

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 273

Die Endfassung wird demnächst veröffentlicht in:

Joachim Starbatty (Hg.), 50 Jahre Soziale  
Marktwirtschaft — ein Modell für die Zukunft?

**Kritik der Sozialen Marktwirtschaft aus der  
Perspektive der Neuen Institutionenökonomik**

von

Heinz Grosseckttler

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

# **Kritik der Sozialen Marktwirtschaft aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik**

von

**Heinz Grosseckler**

Gliederung:

1. Einleitung und Überblick
2. Die ordoliberalen Sicht der Sozialen Marktwirtschaft
  - 2.1 Gemeinsamkeiten „ordoliberaler“ Ökonomen
  - 2.2 Wann ist eine Marktwirtschaft „sozial“?
  - 2.3 Wie macht man einen Staat „stark“?
3. Was hat der Sozialen Marktwirtschaft im ordoliberalen Sinn den Todesstoß versetzt: Konzeptions- oder Implementationsfehler?
  - 3.1 Konzeptionelle Schwächen
  - 3.2 Ordoliberale Implementationsvorstellungen
  - 3.3 Implementationsfehler und Schlußfolgerungen

# Kritik der Sozialen Marktwirtschaft aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik

von

Heinz Grosseckttler

## 1. EINLEITUNG UND ÜBERBLICK

Wer die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft kritisieren soll — und das wurde mir von den Veranstaltern aufgetragen —, steht zunächst einmal vor dem Problem, das keineswegs klar ist, was unter dieser Wirtschaftsordnung zu verstehen ist. Würde man den Begriff einfach als wahlwirksame Bezeichnung für die jeweils realisierte Wirtschaftsordnung Deutschlands verwenden, liefe eine Kritik auf eine Auseinandersetzung mit den Entscheidungen hinaus, die in bestimmten Zeitabschnitten gefällt wurden oder heute anstehen. Das kann, so meine ich, nicht Sinn des von mir geforderten Vortrags sein. Stattdessen sollte wohl die wirtschaftspolitische Konzeption kritisiert werden, an die Wissenschaftler denken, wenn sie das Wort „Soziale Marktwirtschaft“ gebrauchen. Hierbei erhebt sich nun wiederum das Problem, daß der Begriff — und dies ist im Grunde genommen bereits ein erster Kritikpunkt — auch im wissenschaftlichen Schrifttum nicht scharf umrissen ist, seinen Inhalt im Laufe der Zeit noch dazu geändert hat und insgesamt immer verschwommener geworden ist (TIETMEYER, 1998: 2). So unterschied man *früher* im wissenschaftlichen Bereich z.B. zwischen Ideen, die von den Vertretern der Freiburger Schule entwickelt worden waren (den Ordoliberalen i.e.S.), und solchen, die der Kölner Schule entstammten, während man die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft *heute* häufig unter der Bezeichnung „Ordoliberales“ (i.w.S.) zusammenfaßt;<sup>1</sup> und in der Öffentlichkeit wird der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ nahezu durchweg im Sinne von „Marktwirtschaft plus Umverteilung“ interpretiert.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. den Sprachgebrauch von SCHEFOLD (1998:33). Die Unterschiede zwischen der Freiburger Schule EUCKENS und BÖHMS und ihrer Schüler einerseits und der Kölner Schule MÜLLER-ARMACKS und seiner Schüler andererseits werden von STARBATTY (1982) in einem Aufsatz herausgearbeitet, der den spezifischen Beitrag MÜLLER-ARMACKS zur Theorie der Sozialen Marktwirtschaft sichtbar macht.

Bei einem solchen Stand der Dinge muß das, was kritisiert werden soll, erst einmal abgegrenzt werden. Das ist auch nötig, um eine vordergründige Art von Kritik abzuwehren, wie sie sich z.B. aufdrängen würde, wenn man — der eben genannten Formel folgend — „Soziale Marktwirtschaft“ als „Marktwirtschaft plus Umverteilung“ definieren würde.

Um die Abgrenzung zu erleichtern, möchte ich mit einer *Zwischendefinition* beginnen. Diese lautet:

Der Begriff „*Soziale Marktwirtschaft*“ kennzeichnet den harten Kern der Gemeinsamkeiten in den ordnungspolitischen Vorstellungen einer heute als „ordoliberal“ bezeichneten Gruppe von Ökonomen, welche die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in der Startphase der Bundesrepublik stärker als andere Wissenschaftler beeinflusst haben und nach einer funktionsfähigen und sozialen Marktwirtschaft strebten, deren Institutionenkostüm durch einen starken Staat realisiert werden sollte.

Ich habe diese Definition als eine „Zwischendefinition“ bezeichnet, weil sie den zu wenig konturierten Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ durch Rückgriff auf drei weitere unscharfe Begriffe erläutert, nämlich auf die Begriffe „Gruppe der Ordoliberalen“ sowie eines „sozialen“ und „starken“ Staates im Sinne dieser Ordoliberalen. Deshalb werde ich nun so vorgehen, daß zunächst geklärt wird, wen man sinnvollerweise zur Gruppe der Ordoliberalen zählen kann. Anschließend wird dargestellt, was diese Ordoliberalen unter einem „sozialen“ und „starken“ Staat verstanden haben. Nach dieser Begriffsklärung, die wie gesagt auch der Zurückweisung unberechtigter Kritik dienen soll, werde ich mich der Erläuterung eines Sachverhalts zuwenden, über den weitgehend Einigkeit besteht: der Tatsache, daß der ordoliberale Einfluß auf die Wirtschaftspolitik seit etwa Mitte der sechziger Jahre stark abgenommen hat und daß die in Deutschland tatsächlich realisierte Wirtschaftsordnung deshalb heute nicht mehr mit der Sozialen Marktwirtschaft im ordoliberalen Sinn übereinstimmt.<sup>2</sup> Ein solcher Wandel könnte im Prinzip eine Reaktion auf konzeptionelle Schwächen im Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft sein und wäre dann eventuell ein Hinweis darauf, daß sich mehr oder weniger zentrale Hypothesen empirisch nicht bewährt haben; er könnte aber auch daraus resultieren, daß bei der Implementation der Konzeption Fehler begangen wurden. Ich glaube, daß beides in einem gewissen Umfang eine Rolle gespielt hat und wer-

---

<sup>2</sup> Vgl. z.B. BIEDENKOPF (1998: 17 u. 22); PÄTZOLD (1998: 80 f.).

de zum Schluß meines Vortrags versuchen, das Gewicht dieser beiden Ursachen für den Bedeutungsverlust des Leitbildes gegeneinander abzuwägen.

## 2. DIE ORDOLIBERALE SICHT DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT

### 2.1 Gemeinsamkeiten „ordoliberaler“ Ökonomen

Bezeichnet man alle grundsätzlich marktwirtschaftlich orientierten Ökonomen als „Liberalen“, weil sie für eine Beschränkung der Handlungsfreiheit von Individuen stets einen „guten“ Grund verlangen, so kann man unter diesen Liberalen drei Teilgruppen unterscheiden: die Alt-, die Ordo- und die Sozialliberalen.

*Altliberale* wie etwa FRIEDMAN und v. HAYEK erkennen nur minimalstaatliche Forderungen als „gute“ Gründe zur Beschränkung der Freiheit an und betonen die Forderung nach Rechtsstaatlichkeit stärker als die Erfüllung leistungsstaatlicher Aufgaben wie etwa die Bereitstellung bestimmter Kollektivgüter oder Versicherungen. Den Wohlfahrtsstaat lehnen sie ab. Sie werden hier als „Alt“-Liberalen bezeichnet, weil ihre Überzeugungen dem klassischen Liberalismus am nächsten stehen. Wäre der Begriff „neoliberal“ nicht schon in einem anderen Sinne vergeben und würde er nicht häufig als Synonym für „ordoliberal“ verwendet, könnte man die Altliberalen wegen ihres modernen Rückgriffs auf klassisch-liberale Ideen auch als „Neoliberalen“ bezeichnen (was manchmal in dieser oder ähnlicher Form auch geschieht<sup>3</sup>). MÜLLER-ARMACK (1956: 390; 1996: 297) hat den Begriff „altliberal“ wiederholt verwendet, um die Auffassungen MISES' und seiner Anhänger zu kennzeichnen. Hieran anknüpfend und mit Blick auf die noch zu besprechenden Beziehungen zwischen verschiedenen nationalökonomischen Schulen (vgl. unten, Chart 1) habe ich den Begriff übernommen.

Wichtige Kennzeichen der Altliberalen bestehen darin, daß sie — anders als die Ordoliberalen — an eine Selbstbehauptungstendenz des Wettbewerbs glauben und daß sie Forderun-

---

<sup>3</sup> MÜLLER-ARMACK (1974: 119 ff.) gebraucht den Ausdruck „neoliberal“ in einem 1959 erstveröffentlichten Vortrag z.B., um Ökonomen zu bezeichnen, die — anders als „Altliberalen“ im vorstehend gekennzeichneten Sinn — zwar eine Politik zur Sicherung von Wettbewerb fordern, *nicht* jedoch eine der Sozialen Marktwirtschaft gemäße Sozialpolitik.

gen an die Institutionenplanung aufstellen, die Leitlinien für die Konstruktion von *Einzelgesetzen* innerhalb des Rechtsrahmens einer Volkswirtschaft darstellen, nicht jedoch Leitlinien für die Konstruktion des Rechtsrahmens als solchen. Ihre Postulate richten sich somit lediglich an die Elemente des Rechtsrahmens, nicht aber an das System der Elemente. Trotz ihres Anknüpfens an Einzelgesetzen betonen die Altliberalen aber, daß sich aus der Einhaltung ihrer Forderungen an die Institutionenplanung Vorteile für die Entwicklung der Volkswirtschaft insgesamt ergeben. Wie vor allen SCHMIDTCHEN (1988) im Anschluß an v. HAYEK und HOPPMANN herausgearbeitet hat, lautet die Zentralvorschrift für die Gestaltung des Rechts: Man richte sich nach dem Ideal unpersönlicher, allgemeiner, negativ formulierter (verbotender) Gesetze, die Per-se-Regeln darstellen, also keinen Ermessensspielraum bieten.

Angestrebt wird somit das Ideal einer Common-law-Gesellschaft, in der es nur Per-se-Verbote gibt (v. HAYEK, 1967: 33). Diese sollen dem Kategorischen Imperativ genügen und anreizkompatibel sein (ebenda, S. 21); prozeßpolitische Eingriffe von Behörden und damit verbundene Rule-of-reason-Erwägungen (etwa bei der Regulierung von Monopolen) sollen also vermieden werden (ebenda, S. 31 f.). Von Regeln, die diesen Ansprüchen genügen, wird vermutet, daß sie sich — sind sie nur erst einmal geschaffen — in einem internationalen Wettbewerb bewähren werden, der „gute“ Regeln selektiert, also nicht in die Sackgasse eines Gefangenendilemmas führt. Skeptisch betrachtet wird der Gedanke eines bewußt geschaffenen *Systems* von Gesetzen; hierin sieht man einen eher gefährlichen Ausfluß „konstruktivistischen Denkens“. Das von den Altliberalen angestrebte Wirtschaftssystem soll wegen der starken Ablehnung behördlicher (prozeßpolitischer) Eingriffe als „*Freie Marktwirtschaft*“ bezeichnet werden. Eine empirische Annäherung an diesen Idealtyp stellte die Friedman-Modell-Zeit der chilenischen Wirtschaft dar (YAÑEZ, 1997).

Die zweite Gruppe von Liberalen bilden die *Ordoliberalen*. Sie haben das Wort „ordo“ auf ihr Panier geschrieben, weil sie nach einer „sachgemäßen und menschenwürdigen Ordnung“ des wirtschaftlich relevanten Rechts suchen, d.h. nach einer Ordnung, die den ökonomischen Lenkungsaufgaben gerecht wird (EUCKEN, 1990: 372 ff.). Für diese Gruppe ist es charakteristisch, daß sie an eine Selbstzerstörungstendenz des Wettbewerbs der Unternehmen und die Gefahr einer „falschen“ Auswahl im Wettbewerb der Regeln glaubt. Neben

der Funktion des Staates, das Recht nach innen und außen zu garantieren, betonen die Ordoliberalen auch leistungsstaatliche Aufgaben.

Die Anforderungen der Altliberalen an Einzelgesetze werden zwar anerkannt; darüber hinaus wird aber der Gedanke der gesamtwirtschaftlichen Lenkungsfunktion des Rechts betont, weil es nicht nur denkmöglich, sondern auch erfahrungskonform sei, daß einzelne Menschen individuell rational handeln, daß Fehler in der Rahmenordnung für die Wirtschaft aber gleichwohl zu kollektiver Irrationalität führten (EUCKEN, 1996: 328). Daher dürfe man nicht bei der punktuellen Betrachtung von Einzelgesetzen stehenbleiben, sondern müsse die Auswirkung auf die Wirtschaftsordnung insgesamt analysieren. Diese Koordinationsfunktion im Auge zu behalten, sei eine öffentliche Aufgabe. Deshalb sollten Prinzipien (Metaregeln) konstruiert werden, die für die Gestaltung des Institutionenrahmens einer Volkswirtschaft insgesamt gelten und als strategisches Leitbild für die Einhaltung der „großen Linie“ (ERHARD, 1962: 526) bei der Schaffung einer sachgerechten Wirtschaftsverfassung dienen: „The system must be ‚guided‘ by way of the provision of an ‚economic constitution‘ provided by the state“ (WISEMAN, 1989: 161). Ordnungskonformität wird damit zum entscheidenden Test für wirtschaftspolitische Vorschläge und sorgt als „Filter“ dafür, daß es nicht zu einem planlosen Interventionismus kommt, d.h. zu einer „Wirtschaftspolitik der Experimente“ (EUCKEN, 1990: 55 ff.).

Ein zweiter Unterschied zwischen den Alt- und den Ordoliberalen besteht darin, daß letztere Ermessensspielräume (freilich rechtlich kontrollierbare) als unvermeidlich ansehen und deshalb zugestehen, daß es neben der Ordnungspolitik i.e.S. (der Setzung von möglichst eindeutigen Rechtsregeln durch das Parlament) eine ergänzende Prozeßpolitik der Verwaltung geben muß. Erstere soll im Zweifel allerdings den Vorrang vor letzterer haben, denn allgemeine Rechtsnormen vermitteln ein größeres Ausmaß an Rechtssicherheit und sind bezüglich ihrer empirischen Bewährung leichter überprüfbar als prozeßpolitische Einzelfallentscheidungen.

Die vorstehende Abgrenzung alt- bzw. ordoliberalen Gedankenguts zeigt, daß die Altliberalen dem klassischen Liberalismus (oder jedenfalls dem, was üblicherweise darunter verstanden wird) wesentlich näher stehen als die Ordoliberalen. Auch diese treten für die klassischen Freiheiten ein; insbesondere im Hinblick auf die Vertragsfreiheit betonen sie aber,

daß Freiheit nicht nur an der Freiheit des jeweils anderen endet, sondern daß auch die Belange der Wirtschaftsordnung berücksichtigt werden müssen: „Die Liberalen des 19. Jahrhunderts sahen es als eine wesentliche Aufgabe an, *Staatsverfassungen* zu schaffen, um die Freiheit des einzelnen zu schützen und um einen funktionsfähigen Staatsapparat herzustellen. Sie schufen auch Rechtsordnungen durch umfassende Kodifikationen, welche die Rechtssphären der einzelnen abgrenzen. Aber die Wirtschaftsordnung und ihre Gestaltung wurden i.d.R. nicht als besondere Aufgabe angesehen. Man war der Überzeugung, daß sich — wenn nur Freiheit bestehe — eine natürliche, gute, freie Ordnung im Rahmen des Rechts von selbst entwickelt“ (EUCKEN, 1996: 358 f.). Nach ordoliberalen Vorstellungen soll dagegen *nicht* die Freiheit bestehen, „die Spielregeln oder die Formen, in denen sich der Wirtschaftsprozeß abwickelt, die Marktformen und Geldsysteme, nach Willkür zu gestalten. Gerade hier hat die Ordnungspolitik ihr Feld“ (EUCKEN, 1990: 246).

Die dritte Gruppe von heutigen Liberalen ist die der *Sozialliberalen*. Sie sind so genannt worden, weil bereits die Ideen eines ihrer wichtigen Stammväter — FRANZ OPPENHEIMERS — als „liberaler Sozialismus“ bezeichnet worden sind (HASELBACH, 1985). Neben rechts- und leistungsstaatlichen Elementen betonen die Sozialliberalen vor allem auch wohlfahrtsstaatliche. Speziell in Deutschland strebt diese Gruppe nach einer Integration der Ideen von KEYNES und EUCKEN. An die Stelle der Prinzipien der Ordoliberalen setzen sie eine Globalleitlinie für die politische Führung, und außerdem messen die Sozialliberalen den Gedanken der konjunkturellen Stabilität und der Gerechtigkeit (im Sinne von Gleichheit) ein verhältnismäßig größeres Gewicht bei. Die Leitlinie für die politische Führung wird oft in der Form „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“ (SCHILLER, 1965: 215) zitiert. Sie verlangt von der politischen Führung, dem politisch-administrativen System keine Tätigkeiten zuzuordnen, bei denen nicht ernsthaft geprüft worden ist, ob sie nicht gleich gut oder sogar besser durch Märkte erledigt werden könnten. Der bekannteste deutsche Vertreter dieser Richtung eines jedenfalls prinzipiell beschränkten Interventionismus war SCHILLER. Das von den Sozialliberalen angestrebte Wirtschaftssystem ist von ihm früher als „aufgeklärte Marktwirtschaft“ bezeichnet worden, soll hier wegen der Betonung der Globalsteuerung aber „*Gesteuerte Marktwirtschaft*“ genannt werden.<sup>4</sup> Die heutige deut-

---

<sup>4</sup> Der Begriff „Gesteuerte Marktwirtschaft“ ist von MÜLLER-ARMACK (1997: 148 f.) zeitweilig als Vorläuferbegriff zur Sozialen Marktwirtschaft verwendet worden, soll wegen seiner Betonung von Steuerungseingriffen des Staates hier aber der Kennzeichnung des sozialliberalen Ideals dienen.

sche Wirtschaft ist eine Mischung von Sozialer und Gesteuerter Marktwirtschaft, und viele Kritiker werden sie wohl als „übersteuert“ bezeichnen.

In der vorstehenden Gruppeneinteilung nimmt der Ordoliberalismus mit seiner Forderung nach Rechtsstaatlichkeit *und* Ordnungskonformität eine mittlere Position zwischen dem Altliberalismus ein, der lediglich Rechtsstaatlichkeit im Sinne seiner oben genannten Zentralvorschrift fordert, und dem Sozialliberalismus, der sich zu einem regelorientierten Interventionismus vorwiegend verteilungs- und stabilitätspolitischer Art bekennt. Wie alle Klassifikationen kann auch diese natürlich nur grob sein. Sie ist aber immerhin geeignet, wesentliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen von Liberalen zu verdeutlichen, und erlaubt eine Zuordnung von Personen zu Gruppen.

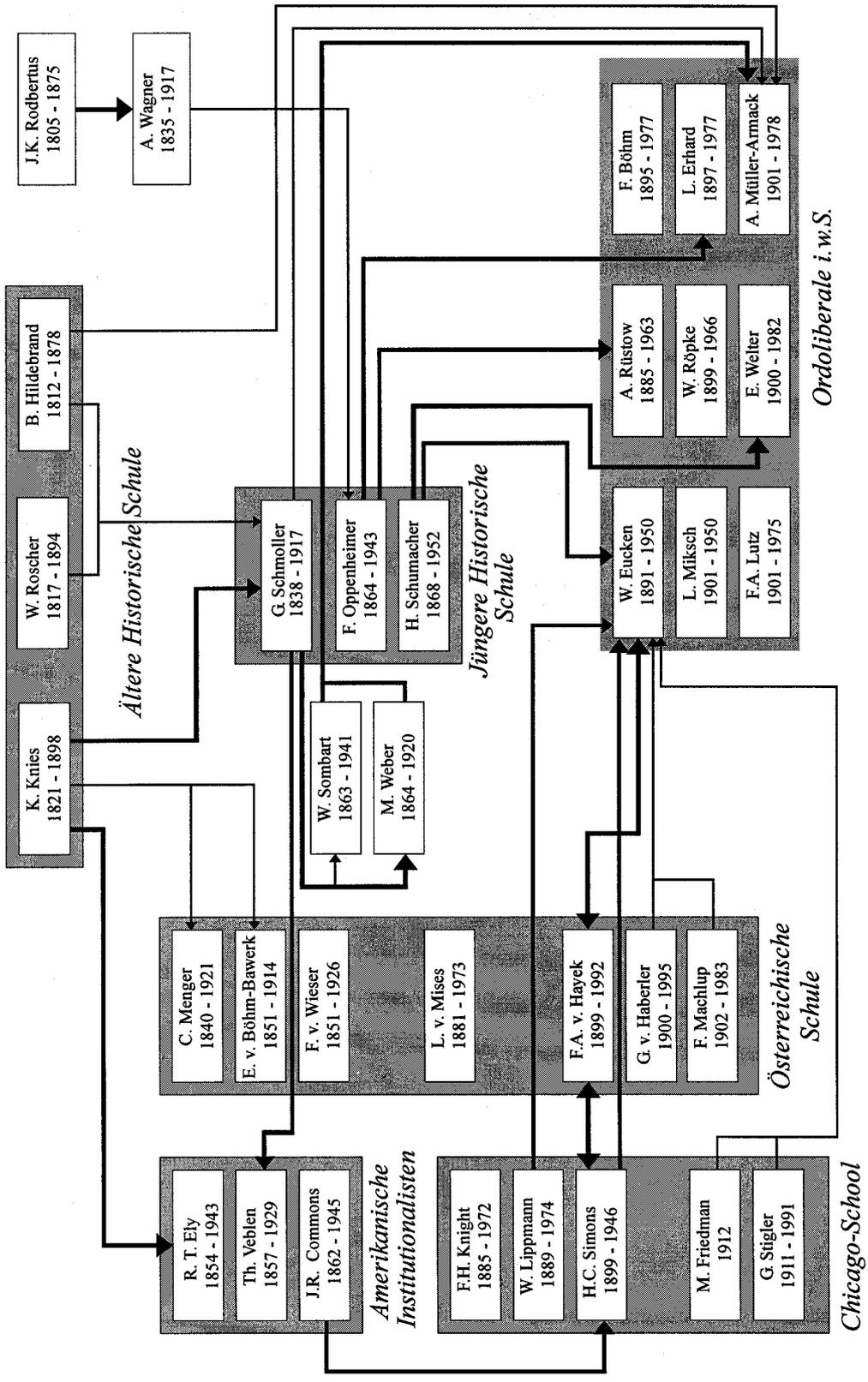
Wendet man die vorstehenden Abgrenzungskriterien an, um die wichtigsten Vertreter des Ordoliberalismus der „1. Generation“ (d.h. der vierziger und fünfziger Jahre) herauszufiltern, gelangt man zu dem Namensblock, der in *Chart 1 (S. 7a)* rechts unten dargestellt ist. In dieser Abbildung, in der nicht alle Vertreter der verschiedenen Schulen aufgeführt werden, sondern nur diejenigen, welche stärkere Einflüsse auf den Ordoliberalismus ausgeübt haben, werden die Altliberalen durch die Vertreter der Österreichischen Schule und der Chicago-School repräsentiert (LIPPMANN und SIMONS vielleicht ausgenommen), die Sozialliberalen lediglich durch OPPENHEIMER. Die Pfeile kennzeichnen wichtige geistige Einflüsse, die sich in der Literatur nachweisen lassen.

Nachdem nunmehr geklärt ist, welche Ökonomen als „Ordoliberale“ bezeichnet werden, ist zu definieren, was im Sinne dieser Schule „sozial“ genannt werden kann.

## 2.2 Wann ist eine Marktwirtschaft „sozial“?

Das Wort „sozial“ weckt bekanntlich immer positive Assoziationen, ist seinem Gehalt nach aber schwammig. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftsordnung eines Landes kann man es in zweifacher Weise konkretisieren: (1) indem man auf die Teilsysteme schaut, die gemeinsam eine Wirtschaftsordnung ausmachen, und (2) indem man die Koordinationsergebnisse bewertet, die von einer Wirtschaftsordnung erzielt werden

Chart. 1: Personelle Verbindungen



Legende: — = starker Einfluß, - - - = schwächerer Einfluß. Ein Doppelpfeil indiziert eine gegenseitige Befruchtung, ein einfacher Pfeil eine einseitige Einflußnahme.

Quelle: Vgl. H. GROSSEKETTLER (1989a: 38 ff.).

(1) Nach dem sogenannten „DIM-approach“ von NEUBERGER und DUFFY besteht eine Wirtschaftsordnung als Koordinierungssystem aus drei Teilsystemen: einem System der Kompetenzverteilung (D für „Decision-making“), einem Informationssystem (I für „Information“) und einem Anreizsystem (M für „Motivation“).<sup>5</sup> Wirtschaftsordnungen sind in dieser Sicht Koordinationsmechanismen für stark arbeitsteilige Wirtschaftssysteme, welche die Entscheidungskompetenzen der Beteiligten gegeneinander abgrenzen, über Pläne oder Preise Informationen über wünschenswerte Entscheidungen bereitstellen und über Anreize zur Befolgung solcher Signale motivieren. Definiert man „sozial“ über die Teilsysteme, so wird eine Wirtschaftsordnung dadurch „sozial“, daß

- „soziales Eigentum“ an Produktionsmitteln geschaffen wird (Kompetenzverteilung über Verfügungsrechte) und/oder
- ein System der „sozialen Planung“ errichtet wird (Informationssystem) und/oder
- Einrichtungen der „sozialen Fürsorge“ installiert werden (Motivationssystem).<sup>6</sup>

(2) Schaut man auf die Ergebnisse, die von dem Koordinierungssystem „Wirtschaftsordnung“ erzielt werden, ergeben sich die folgenden Bedeutungen des Wortes „sozial“:

- Eine Wirtschaft ist „sozial“, wenn eine Art von „sozialem Kitt“ erzeugt wird, wie ihn LORENZ VON STEIN in seiner Vorstellung vom „sozialen Königtum“ gefordert hat. „Sozial“ in diesem Sinn wird ein Staat, wenn der König und seine Verwaltung mit Blick auf die Sicherung von dynastischen und bürokratischen Interessen dafür sorgen, daß auch den anderen beiden großen Gruppen innerhalb eines in Klassen gespaltenen Staates — der Klasse der Besitzenden und der Klasse der Proletarier — etwas geboten wird, was ihr Interesse am Fortbestand des Staatsverbandes sichert. Das ist der Fall, wenn das „soziale Königtum“ der Klasse der Nicht-Besitzenden Aufstiegsmöglichkeiten und eine Absicherung gegen extreme Notlagen bietet, während der Klasse der Besitzenden Sicherheit vor Revolutionen verschafft wird.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Vgl. hierzu NEUBERGER/DUFFY (1976); BÖHM (1996: 319) hat in einem 1946 erstveröffentlichten Aufsatz bereits einen sehr ähnlichen Ansatz gewählt.

<sup>6</sup> Vgl. zu solchen Kennzeichnungen von „sozial“ auch RÖPKE (1997) und NÖRR (1998a: 228 f.).

<sup>7</sup> Vgl. hierzu v. STEIN (1855: 9ff.).

Ähnliches klingt an, wenn MÜLLER-ARMACK die Soziale Marktwirtschaft als eine irenische (d.h. freundschaftsstiftende) Formel bezeichnet.

- Koordinierungsprozesse können in einer Marktwirtschaft versagen, und zwar so, daß Lücken in der Kette der Märkte entstehen, daß wünschenswerte Märkte also nicht geschaffen werden oder sich nur unvollkommen entwickeln können. Das gilt insbesondere, wenn Informationsasymmetrien (adverse selection, moral hazard) im Verein mit liquiditätsgefährdenden zeitlichen Häufungen von Auszahlungsverpflichtungen und einer Minderschätzung zukünftiger Befürfnisse dazu führen, daß auf privater Basis keine Märkte für Versicherungen geschaffen werden, wie sie heute die Sozialversicherungen bieten. In solchen Fällen liegt ein Koordinationsmangel vor, der dadurch geheilt werden müßte, daß der Staat kraft seines Machtmonopols ein soziales Arrangement schafft, wie wir es aus der Kfz-Haftpflichtversicherung kennen. Darüber hinaus sollte er als „Versicherer gegen Strukturkrisen“ tätig werden, indem er solchen Bürgern und Regionen temporäre Hilfe zur Selbsthilfe gewährt, die - obzwar anpassungswillig - eine Umstellung aus eigener Kraft nicht schaffen. Solche eine Versicherung wäre produktiv, weil sie den Mut zur Spezialisierung stärkt und verhindert, daß es in einem einheitlichen Währungsgebiet aufgrund des Fehlens der Dämpfungswirkung regionaler Wechselkurse zu vermeidbaren Regionalkrisen kommt. Insgesamt bedeutet „sozial“ in dieser Sicht somit, daß Koordinationsmängel im Distributionsbereich einer Volkswirtschaft beseitigt werden, denn distributive Maßnahmen können ex post immer als Auszahlungen eines Versicherungsvertrages gedeutet werden. Insbesondere hieran dürfte MÜLLER-ARMACK gedacht haben, wenn er das Wort „sozial“ explizit gebrauchte.
- Schließlich kann man die eben aufgeführte Frage nach Koordinationsmängeln generalisieren und über den Distributionsbereich hinaus auch den Allokations- und den Stabilisierungsbereich betrachten. „Sozial“ im Sinne dieser Sichtweise handelt ein Staat dann, wenn er systematisch dafür sorgt, daß Koordinationsmängel beseitigt werden, daß also z.B. Einrichtungen der materiellen, institutionellen und bildungsgemäßen Infrastruktur geschaffen werden, welche auf rein privatrechtlicher Basis wegen zu hoher Transaktionskosten und daraus resultierender Trittbrettfahreffekte nicht errichtet würden, oder daß vom Preissystem zunächst nicht erfaßte externe

Effekte internalisiert und so z.B. Anreize für notwendige Umweltschutzmaßnahmen geschaffen werden und daß schließlich auch Vorsorge gegen größere konjunkturelle Krisen getroffen wird. MÜLLER-ARMACK hat das Wort „sozial“ nicht explizit in diesem Sinne verwendet. Untersucht man seine wirtschaftspolitischen Vorschläge, wird jedoch deutlich, daß er Koordinationsmängel — unter welcher Bezeichnung auch immer — der Sache nach korrigiert wissen wollte.

Welche der vorgenannten Bedeutungen des Begriffs „sozial“ entspricht nun ordoliberalen Vorstellungen? Die Antwort lautet (leider): Das wird nicht klar gesagt und muß deshalb aus dem Schrifttum indirekt erschlossen werden, insbesondere aus Stellungnahmen zu jeweils aktuellen Regelungsproblemen. Einschlägige Gestaltungsvorschläge zeigen, daß die Ordoliberalen - bildlich gesprochen - eine bestimmte Art von marktwirtschaftlichem Kompaß im Kopf hatten. Die Analyse der Schriften der Väter der Sozialen Marktwirtschaft macht nach Ansicht des Verfassers deshalb deutlich, daß die Ordoliberalen - um eine Klarstellung auf der Basis des heutigen Standes unserer Theorie gebeten - das Wort „sozial“ im zuletzt genannten Sinn der systematischen Beseitigung von Koordinationsmängeln interpretiert hätten. Man kann dies sowohl aus den EUCKENSchen Prinzipien als auch aus der Konformitätsdebatte sowie aus den Schriften MÜLLER-ARMACKS ableiten,<sup>8</sup> insbesondere auch aus wirtschaftspolitischen Handlungsvorschlägen und daraus, was Ordoliberale — wie etwa Inflation oder Nichtleistungswettbewerb — als „unsozial“ bezeichnet haben. Die Ordoliberalen haben in der Zeit der Entstehungsphase der Theorie der Sozialen Marktwirtschaft selbstverständlich nicht die Sprache der heutigen ökonomischen Theorie gebraucht, die es damals ja noch gar nicht gab. Sie haben aber bei der Begründung konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen jene Argumente verwendet, die man heute im Zusammenhang mit der Theorie des Marktversagens und der Forderung nach Koordinationseffizienz ebenfalls benutzt. Dabei muß freilich hervorgehoben werden, daß sie niemals eine Ex-ante-Abstimmung im Sinne sozialplanerischer Forderungen nach „Planungen der leichten Hand“ vertreten haben, sondern stets auf einer Ex-post-Abstimmung durch Marktprozesse beharrten, für die allerdings ein Ordnungsrahmen geschaffen werden müsse, der systematische Koordinationsmängel verhindert. So gesehen vertraten die Ordoliberalen eine ökonomische Konzeption, die — stellt man sie in unserer heutigen Sprache dar — immer noch zeitgemäß erscheint: Sie wiesen dem Staat die Aufgabe zu, nach der Einrichtung einer Marktwirtschaft die laufende

Entwicklung bewußt daraufhin zu überwachen, ob sich Koordinationsmängel zeigen, und diese ggf. durch Justierung des ordnungspolitischen Rahmens zu beseitigen. Dies setzt freilich voraus, daß der Staat eine solche Aufgabe auch erfüllen kann, und das macht es wiederum erforderlich, daß der Staat in einem Sinne „stark“ ist, der nun zu diskutieren ist.

### 2.3 *Wie macht man einen Staat „stark“?*

Den Ordoliberalen ist vielfach vorgeworfen worden, einen elitären Staat zu fordern, der ihre Konzeption wie ein wohlwollender Diktator realisiert. Wer solche Vorwürfe erhebt, vernachlässigt den - später noch genauer zu diskutierenden - Teil des ordoliberalen Schrifttums, der sich mit der Frage der Implementation ihrer Ordnung befaßt.

Unterstellt man zunächst einmal für einen Moment, daß der Staat den Willen habe, die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung im eben erläuterten Sinn zu garantieren, so erhebt sich ein Problem, das als *Notwendigkeit der Komplexitätsreduktion* bezeichnet werden kann: Der tatsächliche Ablauf von Markt- und Verwaltungsprozessen in einer modernen Wirtschaft wird durch eine völlig unüberschaubare Zahl von Rechtsvorschriften kanalisiert, die ihrerseits noch dazu ständig verändert und durch neue Vorschriften ergänzt werden. Wie kann man erreichen, daß diese Vorschriften zur intendierten Wirtschaftsordnung passen und *gesamtwirtschaftlich* sinnvoll sind? Wie kann man also z.B. verhindern, daß in Unkenntnis der gesamtwirtschaftlichen Folgen eine Entscheidung wie die des Reichsgerichts zum Holzstoff-Fabrikanten-Verband gefällt werden, die das Entstehen von Kartellen in Deutschland so sehr gefördert hat? Und wie kann man ausschließen, daß punktuell und eher betriebswirtschaftlich orientierte Entscheidungen steuerrechtlicher Art Konzentrationsprozesse fördern oder riesige Zusatzbelastungen auslösen oder daß Arbeitsrichter stets mit dem Blick auf den Einzelfall Arbeitsmärkte funktionsunfähig werden lassen? Die Antwort der Ordoliberalen auf diese Frage hing wesentlich mit der für diese Schule typischen engen Zusammenarbeit zwischen Ökonomen und Juristen zusammen und führte zu drei Forderungen:

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu GROSSEKETTLER (1997a: 21 ff.) und MÜLLER-ARMACK (1998: 263 - 266).

- Das gesamte System des wirtschaftlich relevanten Rechts sollte bestimmten Prinzipien genügen, die für Juristen leicht einsehbar und überall anwendbar sind und die Funktionsfähigkeit und innere Konsistenz der Wirtschaftsordnung im Sinne von Anreizkompatibilität und Zeitkonsistenz sicherstellen. Diese 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“ (ZIMMERMANN, 1994: 146), im vorliegenden Fall dem Merkmal der Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung.
- Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten bestimmten Konformitätskriterien entsprechen, die eine den Prinzipien vergleichbare Rolle spielen und sie ergänzen.
- Das Bundeswirtschaftsministerium sollte als Ordnungsministerium über die Einhaltung der Prinzipien wachen und für die Konformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen sorgen. In ihm sollte also — unabhängig von den Fachministerien — auf demokratische Weise Widerspruch gegen inkonforme Maßnahmen organisiert werden. Bei der Organisation von Behörden sollte — wie vor allem bei der Bundesbank oder beim Bundeskartellamt — ebenfalls bewußt darauf geachtet werden, daß es nicht zu einem unkontrollierten Einfluß von Interessengruppen kommt.

Daß es Konsistenzforderungen aus der Einsicht in die *gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfunktionen des Rechts* und damit verbundene Vorschläge zur Komplexitätsreduktion gab, unterscheidet die Ordoliberalen — wie bereits dargelegt — sowohl von Altliberalen wie etwa V. HAYEK als auch von Sozialliberalen wie etwa SCHILLER. Die Prinzipien und Konformitäts- oder auch Legitimationskriterien können hier ebenso wie die Organisationsvorschläge für Behörden nicht im einzelnen diskutiert werden; dazu fehlt die Zeit, und außerdem hat die Debatte seinerzeit nur zu vorläufigen Ergebnissen geführt, die auf der Basis der heutigen Theorie verbesserbar erscheinen.<sup>9</sup> Wichtig ist jedoch, auf den Tatbestand hinzuweisen, daß Prinzipien und Konformitätskriterien zu einer erheblichen Komplexitätsreduktion führen sollten und das auch können, wenn sie den Juristen in ihrer Ausbildung vermittelt werden und in die Kommentarliteratur eingehen. Auf diese Art und Weise kann sichergestellt werden, daß der Kranz der wirtschaftlich relevanten Gesetze innere Konsistenz aufweist, obwohl ihn niemand in seiner Totalität übersehen kann.

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu GROSSEKETTLER (1997a: 103 ff.).

Eben wurde für einen Moment unterstellt, daß der Staat sich von kurzfristigen Wiederwahlüberlegungen und Manipulationen durch Interessengruppen freihalten und auf seine Garantenfunktion für die Wirtschaftsordnung konzentrieren kann. Diese Unterstellung ist natürlich heroisch. Sie ist von den Ordoliberalen aber auch nicht gemacht worden. Man muß sich folglich fragen, wie man den *Willen zur Wahrnehmung der Garantenfunktion* herbeiführen kann. Die ordolibérale Antwort besteht in einem Verweis auf ein Zwei-Schritte-Verfahren: (1) einer Herausarbeitung der positiven Effekte, die von einer konstitutionellen Verankerung der Wirtschaftsordnung ausgehen können, und (2) der Beantwortung der Frage, wie man den Politikern eine solche Verankerung abtrotzen kann.

Nehmen wir zunächst einmal an, die Bürger hätten eine Chance, Interessen an einer Verfassung im formellen Sinn durchzusetzen, welche den Wettbewerb im Feld der politischen Willensbildung so ordnet, daß der Staat zur Wahrnehmung seiner ordnungspolitischen Funktionen gezwungen wird. Dann kann das Problem eines „starken“ Staates, der sich auf seine ordnungspolitischen Funktionen konzentriert, mit Hilfe der Verankerung einer ordoliberalen Wirtschaftsordnung und damit auch der eben genannten Prinzipien und Konformitätskriterien in der formellen Wirtschaftsverfassung gelöst werden, d.h. also in den wirtschaftlich relevanten Bestimmungen des Grundgesetzes. Die Verfassung ist für den Wettbewerb im politisch-administrativen System ja etwas Ähnliches wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen für den Wettbewerb der Unternehmen: Sie prägt Spielregeln und zeigt Grenzen der Handlungsfreiheit auf, ist dabei aber der unmittelbaren und raschen Beeinflussung durch die Spieler entzogen.

Die Bedeutung der Wirtschaftsverfassung für die faktische Ordnungspolitik hat insbesondere BÖHM wieder und wieder betont. Die Frage einer formellen Absicherung im Grundgesetz wurde dabei erstaunlicherweise allerdings nur in mehr abstrakter Form aufgeworfen: Insbesondere EUCKEN (1990: 331 f.) hob hervor, daß die Staatsverfassung nicht nur der Sicherung der politischen Liberalität (Stichworte: Grundrechtskatalog und Gewaltenteilung) und der kulturellen Liberalität (Stichworte: Informations- und Meinungsfreiheit sowie Schutz für Religion, Wissenschaft und Medien) dienen müsse, sondern daß sie neben diesen politischen Zielen auch die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft zu sichern habe und daß das Problem einer sinnvollen Staatsverfassung in dieser Sicht völlig neu durchdacht werden

müsse. Der Wirtschaft eine Ordnung zu geben, die funktionsfähig und menschenwürdig ist, bezeichnete er als „Ordnungsaufgabe der Wirtschaftsverfassungspolitik“ (EUCKEN, 1942: 48). Die Verfassungsgestaltungsfrage war also eine Aufgabe, die von den Ordoliberalen als Zukunftsaufgabe gesehen wurde, für die es aber noch keine Lösungsvorschläge im einzelnen gab. Die heutige Verfassungsökonomik kann in den Ordoliberalen somit zumindest in bezug auf ihre *Fragestellungen* einen Vorläufer erblicken (VANBERG, 1997: 707 ff.).

Würde die Verfassung im formellen Sinn eine Verpflichtung enthalten, die wirtschaftlich relevanten Gesetze (die Wirtschaftsverfassung im materiellen Sinn) über die Anwendung von Prinzipien und Konformitätskriterien auf die Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsordnung zuzuschneiden, könnten oberste Gerichte wie das Bundesverfassungsgericht oder der Europäische Gerichtshof ordnungspolitische Entgleisungen verhindern, wie sie sich sonst in Realdemokratien aufgrund des Wiederwahlstrebens und des Einflusses von Verbänden und Bürokratien laufend ergeben.

Es fragt sich jedoch — und dies ist der zweite Schritt des Verfahrens zur Festlegung des Staates auf seine wirtschaftsordnungspolitische Garantenrolle —, wie Politiker zu einer Selbstbindung an eine solche Verfassung gebracht werden können, müßten die Politiker diese Verfassung doch beschließen und sich dabei gleichsam selbst entmachten. Auf diese Frage antworteten die Ordoliberalen mit einem Verweis auf sogenannte „ordnende Potenzen“: Meinungsbildner wie Wissenschaft, Kirchen, Rechtsprechung und Medien. Im einzelnen wurden drei verschiedene Implementationsstrategien ins Auge gefaßt und später zum Teil auch realisiert. Hierauf ist im Abschnitt 3.2 über die ordoliberalen Implementationsvorstellungen näher einzugehen.

Auf der Basis der vorstehenden Abgrenzungen sind wir nunmehr in der Lage, die Zwischendefinition der Sozialen Marktwirtschaft durch eine schärfer konturierte Operationaldefinition zu ersetzen:

Unter der *Sozialen Marktwirtschaft*, wie sie in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland von ordoliberal orientierten Wirtschaftswissenschaftlern und Politikern angestrebt wurde, versteht man eine Marktwirtschaft, die folgende Kriterien erfüllt:

- Sie ist „sozial“, weil sie im Gegensatz zu einer Freien Marktwirtschaft über Institutionen verfügt, die auf die Korrektur von Fehlentwicklungstendenzen und bereits manifest gewordenen Koordinationsmängeln zugeschnitten sind, insbesondere auf die Abwehr von
  - unsozial wirkenden Inflations- oder Konzentrationstendenzen,
  - die Infrastrukturentwicklung und damit auch Chancengleichheit behindernden Exklusionsproblemen und externen Effekten sowie
  - die Risikoabsicherung erschwerenden Fehlentscheidungstendenzen und Informationsasymmetrien im Bereich des heutigen Sozialversicherungswesens.
  
- Ihr Institutionenkostüm wird von einem Staat im vorstehenden Sinn gestaltet und laufend überprüft, der im Gegensatz zur Gesteuerten Marktwirtschaft effektiv auf ordnungs- und prozeßpolitische Prinzipien und Konformitätskriterien und damit auch das Subsidiaritätsprinzip festgelegt ist, weil es Institutionen gibt, welche
  - eine unkontrollierte Ausdehnung lobbygesteuerter Interventionen verhindern und
  - soziale Sprengkräfte eindämmen, die mit Tätigkeiten verbunden sind, die sich auf die Erzielung politischer Renten und eine Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat richten.

Dabei verlangt der zu den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft gehörende Grundsatz der Konstanz der Wirtschaftspolitik,

- daß Fehlentwicklungstendenzen, deren empirische Relevanz wie etwa bei der aktuellen Gefährdung der Alters- und Gesundheitssicherungssysteme bereits deutlich erkennbar ist, *frühzeitig* entgegengewirkt wird, damit Korrekturmaßnahmen ohne jene Nebenwirkungen vorgenommen werden können, die typischerweise mit abrupten Änderungen verbunden sind, und
- daß zur Vermeidung vorschneller Maßnahmen spekulative Mängelbehauptungen vorerst noch nicht zu politischen Reaktionen führen dürfen; diese sollen i.d.R. vielmehr erst dann erfolgen, wenn die Mängel manifest geworden sind.

Unsere heutige Wirtschaft entspricht diesem Ideal sicher nicht. Wodurch ist es aber dazu gekommen, daß eine in der Realität ja zunächst zu beobachtende Annäherung an das Ideal aufgegeben wurde? Dies ist nun zu untersuchen.

### 3. WAS HAT DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT IM ORDOLIBERALEN SINN DEN TODESSTOß VERSETZT: KONZEPTIONS- ODER IMPLEMENTATIONSFEHLER?

#### 3.1 Konzeptionelle Schwächen

Interpretiert man die Vorstellung eines „sozialen“ und „starken“ Staates im von mir vorgeschlagenen Sinn, so stößt man bei den Vertretern des Ordoliberalismus auf ein erstaunliches Ausmaß an Übereinstimmung darüber, was getan werden muß, damit eine Wirtschaft als „funktionsgerecht und menschenwürdig geordnet“ bezeichnet werden kann. Außerdem wird deutlich, daß vieles, was später im Rahmen der Ökonomischen Theorie der Politik und der Verfassungsökonomik herausgearbeitet worden ist, von den Ordoliberalen in einer — freilich vergleichsweise unpräzisen Sprache — vorweggenommen worden ist. Ich meine, daß es lediglich fünf deutliche Schwachpunkte gibt und daß nur der letzte von ihnen wirklich gravierender Natur ist.

(1) Die erste Schwachstelle ist mikroökonomischer Natur und besteht in der *Forderung nach vollständiger Konkurrenz*. Um hier einem häufig begangenen Fehler vorzubeugen, muß betont werden, daß das Wort „vollständige Konkurrenz“ im ordoliberalen Schrifttum nie im Sinne der sterilen Lehrbuchdefinition gebraucht worden ist, in dem es heute vielfach verwendet wird, und daß ein mehr dynamisch orientierter Sprachgebrauch in der 2. und 3. Generation der Ordoliberalen noch verstärkt worden ist (HEUB, 1998: 337 f.). Aber auch wenn man diesen Begriff in einer weniger auf logische Perfektion bedachten, dynamisch orientierten und durch Kriterien wie denen des JOSTEN-Entwurfs stärker konturierten Weise gebraucht, erscheint diese Forderung aus heutiger Sicht fragwürdig.<sup>10</sup> Angesichts der stark gefallenen Bedeutung von Transport- und Transaktionskosten pro Stück und der Offenheit der Grenzen bestehen sicherlich große Chancen, daß Märkte auch dann gleichsam lehrbuchmäßig funktionieren, wenn die Vollständigkeitskriterien im ordoliberalen Sinn nicht erfüllt sind. Man muß meiner Meinung nach deshalb nach Methoden suchen, die es gestatten, nicht von einem Kriterium wie „vollständige Konkur-

---

<sup>10</sup> Zum JOSTEN-Entwurf und der darin implizit enthaltenen Operationalisierung der Begriffe „Leistungswettbewerb“ und „vollständige Konkurrenz“ vgl. z.B. ALSMÖLLER (1982: 79-89).

renz“ auf Funktionsfähigkeit eines Marktes zu schließen, sondern diese Funktionsfähigkeit direkt zu messen. „Direkt messen“ heißt, daß man Methoden konstruieren muß, die es gestatten, die in neoklassischen Gleichgewichtsvorstellungen zum Ausdruck kommenden Forderungen nach der Funktionsfähigkeit von bestimmten Marktprozessen unmittelbar auf ihre Realisation zu überprüfen. Wie ich an anderer Stelle gezeigt habe, lassen sich aus der neoklassischen Theorie die Forderungen nach Markträumung, Renditenormalisierung, Übermachterosion, Produkt- und Verfahrensfortschritt ableiten und mit Hilfe eines inzwischen zumindest für das Verarbeitende Gewerbe operationalisierten Diagnosekonzepts auf ihre Funktionsfähigkeit überprüfen.<sup>11</sup> Die Forderung nach vollständiger Konkurrenz, die inzwischen viele Ökonomen unplausibel finden, ließe sich also ohne weiteres gegen ein Verfahren der direkten Funktionsfähigkeitsbeurteilung austauschen.

(2)Die zweite Schwachstelle hängt mit der Definition der Begriffe „ordnungskonform“ und „marktkonform“ zusammen. Im ordoliberalen Schrifttum werden diese Worte meist synonym und so gebraucht, daß sie gleichbedeutend sind mit „nicht gegen die Funktionsbedingungen des Markträumungsprozesses verstoßend“.<sup>12</sup> „Höhere Marktprozesse“ wie etwa der Renditenormalisierungsprozeß oder vor allem die Fortschrittsprozesse verschwinden gleichsam aus dem Blickfeld. So ist es zwar richtig, daß Steuern oder Subventionen Marktprozesse in dem Sinn „nicht stören“ und damit „konform“ sind, daß sie es prinzipiell zulassen, daß Nachfrage- und Angebotsmengen bei einem Gleichgewichtspreis ausgeglichen werden; liegen keine Sonderumstände wie z.B. externe Effekte vor, ist dies Gleichgewicht dann aber aus wohlfahrtsökonomischer Sicht verzerrt: Die Mengen und Kapazitäten sind „zu groß“ oder „zu klein“, und Fortschrittsprozesse werden möglicherweise in eine falsche Richtung gelenkt (z.B. in Richtung auf die Substitution eines via Besteuerung „zu teuer“ gewordenen Gutes oder Faktors). Auch diese Schwäche ließe sich jedoch relativ leicht beheben.<sup>13</sup>

(3)Die dritte Schwachstelle ist makroökonomischer Natur und wird durch die im Kreis der Ordoliberalen seinerzeit umstrittene Forderung nach Konjunkturstabilisierung gebildet. Unsere heutige Theorie gestattet es, in mikroökonomisch fundierter Weise unterschiedliche Arten von konjunkturellen Situationen zu unterscheiden und hierauf unterschiedliche Therapievorschläge aufzubauen. So bieten sich für klassische Unterbeschäftigungssitua-

<sup>11</sup> Nähere Hinweise findet man z.B. in GROSSEKETTLER (1997a: 123 ff.).

<sup>12</sup> Vgl. etwa die Beispiele bei MÜLLER-ARMACK, 1956: 391.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu die Ausführung bei GROSSEKETTLER, 1997a: 125 ff.

tionen angebotstheoretische Therapieansätze an, für keynesianische dagegen das Konzept einer potentialorientierten Politik der Nachfragesteuerung. Auch diese Vorschläge lassen sich aber ohne weiteres mit den Kernbestandteilen der ordoliberalen Konzeption vereinbaren.

(4) Wenn man der Meinung ist, daß eine Marktwirtschaft im ordoliberalen Sinne unsozial werden kann, wenn man nicht für die Korrektur von Koordinationsmängeln sorgt, muß man eigentlich auch verlangen, daß in die Institutionenstruktur eines Staates systematisch Such- und Meldeverfahren eingebaut werden, die Koordinationsmängel aufdecken und Reaktionen zu ihrer Heilung evozieren. Dieser Forderung ist bisher jedoch weder im ökonomischen Schrifttum noch in der Praxis der Wirtschaftspolitik hinreichend Rechnung getragen worden. Gewiß, es gibt Parteien und Verbände, die als Informationsträger operieren. Und es ist auch untersucht worden, wie diese im politisch-administrativen Feld agieren. Dabei ist klar geworden, daß die optimistische Pluralismustheorie, nach welcher der Konkurrenzkampf der Verbände zu einem Interessenausgleich führt, als falsifiziert verworfen werden muß. Wenn dem aber so ist, brauchen wir in einem Staat zusätzliche Einrichtungen, die uns auf Mängel aufmerksam machen und Mechanismen wirksam werden lassen, die selbst dann auf eine Mängelheilung drängen, wenn die Verbandslobby dies nicht tut. Vorschläge für solche Einrichtungen fehlen bisher. Diese Schwachstelle ließe sich durch die Einbeziehung von Diagnoseverfahren wie dem oben unter (1) geschilderten ebenfalls relativ gleich beheben und darf darüber hinaus nicht allein der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im ordoliberalen Sinn angelastet werden; sie ist vielmehr Ausdruck der Tatsache, daß dieses Problem von der ökonomischen Theorie bisher generell vernachlässigt wurde.

(5) Die letzte Schwachstelle liegt auf der Grenze zwischen einer konzeptionellen Forderung und der Forderung nach einer überzeugenden Implementationsstrategie, ist jedoch auf alle Fälle gravierender Natur. Sowohl konzeptionell wie auch im Rahmen der Umsetzungsversuche in der Frühphase der Sozialen Marktwirtschaft hätte diese Wirtschaftsordnung operational definiert und dabei dann auch dargelegt werden müssen, wie sie verfassungsmäßig abgesichert werden kann. Wirtschaftspolitik betreiben heißt in der Sicht der Neuen Institutionenökonomik, die Transaktionskostenstruktur einer Volkswirtschaft so zu gestalten, daß erwünschte Prozesse mit niedrigen und unerwünschte Prozesse mit hohen Transaktionskosten verbunden sind. Es muß also z.B. schwer sein, ein

Kartell zu schmieden; dagegen muß es leicht sein, das Steuersystem in ordnungskonformer Weise an neue Herausforderungen anzupassen.<sup>14</sup> In diesem Sinn muß erforscht werden, zu welchen wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen das politisch-administrative System neigt, und die Wirtschaftsverfassung muß dann so gestaltet werden, daß bereits in die Verfassung im formellen Sinn — also in das Grundgesetz — bewußt Widerstände gegen das Abgleiten in Fehlentscheidungsmöglichkeiten eingebaut werden. Entsprechend der am Ende des vorigen Abschnitts erläuterten Operationaldefinition der „Sozialen Marktwirtschaft“ hätten hierbei sowohl Sicherungen gegen die Persistenz von Koordinationsmängeln angestrebt werden müssen, wie sie für eine (unsoziale) Freie Marktwirtschaft typisch sind, als auch Sicherungen gegen Übermaßeingriffe, wie sie aller Erfahrung nach (wohlfahrtsstaatliche) Gesteuerte Marktwirtschaften charakterisieren. Es hätten also z.B. Sicherungen gegen das Hinausschieben von Lösungen für Probleme wie das der Stabilisierung der Rentenversicherung geben müssen, Probleme, bei denen es leicht zu Koordinationsmängeln kommt, weil Politiker Fragen mit der Struktur „Kosten heute, Nutzen später“ aus wahltaktischen Gründen gerne immer wieder auf die nächste Wahlperiode (und damit letztlich bis zum Eintritt von ernsthaften Krisen) verschieben. Es hätte aber z.B. auch stärkere Sicherungen gegen nur angeblich soziale (wegen der Konsumorientierung aber falsche) Formen der Staatsverschuldung geben müssen, und das Arbeitsrecht — um bei einem bereits angeführten Beispiel zu bleiben — hätte nicht in dem Ausmaß Richterrecht werden dürfen, wie es das faktisch ist.

Die ökonomische und rechtliche Durchdringung des Problems der verfassungsrechtlichen Absicherung der Sozialen Marktwirtschaft ist schwierig und damit wissenschaftlich an sich reizvoll. Trotzdem und obwohl die verfassungsmäßige Verankerung der Wirtschaftsordnung politisch „zu den Grundkontroversen der neuen Republik (gehörte)“ (NÖRR, 1998b: 367), sind konkrete Vorschläge zur verfassungsmäßigen Verankerung von ordoliberalen Seite aber praktisch nicht ausgearbeitet worden.

Auf die Frage, wie eine solche Verankerung hätte vorgenommen werden können, darf man natürlich nicht (nur) antworten, daß die Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung wie ein (weitgehend undefiniertes) Staatsziel in das Grundgesetz hätte aufgenom-

---

<sup>14</sup> Zur Instrumentalisierung von Transaktionskosten im Rahmen einer Wirtschaftspolitik, die auf Koordinations-effizienz zielt, vgl. ERLEI (1998) und GROSSEKETTLER (1997b). Zu allgemeinen Überblicken über die Neue Institutionenökonomik vgl. die von GROSSEKETTLER (1997a: 94) angegebenen Literaturhinweise.

men werden müssen. Stattdessen hätten entsprechend der inhaltlichen Kennzeichnung dieser Wirtschaftsordnung Prinzipien postuliert werden müssen, die den Staat zur Bekämpfung von Koordinationsmängeln verpflichten, ihn in seiner Interventions- und Wirtschaftstätigkeit gleichzeitig aber explizit auf das Einhalten der Grenzen festlegen, die vom Übermaßverbot gezogen werden. Die Bekämpfung von Koordinationsmängeln hätte aus einer zweckmäßigen ökonomisch-funktionellen Interpretation des Sozialstaatsprinzips abgeleitet werden können; für das Einhalten des Übermaßverbots in wirtschaftlichen Dingen hat der Verfasser an anderer Stelle eine Methodik entwickelt.<sup>15</sup> Ansätze zu einer Vorgehensweise in dieser Richtung finden sich im EG-Vertrag: Dort wird in Art. 36 zwar zugestanden, daß die Mitgliedstaaten aus übergeordneten Gründen wie etwa dem des Gesundheitsschutzes Maßnahmen ergreifen dürfen, die gleiche Wirkungen wie (ansonsten streng untersagte) mengenmäßige Beschränkungen entfalten; es wird aber — jedenfalls in der Interpretation, die der EuGH dem Artikel zwischenzeitlich verliehen hat — gleichzeitig verlangt, daß das strikte Übermaßverbot eingehalten wird, welches auch strenges Verhältnismäßigkeitsprinzip genannt wird und verlangt, daß eine Maßnahme nicht nur zur Erreichung eines legalen Ziels geeignet sein, sondern auch den geringstmöglichen Eingriff (hier in den freien Handelsverkehr) darstellen und eine sinnvolle Zweck-Mittel-Relation oder — ökonomisch ausgedrückt — eine vernünftige Kosten-Nutzen-Relation aufweisen muß.<sup>16</sup>

Weitere Möglichkeiten zur Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft hätten sich im Anschluß an die EUCKENSchen Prinzipien z.B. in der Finanzverfassung finden lassen: Dort hätte man etwa das Konnexitätsprinzip des Artikels 104a GG verursachungsgerecht interpretieren und damit ein Prinzip der politischen Haftung etablieren können, und darüber hinaus hätte man dieses Haftungsprinzip auch bei der Gestaltung der föderalistischen Ordnung berücksichtigen und damit der Kompetenzvermischung einen Riegel vorschieben können, wie sie für den deutschen „kooperativen“ Föderalismus (im Gegensatz zum „richtigen“ Konkurrenzföderalismus anderer Staaten) typisch ist. Außerdem wäre es möglich gewesen, Klagerechte gegen eine ökonomisch nicht zu rechtfertigende öffentliche Wirtschaftstätigkeit einzuführen und die Befolgung des Subsidiaritätsprinzips auch

<sup>15</sup> Vgl. GROSSEKETTLER (1997a: 132 f.).

<sup>16</sup> SCHWEITZER/HUMMER, (1996: Rz. 1130/1131); MOENCH (1982: 2691/2692). Der Verfasser dankt Herrn Kollegen MESTMÄCKER für den Hinweis auf einschlägige Gestaltungen im EG-Recht und Frau Assessorin SCHMIDT für die Nachweise im Detail.

bei der vertikalen Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften zu verlangen und über Klagerechte abzusichern.

Mit diesen Hinweisen auf ungenutzte verfassungspolitische Möglichkeiten kann die Liste konzeptioneller Schwächen der (ordoliberalen) Theorie der Sozialen Marktwirtschaft beendet werden. Nun muß gefragt werden, wie diese Konzeption nach ordoliberaler Ansicht implementiert werden sollte und welche Fehler dabei eventuell begangen worden sind.

### 3.2 Ordoliberele Implementationsvorstellungen

Wer eine Rahmenordnung auf demokratische Weise so ändern will, daß eine neue Wirtschaftsordnung rechtlich verankert wird — und das war ja die Aufgabe, vor der man in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft stand —, muß den Bürgern verdeutlichen, daß die Vorschläge — verfassungsökonomisch gesprochen — ihren „konstitutionellen Interessen“ entsprechen und damit Spielregeln darstellen, die auf lange Sicht für *alle* vorteilhaft und damit im Prinzip einstimmig annehmbar sind (VANBERG, 1997: 707 ff.).

Damit eine dieser Zielsetzung entsprechende Wirtschaftsverfassung im weiten (materiellen) Sinn geschaffen werden kann, müssen — darauf wurde bereits hingewiesen — 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 wie gesagt 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 dysfunktionell erweisen, ist eine ökonomisch-fachliche Aufgabe höchster Komplexität. Diese versuchten die Ordoliberalen — wie dargelegt — dadurch zu lösen, daß sie über den Entwurf von Prinzipien und Interpretationsregeln zu einer Komplexitätsreduktion beitrugen und damit den Grundstein für eine *ökonomische Gesetzgebungslehre* legten.

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 gegebenenfalls auch Partikularinteressen als solche zu enthüllen und damit ein Gegengewicht gegen die einschlägige Lobby zu bilden. 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 der katholischen Kirche zur Sozialen Marktwirtschaft.<sup>17</sup> Nach Einschätzung fachkundiger Zeitzeugen 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.<sup>18</sup> Die Tatsache, daß sich das Bundeswirtschaftsministerium als ein Staatsorgan verstand und — bisher jedenfalls — wohl noch immer versteht, welches für eine marktwirtschaftliche Politik auf wissenschaftlicher Basis einzutreten und zu werben hat, ist ebenfalls diesem Ansatz zu verdanken (SCHLECHT, 1997: 99 - 117). Favorisiert wurde dieser Implementationsweg besonders von EUCKEN.

Der zweite Weg bestand in einer publizistischen Unterstützung des Strebens nach einer zweckmäßigen Wirtschaftsverfassung. Diese Unterstützung wurde vor allem von zwei Erfahrungen nahegelegt: Die erste war die (bis heute gültige) 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 Lebens-

---

<sup>17</sup> Vgl. SCHÜLLER (1997: 727 - 755); SPIEKER (1997: 757 - 777) und DÜRR (1997: 779 - 785).

<sup>18</sup> Vgl. hierzu MÖLLER (1989) und SCHILLER (1989).

schicksal abhängt“<sup>19</sup>, die zweite wurde von der Beobachtung der Wirkungen gebildet, die sich mit einer Einflußnahme über die Medien erzielen lassen und die erstmals im Rahmen der Propagandapolitik des „Dritten Reiches“ sichtbar wurden. Hierbei geht es vor allem auch darum, insbesondere der jungen Generation klarzumachen, was ihre eigenen *wohlverstandenen* Interessen sind (HEUß, 1998: 345). Der Ruf nach einschlägigen Aufklärungsbe-mühungen wurde vor allem von WELTER vertreten, der — einst Assistentenkollege von EUCKEN — z.B. die von ihm gegründete *Frankfurter Allgemeine Zeitung* während seiner Ägide bewußt auf die Förderung ordoliberaler Ideen festlegte. Auch die AKTIONSGE-MEINSCHAFT SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT hat sich dieser Aufklärungsstrategie verschrie-ben, und im heutigen Deutschland wird diese Strategie — verbunden mit manchmal etwas altliberal klingenden Hoffnungen in bezug auf den internationalen Standortwettbewerb — vor allem von den Repräsentanten des Forschungsprogramms „Weiterentwicklung und Per-spektiven der Sozialen Marktwirtschaft“ vertreten (SOLTWEDEL: 1997).

Eine dritte Strategie ergibt sich aus dem Wirken BÖHMS und ist bisher viel zu wenig beach-tet worden: BÖHM warb dafür, das ordnungspolitische Denken in der juristischen Ausbil-dung 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 Wirkmächtigkeit dieser Strategie vor Augen zu halten. In manchen Bereichen ist es auch zu Entwicklungen im Sinne dieser Strategie gekommen, etwa bei der Bundes-bank, dem Bundeskartellamt oder den Rechnungshöfen, die mit Hilfe juristischen Organisa-tionswissens bewußt als unabhängige Institutionen konstruiert wurden (MÖSCHEL, 1997: 241 - 251). Und manche Juristen — etwa COING — haben sich auch explizit zu solch einer Aufgabenstellung bekannt (SCHEFOLD, 1998: 60f.). Dabei ist natürlich zu beachten, daß eine bewußt als unabhängig organisierte Institution demokratischen Grundsätzen genügen muß. Dies bedeutet, daß ihre Zielsetzungen und ihr Instrumentenarsenal vom Parlament so klar vorgegeben werden müssen, daß das Management solch einer Einrichtung keine Wert-urteile mehr zu fällen braucht, wie sie in den Verantwortungsbereich von Politikern gehö-ren. Unabhängige Behörden darf es somit nur in Bereichen geben, in denen sich feste Prio-

---

<sup>19</sup> RÖPKE (1997:37). Diese Kritik wurde seit den zwanziger Jahren (und wird ja auch heute noch) von vielen liberalen Ökonomen geteilt und hat z.B. mit zur Gründung der auf „Aufklärung“ im KANTSchen Sinn gerich-

ritäten vorgeben lassen, nicht dagegen in Bereichen, in denen solche Prioritäten immer wieder neu politisch bestimmt werden müssen.<sup>20</sup>

Die vorstehende Schilderung der ins Auge gefaßten Implementationsstrategien zeigt, daß der mit dieser Aufgabe betraute „starke“ Staat der Ordoliberalen kein elitärer und autoritärer Staat sein sollte, wie das in weiten Teilen der Literatur insinuiert wird, sondern ein mit Mitteln des Rechts gegen Fehlentwicklungen und Erpressungen von Teilgruppen gewappneter Staat (VANBERG, 1997: 717); und diese verfassungsmäßig bedingte Stärke sollte auch nicht gleichsam wie Manna vom Himmel fallen, sondern den Politikern von wissenschaftlich tätigen Nationalökonomern, einflußreichen gesellschaftlichen Gruppen, ökonomisch gebildeten Juristen und einer aufgeklärten Bevölkerung abgetrotzt werden. Im folgenden ist nun zu untersuchen, inwieweit dieser strategische Plan umgesetzt wurde und in welchem Umfang er sich als erfolgreich erwiesen hat.

### *3.3 Implementationsfehler und Schlußfolgerungen*

Gerade in einem Jahr, in dem man den 50. Jahrestag von Währungsreform und Leitsatzgesetz und damit den Start der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland feiert, braucht nicht betont zu werden, daß ein Großteil der ordnungspolitischen Vorschläge der Ordoliberalen zur Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung im materiellen Sinn tatsächlich umgesetzt wurde. Unter Ökonomen besteht auch weitgehende Einigkeit darüber, daß dies vor allem LUDWIG ERHARD zu verdanken ist, der sich selbst ja als Ordoliberaler verstand. Gewiß: Man kann bemängeln, daß das Kartellgesetz nicht so konsequent war, wie es sich die Ordoliberalen gewünscht hatten, und daß es erst nach einem gut siebenjährigen Kampf verabschiedet werden konnte; man kann auch kritisieren, daß die Ordoliberalen bei der Rentenreform von 1957 nicht entschieden genug für Sicherungen gegen jene Fehlentwicklungen gekämpft haben, die sich später einstellen sollten; und man kann schließlich auch monieren, daß das Bundesbankgesetz, das heute als voll mit der ordoliberalen Konzeption kompatibel erscheint, historisch-genetisch sehr stark von amerikanischen Vorstellungen beeinflusst worden ist. Außerdem hat man sich darüber gestritten, ob das „Wirtschaftswunder“ der 50er

---

teten Zeitschrift „Der deutsche Volkswirt“ durch GUSTAV STOLPER geführt (RIETER, 1998: 121 - 123).

<sup>20</sup> Ähnlich - aber speziell auf die Unabhängigkeit der Bundesbank zugeschnitten - TIETMEYER (1998: 3).

Jahre eine Frucht richtiger ordnungspolitischer Weichenstellungen war oder ob es lediglich die Begleiterscheinung einer Rekonstruktionsphase darstellte, die einem Wiedereinschwenken auf den langfristigen Wachstumspfad der deutschen Volkswirtschaft entsprach.<sup>21</sup> Die meisten Ökonomen dürften in diesem ABELSHAUSER-KLUMP-Streit heute der Meinung zuneigen, daß durch die ordnungspolitischen Grundentscheidungen erst einmal die informations- und anreizmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden mußten, die erforderlich waren, um ein im Prinzip vorhandenes Wachstumspotential auch tatsächlich nutzen zu können.

Diese Fragen sollen hier nicht mehr diskutiert werden. Inwieweit wurden die vorstehend skizzierten Implementationsstrategien aber tatsächlich umgesetzt? Die Antwort auf diese Frage weist auf wichtige Defizite hin:

- Es ist zunächst nicht gelungen, die Kirchen von der Konzeption der (ordoliberal interpretierten) Sozialen Marktwirtschaft zu überzeugen.
- Außerdem ist die Verpflichtung zur Errichtung und Bewahrung einer ordoliberalen Wirtschaftsverfassung im materiellen Sinn nicht im Grundgesetz verankert worden. Hieraus hat sich eine 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 einerseits ergeben und dem Leitsatzgesetz sowie dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen andererseits (NÖRR, 1998a: 241 ff.). Letztere stellen marktwirtschaftliche Grundpfeiler unserer Wirtschaftsordnung dar und werden von Privatrechtlern auch als solche angesehen. Das Fehlen einer grundgesetzlichen Absicherung hat aber 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.
- Auch eine einschlägige Ausbildung der Rechtswissenschaftler und explizite Kompetenzen für das Wirtschaftsministerium als Ordnungsministerium konnten nicht rechtlich veran-

---

<sup>21</sup> Vgl. ABELSHAUSER (1983); DÜRR (1996: 383 - 395); KLUMP (1996: 397 - 414); LINDLAR (1997)

kert werden: „Unter Juristen hat das ordoliberalen Konzept der Wirtschaftsverfassung mehr Gegner als Freunde.“ (NÖRR, 1998b: 369).<sup>22</sup>

- Die Unterstützung durch die ökonomische Wissenschaft und durch die Fachpresse war zunächst gegeben, verlor im Zeitablauf aber zunehmend an Durchschlagskraft. In der Wissenschaft lag dies hauptsächlich daran, daß man das Interesse an „Sonntagspredigten zur Sozialen Marktwirtschaft“ verlor und sich stattdessen lieber Fragen zuwandte, wie sie in der internationalen wissenschaftlichen Gemeinschaft erörtert wurden. Das waren z.B. Fragen der makroökonomischen Stabilisierung und der Anwendung keynesianischen Gedankenguts. Auch in der Fachpresse verlor die Ordnungspolitik an Stellenwert, weil die Hauptentscheidungen gefällt waren und weil die jüngeren unter den Wirtschaftsjournalisten an den Universitäten nicht mehr so stark mit ordnungspolitischen Auseinandersetzungen konfrontiert wurden. Hinzu kam, daß die wirtschaftlichen Erfolge zu bezeugen schienen, daß alle wesentlichen Erfordernisse für ein erfolgreiches Wirtschaftssystem nunmehr durchgesetzt waren.

Bedenkt man all dies, wird man sagen müssen, daß wichtige Teile der ordoliberalen Implementationsstrategie nicht umgesetzt wurden. Gleichwohl kann man konstatieren, daß die praktische Wirtschaftspolitik in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft und etwa bis zur Mitte der 60er Jahre eindeutig ordoliberal geprägt war (PÄTZOLD, 1998: 80 f.). Was also hat ordoliberalen Ideen in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft zur Durchsetzungskraft verholfen, und was konnte angesichts der fehlenden Sicherungen andererseits ab Mitte der 60er Jahre dazu führen, daß die Wirtschaftspolitik mehr und mehr korporatistisch und wohlfahrtstaatlich geprägt wurde?

Eine wesentliche Antwort auf diese Frage dürfte in dem Umstand zu suchen sein, daß das Verbandssystem in der Frühphase der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft sehr stark geschwächt war: Die Gewerkschaften waren im „Dritten Reich“ zerschlagen worden, und die Unternehmerverbände waren durch die Zusammenarbeit mit den Nationalsozialisten diskreditiert. Außerdem legten die Alliierten Wert darauf, daß Deutschland die Fähigkeit,

---

<sup>22</sup> In den Juristenausbildungsgesetzen war eine ökonomische Grundausbildung zeitweilig vorgesehen. Trotz eines geradezu aufopferungsvollen Kampfes WILLGERODTS für ihre Beibehaltung ist sie in den meisten Bundesländern jedoch gestrichen worden (persönliche Mitteilung WILLGERODTS); diejenigen Juristen, die an einer

mit Hilfe einer organisierten Verbandswirtschaft schnell von einer Friedens- auf eine Kriegswirtschaft umzuschalten, nicht wiedergewinnt. Sie zerschlugen deshalb korporatistische Verflechtungen — übrigens nicht nur in Deutschland, sondern auch in Japan (O.V., 1998: 114 f.). Nur so ist es vermutlich zu erklären, daß es den Verbänden — und zwar sowohl den Arbeitnehmer- wie auch den Unternehmerverbänden — zunächst nicht gelungen ist, korporatistisches Ideengut aus der Weimarer Zeit wiederzubeleben oder jedenfalls in praktische Politik umzusetzen, obwohl das — ordnungspolitisch weitgehend abstinente — Grundgesetz dies nicht ausschloß und Staatsrechtler einschlägigen Interpretationen sogar zuneigten. Die eben geschilderte Kräftekonstellation änderte sich jedoch mit dem schwindenden Einfluß der Alliierten auf die deutsche Wirtschaftspolitik, eines Einflusses, der aus alliierter Sicht durchaus egoistisch war, letztlich aber für Dezentralisierung und Wettbewerb in Deutschland gesorgt hat und dadurch wohltätig wirkte. Hinzu kam das Wiedererstarren des deutschen Verbandesystems. Nun hätte sich eine verfassungsmäßige Absicherung der Sozialen Marktwirtschaft bewähren müssen, aber diese gab es ja nicht, und das erweist sich rückblickend als ein schwerwiegender Geburtsfehler. Hinzu kam wie gesagt, daß auch die ordnungspolitische Ausbildung der Juristen nicht realisiert wurde und daß das Wirtschaftsministerium keine offiziellen ordnungspolitischen Befugnisse erhielt und ab den 70er Jahren auch nicht mehr durch so charismatische Minister wie ERHARD und SCHILLER geprägt wurde. Vor diesem Hintergrund entwickelten die Staatsrechtler in Deutschland eine eigene Interpretationslogik des Grundgesetzes, in der die Funktionsfähigkeit einer ordoliberal geprägten Marktwirtschaft nahezu keine Rolle spielt und das Wort „sozial“ stattdessen eine eindeutig wohlfahrtsstaatliche Prägung angenommen hat. „Soziale Marktwirtschaft“ wurde in den Augen des typischen Staatsrechtlers praktisch zu einem Synonym für eine Form der Marktwirtschaft, die in Deutschland zulässig ist, weil sie dem Grundgesetz und insbesondere der Sozialstaatsklausel des Artikel 20 genügt, die im Sinne einer wohlfahrtsstaatlichen Fürsorgepflicht interpretiert wird.

Ich habe am Anfang meines Vortrags darauf hingewiesen, daß die Tatsache, daß der Einfluß des Leitbildes der (ordoliberal interpretierten) Sozialen Marktwirtschaft offensichtlich mehr und mehr entschwunden ist, auf konzeptionelle Schwächen oder auf Implementationsdefekten beruhen könnte. Konzeptionelle Schwächen wären Ausdruck mangelnder logischer

---

solchen Ausbildung interessiert waren, dachten zum Teil vorrangig sowieso nur an für Anwälte verwertbare betriebswirtschaftliche Kenntnisse.

Konsistenz oder ließen sich darauf zurückführen, daß sich mehr oder weniger zentrale Hypothesen empirisch nicht bewährt haben; dies wäre für eine wirtschaftspolitische Konzeption aus wissenschaftlicher Sicht fatal. Bloße Implementationsfehler wären demgegenüber jedenfalls dann als weniger wichtig einzustufen, wenn sich Chancen zeigten, einem im Kern bewährten Leitbild durch den Einsatz legitimer politischer Mittel zu neuer Kraft zu verhelfen.

Hält man sich die Listen der konzeptionellen und Implementationsfehler noch einmal vor Augen, die ich herausgearbeitet habe, wird meiner Meinung nach deutlich, daß es keine Fehler gibt, die den harten Kern der ordoliberalen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft betreffen. Als Kardinalfehler hat sich stattdessen ein Umstand herausgestellt, der an der Grenze zwischen einer konzeptionellen Schwäche und Implementationsfehlern liegt: das Fehlen einer Verankerung des Kerns der Sozialen Marktwirtschaft in der Verfassung im formellen Sinn. Dies hat - institutionenökonomisch gesprochen - zu einer falschen Transaktionskostenstruktur geführt und das Abgleiten in einen korporatistischen Wohlfahrtsstaat nicht nur ermöglicht, sondern im Verein mit dem Fehlen einer einschlägigen Juristenausbildung auch dadurch beschleunigt, daß funktionsorientiertes marktwirtschaftliches Denken im juristischen und speziell verfassungsrechtlichen Schrifttum kaum noch eine Rolle spielt, daß eine wichtige Teilkraft unter den denkbaren „ordnenden Potenzen“ also ungenutzt bleibt, ja zum Teil sogar kontraproduktiv wirkt.

Man könnte diesem Vorwurf entgegenhalten, daß es in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft angesichts der damals vorherrschenden Ansichten einfach nicht möglich war, in der politischen Praxis mehr zu erreichen als tatsächlich realisiert worden ist. Das ist sicher richtig. Aber mußte es denn dabei bleiben? Ich kenne z.B. bis heute keinen ausgearbeiteten Entwurf für eine Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft im Grundgesetz. EUCKEN hat zwar darauf hingewiesen, daß moderne Staatsverfassungen auch einen Abschnitt über die Wirtschaftsverfassung enthalten müßten, und die Vertreter der Verfassungsökonomik - und hier vor allem BUCHANAN - haben grundsätzliche Vorüberlegungen mehr philosophischer Art zu dieser Aufgabe angestellt; wirklich konkret angepackt worden ist sie — aus welchen Gründen auch immer — jedoch bis heute noch nicht. Das aber wäre die Voraussetzung dafür gewesen, bei passender Gelegenheit auch in der praktischen Politik aktiv zu werden. Und solche Gelegenheiten hat es meiner Meinung nach gegeben: Als die SPD ihr Godes-

berger Programm aufstellte, hätten — so denke ich — Chancen für eine marktwirtschaftliche Ergänzung des Grundgesetzes durch eine wirkliche Wirtschaftsverfassung bestanden und in der Frühzeit der Wiedervereinigung vielleicht auch. Selbst BÖHM, von dem man es am ehesten hätte erwarten können, hat sich in den fünfziger Jahren nicht in diese Richtung engagiert. Der Staatsvertrag zur, Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion hat später in Kapitel III (Art. 11) die Soziale Marktwirtschaft zwar als gemeinsame Wirtschaftsordnung festgeschrieben, und das „gemeinsame Protokoll über Leitsätze“ hat schon vom Namen her bewußt an das Leitsätzegesetz angeknüpft; hierfür muß man dankbar sein, aber eine wirkliche verfassungsmäßige Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft, wie sie aus institutionenökonomischer Sicht erforderlich gewesen wäre, stellt das nicht dar. Hier bleibt also nicht nur in der praktischen Politik noch viel zu tun, sondern auch in den Staats- und damit Rechts- und Wirtschaftswissenschaften. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des EU-Rechts müßte sich das Bemühen um eine verfassungsmäßige Verankerung heute allerdings verstärkt auf diesen Rechtskreis richten; das macht die Aufgabe trotz der hoffnungsvoll stimmenden Artikel-36-Interpretation des EuGH sicher nicht leichter.

## Literatur

- ABELSHAUER, W. (1983): Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945 - 1980, Frankfurt/M. 1983.
- ACHAM, K./K.W. NÖRR/B. SCHEFOLD (Hg., 1998): Erkenntnisgewinne, Erkenntnisverluste. Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften zwischen den 20er und 50er Jahren, Stuttgart.
- ALSMÖLLER, H. (1982): Wettbewerbspolitische Ziele und koordinationstheoretische Hypothesen im Wandel der Zeit, Tübingen.
- BÖHM, F. (1996): Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung, in: J. Schneider/W. Harbrecht (1996: 303 - 326, Erstveröffentlichung 1946).
- DÜRR, E. (1996): Die Soziale Marktwirtschaft. Ausgangssituation, Programm, Realisierung, in: J. Schneider/W. Harbrecht (1996: 383 - 395, Erstveröffentlichung 1988).
- DÜRR, E. (1997): Die Enzyklika „centesimus annus“ und die Soziale Marktwirtschaft, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 779 - 785.
- ERHARD, L. (1962): Strategie und Taktik in der Wirtschaftspolitik, in: derselbe, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf u.a.O., S. 526 - 529 (Erstveröffentlichung 1960).
- ERLEI, M. (1998): Institutionen, Märkte und Marktphasen. Allgemeine Transaktionskostentheorie unter spezieller Berücksichtigung der Entwicklungsphasen von Märkten, Tübingen.
- EUCKEN, W. (1942): Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: G. Schmölders (Hg.), Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin, S. 29 - 49.
- EUCKEN, W. (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hg. von E. Eucken und K.P. Hensel, 6., durchges. Aufl. mit einem Vorwort zur Neuausgabe 1990 von E.-J. Mestmäcker, Tübingen (Erstveröffentlichung 1952).
- EUCKEN, W. (1996): Deutschland vor und nach der Währungsreform, in: J. Schneider/W. Harbrecht (1996: 327 - 360, Erstveröffentlichung 1951).
- GROSSEKETTLER, H. (1997a): Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft, Münster/Hamburg.
- GROSSEKETTLER, H. (1997b): Flexibilisierung von Genehmigungsverfahren, Transaktionskosten und Koordinationseffizienz in dynamischer Sicht, Beitrag Nr. 252 der Volkswirtschaftlichen Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität, Münster (Institut für Finanzwissenschaft).

- HAMPE, P. (Hg., 1989): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Rückblicke und Ausblicke, München.
- HASELBACH, D. (1985): „Franz Oppenheimer“. Soziologie, Geschichtsphilosophie und Politik des „Liberalen Sozialismus“, Opladen.
- HEUB, E. (1998): Kontinuität und Diskontinuität in der Nationalökonomie nach dem 2. Weltkrieg: Ordoliberalismus versus Keynesianismus, in: K. Acham et al. (1998: 331 - 349).
- KLUMP, R. (1996): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1949 - 1990), in: J. Schneider/W. Harbrecht (1996: 397 - 414).
- KOSLOWSKI, P. (Hg., 1998): The Social Market Economy. Theory and Ethics of the Economic Order, Berlin/Heidelberg.
- LINDLAR, L. (1997): Das mißverstandene Wirtschaftswunder. Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität, Tübingen.
- MÖLLER, H. (1989): Die Währungsreform von 1948 und die Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Verhältnisse, in: P. Hampe (1989: 55 - 77).
- MÖSCHEL, W. (1997): Die Unabhängigkeit des Bundeskartellamtes, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 241 - 251.
- MOENCH, C. (1982): „Der Schutz des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt“, in: Neue Juristische Wochenschrift 1982, S. 2689.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1956): Artikel „Soziale Marktwirtschaft“, in: E. von Beckerath et al. (Hg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u.a.O., S. 390 - 392.
- MÜLLER-ARMACK, A. (1974): Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: derselbe, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern/Stuttgart, S. 119 - 128 (Erstveröffentlichung 1959).
- MÜLLER-ARMACK, A. (1996): Wirtschaftspolitik als Beruf (1918-1969), in J. Schneider/W. Harbrecht (1996: 283 - 301; Erstveröffentlichung 1969).
- MÜLLER-ARMACK, A. (1998): The Principles of the Social Market Economy, in: P. Koslowski (1998: 255 - 274, Erstveröffentlichung 1965).
- NEUBERGER, E./E.J. DUFFY (1976): Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach, Boston u.a.O.
- NÖRR, K.W. (1998a): A Symbiosis with Reserve: Social Market Economy and Legal Order in Germany, in: P. Koslowski (1998: 220 - 247).

- NÖRR, K.W. (1998b): Im Wechselbad der Interpretationen: Der Begriff der Wirtschaftsverfassung im ersten Jahrzehnt der Bonner Republik, in: K. Acham et al. (1998: 356 - 379).
- O.V. (1998): Der zweite Schock, in: Der Spiegel, Nr. 26 v. 22.06.1998, S. 104 - 124.
- PÄTZOLD, J. (1998): Stabilisierungspolitik, 6. Aufl., Bern u.a.O.
- RIETER, H. (1998): Der deutsche Volkswirt 1926 - 1933. Eine Fallstudie zur publizistischen Umsetzung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, in: E. W. Streissler (Hg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVII, Berlin, S. 95 - 153.
- RÖPKE, W. (1997): Kernfragen der Wirtschaftsordnung, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 27 - 84 (verfaßt 1953).
- SCHEFOLD, B. (1998): Der Nachklang der historischen Schule in Deutschland zwischen dem Ende des zweiten Weltkriegs und dem Anfang der sechziger Jahre, in: K. Acham et al. (1998: 31 - 70).
- SCHILLER, K. (1965): Artikel „Wirtschaftspolitik“, in: E.v. Beckerath et al. (Hg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart u.a.O., S. 210 - 231.
- SCHILLER, K.(1989): Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Währungsreform in: P. HAMPE (1989: 78 - 85).
- SCHLECHT, O. (1997): Das Bundesministerium für Wirtschaft und die deutsche Ordnungspolitik der Nachkriegszeit, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 99 - 117.
- SCHMIDTCHEN, D. (1988): Fehltritte über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: ORDO, Bd. 39 (1988), S. 111 - 135.
- SCHNEIDER, J./W. HARBRECHT (Hg., 1996): Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik in Deutschland (1933 - 1993), Stuttgart (mit einer ausführlichen Einführung der Herausgeber auf den Seiten VII - XLIII).
- SCHÜLLER, A. (1997): Die Kirchen und die Wertgrundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 727 - 755.
- SCHWEITZER M./W. HUMMER (1996): Europarecht, 5. Aufl., Neuwied u.a.O..
- SOLTWEDEL, R. (1997): Wettbewerb, Verantwortung und Solidarität - Soziale Marktwirtschaft als Erfolgsfaktor in einer zusammenwachsenden Welt, Gütersloh.
- SPIEKER, M. (1997): Ordnungspolitik und katholische Kirche, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 757 - 777.
- STARBATTY, J. (1982): Alfred Müller-Armacks Beitrag zur Theorie und Politik der Sozialen Marktwirtschaft, in: Chr. Watrin et al., Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart/New York, S. 7 - 26.

- V. HAYEK, F.A. (1967): Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung, in: ORDO, Bd. 18 (1967), S. 11 - 33.
- V. STEIN, L. (1855): Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848, 2. Aufl., Leipzig (Erstveröffentlichung 1850).
- TIETMEYER, H. (1998): Eine stabile Währung als Grundlage für die Soziale Marktwirtschaft, in: Deutsche Bundesbank (Hg.), Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 66/98, S. 1 - 5.
- VANBERG, V. (1997): Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik, in: ORDO, Bd. 48 (1997), S. 707 - 726.
- WISEMAN, J. (1989): Social policy and the Social Market Economy, in: A. Peacock/H. Willgerodt (Hg., 1989), German Neoliberals and the Social Market Economy, London, S. 160 - 178.
- YAÑEZ, E. (1997): Chiles holpriger Weg zur Marktwirtschaft, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 72 (2/1997), S. 43 - 47.
- ZIMMERMANN, H. (1994): Die Rolle von „Prinzipien“ in der Theorie der Wirtschaftspolitik, in: ORDO, Bd. 45 (1994), S. 137 - 149.