

WESTFÄLISCHE JURISPRUDENZ

Beiträge zur
deutschen
und europäischen
Rechtskultur

Festschrift aus Anlaß
des 50jährigen Bestehens
der Juristischen
Studiengesellschaft
Münster

herausgegeben von
Bernhard Großfeld
Ernst Pottmeyer
Klaus Michel
Martin Beckmann



Waxmann
Münster / New York
München / Berlin

Alfred Müller-Armack (1901–1978)

Heinz Grosseckler

I. Von Köln nach Münster und zurück: akademischer Lebenslauf und Karriere¹

Alfred Müller-Armack wurde am 28.06.1901 in Essen als Sohn des Betriebsleiters Hermann Müller geboren und publizierte nach seiner Promotion unter seinem Doppelnamen. Dessen zweiten Teil hatte er von seiner Mutter Elise, geb. Armack, übernommen. Stark protestantisch geprägt, studierte er in Gießen, Freiburg, München und Köln Nationalökonomie. Sowohl die Dissertation² bei dem Nationalökonom und Soziologen L. v. Wiese als auch die Habilitationsschrift,³ die er während seiner Assistententätigkeit bei dem Kölner Wirtschaftshistoriker B. Kuske schrieb, waren den Konjunkturkrisen und ihrer Bekämpfung gewidmet. E. Tuchtfeldt⁴ betonte den Einfluß seiner Kölner Lehrer M. Scheler und H. Plessner; Müller-Armack selbst hat wiederholt auf den großen Einfluß M. Webers und seiner Überlegungen zur Entstehung des Geistes des Kapitalismus aus der protestantischen Ethik hingewiesen.

1934 in Köln zum außerordentlichen Professor ernannt, übernahm Müller-Armack 1940 als Ordinarius einen Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre in Mün-

¹ Zu den Angaben zur Biographie und zur Karriere vgl. die Nachweise in H. Grosseckler, *Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft*, Münster/Hamburg 1997, S. 26 ff., H. Hoffmann, *Zu Arbeit und Werk von Alfred Müller-Armack*, in: Chr. Watrin u. H. Willgerodt (Hg.), *Widersprüche der Kapitalismuskritik. Festschrift zum 75. Geburtstag von Alfred Müller-Armack*, Bern/Stuttgart 1976, S. 231 ff., J. Starbatty, Artikel „Müller-Armack“ in: *Staatslexikon*, Band 3, Freiburg u.a.O. 1987, S. 1238 ff., und Chr. Watrin, *Alfred Müller-Armack. Rede anlässlich der Akademischen Gedenkfeier*, Krefeld 1980; zu Angaben aus der münsterschen Fakultätsgeschichte findet man die Nachweise in H. Grosseckler, *Die Universität Münster und ihre Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät*, in: derselbe (Hg.), *Münster: Wirtschaft, Universität und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Begleitband zur Jahrestagung 1993 des 120jährigen Vereins für Socialpolitik im 1200jährigen Münster*, Münster (Selbstverlag des Instituts für Finanzwissenschaft) 1993, S. 55 ff.

² A. Müller, *Das Krisenproblem in der theoretischen Sozialökonomie*, Köln 1923.

³ A. Müller-Armack, *Ökonomische Theorie der Konjunkturpolitik*, Leipzig 1926.

⁴ E. Tuchtfeldt, *Die philosophischen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft. Gedanken zur Weiterentwicklung der sozialen Irenik Alfred Müller-Armacks*, in: F. Schoser et al., *Zwischen Utopie und Realität*, o.O. (DIHT, Heft 198) 1981, S. 14 ff.

ster. Dies war der dritte nationalökonomische Lehrstuhl der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät, an der man seit 1922 auch Volkswirtschaftslehre studieren konnte. Der Lehrstuhl wurde mit der Führung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen verbunden, das F. Bruck 1929 gegründet hatte. Müller-Armack selbst rief 1941 die Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft ins Leben und übernahm deren Leitung.

Zur Einweihung dieser Forschungsstelle kam auch L. Erhard nach Münster, der seit 1928 im Nürnberger „Institut für Wirtschaftsbeobachtung“ des Konsumforschers W. Vershofen arbeitete und sich dort – ebenso wie Müller-Armack in seiner Forschungsstelle – mit den Anfängen der Marktforschung beschäftigte. Dies führte nach dem Ende des Krieges zu einer langjährigen Zusammenarbeit, die reiche Früchte tragen sollte.

Die Zusammenarbeit begann damit, daß Müller-Armack, der in der Zeit des „Dritten Reiches“ bewußt das unpolitisierte Gebiet der Kultur- und Religionssoziologie zu einem Hauptarbeitsfeld gemacht hatte, von Erhard als Sachverständiger zur Teilnahme an den Arbeiten der Sonderstelle „Geld und Kredit“ herangezogen wurde und daß er seine Kraft anschließend ganz der Fundierung der „Sozialen Marktwirtschaft“ widmete. Diesen Begriff prägte er in seinem 1947 erstmals erschienenen Buch „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“⁵ (Kapitel II, S. 59 ff.). Er definierte ihn dort auf Seite 88 ff. als eine „sozial gesteuerte Marktwirtschaft“, die dadurch gekennzeichnet sei, daß der Staat mit Hilfe von marktkonformen Mitteln dafür Sorge, daß die Mängel einer Freien Marktwirtschaft vermieden und die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft auf diese Weise hergestellt und gesteigert werde (vgl. unten, Abschnitt II). Wohl auch mit Blick auf diesen neuen Arbeitsschwerpunkt und die Nähe zu Bonn und zum Bundeswirtschaftsministerium nahm Müller-Armack 1950 einen Ruf an die Universität Köln auf den Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an, der mit der Leitung des dortigen Instituts für Wirtschaftspolitik verbunden wurde. Sein Lehrstuhl in Münster wurde – seit 1960 in das Institut für Finanzwissenschaft integriert – der Reihe nach mit den Professoren H. Jecht und H. Timm sowie dem Verfasser dieses Artikels besetzt.

1952 wurde Müller-Armack zum Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium für Wirtschaft berufen, dem „Ordnungsministerium“ Erhards. Seine Lehrtätigkeit in Köln behielt er bei. Im Bundeswirtschaftsministerium hatte er die für einen Wissenschaftler sehr seltene Gelegenheit, tragende Gedanken seines theoretisch entworfenen Systems in praktische Wirtschaftspolitik umsetzen zu können. Er stieg bis zum (speziell mit Europafragen befaßten) Staatssekretär auf (1958). Besonders verdient machte er sich durch seine erfolgreichen Bemühungen um die Einführung der Konvertierbarkeit der Europäischen Währungen, die 1950 zwar schon in der Konzeption der Europäischen Zahlungsunion ange-

⁵ A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, 2. Aufl., Hamburg 1948.

legt war, aber erst 1958 durch das Europäische Währungsabkommen vollendet wurde. Außerdem war er Präsident des Konjunkturpolitischen Ausschusses der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und bemühte sich um die internationale Koordinierung der Konjunkturpolitik, u.a. durch einen „Kodex des guten Verhaltens“. Bis an die Grenzen seiner körperlichen Leistungsfähigkeit ging sein Einsatz als deutscher Vertreter bei den Verhandlungen über den EWG-Vertrag. Hierbei setzte er sich besonders für eine gesamteuropäische Integration und eine enge Verbindung zwischen EWG und EFTA sowie den Beitritt Englands zur EWG ein. Als diese Verhandlungen scheiterten, gab er 1963 auf eigenen Wunsch sein Amt auf, um sich wieder ganz der wissenschaftlichen Arbeit an der Universität Köln widmen zu können.

Müller-Armack starb am 16. März 1978 in Köln. Er hinterließ nicht nur ein umfangreiches *Ceuvre*,⁶ sondern auch einen illustren Kreis von Schülern: In Münster hat er Hermann Pechan habilitiert, in Köln Reinhold Biskup, Ronald Clapham, Ernst Dürr, Joachim Starbatty und Christian Watrin. Seine Verdienste wurden 1972 in Münster durch die Verleihung des Ernst-Hellmut-Vits-Preises gewürdigt (er war der zweite Preisträger nach dem Nobelpreisträger A. Butenandt); außerdem wurde ihm gemeinsam mit Ludwig Erhard der Freiherr-vom-Stein-Preis verliehen (1974), und die Universität Wien zeichnete ihn anlässlich ihrer 600-Jahr-Feier mit der Würde eines Dr. jur. h. c. aus (1965).

II. Fundierung von Theorie und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft: das Hauptwerk

Wenn man die Bedeutung Müller-Armacks für die Theorie und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft verstehen will, muß man zum einen herausarbeiten, wodurch sich diese von anderen Formen von Marktwirtschaften unterscheidet, und zum anderen darstellen, was der spezifische Beitrag Müller-Armacks in der Gruppe derjenigen war, die – heute gemeinsam als Ordoliberaler bezeichnet – die Grundlagen dieser Wirtschaftsordnung geschaffen haben.

Die Soziale Marktwirtschaft gehört zur Gruppe derjenigen Wirtschaftsordnungen, die von liberalen (d.h. marktwirtschaftlich und freihändlerisch orientierten) Nationalökonomern bevorzugt werden. Unter diesen Liberalen kann man drei Teilgruppen unterscheiden: Altliberale wie F.A.v. Hayek, die eine Freie Marktwirtschaft anstreben, Sozialliberale wie K. Schiller, die Anhänger einer (von ihm als „aufgeklärt“ bezeichneten) Gesteuerten Marktwirtschaft sind, und Ordoliberaler wie F. Böhm, L. Erhard, W. Eucken und A. Müller-Armack als Vertreter einer Sozialen Marktwirtschaft, wobei das Wort „sozial“ aber in einem ganz bestimmten Sinn zu interpretieren ist. Die Vertreter einer Freien Marktwirtschaft wollen den Staat auf eine minimalstaatliche Rolle beschränken

⁶ Übersicht über die Hauptschriften in: Hoffmann (Fn. 1), 237 ff.

und setzen darauf, daß der Standortwettbewerb, der ja auch ein Wettbewerb von Institutionen ist, jedenfalls dann für die Herausbildung eines optimalen institutionellen Rahmens für das Wirtschaften in den einzelnen Standorten führt, wenn der Staat strikt auf Rechtsstaatlichkeit verpflichtet wird und vor allem niemanden protektionistisch begünstigen (und andere dadurch diskriminieren) darf. Die Sozialliberalen wollen dem Staat dagegen eine starke Stellung innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung einräumen: Er soll nach der Devise „Soviel Markt wie möglich und soviel Planung wie nötig“ handeln und dafür sorgen, daß bestimmte Makrorelationen eingehalten werden, die soziale und konjunkturelle Stabilität garantieren sollen. Die Ordoliberalen nehmen in bezug auf die Rolle des Staates eine mittlere Stellung ein: Anders als die Altliberalen und in dieser Hinsicht vergleichbar mit den Sozialliberalen sind sie der Meinung, daß der Wettbewerb der Unternehmen auf den Märkten durch Konzentration und Kartellbildung beschränkt wird, wenn der Staat solche Tendenzen nicht aktiv bekämpft, und daß es bestimmte Formen eines sogenannten Marktversagens gibt, die den therapeutischen Einsatz des staatlichen Machtmonopols erforderlich machen; anders als die Sozialliberalen und insoweit vergleichbar mit den Altliberalen fürchten sie jedoch, daß staatliche Kompetenzen im Bereich der Wirtschaft von Interessengruppen in protektionistischer und diskriminierender Hinsicht ausgenutzt werden könnten, und fordern deshalb Sicherungen, die einen „starken“ (durch Interessengruppen nicht erpreßbaren) Staat garantieren sollen. Dies soll mit Hilfe einer verfassungsmäßigen Verankerung von Prinzipien erfolgen, auf die noch einzugehen ist. Sie sollen zusammen mit bestimmten Anforderungen an wirtschaftspolitische Maßnahmen garantieren, daß das wirtschaftlich relevante Recht in sich konsistent ist und den Anforderungen an die Kompetenzverteilung, die Informationsflüsse und die Anreizstrukturen genügt, die realisiert werden müssen, damit eine funktionsfähige und menschenwürdige Wirtschaftsordnung entsteht.

Die von den Ordoliberalen gefürchteten Mängel der Freien Marktwirtschaft haben sich in der Wirtschaftsgeschichte der zweiten Hälfte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gezeigt, in einer Zeit also, in der – verglichen mit heute – der internationale Wettbewerb aufgrund hoher Transport- und Transaktionskosten noch nicht so scharf war, in der die Staaten untereinander eine rücksichtslose Protektions- und Diskriminierungspolitik betrieben und in welcher der (weniger konjunkturen anfällige) Dienstleistungssektor in den großen Industrieländern noch keine so starke Stellung erreicht hatte. Neben der bereits erwähnten Tendenz zu Wettbewerbsbeschränkungen zeigten diese Mängel sich in der Gefahr einer tiefen Depression, wie sie in der Weltwirtschaftskrise tatsächlich eintrat. Darüber hinaus gibt es Güter, für die bei den Bürgern im Prinzip Zahlungsbereitschaft besteht, für die ohne Einsatz des staatlichen Machtmonopols – anders als im Normalfall – aber keine Märkte entstehen oder deren Märkte jedenfalls unter Entwicklungsstörungen leiden. Man findet so etwas zum einen in weiten Bereichen der Infrastruktur; hier muß der Staat auf der Basis seines Machtmonopols eine Garantenrolle für die Planung und Zwangsfi-

nanzierung etwa von Deichbauprojekten übernehmen, weil Unternehmer sonst keine organisierte Nachfrage nach entsprechenden Einrichtungen vorfinden. Außerdem müssen Rechtslücken geschlossen werden, damit der Preismechanismus auf der Basis einer klaren Kompetenzverteilung seine Rolle als Informations- und Motivationssystem spielen kann und es nicht zu Erscheinungen wie etwa Umweltverschmutzung kommt. In solchen Fällen sind die einzelwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalküle verzerrt, weil ein Teil der gesamtwirtschaftlich anfallenden Kosten so lange nicht in den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen berücksichtigt wird, wie der Staat die Rechtsordnung nicht vervollständigt und damit dafür sorgt, daß gesamtwirtschaftliche Kosten über Entgeltzahlungen (oder andere Regelungen) individuell fühlbar werden. Hinzu kommt schließlich, daß auch manche Versicherungsmärkte aufgrund von sogenannten Informationsasymmetrien und weiteren Sonderumständen nicht entstehen oder sich nur unzureichend entwickeln. So ist auf rein privatwirtschaftlicher Basis z.B. keine Arbeitslosenversicherung entstanden, weil Anbieter solcher Leistungen mit der Gefahr rechnen mußten, daß sich vor allem sogenannte schlechte Risiken in die Versicherung einkaufen (also z. B. Arbeitnehmer, die schon ahnen, daß ihnen in Kürze Arbeitslosigkeit droht). Solche Koordinationsmängel kann der Staat nach dem Muster der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung über einen Versicherungszwang beseitigen.

Die heutige Volkswirtschaftslehre hat einen umfassenden Katalog von Begründungen und Heilungsmöglichkeiten für die vorstehend vage umschriebenen Formen von Koordinationsmängeln entwickelt. Damit kann sie auch Kriterien für die Aufgaben angeben, die der Staat in einer Marktwirtschaft übernehmen sollte. In der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte diese Theorie aber noch nicht den heutigen Stand erreicht, und die Ordoliberalen mußten deshalb ohne das theoretische und sprachliche Gerüst auskommen, das heute nutzbar ist. Sie taten das auf zwei Wegen: Zum einen mußte dafür gesorgt werden, daß der Preismechanismus, der in Marktwirtschaften ja die Koordinationsaufgaben erfüllen soll, welche in Zentralverwaltungswirtschaften vom Volkswirtschaftsplan wahrgenommen werden, frei von Verzerrungen aller Art funktionieren kann. Das erfordert einen Rechtsrahmen, der so konstruiert ist, daß die gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfunktionen des Rechts bewußt in Rechnung gestellt und in allen wirtschaftlich relevanten Rechtsgebieten berücksichtigt werden. Dies ist erforderlich, weil Spezialisten für z. B. Steuer- oder Arbeitsrecht in aller Regel nicht gesamtwirtschaftlich denken und die Auswirkungen etwa einzelner Entscheidungen im Bereich des Arbeitsrechts auf volkswirtschaftliche Entwicklungsprozesse auch nicht beurteilen können. Und zum anderen mußte dafür gesorgt werden, daß evtl. bestehende Koordinationsmängel entdeckt und mit ordnungskonformen Mitteln geheilt werden. Eine Wirtschaft, die so konstruiert ist, daß die Steuerungsfunktionen des Preismechanismus bei der Gestaltung des wirtschaftlich relevanten Rechts bewußt berücksichtigt werden, und die noch dazu über Such- und Korrekturinstitutionen für Koordinationsmängel verfügt, sorgt einerseits für die Ausnutzung von Fortschrittschancen und minimiert anderer-

seits menschliches Leid, wie es sich beim Abgleiten in aussichtslose Lebenslagen ergäbe. Sie ist funktionsfähig und menschenwürdig, und das ist das „Soziale“ an der Sozialen Marktwirtschaft, wie sie die Ordoliberalen angestrebt haben. „Sozial“ ist hier also nicht etwa im Sinne einer Umverteilung durch einen Staat gemeint, in dem das politisch-administrative System mit Hilfe von wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen und oft gegen das Allgemeinwohl Stimmenkauf betreibt, sondern im Sinne einer Gesamtordnung, in der die einzelnen Bürger ein Maximum an Selbstverwirklichungsmöglichkeiten finden, in der gleichzeitig aber sichergestellt ist, daß die oben skizzierten Koordinationsmängel nicht auftreten und im Bedarfsfall Hilfe zur Selbsthilfe gewährt wird.

Innerhalb der Schule der Ordoliberalen kann man zwei Teilschulen unterscheiden, die nach den Universitäten benannt werden, in denen die jeweiligen Hauptideen entwickelt wurden: die Freiburger Schule mit Böhm und Eucken und ihren Schülern sowie die Kölner Schule mit Müller-Armack und seinen Schülern. Wirkungsmächtig wurden diese Gruppen vor allem durch günstige Sonderumstände in der Nachkriegszeit und dadurch, daß Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister sich selbst den Ordoliberalen zugehörig fühlte, ihren Ratschlag suchte und vieles von ihren Ideen auch gegen das Widerstreben mehr macht- und wiederwahlorientierter Politiker durchsetzen konnte.

Die Vertreter der *Freiburger Schule* wandten sich vor allem den Problemen zu, wie ein funktionsfähiger Wettbewerb gesichert und wie eine Wirtschaftsverfassung „aus einem Guß“ geschaffen und durch einen „starken“ Staat gegen Partialinteressen verteidigt werden könnte. Sie bauten dabei vor allem auf Vorarbeiten von Böhm auf, welcher der Fachwelt die Bedeutung der Wirtschaftsverfassung und ihrer gleichsam öffentlich-rechtlichen Lenkungenfunktionen erst richtig bewußt gemacht hatte, auch wenn der Begriff als solcher schon vorher existierte. Die Freiburger versuchten, daraus eine Art von ökonomischer Gesetzgebungslehre zu entwickeln. Die Konsistenz dieser Wirtschaftsverfassung und ihre Ausrichtung auf ihre volkswirtschaftlichen Koordinationsaufgaben herbeizuführen, ist eine äußerst komplexe Gestaltungsaufgabe, welche ein – für die Freiburger Schule typisches – Zusammenwirken von Ökonomen und Juristen erfordert.

Die zur Lösung dieser Aufgabe notwendige Komplexitätsreduktion sollte über die Anwendung der Euckenschen Prinzipien der Wirtschaftspolitik erreicht werden.⁷ Solche Prinzipien „kann man ... als einen wertorientierten Filter ansehen, mit dessen Hilfe die große Zahl überhaupt möglicher Lösungen ... auf solche Vorschläge reduziert wird, die bestimmten Merkmalen genügen“,⁸ im vorliegenden Fall dem Merkmal der Sicherung einer funktionsfähigen und

⁷ Vgl. zum Folgenden Grosseckttler (Ordoliberalismus, Fn. 1), 44 ff.

⁸ H. Zimmermann, Die Rolle von „Prinzipien“ in der Theorie der Wirtschaftspolitik, ORDO 1994, 137 ff., hier S. 146.

menschenwürdigen Wirtschaftsordnung. Im einzelnen sollen diese Prinzipien folgende Teilaufgaben erfüllen:

- Sie sollen als Basisnormen dafür sorgen, daß alle Einzelgesetze (nicht nur, aber auch) auf die Konformität mit einer Wirtschaftsordnung ausgerichtet werden, die überwiegend auf Prozesse der Selbstregulierung setzt. Solch eine Wirtschaftsordnung verträgt z.B. keine absolute Kartellierungs- und Konzentrationsfreiheit, keine staatliche Überregulierung, nicht jede Art von Konkursrecht oder Subventionierung und auch kein Steuerrecht, das stark konzentrationsfördernd, leistungshemmend oder investitionslenkend wirkt.
- Sie sollen der Verwaltung als Leitlinie bei der Konstruktion von Verbesserungsvorschlägen dienen, wenn die jeweils realisierte Wirtschaftsverfassung an neue Herausforderungen angepaßt werden muß. Die Möglichkeit, solche Verbesserungen einzuführen, muß in einer Wirtschaftsverfassung vorgesehen sein, wenn die Gesellschaft offen und lernfähig bleiben will. Die Verbesserungsvorschläge mit Hilfe der Prinzipien zu formulieren, wird vor allem Aufgabe der Ministerialbürokratie sein. Gleichzeitig sollen die Prinzipien aber auch Auslegungshilfen für die Gerichte und die (mehr ausführende) Verwaltung bieten. So gesehen sollen sie eine Brücke zwischen ordnungspolitischen Grundüberlegungen und operationalen Verhaltensvorschriften für den „Staatsapparat“ bilden.
- Sie sollen – ein weiterer Aspekt der Brückenfunktion – den Juristen in Verwaltung und Rechtsprechung zeigen, welche ökonomischen Überlegungen zur Gestaltung von Anreizen und zur Verteilung von Kompetenzen berücksichtigt werden müssen, damit die volkswirtschaftlichen Selbstregulierungsprozesse funktionieren. Auf diese Art und Weise soll eine Verbindung zwischen den Gedanken- und Sprachwelten der Juristen und Ökonomen hergestellt werden. Das ist vor allem deshalb erforderlich, weil Juristen in liberalen Rechtsstaaten stets eine besonders wichtige Funktion erfüllen.
- Sie sollen Zwischenglieder im Prozeß einer vertragstheoretischen Mehrstufenlegitimation darstellen: Statt direkt über Einzelregeln der Wirtschaftsverfassung abzustimmen, wird zunächst über Prinzipien diskutiert, die eine Ordnung fundieren, denen die Einzelregeln anschließend genügen müssen. Hieraus können für Teilgebiete mit gleichartigen Randbedingungen in einem weiteren Schritt auch noch Unterprinzipien (Teilordnungen) abgeleitet werden (etwa eine Subventionsordnung). Diese Mehrschrittmethod hat das Ziel, eine vertragstheoretische Legitimation von wirtschaftspolitischen Institutionen auf eine Weise zu ermöglichen, die dem Abschluß eines Gesellschaftsvertrages gleichkommt, dabei aber „praktisch handhabbar“ ist. Sie sorgt nämlich für eine drastische Senkung der prohibitiv hohen Transakti-

onskosten, die mit einem tatsächlichen Sozialvertrag aller Bürger unter modernen Umständen verbunden wären.⁹

Da die Prinzipien für die Konsistenz der gesamten Wirtschaftspolitik sorgen sollen, muß ihre Beachtung organisatorisch sichergestellt werden. An sich hätte dies über eine Verankerung im Grundgesetz erreicht werden können. Die Verfassung wäre auf diese Art und Weise nicht nur zu einem Garanten der politischen Freiheit (Stichworte: Grundrechtskatalog und Gewaltenteilung) und der kulturellen Liberalität geworden (Stichworte: Informations- und Meinungsfreiheit sowie Schutz von Religion, Wissenschaft und Medien), sondern sie hätte neben diesen politischen Zielen auch der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft gedient. Leider hat sich in der Nachkriegszeit, in der ein Großteil der Bevölkerung und der Politiker noch sozialistischen und korporatistischen Ideen anhing, eine solche Verankerung nicht verwirklichen lassen. Die Freiburger haben dieses Zwischenziel auf dem Weg zu einer funktionsfähigen Ordnung vielleicht auch nicht stark genug betont. Eucken spricht lediglich davon, daß die Prinzipien von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung beachtet werden sollten, damit die Wirtschaftsordnung zu einem integrierenden Bestandteil der Rechtsverfassung wird. In diesem Sinn müsse die Staatsverfassung völlig neu diskutiert und ergänzt werden.

Ein weiterer Weg zur Sicherstellung der Beachtung der Prinzipien wurde darin gesehen, das Wirtschaftsministerium zu einem Ordnungsministerium zu machen, das – ähnlich wie es das Justizministerium im Hinblick auf die Einheitlichkeit des Rechts in der sogenannten Rechtsförmlichkeitsprüfung in rein juristischer Sicht tut – wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungen einer ordnungspolitischen Konsistenzprüfung unterwirft. Außerdem sollte es in jedem Ministerium eine Grundsatzabteilung geben, in der analysiert wird, ob sich der Teil der Rechtsordnung, für den das jeweilige Ministerium zuständig ist, mit den Euckenschen Prinzipien verträgt. Wettbewerbspolitische Gesichtspunkte würden auf diese Weise z. B. nicht nur im Kartellrecht, sondern auch im Gesellschaftsrecht, im Steuerrecht, im Umweltschutzrecht und bei der Gestaltung der Verbraucherschutzpolitik beachtet. Der Punktualismus der Experten für bestimmte Politikbereiche würde dann nicht mehr – wie bisher – zu Koordinationsmängeln führen. Auch dieser Ansatz konnte jedoch nicht in der Rechtsordnung verankert werden.

Während die Mitglieder der Freiburger Schule sich vor allem auf die Probleme der Herstellung einer Wettbewerbsordnung und der Sicherung einer funktionsfähigen Wirtschaftsverfassung konzentrierten, fragten die Ordoliberalen der *Kölner Schule* und vor allem Müller-Armack selbst nach Koordinationsmängeln und Gesetzeslücken, die in der damaligen Zeit geheilt bzw. geschlossen werden

⁹ Näher hierzu H. Grosseckler, Öffentliche Finanzen, in: D. Bender et al., Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, München 1999, S. 519 ff., hier S. 583 ff.

mußten. Heute gibt es – wie bereits erwähnt – Theorien, welche das Entstehen von Koordinationsmängeln erklären, und es ist auch ein Diagnoseverfahren verfügbar, mit dem ein außenstehender Beobachter feststellen kann, ob ein Markt funktionsfähig ist oder nicht.¹⁰ Da diese Hilfen in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch nicht vorhanden waren, nutzte Müller-Armack sein ökonomisches Fingerspitzengefühl, um wichtige Bereiche mit Koordinationsmängeln aufzuspüren und marktkonforme Lösungsvorschläge für ihre Heilung zu entwickeln. Die folgende Tabelle, die anschließend noch erläutert wird, gibt einen ersten Überblick über die Bereiche, die Müller-Armack kritisch erschienen,¹¹ und stellt über Kurzerläuterungen gleichzeitig eine Brücke zur ökonomischen Theorie der Staatsaufgaben her.

Bereits ein erster Blick auf die Begründung der vorgeschlagenen Maßnahmen zeigt, daß man in nahezu *allen* Fällen auf Koordinationsmängel verweisen kann, die zu heilen der Staat zumindest im Prinzip in der Lage wäre. Dabei kommt es bei der Kennzeichnung der methodischen Vorgehensweise Müller-Armacks nicht so sehr darauf an, ob man am Schluß einer fundierten Prüfung wirklich zu dem Ergebnis käme, daß Interventionen legitim sind, und es kommt schon gar nicht darauf an, ob die in Deutschland tatsächlich ergriffenen Maßnahmen als solche gerechtfertigt werden könnten; entscheidend für den Nachweis einer Übereinstimmung mit der heutigen Theorie ist vielmehr lediglich, daß ein *Anfangsverdacht* auf Marktversagen gegeben ist, der eine ernsthafte ökonomische Prüfung sinnvoll erscheinen läßt. Wenn das der Fall ist – und bis auf die durch ein Fragezeichen markierten Zweifelsfälle „Mittelstandsförderung“, „Genossenschaftsförderung“ und „Mindestlöhne“ ist das eindeutig so –, hat Müller-Armack bildlich gesprochen den Finger auf einen wunden Punkt gelegt und zugleich gezeigt, daß er die spätere Entwicklung der nationalökonomischen Theorie für besonders wichtige Anwendungsfälle schon vorweggenommen hat.

In einem Aufsatz über die Person Alfred Müller-Armacks kann auf die Probleme, die in der vorstehenden Tabelle angesprochen werden, nur sehr kurz eingegangen werden. Während die Euckenschen Prinzipien unabhängig vom historischen Moment die Entwicklung und Anpassung einer funktionsfähigen Wirtschaftsverfassung *generell* begünstigen sollten, ist der Müller-Armacksche Forderungskatalog wie gesagt auf eine *spezifische* historische Konstellation – die der unmittelbaren Nachkriegszeit – zugeschnitten. Er widerspricht aber weder den Freiburger Prinzipien noch der heutigen Theorie der Staatsaufgaben; wer die Lösungsvorschläge näher analysiert, erkennt zudem deutlich, wie sehr sich Müller-Armack stets um Markt- und Ordnungskonformität bemüht hat.

¹⁰ Nähere Angaben hierzu bei Grossekketter (Ordoliberalismus, Fn. 1), 123 ff.

¹¹ Müller-Armack bezeichnete diese Bereiche 1948 als „Betätigungsfeld künftiger sozialer Gestaltung“. Vgl. A. Müller-Armack, Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft, wiederabgedruckt in: derselbe, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft – Frühschriften und weiterführende Konzepte, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1981, S. 90 ff., hier S. 100 f.

Der MÜLLER-ARMACKSche Forderungskatalog im Lichte der Theorie der Staatsaufgaben	
Interventionsbereich	Kurzerläuterung der Eingriffsbegründung mit Hilfe der Theorie der Staatsaufgaben
1. <i>Wohnen</i>	
1.1 Siedlungspolitik/ Regionalpolitik	Koordinationsmängel auf den Märkten für Industrie- und Wohnstandorte („Versagen“ des Marktes im Bereich der räumlichen Lenkung)
1.2 Städteplanung	Auftreten starker positiver und negativer externer Effekte, die aufgrund der (zu) hohen Transaktionsko- sten nicht allein durch Verhandlungen internalisiert werden können
1.3 Sozialer Wohnungsbau	Hoher Anteil der Mietausgaben am Einkommen und hohe Bedeutung gesunden Wohnens für die Start- chancen der Kinder sowie Fehlen eines einschlägigen Versicherungsmarktes/Langsamkeit der Reaktionen des Wohnungsbestandes auf Änderungen der Woh- nungsnachfrage
2. <i>Arbeiten/ Einkommens- erzielung</i>	
2.1 Menschenwürdige Betriebsordnung	Auftreten starker externer Effekte im Betrieb, die nicht allein durch Lohngestaltung internalisierbar sind und die – jedenfalls in größeren Betrieben – vorgeplante Konfliktregelungsmechanismen erfor- derlich machen
2.2 Mittelstandsförderung	? (Nachteilsausgleich, wenn und soweit Verteilungs- kampfvorteile für Großunternehmen nicht mit Hilfe des Wettbewerbsrechts bekämpfbar sind/externe Stabilisierungseffekte gesellschaftspolitischer Art)
2.3 Genossenschafts- förderung	? (Offenhalten eines Zugangs für kleine und mittlere Unternehmen zu vermachteten Märkten, wenn dies nicht mit Hilfe des Wettbewerbsrechts erreicht wer- den kann/externe Vorteile eines „Unternehmerreser- voirs“ in Form selbständiger Existenzen/Klubgrün- dungsproblematik)
2.4 Tarifvertragsfreiheit	Gestaltung von Manteltarifverträgen zur Einsparung von Transaktionskosten und Abwehr von Opportu- nismusgefahren und Risikoasymmetrien; ob Einzeltar- ifverträge zwischen Arbeitgeberverbänden und Ge- werkschaften ausgehandelt oder betrieblichen Verein- barungen überlassen werden sollten, ist strittig.

2.5 Mindestlöhne	? (nur beim Vorliegen inverser Angebotsfunktionen zu rechtfertigen, die zu Instabilitäten führen; dies dürfte jedoch eher ein Ausnahmefall sein)
2.6 Einkommenshilfen und Sozialversicherung	Fehlen von oder Koordinationsmängel auf bestimmten Versicherungsmärkten/Nichtakzeptanz des Preismechanismus für den Bereich der Gesundheitssicherung
3. <i>Wettbewerbssicherung</i>	Anreize für dazu befähigte („marktmächtige“) Unternehmen, die Funktionsfähigkeit von Marktprozessen im Sinne eigener Zielsetzungen zu stören
4. <i>Stabilitätspolitik</i>	Möglichkeiten des Auftretens von temporären Koordinationsstörungen, die zu „falschen“ Reallöhnen, Zinsen oder Wechselkursen führen und dadurch allgemein unerwünschte und vermeidbare Abweichungen von den Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes erzeugen
5. <i>Umweltschutzpolitik</i> („zweite Phase“ der Sozialen Marktwirtschaft)	Internalisierung (realer) externer Effekte im Bereich des Konsums und der Produktion

Unter *Siedlungspolitik* verstand man zur Zeit der Entstehung des Forderungskataloges die sozialpolitisch begründete Förderung von städtischen Kleinsiedlungen mit Nebenerwerbslandwirtschaft und Gartenbau. Diese Förderung wird heute als solche nicht mehr betrieben. Teile ihrer Zielsetzungen sind in der Stadtplanungs- und Wohnungspolitik, in der Agrarpolitik und in der Regionalpolitik aufgegangen. Da auf die anderen Politikbereiche noch eingegangen wird, soll statt der Siedlungs- hier nur noch kurz die Regionalpolitik besprochen werden.

Die Wünschbarkeit einer erfolgreichen *Regionalpolitik* ergibt sich aus der Tatsache, daß der Markt für Industriestandorte Koordinationsmängel aufweist. Anbieter auf diesem Markt sind Gebietskörperschaften (vor allem die Kommunen), Nachfrager ansiedlungswillige Unternehmen, aber auch solche, die zum Bleiben bewegt werden sollen. Das Angebot besteht dabei nicht – oder jedenfalls nicht nur – im Angebot an Grundstücken, sondern in all dem, was einen Standort aus der Sicht von Unternehmen attraktiv macht, also z.B. auch in der Infrastruktur, dem Ausbildungsniveau der Arbeitnehmer, der Kooperationsbereitschaft der Verwaltung und dem regionalen Lohnniveau. Koordinationsmängel treten auf diesem Markt auf, weil der Bodenmarkt als solcher ein *Bestandsmarkt* ist (Folge ist eine relativ starr verlaufende Angebotskurve) und weil der Preis für das komplexe Angebot – eine Mischung aus Grundstückspreisen, Abgabenhöhe und

Lohnniveau – angesichts der relativen Starrheit der Angebots- und (vermutlich) auch der Nachfragekurve besonders flexibel sein müßte, tatsächlich aber wenig flexibel ist und vor allem im Falle eines regionalen Überangebots (und damit eines Mangels an Arbeitsplätzen) nicht genügend sinkt. Hinzu kommen externe Effekte in Form nicht verrechneter Ballungsvor- oder -nachteile. Die Heilung dieses Mangels muß auf dem Weg der innovatorischen Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses für das Angebot gesucht werden, und die Regionalpolitik soll das Vehikel hierzu sein: Während die verschiedenen Formen des (aktiven) Finanzausgleichs die Gebietskörperschaften in die Lage versetzen sollen, innerhalb des Bundesgebietes vergleichbare öffentliche Leistungen zu bieten, soll die Regionalpolitik es ermöglichen, das Preis-Leistungs-Verhältnis für Standortflächen in Bereichen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit besonders günstig zu gestalten. Dies bietet sich auch deshalb an, weil es innerhalb einer Nation mit einer einheitlichen Währung ja keinen Wechselkurs gibt, dessen Bewegungen zu Atempausen verhelfen könnten, während derer in Krisengebieten strukturelle Reformen durchgeführt werden können.

Die Aufforderung an den Staat, im Bereich der *Städteplanung* tätig zu werden, resultiert daraus, daß das normale Eigentumsrecht viele Fragen nicht regelt, die bei einem engen Zusammenleben eine Rolle spielen (z.B. Lärm-, Licht- und Schattenemission oder die wechselseitige Beeinträchtigung durch bauliche Stilbrüche), und daß es in diesem Bereich auch einen Bedarf an zeitlicher und regionaler Vielfalt und Flexibilität gibt, ein Bedarf, der einer generellen Ergänzung der Eigentumsrechte entgegensteht. Stadtplanung und kommunales Nachbarschaftsrecht müssen deshalb für eine orts- und zeitgerechte Klärung von Eigentumsrechten sorgen und damit z.B. die Voraussetzung für die Internalisierung externer Effekte über Verhandlungen schaffen.

Die *Wohnungsmärkte* sind im Grunde funktionsfähig; als ein entscheidender Grund für die Forderung nach einem Tätigwerden des Staates wird einerseits vielfach die hohe Bedeutung einer menschenwürdigen Wohnung für das individuelle Wohlbefinden und der Wohnatmosphäre für die Startchancen der Kinder angesehen, andererseits aber auch der hohe Anteil der Wohnungsausgaben am Einkommen. Eine privatwirtschaftliche Versicherung gegen den Verlust der Fähigkeit zur Mietzahlung bzw. Kapitaldienstleistung und damit der Befriedigung eines existenziellen Grundbedürfnisses würde an Informationsasymmetrien scheitern, speziell an Anreizen zu einer Fehlselektion und moralischem Fehlverhalten. So gesehen kann man das Tätigwerden des Staates in diesem Bereich auch mit einer Lücke in der Kette der Versicherungsmärkte begründen. Hinzu kommt, daß die Garantie eines Mindestniveaus in bezug auf das Wohnen ebenso wie in bezug auf Gesundheit und Ausbildung (und in Zeiten extremer Verknappung wohl auch in bezug auf Nahrung und Kleidung) von weiten Kreisen der Bevölkerung ganz selbstverständlich als Voraussetzung für eine dann erst auf diesem Sicherheitsfundament aufbauende Marktgesellschaft angesehen wird, die nur noch „höhere“ Ansprüche zu befriedigen hat.

Die Forderung nach sozialem Wohnungsbau ist in dieser Weise allerdings nicht begründbar, weil die legitimen Eingriffsgründe auf der Seite der *Nachfrage* nach Wohnungen liegen, nicht aber auf der Angebotsseite oder in der Fähigkeit zur Markträumung (die für Bestandsmärkte typische Langsamkeit von Reaktionen bei Gleichgewichtsstörungen könnte auch der Staat nicht beseitigen). Auch die Objektsubventionen, die in Deutschland eingesetzt werden und sich durch hohe Streuverluste auszeichnen, sind kein Mittel der Wahl; eine Subjektsubvention in Form von Wohngeld für Bedürftige und Belegrechten der Kommunen für Problemmieter wären z.B. mit sehr viel geringeren Streuverlusten verbunden und gemeinsam mit Anreizen für die Gemeinden, genügend Bauland für Wohnungen bereitzustellen, sicher eher das Mittel der Wahl.

Eine *Mittelstandsförderung* erscheint auf den ersten Blick schon deshalb dubios, weil der Begriff „Mittelstand“ so unscharf ist. Spätestens die Theorie unscharfer Mengen hat aber deutlich gemacht, daß „unscharf“ nicht mit „sinnlos“ gleichgesetzt werden darf (wie man es etwa im frühen Behaviorismus tat), und gleichzeitig Wege zur Operationalisierung unscharfer Begriffe gewiesen. Hinzu tritt die – in gewissem Sinn wohl auch erfahrungsgestützte, wenn auch vielleicht noch nicht befriedigend abgesicherte – Überzeugung, daß die Existenz einer breiten Mittelstandsschicht zur politischen und ökonomischen Stabilisierung von Gesellschaften beiträgt und deshalb letztlich für alle vorteilhaft ist. Maßnahmen zur Bewahrung einer solchen Schicht dienen in dieser Sicht auch der unteren bzw. oberen Grenzschicht (Vermittlung von Stabilität durch Eröffnung realistischer Aufstiegschancen für die Mitglieder der unteren und von Regenerationsmöglichkeiten für die obere Grenzschicht). Hinzu kommt, daß das Wettbewerbsrecht allein wohl niemals in der Lage sein wird, alle rein machtbedingten Vorteile von Großunternehmen hinreichend zu unterbinden, und daß deshalb ein Restbedarf an Nachteilsausgleich für kleine und mittlere Unternehmen bestehen bleibt – jedenfalls dann, wenn wirtschaftlicher Erfolg auf Leistung, nicht aber auf Macht beruhen soll. Es liegt freilich auf der Hand, daß die vorerst noch vorhandene Unschärfe dieser Begründung Einfallstor für ökonomisch illegitime – aber wählerwirksame – Begünstigungsmaßnahmen sein kann.

Die Forderung nach *Genossenschaftsförderung* und damit nach Unterstützung der genossenschaftstypischen Selbsthilfe bei der Bereitstellung von Klubkollektivgütern im Wege der Selbstverwaltung und Selbstverantwortung läßt sich in dreifacher Weise begründen.

Zum ersten ist die Gründung eines „Klubs“ im Sinne der Kollektivgütertheorie mühsam und hat mit den typischen Hemmnissen der Bereitstellung von Gütern zu kämpfen, von deren Nutzen man nicht ausgeschlossen werden kann oder soll (Gründungsproblematik). Da dies nun aber ein Kennzeichen *aller* Arten von Vereinen ist, erscheint es aus der Sicht der Bürger, die ja typischerweise Mitglied in mehreren Arten solcher Verbände sind, sinnvoll, Vereinsgründungen

jedenfalls dann zu unterstützen, wenn die Gründung ansonsten zu scheitern droht, obwohl ein bereits gegründeter Klub sich als nachhaltig bestandsfähig erweisen würde.

Zum zweiten dienen Genossenschaften – etwa die Beschaffungsgenossenschaften im deutschen Lebensmitteleinzelhandel – dem Offenhalten ansonsten bereits vermachteter Märkte (ohne seinen genossenschaftlichen Großhändler könnte heute wohl kaum ein Kleinunternehmer noch mit den mächtigen Filialisten konkurrieren).

Zum dritten bilden Genossenschaften gleichsam ein Reservoir an selbständigen, aber nur im Wege der genossenschaftlichen Selbsthilfe überlebenden Unternehmern, eine – sit venia verbo – „Aufzuchtanstalt“ für dynamische Unternehmer, die in jeder Volkswirtschaft knapp sind, deren Tätigkeit aber für alle nützlich ist.

Die *Tarifvertragsfreiheit* als Ausnahme vom allgemeinen Kartellverbot ist unter Ökonomen umstritten. Es ist allerdings fraglich, ob das allgemeine Wettbewerbsrecht ein hinreichendes Funktionieren der Arbeitsmärkte garantieren könnte, und es kann als sicher gelten, daß jedenfalls die Gestaltung von Manteltarifverträgen zu einer erheblichen Einsparung von Transaktionskosten führt. Unabhängig von der empirisch noch nicht hinreichend geklärten (und schwer zu klärenden) Frage der tatsächlichen Berechtigung bestimmter Formen von Tarifverträgen muß man jedenfalls anerkennen, daß man im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten den Verdacht vertreten kann, daß Tarifverträge per saldo eher die Heilung von Koordinationsmängeln bewirken als deren Verursachung – und dies eben war die Müller-Armacksche Position.

Mindestlöhne ließen sich nur rechtfertigen, wenn die Übernachfragekurven (nicht etwa nur die Angebotskurven) auf Arbeitsmärkten typischerweise invers verliefen. Ob solch eine Instabilitätssituation vorliegt oder gar typisch ist, ist umstritten. Vermutlich wirken Minimallöhne in reicheren Volkswirtschaften eher kontraproduktiv. Zur Zeit der Aufnahme dieser Forderung in den Müller-Armackschen Katalog entsprach sie aber dem Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen zur Funktions- bzw. Nichtfunktionsfähigkeit von Märkten: Minimallöhne wurden als Mittel gegen die Instabilität von Gleichgewichtswerten auf Arbeitsmärkten angesehen und gleichzeitig als Mittel der Konjunktur- und Einkommensstabilisierung betrachtet. Wie im Fall der Tarifvertragsfreiheit konnte man seinerzeit also auch als Fachmann die Ansicht vertreten, daß ein Anfangsverdacht auf Marktversagen gegeben sei.

Die Forderungen nach Einkommenshilfen und Sozialversicherung (letztere mit ihren verschiedenen Erscheinungsformen) beruhen einerseits auf der Existenz von Lücken in der Kette der Versicherungsmärkte: Eine freiwillige private Arbeitslosenversicherung etwa würde – wie bereits dargelegt – an Informati-

onsasymmetrien und damit Anreizen zu einem moralischen Fehlverhalten und zur Fehlselektion von Versicherungsnehmern sowie daran scheitern, daß die Einzelrisiken nicht unabhängig sind. Generell gilt, daß auf Versicherungsmärkten folgende meritorische Effekte und Informationsasymmetrien eine ansonsten kaum vorfindbare Rolle spielen: das Gesetz der Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse (in seinen Auswirkungen ggf. verstärkt durch die Existenz von Sozialhilfemaßnahmen), Betrugs- und Unterlassungstendenzen (moralisches Risiko/moral hazard), eine Tendenz zur Auslese schlechter Risiken (Selektionsrisiko/adverse selection) und eine Tendenz zur liquiditätsbedrohenden Häufung des Eintritts von Risikofällen (Kumulationsrisiko). Im Bereich der Sozialversicherungen dürfte diese „Mängelmischung“ i.d.R. den Einsatz des Instruments „Zwangsfiananzierung“ (nicht jedoch die Betätigung des Staates selbst als Versicherungsunternehmer) rechtfertigen.

Andererseits spielt insbesondere im Bereich der Gesundheitssicherung aber auch ein zweites Grundsatzproblem eine Rolle, das auch schon bei der Diskussion einer Mindestausstattung mit Wohnraum erwähnt wurde: Der Preismechanismus wird als Rationierungsinstrument nicht akzeptiert, d. h. die Bürger haben Präferenzen für bestimmte andere Zuteilungsverfahren und sind bereit, sich die Realisation dieses Wunsches auch etwas kosten zu lassen. Knappe Transplantate sollen z.B. nicht versteigert, sondern etwa nach den Grundsätzen von Ethikkommissionen zugeteilt werden. Das ist eine Norm, der vermutlich auch die meisten Ökonomen zustimmen würden. Soll der Markt Allokationsfragen wie die vorstehende nun aber nicht – oder jedenfalls nicht allein – entscheiden, ist auch hier der Staat gefordert, allerdings nicht im Sinne der üblichen Theorie des Marktversagens, sondern eher im Sinne einer Fürsorgepflicht in Grenzsituationen, in denen Gerechtigkeitsüberlegungen (wie bei der Einführung des Wucherparagrafen) rein allokativen Überlegungen dominieren.

Wettbewerbssicherung, Stabilitätspolitik (hier verstanden als Politik des Ausgleichs von Nachfrageschwankungen) und *Umweltschutzpolitik* brauchen an dieser Stelle nicht mehr erläutert zu werden, da auf sie ja schon mehrfach eingegangen worden ist. Die Stabilitätspolitik war zwischen dem Freiburger und dem Kölner Zweig der Ordoliberalen umstritten, weil die „Freiburger“ schon relativ früh eine eher monetaristische Position vertraten, während die „Kölner“ mehr keynesianischen Ansichten zuneigten. Ursache des Streits waren unterschiedliche Ansichten darüber, wie häufig Situationen auftreten, die eine Nachfragesteuerung erforderlich machen, verschiedene Ansichten darüber also, ob der private Sektor grundsätzlich eher stabil oder grundsätzlich eher instabil sei. Die Gedanken zur Umweltschutzpolitik hat Müller-Armack im Rahmen von Ausführungen zu einer sogenannten „zweiten Phase“ der Sozialen Marktwirtschaft gemacht. Sie waren Teil eines Kataloges, der den bisher besprochenen Katalog ergänzte, aktualisierte und präziserte.¹²

¹² Eine Kurzfassung dieses Kataloges findet man in einem Aufsatz des Sohnes Andreas Müller-Armack mit dem Titel: „Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft –

Auf die Fülle der wirtschaftspolitischen Ideen, die das *Gesamtwerk* Müller-Armacks auszeichnen, kann in dieser Arbeit nicht näher eingegangen werden.¹³ Rückschauend ist man heute jedenfalls der Meinung, daß die Vertreter der Freiburger und der Kölner Schule und hier nicht zuletzt Müller-Armack selbst einen so erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der Institutionenstruktur der deutschen Wirtschaft ausgeübt haben, daß die Zeitspanne von 1948 bis Mitte der Sechziger Jahre als „Phase des Ordoliberalismus“ gekennzeichnet werden kann. Die folgende Tabelle zeigt besonders wichtige Entscheidungen, die in dieser Phase gefällt wurden. Außerdem wird verdeutlicht, welche weiteren Entwicklungsphasen man in der neueren deutschen Wirtschaftsgeschichte unterscheiden kann.¹⁴ Anders als es die Phaseneinteilung zum Ausdruck bringt, sind die Grundideen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 allerdings noch in der Amtszeit Erhards entwickelt worden und stimmen mit vielen Ideen Müller-Armacks überein; die Vertreter der Freiburger Schule lehnten das Gesetz dagegen tatsächlich überwiegend ab.

Versucht man einmal, die geistigen Konstanten in Müller-Armacks Beiträgen herauszuarbeiten, so stößt man auf die folgenden vier Sachverhalte:¹⁵

- (1) Müller-Armack versucht, bei der Fundierung der Sozialen Marktwirtschaft auf die wichtigsten weltanschaulichen Grundlagen zur Gestaltung von Wirtschaftssystemen zurückzugreifen und auf diese Weise eine übergreifende Sozialidee und damit eine irenische (friedensstiftende) Formel zu finden. Man kann dies als den Versuch deuten, Ziele und Prinzipien für die Gestaltung von Wirtschaftsordnungen sichtbar zu machen, die dem Menschen gleichsam naturgemäß sind und deshalb bei einer (fiktiven) Abstimmung über einen Gesellschaftsvertrag unter aufgeklärten und ehrlichen Bürgern auf allgemeine Zustimmung stießen.

Grundlagen, Entwicklungen, Aktualität“, der 1988 in D. Grosser et al. (Hg.), Soziale Marktwirtschaft. Geschichte – Konzept – Leistung, Stuttgart u.a.O., S. 1 ff., veröffentlicht wurde.

¹³ Vgl. hierzu vor allem A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik – Studien zur Sozialen Marktwirtschaft und Europäischen Integration, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1976, sowie derselbe (Genealogie, Fn. 11) und derselbe, Diagnose unserer Gegenwart – Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1981.

¹⁴ Die Tabelle stammt (von wenigen redaktionellen Änderungen abgesehen) aus J. Pätzold, Stabilisierungspolitik, 5. Aufl., Bern u.a.O. 1993, S. 71 f.

¹⁵ Vgl. zum Folgenden A. Müller-Armack, Die fünf großen Themen der künftigen Wirtschaftspolitik, wiederabgedruckt in: derselbe (Genealogie, Fn. 11), 315 ff., und J. Starbatty, Alfred Müller-Armacks Beitrag zur Theorie und Politik der Sozialen Marktwirtschaft, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hg.), Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart/New York 1982, S. 7 ff., hier vor allem S. 13 und S. 19 f.

Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft

I. Die Phase des Ordoliberalismus: 1948 bis 1966/67

Verabschiedung grundlegender Gesetze zur Institutionalisierung und Sicherung der Marktwirtschaft. Diese Phase ist relativ stark vom ordoliberalen Gedankengut geprägt. Nach Abschluß der Wiederaufbauphase tritt die Sozialpolitik sowie der Ausbau des öffentlichen Sektors stärker in den Vordergrund. Eine konjunkturpolitische Lenkung der Wirtschaft (Globalsteuerung) wird abgelehnt.

Zu erwähnen sind:

Grundgesetz (1949): Sicherung von Handlungs- und Gewerbefreiheit, Freiheit der Berufswahl, Freizügigkeit, Eigentumsgarantie, Koalitionsfreiheit u.a.m.

Tarifvertragsgesetz (1949): Gewährleistung der Tarifautonomie der Sozialpartner.

Bundesbankgesetz (1957): Zentrale Aufgabe ist die Sicherung der Währungsstabilität. Unabhängige Stellung gegenüber der Bundesregierung. Sehr eingeschränkte Finanzierung von Staatsdefiziten.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (1957): Der Versuch, eine konsequente Wettbewerbsgesetzgebung durchzusetzen, scheidet weitgehend. Lediglich „durchlöchertes“ Kartellverbot und schwach ausgestaltete Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen. Die Fusionskontrolle wird erst 1973 in das GWB eingefügt.

Einführung des „dynamischen Rentensystems“ (1957).

Sozialhilfegesetz (1961).

II. Die Phase des konjunkturpolitischen Interventionismus und des Ausbaus der Sozialen Marktwirtschaft zu einem Wohlfahrtsstaat: 1966/67 bis Ende der 70er Jahre

Die Rezession von 1966/67 leitet eine Umorientierung der Wirtschaftspolitik ein. Dem Staat wird im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eine konjunkturpolitische Stabilisierungsrolle zugewiesen. Insbesondere die Verpflichtung des Staates zur Sicherung eines „hohen Beschäftigungsstandes“ stellt eine Abkehr vom ordoliberalen Denken und eine Hinwendung zum Keynesianismus dar. Die sozialen Sicherungssysteme werden perfektioniert, der Staatsanteil erhöht und die Mitbestimmung ausgebaut. Insgesamt ist diese Phase relativ stark vom freiheitlichen Sozialismus geprägt.

Zu erwähnen sind:

Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (1967).

Arbeitsförderungsgesetz (1969), mit dem ein breites Arsenal an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten bereitgestellt wird.

Lohnfortzahlungs- und das Kündigungsschutzgesetz (1969).

Betriebsverfassungsgesetz (1972) und Mitbestimmungsgesetz (1976).

Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft

III. Die Phase der Wiederentdeckung der Ordnungspolitik: Anfang der 80er Jahre bis 1990

Zunehmende Fehlentwicklungen führen zur Umorientierung der Wirtschaftspolitik. Gefordert wird die Rückbesinnung auf neoliberale Grundsätze, insbesondere der Verzicht auf staatliche Interventionen in den Wirtschaftsprozess (Konstanz der Wirtschaftspolitik). Das Ziel besteht darin, die Marktkräfte durch Verbesserung der Rahmenbedingungen wiederzubeleben. Eingeleitet wird die wirtschaftspolitische Wende zuerst von der „Neuen Geldpolitik“ der Bundesbank im Jahre 1974. 1982 wird auch in der übrigen Wirtschaftspolitik der Konzeptionswechsel zum Neo-Ordoliberalismus vollzogen.

Zu erwähnen sind:

Neue Geldpolitik seit 1974: Verbesserung der monetären Rahmenbedingungen durch Drosselung der Inflation.

Neue Finanzpolitik seit 1982: Konsolidierung der strukturellen Budgetdefizite, Senkung des Staatsanteils am Bruttosozialprodukt und leistungsfördernde Reform des Steuersystems.

Deregulierung und Reprivatisierung. Beseitigung administrativer Hemmnisse (Novellierung des Ladenschlußgesetzes, Baugesetzbuch, Deregulierung des Telekommunikationssektors).

Diese neue ordoliberalen Wirtschaftspolitik wird auch als „Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik“ bezeichnet. Die These lautet: „Mehr Markt und weniger Staat“.

IV. Wirtschaftspolitik vor neuen Aufgaben – die Integration der ehemaligen DDR in die Soziale Marktwirtschaft: Seit 1990

Die deutsch-deutsche Währungsunion zum 1. Juli 1990 und der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland am 3. Oktober 1990 leitet die vierte Phase der Sozialen Marktwirtschaft ein.

Die Integration der ehemals zentralistisch geplanten Volkswirtschaft in die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik stellt für die Wirtschaftspolitik eine große Herausforderung dar. Ob sich die Hoffnung auf ein neues Wirtschaftswunder bestätigt, hängt vor allem davon ab, ob es gelingt, die Marktkräfte auch in der ehemaligen DDR zur Entfaltung zu bringen.

- (2) Quer durch sein Schrifttum zieht sich immer wieder der Versuch, sich ausführlich mit allen Angriffen gegen die Soziale Marktwirtschaft – insbesondere auch solchen, die aus dem geistigen Klima nach 1968 heraus erfolgten – in fairer Weise auseinanderzusetzen.

(3) Mit wachsendem Alter hat er immer intensiver auf die Bedeutung eines stabilen Geldwertes und Strategien zu dessen Absicherung hingewiesen.

(4) Das gleiche gilt für eine entschiedene Wettbewerbspolitik und für die Forderung nach Markt- und Ordnungskonformität wirtschaftspolitischer Eingriffe.

In der Verbindung dieser Grundideen kommt eine Haltung zum Ausdruck, die sich zu einer Gesetzgebungslehre für die institutionelle Basisausstattung für (neu geschaffene) Marktwirtschaften und Kriterien für die Auswahl wirtschaftspolitischer Maßnahmen verdichten läßt. Auf diese Weise kann eine Wirtschaftsordnung vervollkommen und an neue Herausforderungen angepaßt werden.¹⁶ Die Realisation und verfassungsmäßige Absicherung einer solchen Wirtschaftsordnung liefe auf die Konstruktion eines Wirtschaftssystems hinaus, das lernfähig ist und seine Funktionsfähigkeit und Menschenwürdigkeit auch in einer dynamischen Umwelt mit einer Fülle neuer Herausforderungen bewahren kann.

III. Soziale Marktwirtschaft für Deutschland und Europa: ein Vermächtnis

Neben und in Verbindung mit dem Thema „Soziale Marktwirtschaft“ haben Müller-Armack zwei weitere Themenkomplexe sein ganzes Leben beschäftigt: die Konjunkturtheorie und -politik, der er – wie berichtet – seine Dissertation und seine Habilitationsschrift gewidmet hat, und die Geistes- und Wirtschaftsgeschichte Europas und seiner Integration, zu der es eine Aufsatzsammlung von ihm gibt.¹⁷

Der *Konjunkturtheorie und -politik* maß er eine große Bedeutung zu. Er stimmte in dieser Hinsicht mit der folgenden Ansicht überein, der er in anderer Hinsicht widersprach: „Noch 1946 versicherte mir der frühere preußische Finanzminister Höpker-Aschoff auf Spaziergängen, die wir damals um Münster herum häufig machten, die Wissenschaft habe versagt und alles wäre anders gekommen, wenn wir damals (1929, H.G.) schon Keynes gehabt hätten.“¹⁸ Geärgert hat Müller-Armack an dieser Aussage, daß darin sein eigener Beitrag zur Konjunkturtheorie nicht gewürdigt wurde, der auch einige Ideen von Keynes vorweggenommen hatte, insgesamt allerdings eher mit Überlegungen von J.A. Schumpeter und K. Wicksell verwandt war. Dieser Beitrag hat in der ökonomischen Wissenschaft in der Tat keine nachhaltigen Spuren hinterlassen; er soll

¹⁶ Zur näheren Konkretisierung einschlägiger Transformations- und Evolutionsprinzipien vgl. Grossekketter (*Ordoliberalismus*, Fn. 1), 103 ff.

¹⁷ A. Müller-Armack, *Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke*, Tübingen 1971.

¹⁸ A. Müller-Armack, *Statt eines Vorworts: Wirtschaftspolitik als Beruf, 1918 -1971*, in: derselbe (Fn. 17), 9 ff.; hier S. 15.

deshalb und wegen der Tatsache, daß vielen Lesern dieses Buches die erforderlichen Fachkenntnisse fehlen dürften, nicht weiter diskutiert werden.

An der *Geschichte Europas* haben ihn – in Fortführung Weberscher Überlegungen – vor allem die Kräfte interessiert, die von den großen religiösen Systemen auf die Bereiche von Wirtschaft und Politik ausstrahlten.¹⁹ In bezug auf die *Integration Europas* und seine Zukunft sah er Gefahren für die Soziale Marktwirtschaft. Diese sei an sich – auch wenn man dies als Deutscher nach außen hin aus Taktgefühl nicht zu laut betonen sollte – am besten geeignet, Grundlage der europäischen und weltwirtschaftlichen Integration zu werden.²⁰ Das in den 70er Jahren zu beobachtende Wiedererstarben sozialistischer Überlegungen und die Ausstrahlungskraft von Ideen wie der französischen Planification machten es jedoch erforderlich, Überlegungen zur Sicherung der deutschen Wirtschaftsordnung und zum Schutz besonders produktiver Minoritäten und ihrer dynamischen Beiträge zur Wirtschaftsentwicklung vor statisch orientierten Planern und Umverteilern zu ergreifen.²¹ Er forderte deshalb – und hier treffen sich seine Überlegungen mit denen der Freiburger Schule und solchen von heutigen Vertretern der Verfassungsökonomik –, „unserer Lebensordnung den Charakter einer echten *Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft* zu geben“, d. h. diese Wirtschaftsordnung konstitutionell abzusichern.²²

Die Entwicklung in Deutschland hat zwischenzeitlich dazu geführt, daß die Wirtschaftsordnung ihren Charakter geändert und denjenigen eines korporatistischen Umverteilungsstaates angenommen hat, dem über Kämpfe um Besitzstandswahrung die dynamische Anpassungsfähigkeit abhanden gekommen ist. In der EU verlief die Entwicklung insgesamt zwar besser und mehr in Richtung auf die Soziale Marktwirtschaft im ordoliberalen Sinn; auch hier bleibt jedoch viel zu tun. Die Aufgabe, die Soziale Marktwirtschaft sowohl im Grundgesetz als auch in der Europäischen Wirtschaftsverfassung gegen Entartungstendenzen zu schützen und so die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftssystems zu sichern, wird man deshalb als ein Vermächtnis ansehen müssen, das zu erfüllen uns Müller-Armack aufgetragen hat.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 16 f.

²⁰ Vgl. A. Müller-Armack (Fn. 15), 337.

²¹ A. Müller-Armack, Die künftige Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft, in: derselbe (Genealogie, Fn. 11), 185 ff., hier S. 191 ff.

²² Vgl. ebenda, S. 191 (Hervorhebung i. O.).