sicherheit vor Revolutionen verschafft werden sollte. Das ist ein Grundgedanke, der heute immer wieder bei Forderungen nach mehr Entwicklungshilfe vorgetragen wird und der auch in der Forderung MÜLLER-ARMACKS nach einem gesellschaftspolitischen Ausgleich im Sinne einer *irenischen* (d.h. *friedenstiftenden*) *Formel* anklingt. Diese Interpretation des Begriffes „sozial“ läßt sich besonders gut mit der eingangs geschilderten („fiskalsozialistischen“) Kurzformel „Soziale Marktwirtschaft“ = Marktwirtschaft plus Umverteilung“ vereinbaren, enthält mit dem Hinweis auf Aufstiegsmöglichkeiten aber auch schon die individualistische Idee der subsidiären Hilfe zur Selbsthilfe und damit die Ablehnung der kollektivistischen Forderung nach einer wohlfahrtsstaatlichen Fremdhilfe.

Eine *zweite Bedeutung* des Wortes „sozial“ wird sichtbar, wenn man analysiert, warum es im Geschichtsablauf nicht zu privaten Versicherungen gekommen ist, welche die Aufgaben wahrgenommen haben, die heute von verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung erfüllt werden. Die ökonomische Antwort lautet: Hier sind Lücken in der Kette der Märkte entstanden, weil sogenannte *Informationsasymmetrien* dafür gesorgt haben, daß sich das Kreieren entsprechender Märkte für Unternehmer nicht lohnte, ja geradezu gefährlich erschien. Informationsasymmetrien liegen vor, wenn ein Versicherer damit rechnen muß, daß sich bei ihm keine Zufallsauswahl aus der Bevölkerung versichert, sondern daß er ausgerechnet jene zum Partner haben wird, die später zu Versicherungsfällen werden, wenn es also zu einer sogenannten Selektionsverzerrung — englisch: einer *adverse selection* — kommt. Bei der Arbeitslosenversicherung oder einer Pflegeversicherung spielt dieses Argument z.B. eine zentrale Rolle. Hinzu kommen Anreize zu einem moralischen Fehlverhalten — englisch: *moral hazard* — und zeitliche Häufungen von Auszahlungsverpflichtungen, welche selbst dann zu einer Liquiditätsüberlastung von Versicherern führen könnten, wenn der langfristige Ertragswert ihres Vertragsbestandes positiv ist. Haben solche Gefahren ein bedeutendes Gewicht und werden sie noch dazu dadurch verstärkt, daß viele in der Bevölkerung aufgrund einer Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse nur mit Hilfe eines großen Werbe-

aufwands zum Abschluß von einschlägigen Versicherungsverträgen gebracht werden können, kann es dazu kommen, daß solche Versicherungen nicht angeboten werden. Im Bereich der Sozialversicherungszweige war das — historisch gesehen — der Fall. Die meisten Defekte dieser Art könnte der Staat dadurch heilen, daß er Rahmenbedingungen schafft, wie wir sie von der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung her kennen, daß er also vor allem einen Versicherungszwang einführt. Tut er dies, kommt es zum Entstehen entsprechender Märkte und werden damit dann auch distributive Aufgaben erfüllt, denn solche Aufgaben können ex post immer als Erfüllung eines Versicherungsvertrages gedeutet werden. „Sozial“ in diesem Sinne bedeutet also, daß entsprechende Versicherungsmöglichkeiten und -zwänge geschaffen werden. In Deutschland hat es der Staat aus politischen Gründen allerdings nicht bei einer solchen Organisation der Nachfrage nach Versicherungsleistungen bewenden lassen, sondern ist unnötigerweise selbst als Anbieter in das Versicherungsgeschäft eingestiegen, indem er unter Verweis auf seine Fürsorgepflicht mit den Sozialversicherungszweigen eigene Versicherungseinrichtungen geschaffen hat. Das erwies sich als eine Wurzel gefährlicher wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen.

Die *dritte Bedeutung* des Wortes „sozial“ kommt zum Vorschein, wenn man die eben genannte zweite Bedeutung generalisiert: „Sozial sein“ im Sinne der zweiten Bedeutung verlangte vom Staat, daß er ein distributives Marktversagen heilt, das sich in der Form der Nichtexistenz bestimmter Versicherungsmärkte zeigte. Nun spricht nichts dagegen, das „Heilen von Marktversagen“ auch in bezug auf weitere Formen des Marktversagens als „sozial“ zu bezeichnen. „Sozial“ handelt der Staat in dieser Interpretation dann, wenn er Koordinationsmängel welcher Art auch immer beseitigt und dadurch für mehr Koordinationseffizienz sorgt, daß er die Verteilung der Entscheidungskompetenzen sowie die Informations- und Motivationsstruktur in konsistenter Weise auf eine gesamtwirtschaftlich sinnvolle Lenkung des arbeitsteiligen sozialen (und damit abstimmungsbedürftigen) Wirtschaftens zuschneidet. „Sozial“ in diesem Sinn ist es also z.B., wenn der Staat zur Lösung der Kollektivgüterproblematik für die Bereitstellung einer zweckmäßigen materiellen, institutionellen und bildungsmäßigen Infrastruktur sorgt. Und „sozial“ wäre es auch, wenn der Staat über eine Internalisierung externer Effekte (also von Effekten, die vom Preismechanismus nicht erfaßt werden und damit „außerhalb“ dieses Lenkungsmechanismus liegen) dafür sorgte, daß etwa den Belangen des Umweltschutzes ausreichend Rechnung getragen wird. Der Ausdruck „ökologisch-soziale Marktwirtschaft“ erwies sich in dieser Sicht als ein Pleonasmus.

Der Blick auf die Koordinationsproblematik, die bei der dritten Bedeutung des Wortes „sozial“ im Vordergrund steht, legt die Frage nahe, welches Verhältnis zwischen der eben erläuterten Interpretation des Wortes „sozial“ und sozialplanerischen Vorstellungen à la

Planification, sonstigen „Planungen der leichten Hand“ oder gar zentralverwaltungswirtschaftlichen Planungen besteht. Die Antwort lautet: Es handelt sich beim Aufdecken und Heilen von Koordinationsmängeln *nicht* um eine planungstypische Ex-ante-Abstimmung (speziell von Makrorelationen), sondern um das Einbauen von regelkreisartig wirkenden Ex-post-Kontrollmechanismen, d.h. um eine systematische Suche nach Koordinationsmängeln, welche sich als meist unintendierte Folgen individuellen Verhaltens ergeben und allein mit Mitteln des Privatrechts nicht beherrscht werden können. Um beim Beispiel der Sozialversicherung zu bleiben: Erst wenn sich gezeigt hat, daß — wie etwa bei der Pflegeversicherung — eine wünschenswerte Versicherung aufgrund von Informationsasymmetrien rein privatwirtschaftlich nicht geschaffen wird (oder allenfalls ein Randdasein führt), ist der Staat aufgerufen, mit seinen Mitteln (hier einem Versicherungszwang nach dem Haftpflichtversicherungsmodell) die Entwicklungsstörungen auf effektive, erforderliche und verhältnismäßige Weise zu beseitigen. So etwas wäre eine erfahrungsgestützte und regelkreisartig organisierte (überwiegend mikroökonomisch ansetzende) Fehlerkorrektur ex post, nicht jedoch das Ergebnis spekulativer sozialplanerischer Überlegungen ex ante.¹⁸

3.2 Rahmenbedingungen für eine menschenwürdige ökonomische Evolution: Sensoren, Detektoren und Verfahrensfestlegungen zur Vermeidung „pathologischer Lernprozesse“

Ich behaupte, daß die ordoliberalen Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft das Wort „sozial“ im zuletzt genannten Sinne gebraucht hätten, wenn man sie mit diesen Unterscheidungen konfrontiert hätte. Sie strebten also eine Wirtschaft an, die systematisch von vermeidbaren Koordinationsmängeln befreit werden sollte. Sie haben das nicht unter Verwendung von Begriffen wie „Kollektivgüter“, „externe Effekte“, „Informations- und Entscheidungsmängel“ getan oder andere Begriffe der neueren Institutionentheorie oder der Ökonomischen Theorie der Politik verwendet. Untersucht man die Probleme, die von den ordoliberalen Gründungsvätern als Gestaltungsaufgaben aufgegriffen wurden, und analysiert man die Methoden, mit denen diese Probleme auf eine marktwirtschaftliche Weise gelöst werden sollten, findet man aber für alle eben genannten Problembereiche Beispiele. Man kann also sagen, daß die Gründungsväter nicht in allgemeinen Problemkategorien wie „Beseitigung von Hemmungen bei der Bereitstellung von Kollektivgütern“ oder „Verbesserung der volkswirtschaftlichen Informations- und Motivationsstruktur durch Internalisierung externer Effekte“ gedacht haben, daß sie implizit aber schon über ein Gespür für solche Generalprobleme verfügten und daß sich dieses Gespür in konkreten marktwirtschaftlichen Lösungsvorschlägen für einschlägige Probleme niedergeschlagen hat. Damit stellt sich die Aufgabe,

¹⁸ Eine solche Fehlerkorrektur ex post läßt sich als eine Aufschaltung eines Überwachungsregelkreises auf einen Basisregelkreis darstellen. Vgl. hierzu H. GROSEKETTLER: Wirtschaftsordnung ... (Fn. 3), S. 123 ff.

eine „soziale Marktwirtschaft“ zu errichten, so dar, daß wir den Staat durch eine zweckmäßige Wirtschafts- und Finanzverfassung „stark“ machen müssen und daß wir ihn mit Sensoren (im Sinne von passiven Meßfühlern) sowie Detektoren (im Sinne von aktiven Sucheinrichtungen) ausstatten müssen, die Orte eines Marktversagens aufspüren; außerdem muß es Verfahren geben, mit deren Hilfe einerseits für zweckmäßige Abhilfemaßnahmen gesorgt wird, andererseits aber auch verhindert wird, daß der Staat Gebiete usurpiert, in denen er mehr Schaden als Nutzen stiftet.¹⁹ Schafft man solche Einrichtungen nicht, kommt es zu pathologischen Entwicklungen, wie wir sie heute in Deutschland in vielfacher Weise beobachten können; solche pathologischen Entwicklungen laufen in aller Regel aber nicht endlos weiter, sondern führen zu partiellen Systemzusammenbrüchen, die dann freilich für die Betroffenen besonders schmerzhaft sind. Solchen Zusammenbrüchen rechtzeitig vorzubeugen, heißt Lernen aufgrund von Leidensdruck zu vermeiden, eine Form des Lernens, die neuerdings auch als „pathologisches Lernen“ bezeichnet wird.

3.3 Die Botschaft der Gründungsväter: Dogma, Ballast oder Inspiration?

Nach Ansicht vieler — insbesondere auch vieler Politiker — ist unter „Sozialer Marktwirtschaft“ ein Wirtschaftssystem zu verstehen, in dem ein fürsorglicher Staat so viel an wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung gewährleistet, wie es mit Blick auf die Beeinträchtigung der Allokationseffizienz vertretbar erscheint. Ich habe in diesem Vortrag zu zeigen versucht, daß diese Interpretation jedenfalls nicht derjenigen entspricht, welche den ordoliberalen Gründungsvätern unserer Wirtschaftsordnung vorgeschwebt hat.

In der Sprache der heutigen Institutionenökonomik ausgedrückt sollte vielmehr folgendes gelten:

- Der Staat soll nicht etwa ein mit Mitteln des demokratischen Gruppenstaates wohltätig gemachter Diktator sein, sondern durch eine bewußt geschaffene Wirtschaftsverfassung diszipliniert werden, die den Politikern von der Wissenschaft, den Kirchen, der Rechtsprechung und aufgeklärten Bürgern abgetrotzt wird, den Staat auf die Realisation einer effizienten und menschenwürdigen Ordnung festlegt, ihn gegen Interessengruppen immunisiert und ihn dadurch „stark“ macht.
- Diese Ordnung wäre „sozial“ im Sinne von „koordinationseffizient“, weil sie den Staat dazu zwingt, Koordinationsmängel zu bekämpfen, wie sie beim sozialen (arbeitsteiligen) Wirtschaften auftreten können, weil sie ihn gleichzeitig aber davor bewahrt, seine Kom-

¹⁹ Vorschläge für solche Suchmethoden und Verfahrensfestlegungen findet man bei H. GROSSEKETTLER: Wirtschaftsordnung ... (Fn. 3), S. 103 ff.

petenzen zu überdehnen; und sie wäre „sozial“ im Sinne von „menschwürdig“, weil allen Hilfe zur Selbsthilfe gewährt wird und niemand zum Empfänger von wohlfahrtsstaatlicher Fremdhilfe degradiert wird.

Ich hoffe, daß diese Interpretation ordoliberalen Denkens den Gründungsvätern gegenüber fair ist. Man könnte mir aber vorwerfen, daß sich vieles von dem, was ich behauptet habe, lediglich in nuce und jedenfalls nicht wörtlich in deren Schriften findet und daß ich insoweit frei — und vielleicht zu frei — interpretiert habe. Dem möchte ich einen Vergleich aus dem Bereich der bildenden Kunst entgegenhalten: Wenn man ein Kunstwerk wie etwa ein Bild betrachtet, so kann man natürlich fragen, was sich der Schöpfer dieses Kunstwerks bei seiner Kreation gedacht hat, welche Botschaft er uns also gleichsam *senden* wollte. Hieraus kann man eine Haltung entwickeln, welche ursprüngliche und meist ja auch zeitgebundene Überlegungen eines Meisters zum Dogma erhebt und zu Konventionen darüber führt, was im Sinne des Meisters Kunst bzw. Nicht-Kunst ist. Viele, die es sich leisten können, sammeln Kunst in einem solchen konventionellen Sinn und beten nach, was Kunsthistoriker über die Intentionen von Künstlern herausgefunden haben wollen. Irgendwann werden solche verfestigten Interpretationen dann aber langweilig und damit zu Ballast, und es wird dann vielleicht gängig, sich einer anderen Stilrichtung zuzuwenden.

Eine völlig andere Weise des Betrachtens von Kunst liegt darin, daß man sich fragt, welche Empfindungen beim Betrachten eines Kunstwerkes heute in einem selbst und anderen geweckt werden, daß ein Interpret sich also für die Reaktionen des Resonanzbodens für *empfangene* Sendungen interessiert. Eine solche Betrachtung von Kunst empfinde ich deshalb als inspirierend, weil sie Kunstwerke als solche stets in einem neuen, *zeitgemäßen* Licht erscheinen läßt. So geht es mir auch, wenn ich die Schriften der Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft auf der Basis unseres heutigen Erfahrungsstandes und vor allem der neueren Institutionenökonomik lese. Die Gründungsväter haben in bildkräftiger und beispelsatter Sprache vieles beschrieben, was wir heute sehr viel abstrakter und möglichst auch formal ausdrücken. Jüngeren Ökonomen mögen diese Schriften deshalb vielleicht als „theoretisch uninteressant“ erscheinen. Ich meine jedoch, daß gerade die anschauliche Beschreibung ordnungspolitischer Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Kooperation mit Juristen beispielhaft war und daß man sie auch auf Probleme wie die anwenden sollte, die sich heute in Deutschland ja zuhauf stellen und die deshalb entstanden sind, weil man die ordoliberale Botschaft irgendwann in den 60er Jahren als vermeintlich irrelevanten Ballast abgeworfen und ihre inspirierende Kraft nicht mehr genutzt hat.