

WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Beitrag Nr. 313

Dieser Beitrag erscheint in russischer Sprache in der Zeitschrift

Politekonom

Rossijsko-germanskij journal po teorii i praktiki  
ekonomitscheskoj politiki

**Strategien zur Implementation einer Wirtschaftsordnung  
Das Beispiel der Sozialen Marktwirtschaft  
in Deutschland**

von

Heinz Grossekketter

Münster 2000  
Institut für Finanzwissenschaft  
D-48143 Münster, Wilmergasse 6 - 8

# STRATEGIEN ZUR IMPLEMENTATION UND STABILISIERUNG EINER WIRTSCHAFTSORDNUNG

## DAS BEISPIEL DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND

VON

HEINZ GROSSEKETTLER

### 1. IMPLEMENTATION UND STABILISIERUNG DER SOZIALEN MARKTWIRTSCHAFT ALS WIRTSCHAFTSVERFASSUNGSRECHTLICHES UND POLITISCHES PROBLEM

Wie gut oder schlecht eine Volkswirtschaft als arbeitsteiliges Sozialsystem (Wirtschaftssystem) funktioniert, wird maßgeblich von ihrer Wirtschaftsordnung mitbestimmt, d.h. von der Gesamtheit der formellen und informellen Institutionen, die das wirtschaftliche Verhalten von Menschen zusammen mit deren angeborenen Verhaltensdispositionen lenken. Den Teil der Wirtschaftsordnung, der sich in Rechtsvorschriften niedergeschlagen hat, nennt man Wirtschaftsverfassung im weiteren oder im engeren Sinn. Die Wirtschaftsverfassung im weiteren oder materiellen Sinn stellt die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften dar, welche die jeweilige Wirtschaftsordnung dadurch rechtlich absichern, daß sie Entscheidungskompetenzen verteilen, Informationskanäle bahnen und Verhaltensanreize setzen; die Wirtschaftsverfassung im engeren Sinn umfaßt hingegen lediglich diejenigen Teile der Wirtschaftsverfassung im weiteren Sinn, die sich auf formelles Verfassungsrecht stützen, in Deutschland also im Grundgesetz verankert sind.

Will man in einem Land eine neue Wirtschaftsverfassung etablieren, ergibt sich ein *Transformationsproblem*: Der bisherige Rechtsrahmen für das Wirtschaften muß der angestrebten neuen Ordnung angepaßt werden. Aber auch ohne einen Wechsel der Wirtschaftsordnung muß die Wirtschaftsverfassung stabilisiert — d.h. funktionsfähig gehalten — werden: Sie muß gegen endogene Verfallstendenzen verteidigt (*Repressionsproblem*) und an neue Herausforderungen angepaßt werden (*Adaptionsproblem*).

Repressionsprobleme ergeben sich vor allem aus der Tätigkeit von gut organisierten Interessengruppen, welche den Staat als Financier für gruppenspezifische Güter (z.B. im Bereich der Forschungs- und Technologieförderung), als Verteiler von Steuersubventionen (vor allem zur Begünstigung der Großindustrie) und als Strukturkonservierer und Protektionsgeber (in Deutschland z.B. im Agrar- und Kohlebereich) in Anspruch nehmen wollen. Adaptionsprobleme resultieren vor allem aus neuen Technologien und Herausforderungen wie der Globalisierung, die dramatisch fallenden Transaktions- und Transportkosten zu verdanken ist.

Gäbe es einen gutwilligen Diktator, der seinen Willen auch durchzusetzen versteht, käme es bei der Lösung von Transformations-, Repressions- und Adaptionsproblemen lediglich auf die Entwicklung zweckmäßiger Gestaltungsvorschläge zur Absicherung des Kerns der materiellen Wirtschaftsverfassung im Grundgesetz an; in der Realität und vor allem in Demokratien mit ausgebauten Apparaten zur Vertretung von Partikularinteressen ergibt sich darüber hinaus aber auch das Problem, daß Sonderinteressen einschlägige Lösungen in gemeinwohlwidriger Weise gefährden können. Im Folgenden soll am Beispiel der Sozialen Marktwirtschaft in

Deutschland gezeigt werden, wie solche Gefahren unter günstigen Umständen abgewehrt werden können.

Hierzu ist zunächst zu klären, was eine „soziale“ Marktwirtschaft von anderen Marktwirtschaften unterscheidet und wie der Kern einer solchen Marktwirtschaft in der Wirtschaftsverfassung im engeren Sinn abgesichert werden kann. Anschließend ist zu fragen, wie eine solche Wirtschaftsverfassung politisch implementiert werden kann, d.h. welche politischen Kräfte die Realisierung einer solchen Verfassung einerseits gefährden und andererseits unterstützen können. Hieraus kann dann ein Fazit gezogen werden, das insbesondere verdeutlichen soll, wie sich Kräfte unterdrücken lassen, die — meist ungewollt — auf den Verfall einer Wirtschaftsordnung hinarbeiten.

## 2. WAS MACHT EINE MARKTWIRTSCHAFT „SOZIAL“ UND EINEN STAAT „STARK“?

Der von *Alfred Müller-Armack* kreierte Ausdruck „Soziale Marktwirtschaft“ wird vor allem von ökonomischen Laien oft als „Marktwirtschaft mit einer starken Umverteilungskomponente“ begriffen. Hierauf aufbauend, neigen populistische Politiker dazu, unter Berufung auf die soziale Komponente dieser Wirtschaftsordnung Umverteilungsmaßnahmen wohlfahrtsstaatlicher Art vorzuschlagen, die politisch schlagkräftig organisierte Gruppen begünstigen und notwendige, aber unpopuläre Anpassungsmaßnahmen oft so stark verzögern, daß später — unter dem Zwang leerer Kassen und hoher Staatsschulden — radikal und damit dann wirklich unsozial reagiert werden muß. Beispiel hierfür sind der Einsatz von Subventionen zu Stützung nicht mehr wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige oder (Groß-)Unternehmen oder das Hinausschieben von Anpassungsmaßnahmen für die sozialen Sicherungssysteme. Diese müßten in Deutschland auf Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung vorbereitet werden.

Untersucht man die Schriften der theoretischen Väter der „Sozialen Marktwirtschaft“ — das sind zum einen die Mitglieder der „Freiburger Schule“, wie vor allem *Walter Eucken* und *Franz Böhm*, und zum anderen Mitglieder der „Kölner Schule“, wie insbesondere *Alfred Müller-Armack*, und der beiden Schulen zuneigende *Ludwig Erhard* —, so kann man keine Belege für eine Duldung oder gar Propagierung einer solchen Art von Politik finden. Wenn „sozial“ nun aber nicht heißen soll, daß Umverteilungszahlungen innerhalb oder zwischen Generationen gleichsam zum Stimmenkauf und damit zur (allerdings nur kurzfristigen) „Befriedung“ eingesetzt werden dürfen, was heißt es dann?

Der Verfasser hat an anderer Stelle gezeigt, daß man auf diese Frage auf der Basis ordoliberalen Schrifttums einerseits und der Neuen Institutionenökonomik andererseits folgende Antwort geben kann:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Es ist heute weitgehend (wenn auch nicht durchweg) üblich, die Vertreter der Freiburger Schule und der Kölner Schule zusammen mit Ludwig Erhard zum „Ordoliberalismus im weiteren Sinn“ zusammenzufassen, und es läßt sich nachweisen, daß zwischen dem Gedankengut dieser Ordoliberalen und den Vertretern der Neuen Institutionenökonomik enge geistige Verbindungen bestehen. Auf Einzelnachweise wird im Folgenden der Kürze halber verzichtet. Man findet sie zusammen mit den notwendigen Literaturverweisen in den folgenden drei Schriften des Verfassers: „Die Wirtschaftsordnung als Gestaltungsaufgabe. Entstehungsgeschichte und Entwicklungsperspektiven des Ordoliberalismus nach 50 Jahren Sozialer Marktwirtschaft“ (Münster/Hamburg 1997), „Kritik der Sozialen Marktwirtschaft aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik“ (in: *K.W. Nörr* u. *J. Starbatty* [Hg.], Soll und Haben. 50 Jahre Soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1999, S. 53 - 81) und „Der 'starke' Staat als Garant einer 'sozialen' Marktwirtschaft: die Ideen der Gründungsväter aus heutiger Sicht“ (in: *P. Hampe* u. *J. Weber* [Hg.], 50 Jahre Soziale Mark(t)wirtschaft, München 1999, S. 46 - 68).

Die normale Funktionsweise von Märkten wird vor allem durch Formen der Anwendung wirtschaftlicher Macht gefährdet, die natürlicher oder künstlicher Natur sein kann, sowie durch Informationsasymmetrien (vor allem im Versicherungsbereich), Exklusionsprobleme (Kollektivgüterproblematik) und nicht definierte Eigentumsrechte (Problematik der externen Effekte). In manchen Bereichen kommt es sogar vor, daß Märkte nicht entstehen, obwohl entsprechende Bedürfnisse eindeutig vorhanden sind. Auf rein privatwirtschaftlicher Basis ist z.B. kein Markt für die Leistungen von Arbeitslosenversicherungen entstanden, und auf rein privater Basis haben sich auch keine Märkte herausgebildet, auf denen man sich gegen die Folgen von regionalen Strukturkrisen oder gegen das Risiko versichern kann, ein in hohem Ausmaß pflegebedürftiges Kind zu bekommen oder selbst zu einem Schwerstpflegefall zu werden. Modern ausgedrückt sind solche Defizite erklärbar und zum Teil durch den Einsatz staatlicher Machtmittel (wie z.B. eines Versicherungszwangs) behebbare Formen von Koordinationsmängeln, die bis zum völligen Marktversagen reichen können. Weitere Gefahren für eine befriedigende Funktionsweise von Marktwirtschaften bilden starke Konjunkturschwankungen, deren Abgleiten in eine schwere und lange Depression auch heute noch nicht völlig ausgeschlossen werden kann.

Eine „soziale“ Marktwirtschaft läßt sich auf der Basis einer solchen Gefahrenanalyse als eine Marktwirtschaft definieren,

- die über Sucheinrichtungen verfügt, mit denen Formen des Marktversagens in einer Volkswirtschaft aufgedeckt werden können,
- in der planmäßig dafür gesorgt wird, daß in solchen Fällen Mittel eingesetzt werden, die das Marktversagen — falls möglich — auf effektive, erforderliche und verhältnismäßige Art und Weise beseitigen,
- in der es automatisch wirkende Stabilisatoren gibt, welche Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials dämpfen (Bekämpfung von „Kreislaufkrisen“ durch Institutionen zur Verstetigung der Entwicklung) und
- in der schweren Depressionen (einem „Kreislaufversagen“) durch antizyklische Maßnahmen vorgeplanter Art begegnet werden könnte.<sup>2</sup>

Will man eine derartige Politik der Vorsorge gegen soziale Krisen allokativer, distributiver und stabilitätspolitischer Art betreiben, braucht man einen Staat, der „stark“ ist. Er muß vor allem immun gegen die Transformation wirtschaftlicher in politische Macht sein, darf also nicht zum Spielball organisierter Interessen (des „Rent-seeking“) werden. Gleichzeitig muß er den eigenen Tätigkeitsbereich auf das erforderliche Mindestmaß beschränken, darf sich also nicht zum wohlfahrtsstaatlichen Leviathan entwickeln. Wie erreicht man eine solche Unabhängigkeit, Diskriminierungsfreiheit und Selbstbeschränkung nun aber? Die Ökonomen *Eucken* und *Müller-Armack* haben diese Frage damit beantwortet, daß sie nach einer konstitutionellen Vorsorge riefen, nach einer zweckmäßig gestalteten Wirtschaftsverfassung im for-

---

<sup>2</sup> Die Väter der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland haben ihr Ziel nicht in diesen Worten beschrieben — zum Teil, weil das theoretische Instrumentarium damals noch nicht entwickelt war, zum Teil, weil man sich noch nicht darüber einig war, wie groß die Gefahren des Auftretens bestimmter Arten von Koordinationsmängeln sind. Der Verfasser hat in seinem in Fußnote 1 genannten Buch aber nachgewiesen, daß alle diese Koordinationsmängel jeweils von einem großen Teil der Ordoliberalen als zu bekämpfende Defekte begriffen wurden. Hätten sie damals schon über die heutigen Instrumente verfügt, hätten sie der obigen Definition einer „sozialen“ Marktwirtschaft seiner Ansicht nach zugestimmt (vgl. hierzu z.B. den Abschnitt „Sozialpolitik“ in *W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Erstveröffentlichung posthum 1952, 6. Aufl., Tübingen 1990, insb. S. 312 - 324). Ähnlich wie der Verfasser argumentiert *W. Fikentscher* in einem Aufsatz zur Transformationsproblematik mit dem Titel: „Probleme der Überleitung einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft in eine umweltsoziale Marktwirtschaft“ (in: *P. Badura u. R. Scholz [Hg.], Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, München 1993, S. 893 - 911).

mellen Sinn also, die in Deutschland zusammen mit der Finanzverfassung im engeren Sinn vielleicht einen eigenen Abschnitt im Grundgesetz hätte bilden können;<sup>3</sup> der Jurist *Böhm* hat zwar betont, daß die Verankerung der Wirtschaftsordnung in der Rechtsordnung eines Landes einen verfassungsmäßigen Charakter habe (daher auch die Bezeichnung „Wirtschaftsverfassung“), hat als Privatrechtler allerdings keine konkreten Vorschläge zu einer entsprechenden Verankerung in der Verfassung im engeren Sinn erarbeitet.<sup>4</sup> Insgesamt kann man damit sagen, daß den Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland durchaus klar war, daß die von Ihnen angestrebte Ordnung einer konstitutionellen Absicherung bedurfte, daß sie selbst die dazu notwendigen und von ihnen auch geforderten geistigen Vorarbeiten aber nur noch in Ansätzen geleistet haben bzw. (mangels Zeit) leisten konnten. Auch ihre unmittelbaren Schüler haben die Lösung dieses Problems nicht systematisch weitergetrieben. Erst in neuerer Zeit sind hierzu detailliertere Vorschläge vorgelegt worden;<sup>5</sup> auch diese sind aber vorerst noch recht abstrakt und erreichen nicht den Charakter von konkreten Verfassungsentwürfen.

Angenommen man wüßte, wie man Vorschläge zur institutionellen Absicherung der Sozialen Marktwirtschaft „in die Verfassung hineinbekommt“ — d.h. wie das im nächsten Abschnitt zu besprechende Problem zu lösen ist, entsprechende politische Mehrheiten zu finden („*politisches Implementationsproblem*“) —, so stellt sich einer solchen Verankerung zunächst einmal ein *rechtstechnisches Implementationsproblem* entgegen: Wie lassen sich Gefährdungen für die Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft verfassungsrechtlich bewältigen, die erst in Zukunft auftreten oder zwar heute schon in dem insgesamt ja kaum zu überschauenden Rechtssystem eines Staates verborgen, aber noch unbedeutend und deshalb unerkannt sind? Und wie kann man Herausforderungen begegnen, die — etwa aufgrund technischer Fortschritte — erst in der Zukunft auftreten werden und heute folglich noch gar nicht erkennbar sind?

Wie der Verfasser in seinem Buch über den Ordoliberalismus dargelegt hat (Fn. 1), haben die Gründungsväter der Sozialen Marktwirtschaft auf diese Frage implizit zwei Antworten gegeben, die miteinander verbunden sind und vor dem methodischen Hintergrund der juristischen Verfassungsinterpretation und der Möglichkeit des Eingreifens hoher Gerichte zu sehen sind.

Die *erste Antwort* hatte angesichts der Undurchschaubarkeit und Kompliziertheit einer Rechtsordnung vor allem das Ziel „Komplexitätsreduktion“ vor Augen. Sie führte zur Entwicklung von *Prinzipien*, welche die Lösung von Transformations-, Repressions- und Adaptionsproblemen unter rasch wechselnden Lebensumständen sicherstellen sollten. 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

---

<sup>3</sup> Vgl. *W. Eucken*: Grundsätze ... (Fn. 2), S. 331 - 350, und *A. Müller-Armack*: Die künftige Verfassung der Sozialen Marktwirtschaft, in: derselbe, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft — Frühschriften und weiterführende Konzepte*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1981, S. 185 - 194, hier S. 191; *Eucken* und *Müller-Armack* waren der Ansicht, daß die Verfassungsverankerung eine noch zu leistende Aufgabe sei, konnten in ihrer Lebensspanne aber nicht mehr darlegen, wie dies im einzelnen geschehen sollte.

<sup>4</sup> Daß die rechtliche Verankerung der Wirtschaftsordnung einen verfassungsmäßigen Charakter habe und folglich eine „Wirtschaftsverfassung“ bilde, hat *Böhm* erstmals in seinem Buch „Wettbewerb und Monopolkampf“ (Berlin 1933) herausgearbeitet, in dem die Frage nach der rechtlichen Struktur der Wirtschaftsordnung gestellt wird.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu neben dem in Fn. 1 genannten Buch des Verfassers (dort S. 93 - 132) das Buch von *S. Rauhut* „Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie. Eine institutionenökonomische Analyse der politischen Realisationsbedingungen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft“ (Berlin 2000) und den Überblick über die einschlägigen Arbeiten zur Verfassungsökonomik und Institutionenentwicklung in *M. Erlei, M. Leschke u. D. Sauerland*: *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart 1999, insb. S. 419 - 547.

genügen“<sup>6</sup>. Wie in dem in Fn. 1 genannten Buch des Verfassers dargelegt wird (S. 110 - 121), kann man die von *Eucken* entwickelten Prinzipien als Instrumente zur Komplexitätsreduktion auffassen (und weiterentwickeln), die vor allem zwei Aufgaben lösen sollten: Als *Implementationsprinzipien* sollten sie eine Basisordnung für das Kompetenzverteilungs-, Informations- und Motivationssystem schaffen, das mit dem Übergang zur Sozialen Marktwirtschaft in Gang gesetzt werden sollte; darüber hinaus sollten sie als *Evolutionsprinzipien* dafür sorgen, daß diese Wirtschaftsordnung repressions- und adaptionsfähig bleibt und hierdurch ihre Kernstruktur unter wechselnden Herausforderungen bewahrt.

Die Bewahrungsfunktion von Evolutionsprinzipien besteht darin, punktuell arbeitenden Spezialisten zu signalisieren, daß sie die Gesamtfunktionsweise einer Wirtschaftsordnung im Auge behalten müssen, wenn Gefährdungen und sonstige Änderungsbedürfnisse auftreten, und in welche Richtung sie nach Lösungen suchen können. Heute (im Jahr 2000) wird in Deutschland z.B. eine Steuerreform geplant, die starke Konzentrationsanreize auslösen wird. Gleichzeitig wird in der EU eine Reform der Verfahrensvorschriften zum Wettbewerbsrecht ins Auge gefaßt, die einen nicht unmerklichen Schritt weg vom Verbotsprinzip für Kartelle hin zum Mißbrauchsprinzip zur Folge haben wird. Dies zeigt, daß für die Soziale Marktwirtschaft wichtigen Prinzipien entweder kein großes Gewicht beigemessen wird, oder daß man die herrschende Ordnung vielleicht sogar bewußt weiter in Richtung auf ein korporatistisches System verändern will. So etwas sollte nicht gleichsam schleichend geschehen dürfen, sondern müßte als Prinzipienverstoß und damit bewußte Verfassungsänderung systematisch aufgedeckt werden. Das ließe sich durch eine Rechtsvorschrift erreichen, die verlangt, daß Verstöße des Staates gegen (bisher) anerkannte Prinzipien der Wirtschafts- und hier speziell der Steuer- und der Wettbewerbsordnung beim Erlaß einschlägiger Vorschriften zu betonen und zu begründen sind.

Mit Berichts- und Begründungspflichten gekoppelte Prinzipien sind somit in der Lage, die Überwachung einer insgesamt kaum überschaubaren und komplizierten Rechtsordnung auf Konformität mit der Wirtschaftsordnung zu erleichtern. Sie gestatten es, Verstöße gegen die Funktionserfordernisse von Wirtschaftsordnungen und damit ein Auseinanderdriften von bisher gewollter Ordnung und nun neu gestalteter Verfassung ins Bewußtsein zu heben — nicht nur in das Bewußtsein von Ökonomen, sondern vor allem auch in das von Juristen und von Wirtschaftsjournalisten.

Die *zweite Antwort* der Ordoliberalen auf die rechtstechnische Implementationsproblematik bestand in einer *Instrumentenlehre*: der Lösung der Frage, wie man erkennen kann, welche Instrumente zur Lösung bestimmter wirtschaftspolitischer Probleme zur Verfügung stehen und welche davon in marktkonformer Weise eingesetzt werden können. Diese Frage bildete den Gegenstand der sogenannten *Konformitätsdebatte*.<sup>7</sup>

Eine *Verbindung* zwischen der Konformitätsdebatte und den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft läßt sich herstellen, wenn man den Katalog der Implementations- und Evolutionsprinzipien um ein *Legitimationspostulat* ergänzt, das zeigt, welche Prüfschritte vor dem Einsatz eines wirtschaftspolitischen Instruments durchlaufen werden müssen, damit man sagen kann, daß der Instrumenteneinsatz aus marktwirtschaftlicher Sicht einem legitimen Ziel dient und so zugeschnitten ist, daß man von einer geeigneten, erforderlichen und verhältnismäßigen

<sup>6</sup> H. Zimmermann: Die Rolle von „Prinzipien“ in der Theorie der Wirtschaftspolitik, in: ORDO, Bd. 45 (1994), S. 137 - 149, hier S. 146.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu das in Fn. 1 genannte Buch (S. 52 - 59).

Maßnahme sprechen kann.<sup>8</sup> Ist ein Ziel aus marktwirtschaftlicher Sicht legitim und der Instrumenteneinsatz geeignet, erforderlich und verhältnismäßig, dient er der Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft. In der Sprache *Ludwig Erhards* könnte man eine Wirtschaftspolitik, in der alle Einzelmaßnahmen den eben genannten Erfordernissen genügen, als eine „Wirtschaftspolitik aus einem Guß“ bezeichnen.

Die Realisierung eines solchen Politikideals kann durch *staatsorganisatorische Maßnahmen* erleichtert werden. Hierzu gehören etwa eine föderalistische Struktur, welche einen leistungsorientierten regionalen Standortwettbewerb fördert, und unabhängige Behörden wie (in Deutschland) die Notenbank, das Kartellamt oder die Rechnungshöfe, die über spezielle organisatorische Arrangements auf Sachgerechtigkeit und damit Abstinenz von tagespolitischen Opportunismen festgelegt werden können. Außerdem ließen sich Ordnungen für bestimmte Teilbereiche der Wirtschafts- und Finanzpolitik festlegen, in denen z.B. Finanzierungsregeln für Kollektivgüter, Verschuldungsregeln oder Subventionsregeln aufgestellt werden, welche einen „guten Regierungsstandard“ definieren und von denen nur in begründbaren Sonderfällen abgewichen werden darf. Darüber hinaus könnten direktdemokratische Elemente genutzt werden, um etwa der Tendenz der Politiker Einhalt zu gebieten, die Lösung „unbequemer“ Probleme in die Zukunft zu verschieben.<sup>9</sup>

*Erhard* hat eine solche Politik insbesondere in der Startphase der Sozialen Marktwirtschaft weitgehend durchgesetzt. Ihm kam dabei zur Hilfe, daß die großen Verbände noch relativ schwach waren (die Vertreter der Industrieinteressen waren durch die Zusammenarbeit mit den Nationalsozialisten diskreditiert, die im „Dritten Reich“ verbotenen Gewerkschaften noch nicht wieder voll handlungsfähig) und daß er sich in manchen Fragen auf die Hilfen der Amerikaner stützen konnte (die z.B. eine Wettbewerbspolitik verlangten, die gegen das Entstehen von Großkonzernen gerichtet war, welche eine Rüstungsindustrie hätten aufbauen können). Er hat später bezweifelt, ob die Soziale Marktwirtschaft in ihrer anfangs stark ordoliberal geprägten Form auch unter Umständen hätte eingeführt werden können, wie sie für parlamentarische Demokratien heutiger Art typisch sind.<sup>10</sup> Unterstellt man — wie das oben ja getan wurde — nun aber einmal, daß es in der formellen Verfassung Prinzipien gibt, welche die Soziale Marktwirtschaft verfassungsmäßig absichern, so könnte der Verfall einer anfänglich funktionsfähigen Marktwirtschaft durch das *Tätigwerden hoher Gerichte* wie des Bundesverfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs verhindert werden. Müßten z.B. alle Maßnahmen dem Legitimationspostulat genügen, weil dies in der Verfassung verlangt wird, unterlägen die Rufe nach wirtschaftspolitischen Eingriffen des Staates einem heilsamen Begründungszwang. Es würden dann viele Maßnahmen unterlassen, die sich nicht ernsthaft als gemeinwohlfördernd begründen lassen, und es wäre auch nicht möglich, Maßnahmen wie etwa die heute in Deutschland geplante Steuerreform durchzuführen, die wie gesagt zu erheblichen (marktwirtschaftsfeindlichen) Konzentrationsprozessen führen wird. Das wäre jedenfalls dann der Fall, wenn Klagerechte sicherstellen würden, daß die Wirtschaftsordnung, die in der Verfassung

<sup>8</sup> Vgl. hierzu das Beispiel für den Einsatz des Beurteilungsschemas in dem Beitrag des Verfassers mit dem Titel „Öffentliche Finanzen“, in: *D. Bender et al.: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, 7. Aufl., München 1999, S. 519- 672, hier S. 581 - 590.

<sup>9</sup> Zu solchen Vorschlägen vgl. etwa die Finanzierungsregeln, die in dem in Fn. 8 genannten Beitrag des Verfassers entwickelt worden sind, und die im gleichen Beitrag aufgeführten Literaturhinweise auf Vorschläge etwa zu einer Subventions- oder einer Verschuldungsordnung. Vgl. ebenfalls *H.H. von Arnim: Strukturprobleme des Parteienstaates* (in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage Nr. 16/2000 zur Wochenzeitung *Das Parlament*, S. 30 - 38) und das in Fn. 5 genannte Buch von *Rauhut*. Sehr viel weitergehende Vorschläge zur Verfassungsgestaltung werden in dem Buch von *Erlei, Leschke u. Sauerland* erläutert (Fn. 5); sie weisen vorerst aber noch einen recht abstrakten Charakter auf.

<sup>10</sup> Vgl. *L. Erhard: Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf/Wien/Frankfurt 1962, S. 8.

abgesichert wird, nur *expressis verbis* und beim Vorliegen bestimmter Mehrheiten geändert werden darf. Ob eine Maßnahme zu einer Änderung der Wirtschaftsordnung führen würde, müßte dann unter Heranziehung organisierten Fachverständes wie etwa von wissenschaftlichen Beiräten geprüft werden, denn es entspricht der juristischen Interpretationsmethodik, bei solchen Fragen erfahrungswissenschaftlicher Art das Urteil von Sachverständigen einzuholen. Der Gesetzgeber (und damit auch eventuell hinter ihm stehende Interessengruppen) wäre in soweit nicht frei, beliebige Begründungen für eine Maßnahme vorzuschieben, die einer ernsthaften Überprüfung nicht standhalten.<sup>11</sup>

### 3. WIE IMPLEMENTIERT MAN EINE KONSTITUTIONELLE ABSICHERUNG DER WIRTSCHAFTSVERFASSUNG?

Im vorigen Abschnitt wurde gefragt, wie eine konstitutionelle Absicherung der Wirtschaftsverfassung rein rechtstechnisch ausgestaltet werden könnte. Eine solche Fragestellung setzt voraus, daß es Chancen dafür gibt, einschlägige Regelungen — wie das oben ausgedrückt wurde — „in die Verfassung hinein zu bekommen“. Daß es nennenswerte Chancen zur Lösung dieses *politischen Implementationsproblems* gibt, ist nun keineswegs sichergestellt. Hierfür spricht zum einen der Befund, daß es nach wie vor auf der ganzen Welt keine Verfassungsverankerung der jeweiligen Wirtschaftsordnung im oben aufgezeigten Sinn gibt, obwohl das schon von *Eucken* beklagt wurde;<sup>12</sup> zum anderen ist unmittelbar ersichtlich, daß Politiker — vor allem die allein macht- und wiederwahlorientierten unter ihnen, weniger die staatsmännisch denkenden — an einer konstitutionellen Beschränkung ihrer Macht kein Interesse haben. Für sie ist es politisch ja „hilfreich“ für die Sicherung der eigenen Machtbasis, z.B. als Subventionsgeber auftreten oder unangenehme Probleme in die Zukunft verschieben zu können.

Selbst viele Ökonomen wissen nicht, daß auch das politische Implementationsproblem von den Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland diskutiert worden ist. Es ist von *Eucken* als Frage nach den „*ordnenden Potenzen*“ formuliert worden, als Frage nach den Kräften also, die ordnungspolitisch engagierten Ökonomen als Verbündete im politischen Kräftefeld dienen könnten.<sup>13</sup> Die Vorschläge, welche die Gründungsväter unterbreitet haben, waren teilweise zeitgebunden und jeweils von den Lebensläufen und damit Erfahrungsbereichen geprägt, dürften aber auch heute noch diskussionswürdig sein.

*Walter Eucken* (1891 - 1950) selbst kam aus einem literarisch, künstlerisch und wissenschaftlich geprägten Elternhaus (sein Vater war Träger des Literaturnobelpreises) und wurde als junger Ökonom noch ganz von der Historischen Schule geprägt, von der er sich allerdings bald bewußt löste.<sup>14</sup> Die historische Entwicklung zum Rechtsstaat, der ja eine *geistige Revolution* vorausging, wurde für ihn vor diesem Bildungshintergrund zur Vorlage seiner Implementationsstrategie: Geistige Kräfte — die Wissenschaft und die Kirchen — sollten durch Aufklärung die (durch Unkenntnis ökonomischer Zusammenhänge selbst verschuldete) Abhängigkeit der Menschen vom Geflecht der ökonomischen Ideologien und Kurzfristinteressen zerschlagen. So sollte ein indirekter Zwang auf die Politiker ausgeübt werden, sich ernsthaft mit Vorschlägen zur Gestaltung einer zweckmäßigen Wirtschaftsverfassung auseinanderzu-

<sup>11</sup> Vgl. hierzu *A. Emmerich-Fritsche*: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Direktive und Schranke der EG-Rechtssetzung, Berlin 2000, S. 61 f.

<sup>12</sup> Vgl. *W. Eucken*: Grundsätze ... (Fn. 2), S. 331 f.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 325 - 371.

<sup>14</sup> Zum Lebenslauf *Euckens* vgl. das in Fn. 1 genannte Buch (S. 22 f.).



setzen.<sup>15</sup> Man dürfe den Einfluß dieser Kräfte nicht unterschätzen. Das zeige die Entwicklung zum Rechtsstaat: Die ihn begründenden Ideen hatten im 17. und 18. Jahrhundert noch den Charakter einer Utopie; sie seien aber „Wegbereiter einer kommenden Zeit“<sup>16</sup> geworden. Ähnliches könne erreicht werden, wenn die ökonomische Wissenschaft überzeugende wirtschaftsverfassungsrechtliche Vorschläge erarbeite und die Kirchen einen Beitrag zur Propagierung dieser Vorschläge machten.

Auch *Franz Böhm* (1895 - 1977) entstammte einem akademisch und literarisch geprägten Milieu. Sein Vater war Jurist und zeitweilig badischer Kultusminister, seine Schwiegermutter die bekannte Lyrikerin und Historikerin *Ricarda Huch*. Entscheidend für seinen Kampf gegen wirtschaftliche Macht und für eine zweckmäßige Wirtschaftsverfassung waren die Erfahrungen, die er nach seinem Jurastudium als Kartellreferent im Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik gemacht hatte.<sup>17</sup> 1949 erarbeitete *Böhm* zusammen mit *Paul Josten* (seinem ehemaligen Vorgesetzten im Reichswirtschaftsministerium) den ersten Entwurf für ein deutsches Antikartellgesetz.<sup>18</sup> Im Hinblick auf die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft setzte er insbesondere auf die Kooperation mit dem Berufsstand der Juristen, deren Verwaltungskennnisse in den Dienst der Sache gestellt werden sollten, die aber selbst erst einmal entsprechende ökonomische Erkenntnisse erwerben mußten, und zwar schon in der akademischen Ausbildung.

Die Rolle ökonomischer Bildung — nicht nur für Juristen, sondern für alle Kreise der Bevölkerung — wurde auch von *Erich Welter* (1900 - 1982) betont. *Welter* war wie *Böhm* zwar „auch“ Professor; während *Böhm* sich aber leidenschaftlich in der Politik für die neue Wirtschaftsordnung einsetzte, tat *Welter*, der in den 20er Jahren zusammen mit *Eucken* Universitätsassistent war, dies in der Presse: Er gründete die Frankfurter Allgemeine Zeitung und stellte dieses Blatt in den Dienst des publizistischen Kampfes für die Soziale Marktwirtschaft.<sup>19</sup>

Auch *Ludwig Erhard* (1897 - 1977) hielt sehr viel von der Zusammenarbeit mit der Presse und hatte regelrechte „Fans“ unter den Wirtschaftsjournalisten, die sich ironisch selbst als „Brigade Erhard“ bezeichneten.<sup>20</sup> *Erhard* betonte im Rahmen seiner Implementationsstrategie insbesondere die Rolle, die der Wirtschaftsminister zu spielen habe: Er sollte als Ordnungsmminister innerhalb der Regierung das geschäftsordnungsmäßig garantierte Recht haben, alle Gesetzentwürfe auf Verträglichkeit mit den Prinzipien der Wirtschaftsordnung prüfen zu dürfen, und er sollte der Öffentlichkeit gegenüber — unterstützt von wissenschaftlichen Beiräten — als Interpret ökonomisch zweckmäßiger Gestaltungsvorschläge auftreten.

*Welter* und *Erhard* hatten aus der Beobachtung der Erfolge, welche die Nationalsozialisten mit dem Instrument „Propaganda“ gemacht hatten, gelernt, in welchem Ausmaß Massenmedien die öffentliche Meinung in modernen Gesellschaften prägen können. Hieraus leiteten sie ab, daß man auch in einer Demokratie eine bewußte Pressearbeit zur Vermittlung eigener Wertvorstellungen und politischer Handlungsvorschläge betreiben müsse. Noch heute gibt es

<sup>15</sup> Vgl. die Einzelnachweise in dem in Fn. 1 zitierten Buch (dort S. 72 - 80).

<sup>16</sup> *Eucken*: Grundsätze ... (Fn. 2), S. 340.

<sup>17</sup> Zum Lebenslauf *Böhms* vgl. die Einzelnachweise in dem in Fn. 1 genannten Buch (S. 23 f.).

<sup>18</sup> Dieser „Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über das Monopolamt mit Stellungnahme des Sachverständigen-Ausschusses und Minderheitsgutachten“ wurde *Ludwig Erhard* — damals noch nicht Wirtschaftsminister, sondern Direktor der Verwaltung für Wirtschaft — am 05.07.1949 vorgelegt.

<sup>19</sup> Zum Lebenslauf *Welters* vgl. die Hinweise in dem in Fn. 1 genannten Buch (S. 36).

<sup>20</sup> Zu *Erhards* Lebenslauf vgl. das in Fn. 1 genannte Buch (S. 32 - 35), zu seiner Implementationsstrategie vgl. ebenda S. 85 - 87.

in Deutschland Institutionen wie etwa die „Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft“, die sich in diesem Sinne bewußt der Pressearbeit und der ökonomischen Bildung widmen.<sup>21</sup>

Einwirkung und hieraus resultierende Unterstützung durch Wissenschaft und Kirchen (*Eucken*), Kooperation mit ökonomisch gebildeten Juristen in der Verwaltung und der hohen Gerichtsbarkeit (*Böhm*), Aufklärung der Bevölkerung durch ökonomische Bildungs- und Pressearbeit (*Welter*) und Kontrollrechte sowie Interpretationspflichten für den Wirtschaftsminister als Ordnungsminister (*Erhard*) — das waren die politischen Implementationsinstrumente, die den Gründungsvätern der Sozialen Marktwirtschaft vorschwebten. Obwohl insbesondere *Eucken* die Bedeutung einer Verfassungsverankerung wie gesagt erkannt hatte, erfolgte die Anwendung dieser Instrumente allerdings nicht mit dem Ziel, die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft konstitutiv zu verankern, sondern dahingehend, Einfluß auf die laufende Politik zu nehmen. Dies dürfte ein entscheidender Fehler gewesen sein:

- Wissenschaft und Journalisten sind an geistigen Innovationen bzw. Neuigkeiten interessiert; ständige Wiederholungen von Prinzipien im Sinne von „Sonntagspredigten zur Sozialen Marktwirtschaft“ wirken auf sie eher abstoßend und haben zur Folge, daß sie sich anderen Problemen zuwenden. Genau dies war in Deutschland der Fall. Hinzu kam, daß die Kirchen in der Zeit, in der sie noch einen großen Einfluß auf das Geschehen in Deutschland hatten, auf der These bestanden, daß das Sittliche einer Wirtschaftsordnung in *moralischen Vorschriften für die Einzelmenschen* zum Ausdruck kommen müßte; sie waren lange Zeit nicht bereit zu akzeptieren, was *Eucken* (Fn. 2, S. 368) herausgearbeitet hatte: daß von „den Menschen nicht ... gefordert werden (dürfe), was allein die Wirtschaftsordnung leisten kann: ein harmonisches Verhältnis zwischen Einzelinteresse und Gesamtinteresse herzustellen“ und damit — wie wir heute sagen würden — für Anreizkompatibilität in der Wirtschaftsverfassung zu sorgen. Die Erfolge, die *Erhard* in der Transformations- und Gründungsphase erreicht hat und die zum „Wirtschaftswunder“ führten, dürften somit — wie oben geschildert — eher der Unterstützung der Amerikaner und der Schwäche wichtiger Verbände als einer erfolgreichen Anwendung der Implementationsinstrumente zu verdanken gewesen sein.
- Die Kooperation mit den Juristen hat — bis auf eine Zusammenarbeit in Spezialgebieten wie dem Kartellrecht — nicht wirklich funktioniert. Zwar wurde zeitweilig versucht, eine ökonomische Komponente in die Juristenausbildung einzubauen; dies hat aber nicht zu nachhaltigen Einflüssen geführt, weil die juristische Praxis nicht mit dem Zwang konfrontiert wurde, sich mit der Frage „Paßt ein Gesetz x oder eine Entscheidung y zum Gesamtkonzept der Wirtschaftsverfassung“ wirklich auseinanderzusetzen und ordnungspolitische Prinzipien dadurch zum Gegenstand juristischer Debatten zu machen. Das lag daran, daß die Verankerung des Kerns der Wirtschaftsverfassung im Grundgesetz gar nicht angestrebt wurde (und in der Startphase vielleicht auch nicht durchsetzbar war) und daß deshalb für den normalen Juristen kein Anlaß bestand, sich mit einschlägigen Problemen zu beschäftigen.

Damit ergibt sich als Fazit der bisherigen politischen Implementationsbemühungen, daß sie als falsch gerichtet bezeichnet werden müssen: Hätte man über die Aufnahme einschlägiger Prinzipien in das Grundgesetz eine Verfassungsverankerung der Sozialen Marktwirtschaft erreicht (und hierzu gab es nach Ansicht des Verfassers im Laufe der Zeit verschiedene Chancen), hätte man hohe Gerichte als Bundesgenossen gewonnen und Rechtsentwicklungen in Gang setzen können, welche die Repressions- und Adaptionsprobleme der Wirtschaftsord-

<sup>21</sup> Vgl. zu einschlägigen Forderungen und Initiativen *J. Kraus*: Junge Menschen brauchen ökonomische Bildung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 134 vom 10.6.2000, S. 15.

nung über stabilisierende Eingriffe dieser Gerichte lösen. Deutschland hätte sich dann nicht zu einem Wohlfahrtsstaat mit derartigen Verwerfungen und Verkrustungen entwickelt, wie das — entgegen dem Ideal der Sozialen Marktwirtschaft — tatsächlich der Fall war und nun wieder korrigiert werden muß.<sup>22</sup> Daß hohe Gerichte in der Lage sind, einen marktwirtschaftlichen Kurs zu stabilisieren, zeigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Finanzverfassung und des EuGH im Bereich der EU-Entwicklung. Der Kern der Wirtschaftsverfassung der Sozialen Marktwirtschaft ist also destabilisiert worden, weil man auf die hohen Gerichte als Bundesgenossen verzichtet hatte, und man mußte dies, weil einschlägige Prinzipien nicht in der Verfassung verankert waren. Hieraus ergibt sich eine eindeutige Lehre: Die geschilderten Implementationsinstrumente kann und sollte man nutzen, um immer dann, wenn sich dazu Chancen bieten, Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft in der formellen Verfassung zu verankern. Je mehr dies gelingt, desto leichter wird die Stabilisierung über die Hilfe mächtiger Bundesgenossen in Form der hohen Gerichte. Ob sich entsprechende Chancen bieten, weiß man nicht im vorhinein; bisher hat es solche Chancen aber gegeben. Ordnungspolitisch engagierte Wissenschaftler sollten sich deshalb darauf vorbereiten, Politikern für den Fall des Auftretens entsprechender Chancen Vorlagen für eine zweckmäßige Verfassungsverankerung liefern zu können.

---

<sup>22</sup> Zur Beurteilung der deutschen Vergangenheitsentwicklung aus ordoliberaler Sicht vgl. z.B. *E. Heuß*: Die Deformation der Marktwirtschaft durch die Wohlfahrtspolitik, in: *ORDO*, Bd. 48 (1997), S. 137 - 146; zu den in Deutschland anstehenden Korrekturaufgaben vgl. *Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung*: OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland, Paris 1999, und *Frankfurter Institut* [Hg.]: Zur Erledigung. Was in Politik und Gesellschaft jetzt ansteht, in: *Argumente zur Marktwirtschaft und Politik*, Nr. 67 / Mai 2000.