

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 116

Verhandlungen auf der Jahrestagung
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -
in Nürnberg
vom 15. - 17. September 1980

Herausgegeben von

Otmar Issing



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

**Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Nürnberg 1980**

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

629.378.0 2



629.378.0

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04873 3

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: *Helmut Schlesinger*, Frankfurt

Begrüßungsansprache

Helmut Hesse, Göttingen 3

Otto Schlecht, Bonn:

Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft 9

Knut Borchardt, München:

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht 33

Arbeitskreis 1:

Die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp*, Berlin

Anita B. Pfaff, *Martin Pfaff*, Augsburg:

Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 57

Rüdiger Soltwedel, Kiel:

Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Einflüsse 79

Reiner Dinkel, München:

Alterssicherung bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung als
Zukunftsaufgabe der Sozialen Marktwirtschaft 101

Zusammenfassung der Diskussion 117

Arbeitskreis 2:

Die Sicherung des Wettbewerbs in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans Karl Schneider*, Köln

Ulrich Immenga, Göttingen:

Mittelstandsschutz und Fusionskontrolle 125

Hartwig Bartling, Mainz:

Wettbewerbspolitik auf strukturell vermarkteten Märkten	137
---	-----

Werner Fassing, Frankfurt:

Konzentration und Soziale Marktwirtschaft	157
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	173
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 3:

Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

David F. I. Folkerts-Landau, Chicago, *Murat R. Sertel*, Istanbul and
Alfred Steinherr, Löwen/Washington D. C.:

Institutional Innovation and Efficiency with an Application to Labor- Managed Economies	179
--	-----

Dieter Schmidtchen, Saarbrücken:

Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Markt- systems	191
--	-----

Jürgen Backhaus, Konstanz:

Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung	213
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	229
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 4:

Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

Holger Bonus, Konstanz:

Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung	233
---	-----

Guy Kirsch, Fribourg:

Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung	255
--	-----

Reinhard Neck, Wien:

Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung ..	277
---	-----

Meinhard Supper, Wien:

Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich	305
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	323
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 5/I:**Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Johannes Welcker, Saarbrücken:

Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-
anstalten 329

Günter Knieps, Bonn, *Jürgen Müller*, Brighton und Fontainebleau und
Carl Christian von Weizsäcker, Bonn:

Wettbewerb im Fernmeldebereich 345

Ulrich van Lith, Köln:

Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs 367

Zusammenfassung der Diskussion 386

Plenum

Leitung: *Gerhard Scherhorn*, Stuttgart

Hans-Jürgen Wagener, Groningen:

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen 391

Diskussionsbeitrag: *Karl-Ernst Schenk*, Hamburg 415

Herbert Hax, Köln:

Unternehmung und Wirtschaftsordnung 421

Diskussionsbeitrag: *Horst Albach*, Bonn 441

Zusammenfassung der Diskussion 449

Arbeitskreis 5/II:**Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Johann Eekhoff, Saarbrücken:

Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 455

Eugen Dick, Meckenheim:

Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen
für die Wohnungsversorgung 481

Eckhard Knappe, Trier:

Ausgabenexplosion im Gesundheitssektor: Folge einer ordnungspoliti-
schen Fehlsteuerung 499

Zusammenfassung der Diskussion 529

Arbeitskreis 6:**Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Waldemar Wittmann*, Frankfurt

Karl Oettle, München:

Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen 535

Klaus Chmielewicz, Bochum:

Unternehmungsmacht und Gewerkschaftsmacht 553

Hans Heinrich Rupp, Mainz:

Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht 579

Dieter Pohmer, Tübingen:

Aspekte der Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Unternehmens-
entscheidungen 585

Zusammenfassung der Diskussion 609

Arbeitskreis 7:**Außenwirtschaftliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Jürgen Schröder*, Mannheim

Hans H. Glismann, Kiel:

Einige politische Determinanten der Protektion — Eine Fallstudie 615

Hermann Sautter, Frankfurt:

„Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschafts-
beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern 633

Siegfried G. Schoppe, Hamburg:

Technologietransfer als Strukturdeterminante des Ost-West-Handels 651

Zusammenfassung der Diskussion 665

Arbeitskreis 8:**Theoretische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Kurt Rothschild*, Linz

Philipp Herder-Dorneich, Köln:

Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Para-
digenwechsel in der Ordnungstheorie 671

Bertram Schefold, Frankfurt:

Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion 689

Zusammenfassung der Diskussion 716

Arbeitskreis 9:**Der Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Hermann Albeck*, Saarbrücken

Werner Dostal, Nürnberg:

Technischer Wandel und Beschäftigung 723

Dieter Hockel, Düsseldorf:

Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft 741

Heinz Lampert, Augsburg:

Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 753

Zusammenfassung der Diskussion 780

Plenum

Leitung: *Hans Würigler*, Zürich

Werner Glastetter, Bielefeld:

Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft 787

Diskussionsbeitrag: *Wolfgang Stützel*, Saarbrücken 807

Hans F. Zacher, München:

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System 817

Diskussionsbeitrag: *Peter Saladin*, Bern 843

Zusammenfassung der Diskussion 849

Plenum

Leitung: *Ernst Dürr*, Nürnberg

Bernhard Cahlen, Augsburg:

Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft 853

Diskussionsbeitrag: *Klaus Töpfer*, Mainz 873

Plenum**Schlußveranstaltung**

Leitung: *Hans Möller*, München

Podiumsdiskussion 883

Teilnehmer:

Ernst Helmstädter, Münster

Werner Meißner, Frankfurt

Erhard Kantzenbach, Hamburg

Hans Willgerodt, Köln

Schlußansprache

Helmut Hesse, Göttingen 905

Verzeichnis der Referenten 909

Verzeichnis der Sitzungs- und Arbeitskreisleiter 913

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System

Von *Hans F. Zacher*, München

1. Einleitung

1.1 Der Blick in die Zukunft

Das Rahmenthema, in dem auch mein Referat steht, spricht von der *Zukunft* der sozialen Marktwirtschaft. Als ich mich daran machte, dieses Referat vorzubereiten, suchte ich also, meinen sechsten Sinn wachzurütteln und die Augen meines zweiten Gesichts aufzuschlagen. Natürlich dachte ich an neue Technologien, Medien und Informationssysteme, an Umwelt und Energie. Ich rätselte über das Ende des Wachstums und die Verkürzung unserer Freiheit, die uns Knut Borchardt¹ für die Verteilung des Mangels prophezeit. Nicht minder beschäftigte mich die Verbindung zwischen Wachstum und Gleichheit. Fred Hirsch² hat uns die „dynamische Gleichheit“ — um nicht zu sagen: die „Gleichheitsillusion“ — einer wachsenden Wirtschaft beschrieben, in der immer morgen viele haben, was gestern wenige hatten. Diese Feuersäule der „Gleichheit durch Aufstieg“ war in den Jahrzehnten des Wachstums vor uns hergezogen, wie einst die Feuersäule Gottes vor dem auserwählten Volk. Wie würde, würde sie angehalten, die Ungleichheit neu auf uns lasten? Ich überlegte, was die Sehnsucht nach dem alternativen Leben und jene Flucht aus der Moderne, die Ralf Dahrendorf³ zur Stimmung der Zeit erklärt, für die Marktwirtschaft bedeuten — einen Wandel der Nachfrage aus Schlichtheit und Bescheidung, oder einen utopischen Wechsel vom Arbeits- zum Sozialeinkommen? Ich dachte an die Geburten-, Schüler- und Rentnerberge, an die dependency rate des Jahres 2030⁴, aber auch an den demographischen horror vacui unseres Landes und also an die Veränderung unseres Staatsvolkes durch eine Immi-

¹ *Knut Borchardt*, Dreht sich die Geschichte um? Modelle für Wachstums-schranken, Ebenhausen 1974.

² *Fred Hirsch*, Social Limits to Growth, London 1977, S. 166 ff.

³ *Ralf Dahrendorf*, Towards the Hegemony of Post-Modern Values, in: New Society, Vol. 53, 1979, S. 360 ff.

⁴ Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI Studien-Reihe Heft 28, Bonn 1980.

gration, von der wir jetzt noch behaupten, es handle sich um Gastarbeiter⁵ und Wirtschaftsasylanten. Ich dachte an Europa, das die Lektion der sozialen Marktwirtschaft nicht lernen will⁶, und an die „neue Weltwirtschaftsordnung“⁷, die es so nötig hätte, die Ordnung einer sozialen Marktwirtschaft zu sein⁸. Ich raisonnerte, wie es den politischen Rahmen verändert, wenn neben fremden Menschen auch fremdes Kapital einströmt. Ich dachte an Marktbruch zwischen uns und den Staatshandelsländern⁹ und daran, wie lange wir uns Frieden und Freiheit noch damit erkaufen dürfen, daß wir denen, welche die Freiheit einer Marktwirtschaft nicht riskieren dürfen, von den Erfolgen unserer Marktwirtschaft abgeben. Vom äußeren Frieden kam ich auf den inneren und so auf das Wort Jeffersons: „Gott verhüte, daß wir jemals zwanzig Jahre lang keine Rebellion haben“¹⁰.“ So rechnete ich von 1968 zwanzig Jahre hinauf und fragte mich, ob und wann wir wohl wieder eine Rebellion brauchen, um unser politisches System zu legitimieren.

1.2 Der Blick in die Vergangenheit

Als ich mich so mühte, unserer Wirtschaft aus der Hand und unserem Staat aus dem Kaffeesatz zu lesen, fühlte ich mehr und mehr die Warnung, wie sehr ich mich wohl geirrt hätte, wenn ich vor zehn, zwanzig

⁵ Probleme der Ausländerbeschäftigung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 8. Band, Bonn 1977, S. 673 ff.

⁶ Mit dieser Sorge ist nicht so sehr an die Europäischen Gemeinschaften selbst gedacht, als an die Wirtschaftspolitik, die wirtschaftspolitischen Konzepte und den wirtschaftsrechtlichen — auch wirtschaftsverfassungsrechtlichen — Rahmen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Zu den Europäischen Gemeinschaften selbst s. unter primär juristischen Aspekten: Europa-Institut der Rijksuniversiteit Utrecht und Commission des Communautés Européennes Bruxelles (Hrsg.), Das Wirtschaftsrecht der Mitgliedsstaaten in einer Wirtschafts- und Währungsunion, Utrecht 1977, insbes. die Verhandlungen zum zweiten Thema „Die optimale Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Wirtschaftsverfassungen der Mitgliedstaaten“ mit den Referaten von Ulrich Scheuner (S. 41 ff.), Walter van Gerven (S. 59 ff.) und John D. D. Mitchell (S. 65 ff.); vom ökonomischen Standpunkt aus: Ernst Dürr, Ordnungsvorstellungen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, in: Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1978, S. 107 ff.; aktuell: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81 Tz. 381 ff.

⁷ S. die umfassende Dokumentation von Eike von Hippel, Grundfragen der Weltwirtschaftsordnung, München 1980.

⁸ Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 9. Band, Bonn 1978, S. 777 ff.; Soziale Marktwirtschaft und Internationale Ordnung, Ludwig-Erhard-Stiftung, Symposium I, Stuttgart 1978.

⁹ S. z. B. Ernst-Joachim Mestmäcker, Recht und ökonomisches Gesetz, Baden-Baden 1978, S. 493 ff.

¹⁰ Zitiert nach Hanns Kurz, Volkssouveränität und Volksrepräsentation, Köln u. a. 1965, S. 99, Anm. 372.

oder dreißig Jahren versucht hätte, über die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft zu reden.

1950 war die Preisfreigabeverordnung, der Auftakt der sozialen Marktwirtschaft, zwei Jahre alt. Grundgesetz und Bundesrepublik waren gerade ein Jahr am Leben. Schon bestimmte die Dynamik der Marktwirtschaft weithin den Alltag. Aber daneben war noch eine Vielzahl sozialistischer und wirtschaftdemokratischer Konzepte und Selbstverständlichkeiten gegenwärtig, und die junge Marktwirtschaft war noch immer von Überresten der Planwirtschaft und massivem Interventionismus umgeben. Das Grundgesetz hatte über die „Wirtschaftsordnung“ geschwiegen. Die Rechtsordnung rieb sich erst allmählich die vielschichtige Kruste der dreißiger und vierziger Jahre aus den Augen¹¹.

Hätte ich da vorausszuschauen versucht, so hätte ich zuerst also noch gefragt, „ob“ die Marktwirtschaft eine Zukunft habe. Daneben hätte ich alle Phantasie gebraucht, um die Visionen des „Wie“ zu entwickeln, des „Wie“ einer „sozialen Marktwirtschaft“, die damals auch wirtschaftstheoretisch noch ein mit unsichtbarer Tinte beschriebenes Blatt war. Ich kann mir nicht vorstellen, daß ich vorausgesehen hätte, was der Bundesgesetzgeber in der heroischen Tatkraft seiner ersten beiden Legislaturperioden leisten würde, um der sozialen Marktwirtschaft Gestalt zu geben — bis hin zu den Höhepunkten von 1957: dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem Bundesbankgesetz und der Rentenreform. Ich hätte nicht voraussagen können, daß der rasch auf-flackernde literarische „Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht“¹² schon 1954 erstickt sein würde, indem das Bundesverfassungsgericht die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes deklariert¹³. Ich hätte auch nicht geahnt, daß die Bewährung und der Erfolg des Systems den Konsens über das ganze Jahrzehnt hin wachsen lassen würden — bis hin zum *modus vivendi* des Godesberger Programms von 1959¹⁴.

¹¹ S. aus der Zeit etwa *Franz Böhm*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: *Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, Heft 153/154, Tübingen 1950; *Hans Carl Nipperdey*, Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: *Deutsche Rechtszeitschrift*, 5. Jg., 1950, S. 193 ff.; *Ludwig Raiser*, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: *Festschrift für Julius von Gierke*, Berlin 1950, S. 181 ff.; *Hans Ulrich Scupin*, Die Rechtslage der Wirtschaft unter dem Bonner Grundgesetz, Münster 1950. Über die Entstehung der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft in dieser Zeit: *Reinhard Blum*, Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969.

¹² So die Schrift *Ernst Rudolf Hubers*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 9. Jg., 1956, S. 97 ff., 135 ff., 172 ff., 200 ff. Alle Hinweise zu diesem Streit s. dort.

¹³ Entscheidungen des BVerfG Bd. 4, S. 7 (17 f.).

¹⁴ *Dieter Klink*, Vom Antikapitalismus zur sozialistischen Marktwirtschaft. Die Entwicklung der ordnungspolitischen Konzeption der SPD von Erfurt (1891) bis Bad Godesberg (1959), Hannover 1965.

Hätte ich dann 1960 über mein Thema geredet¹⁵, so hätte ich über eine, trotz bleibender Unschärfe der Konzeption¹⁶, in tiefen Konsens gebettete¹⁷, rechtlich strukturierte¹⁸ Wirklichkeit gesprochen.

Ich hätte aber wohl kaum gesehen, wie sehr es eine Sache ist, die soziale Marktwirtschaft aufzubauen und eine andere Sache, sie als schon bestehende funktionierend und glaubwürdig zu erhalten. Die aufkommende Rede von der „zweiten Stufe“ der sozialen Marktwirtschaft¹⁹ und der nebelhafte Ruf nach einer gesellschaftspolitischen Dimension der sozialen Marktwirtschaft²⁰ hätten mir kaum geholfen, zu sehen, was das Jahrzehnt bringen sollte. Vielleicht hätte ich schon gedacht, daß die politische Verantwortung für die Wirtschaft der Klärung und Rationalisierung bedarf. Aber was kündigte an, daß dies mit der Errichtung des Sachverständigenrates²¹, mit der Ziel- und Rahmenformel und dem Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes²² und damit versucht würde, daß Begriffe wie wirtschaftliches Wachstum²³ und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht²⁴ sogar

¹⁵ Meinen eigenen Beitrag aus der Zeit s. in: *Hans F. Zacher*, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 31 ff., insbes. S. 34 ff.

¹⁶ S. aus der Zeit etwa *Carlo Mötelli*, Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft, Erlenbach—Zürich 1961; *Franz Coester*, *Oskar Katholnigg*, Artikel „Soziale Marktwirtschaft“, in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg 1962, Spalte 231 ff. Aus späterer Zeit s. hierzu z. B. *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 281 ff.

¹⁷ S. aus der Zeit etwa *Alfred Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung (1959), abgedr. in: *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 251 ff.; *Ludwig Erhard*, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf 1962. S. auch die bei *Dirk Geitner* u. *Peter Pulte*, Soziale Marktwirtschaft, Berlin, New York 1974, zusammengestellten Dokumente. Unter dem Vorbehalt des Textes s. auch die in Anm. 16 Genannten und deren Material.

¹⁸ Eine pragmatische Übersicht aus der Zeit s. bei *Andreas Hamann*, Wirtschaftsverfassungsrecht, Heidelberg 1958. S. aus der Zeit ferner etwa *Klaus Stern*, Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 14. Jg., 1961, S. 325 ff. und seine Nachweise.

¹⁹ *Alfred Müller-Armack*, Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik (1960), abgedr. in: *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 267 ff. s. später dazu *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288 ff. m. w. Nachw.

²⁰ *Alfred Müller-Armack*, Das gesellschaftspolitische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft (1962), ebenda, S. 293 ff. Aus späterer Zeit s. *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288 ff. m. w. Nachw.

²¹ Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963.

²² Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967.

in das Grundgesetz aufgenommen würden²⁵ — daß sich über das Jahrzehnt hin die Planungsphobie von 1960 in die Planungseuphorie²⁶ von 1970 verkehren sollte. Ich hätte nicht vermutet, daß in der Mitte des Jahrzehnts der Kanzler Erhard nach der „formierten Gesellschaft“ rufen würde²⁷, während kurz darauf ein fast tumultöser gesellschaftspolitischer Aufbruch die Szene beherrschen sollte. Ich hätte nicht vorausgesehen, wie rasch der Wohlstand so selbstverständlich wird, daß vielen nur mehr wichtig erschien, wie verteilt wird, während die Frage, welches Wirtschaftssystem den zu verteilenden Wohlstand bereitstellt, zur peinlichen Gestrigkeit würde.

1970 wäre ich²⁸ angesteckt gewesen von der Aufgeregtheit der Zeit²⁹. Ich hätte die Ohren vollgehabt von Lebensqualität, Überfluß- und Wegwerfgesellschaft, von Bildungskatastrophe, Umwelt und Arbeitnehmerinteressen, von „mehr Gerechtigkeit“ und „mehr Demokratie“, von Reformen und Plänen. Ich hätte vermutlich eine kämpferische Rede gehalten, um die soziale Marktwirtschaft und die Werte unseres politischen Systems, die sich vermittelt der Marktwirtschaft verwirklichen, gegen Zweifel, ja Schmähungen in Schutz zu nehmen. Freilich weiß ich nicht, ob ich die „soziale Marktwirtschaft“ auch unter diesem Namen verteidigt, oder es — wie viele andere damals — für klüger gehalten hätte, den Namen zu vermeiden, um die Sache zu retten³⁰.

²³ Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG, eingefügt durch Änderungsgesetz v. 12. Mai 1969.

²⁴ Art. 104 a Abs. 4 S. 1, 109 Abs. 2 u. Abs. 4, 115 Abs. 1 S. 2, 2. HS GG, eingefügt durch Änderungsgesetze v. 12. Mai 1969.

²⁵ Zu weiteren Einzelheiten des im Laufe des Jahrzehnts hergestellten verfassungs- und gesetzesrechtlichen Zielrahmens s. *Hans F. Zacher*, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht, Kommission der Europäischen Gemeinschaft Reihe Wettbewerb-Rechtsangleichung, Heft 20, Brüssel 1973 (im folgenden: Wirtschaftsrecht, S. 23 ff., 26 f.).

²⁶ Eine Übersicht s. bei *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 39 ff. (Kap. II des Zweiten Teiles).

²⁷ S. die Nachweise bei *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288.

²⁸ Der in Anm. 25 zitierte Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht war in den Jahren 1970 bis 1972 im Auftrag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erstellt worden.

²⁹ Als eigenes Zeugnis s. dazu etwa *Hans F. Zacher*, Freiheitliche Demokratie, in: *Geschichte und Staat*, Bd. 139/140, München 1969; Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 3. Jg., 1972, S. 241 ff.

³⁰ S. aus der Diskussion der Zeit etwa aus primär ökonomischer Sicht: *Reinhard Blum* (Anm. 11); *Hans Otto Lenel*, Haben wir noch eine soziale Marktwirtschaft? in: *ORDO*, Bd. 22, 1971, S. 29 ff.; Dieter Cassel, Gernot Gutmann, Hans Jürgen Thieme (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972; Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg 1973. Aus primär juristischer Sicht: *Willi Thiele*, Einführung in das Verfassungsrecht, Göttingen 1970; *Peter*

Jedenfalls hätte ich mir nicht träumen lassen, wie bald diese Nation, die ein paar Jahre fast rauschhaft aus der Dynamik verdeckter Dissense lebte, erleichtert aufatmen würde, als sich Vorwände fanden, die Sternfahrt der kühnen Anläufe versanden zu lassen. Den „Prolog auf der Bühne“ sprach der Club of Rome³¹. Die Erdölkrise und die tiefe Rezession von 1974/75 folgten. Als 1977 die sozialpolitischen Sünden des Wahljahres 1976 korrigiert werden mußten, schien sich die Ernüchterung zu konsolidieren. Inzwischen war die „Tendenzwende“ eingetreten. Die „Regierbarkeit“ moderner Gesellschaften wurde diskutiert. Die Gewerkschaftsmacht geriet unter Kritik. Die „alte soziale Frage“ wurde (wieder) durch die „neuen sozialen Fragen“ abgelöst³². 1976 sollten zwei Kommissionen ihre Arbeiten abschließen, die um 1970 eingesetzt worden waren, um die Grundwege der Zeit zu Papier zu bringen: die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel und die Enquête-Kommission für die Grundgesetzreform. 1976 lieferten beide Kommissionen ihre Ergebnisse ab³³; und beide Berichte sollten sich wie ein Negativtest lesen. Hätte ich aber 1970 gesprochen: ich hätte nicht zu hoffen gewagt, daß sich der Konsens über Verfassung, Wirtschaft und Gesellschaft so sehr wieder einstellen würde³⁴ — bis hin zu der unheimlichen sachpolitischen Windstille dieses Wahljahres. 1970 wäre ich wie viele vom Instrumentarium des Stabilitäts- und

Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Berlin 1971; *Reiner Schmidt*, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971. Eine umfassende Bilanz der wirtschaftsrechtlichen Literatur aus der Zeit von 1946 bis 1970 zieht in dieser Zeit Ulrich Scheuner in der von ihm herausgegebenen Dokumentation „Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft“ (Frankfurt 1971).

³¹ *Dennis L. Meadows*, *Limits of Growth*, New York 1972.

³² S. z. B. *Wolfram Fischer*, Der Wandel der sozialen Frage in fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Bernhard Külpe und Heinz-Dieter Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*, Berlin 1977, 1. Halbband, S. 35 ff. Eine umfassende Dokumentation der Diskussion bei *Manfred Groser* u. *Wolfgang W. Veiders*, *Die Neue Soziale Frage — Theoretische Grundlagen und empirische Befunde*, Forschungsbericht 2 des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1979.

³³ *Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform*, Deutscher Bundestag, Drucks. 7/5924 (abgedr. auch in den Heften 3/76 u. 2/77 der Schriftenreihe „Zur Sache“, hrsg. v. Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages). — Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel, Gutachten: Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1977.

³⁴ Einige Beobachtungen und weiterführende Hinweise dazu s. bei *Hans F. Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Hamburg Deutschland Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 207 ff., insbes. S. 214 ff.; *ders.*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 123 ff. (157 ff., 165 ff.).

Wachstumsgesetzes fasziniert gewesen. Inzwischen hat es ein Jahrzehnt lang stetig an Bedeutung verloren. Die konzertierte Aktion ist für verschollen erklärt. Und wir lachen befreit darüber, wenn Streissler in seinen „Pepitas“ Konjunkturpolitik als Beschwörungsritual beschreibt³⁵.

1.3 Keine Futurologie

Ich habe aus dieser Reise in die Vergangenheit zunächst einmal gefolgert, die futurologische Spökenkiererei, die das Rahmenthema nahe legt, sein zu lassen. Ich will mich darauf beschränken, einige Erfahrungen der Vergangenheit im Licht dieser Stunde³⁶ zu betrachten — in der Hoffnung, daß es nützt, sie zur Hand zu haben, wenn neue Entwicklungen neue Herausforderungen bringen.

2. Erfahrungen und Beobachtungen

2.1 Bewährung und Gefährdung der sozialen Marktwirtschaft

Die soziale Marktwirtschaft hat sich als lebensfähig erwiesen und sich durch ihren Erfolg gerechtfertigt³⁷. Sie hat durch ihren Erfolg aber auch das Gemeinwesen gerechtfertigt³⁸, dessen Recht und Politik der Marktwirtschaft Raum gegeben haben.

Die soziale Marktwirtschaft war widerstandsfähig, elastisch und anpassungsfähig. Wir würden jedoch einen Fehler begehen, wenn wir diese Eigenschaften allein der Marktwirtschaft in sich zuschrieben, nicht dagegen auch der Politik, die diese Marktwirtschaft gestaltet, gesteuert und ergänzt und mit den sozialen Leitbildern der Gesellschaft versöhnt hat. Im Gegenteil: Das Erstaunliche liegt im Zusammenspiel der Marktwirtschaft mit einer Politik der sozialen Marktwirtschaft. Der Versuch einer Zurechnung des Überlebens und des Erfolges an die Wirtschaft *oder* die Politik müßte scheitern. Damit läuft aber eine andere Beobachtung parallel: Die soziale Marktwirtschaft hat sich im

³⁵ *Erich Streissler*, Die Pepita I u. II, in: Orestes V. Trebeis (Hrsg.), Nationalökonomologie, Tübingen 1979, S. 70 ff., 75 ff.

³⁶ Zum aktuellen Stand der Meinungen s. in erster Linie die Vielfalt der Beiträge in diesem Bande. Zum neuesten Stand der juristischen Diskussion s. ergänzend *Peter J. Tettinger*, Neuer Streit um die „Wirtschaftsverfassung“?, in: Betriebsberater, 32. Jg., 1977, S. 1617 ff.; *Ernst Steindorff*, Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland 1977; *Peter Badura*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1979, S. 241 ff.

³⁷ Eindrucksvoll: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76, Tz. 34* ff., 273 ff. s. auch *Otto Schlecht*, Wirtschaftswachstum wozu, wie, womit?, Tübingen 1980, S. 19 ff.

³⁸ *Walter Leisner*, Demokratie — Selbstzerstörung einer Staatsform?, Berlin 1979, S. 170 ff.

Rahmen des politischen Systems auch stets als neu gefährdet und für das politische System stets als neu gefährlich erwiesen.

2.1.1 Die soziale Marktwirtschaft und der politische Rahmen des Gemeinwesens

Marktwirtschaft ist in einem verfaßten Gemeinwesen nichts Letztes — weder ein letztes Ziel noch etwas, was sich aus sich selbst rechtfertigt. In einem verfaßten Gemeinwesen ist Marktwirtschaft — bewußt oder nicht — ein Element in dem Konzept von Gesellschaft und Staat, das dieses Gemeinwesen hat. Gerade die Begriffsfügung „soziale Marktwirtschaft“ beweist, daß sich die Marktwirtschaft in dieser Weise in das politische System eingeordnet, zu politischer Rechtfertigung gezwungen weiß³⁹. Zugleich aber ist Marktwirtschaft etwas Autonomes — eine Eigengesetzlichkeit, in der ein unablässiger Fluß von Interaktionen unter unablässig sich wandelnden Bedingungen unablässig sich verändernde Ergebnisse hervorbringt.

Nimmt also ein politisches System Marktwirtschaft in sich auf, so entsteht eine Spannung zwischen dieser Autonomie der Marktwirtschaft und dem politischen System⁴⁰. Auf der einen Seite ist gerade die Autonomie wesentlich. In ihr und durch sie verwirklichen sich Ziele des Gemeinwesens. Auf der anderen Seite ist mit Widersprüchen zwischen dem wirtschaftlichen Geschehen und dem politischen Zielrahmen zu rechnen. Das wirft die doppelte Frage auf, wo die Toleranzen für das Auseinandergehen von Wirtschaft und politischem Wollen liegen und wie die Gesellschaft und das Gemeinwesen, in dem sie verfaßt ist, auf das Überschreiten dieser Toleranzen reagieren.

Dabei manifestierte sich „der Souverän“ in der Politik, nicht im Markt. Daß der Markt bewirkt, was die Politik nicht kann, ist politisch eine Erkenntnis auf Widerruf. Daß die Politik bewirkt, was der Markt nicht kann, ist eine stets virulente Erwartung⁴¹. So sind Verlauf und Ergebnis der Marktwirtschaft ein stets möglicher Vorwurf gegen ein politisches System, das der Autonomie des Marktes Raum gibt⁴². Und das politische Wollen ist eine stetige Gefahr für die Marktwirtschaft⁴³.

³⁹ S. statt aller anderen Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), insbes. S. 78 ff., 171 ff.

⁴⁰ S. z. B. Emil Küng, Wirtschaft und Gerechtigkeit, Tübingen 1967, S. 131 ff.; Walter Leisner (Anm. 38), S. 174 ff.

⁴¹ S. z. B. Friedrich A. v. Hayek, Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 363, 370.

⁴² Sachverständigenrat (Anm. 37), Tz. 34*, 273 f.

⁴³ Egon Tuchtfeldt, Gefährdungen der Marktwirtschaft durch Politik und Wirtschaftspolitik?, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 1 ff.

Dabei ist hic et nunc die Gefahr staatswirtschaftlicher Fehlritte wohl die geringste⁴⁴, die Gefahr ordnungspolitischer Verirrung war und ist schon stets größer⁴⁵, die Versuchung interventionistischer Fehlritte aber war und ist stets gegenwärtig⁴⁶. Ist doch der Ruf nach der raschen, direkten Korrektur der Wirtschaft das, worin die Suprematie der Politik der Autonomie des Marktes so gefährlich wird⁴⁷. Politiker, welche die Wirtschaftspolitik auf den Markt verweisen, sind immer wieder in der Lage des Arztes, der dem Patienten rät, alle Medikamente sein zu lassen, und ein gesundes Leben zu führen; und wir wissen, daß vielen Ärzten dieser Rat als selbstmörderisch erscheint.

2.1.2 Die Last permanenter Erklärung, Rechtfertigung und Anpassung der sozialen Marktwirtschaft

Daraus ergibt sich, daß die Marktwirtschaft unter einer permanenten Last steht, verstanden und ertragen, erklärt und gerechtfertigt zu werden. Daraus erwächst aber auch eine permanente Last der Anpassung, um Marktwirtschaft und politisches System im Fluß der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen miteinander verträglich zu erhalten.

⁴⁴ Zur Problematik s. etwa die Sammelchriften Dieter Duwendag (Hrsg.), *Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1976; *Grenzen der Staatsstätigkeit in der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe, Heft 93, Köln u. a. 1980.

⁴⁵ S. z. B. *Peter Bernholz*, *Grundlagen der politischen Ökonomie*, 3. Bd., Tübingen 1979, S. 226 ff.

⁴⁶ Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studien-Reihe Heft 24, Bonn 1978.

⁴⁷ Eine „Strähne“ von Interventionismus, die derzeit vor allem auf den Namen „Investitionskontrolle“ hört, zielt freilich gerade nicht auf die aktuelle Korrektur wirtschaftlicher Prozesse, sondern auf die Veränderung der Machtstrukturen in der Wirtschaft. Interventionismus verschwimmt hier mit Ordnungspolitik und Staatswirtschaft. S. dazu etwa *Manfred Krüper*, *Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung*, in: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 31/75, S. 21 ff. Dabei geht es auch um Konzepte der überbetrieblichen Mitbestimmung (s. z. B. *Reinhard Schultz*, *Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung*, in: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 22/77, S. 13 ff.) und der Wirtschaftsdemokratie (s. z. B. *Fritz Vilmar*, *Wirtschaftsdemokratie*, in: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 16/75, S. 1 ff.). Zur Kritik s. etwa *Otmar Issing*, *Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?*, Göttingen 1975; *Ernst Helmstädter*, *Gefährdung der Marktwirtschaft durch neue Lenkungskonzepte?*, in: *Gefährdungen der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 65 ff.; *Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft* (Anm. 46), S. 28 ff., 34 ff. — s. a. Anm. 96.

2.1.2.1 Die Last der Anpassung

Dabei ist die Anpassung ein der Marktwirtschaft selbst immanentes Gesetz⁴⁸. Die *bewußt* zu erfüllende Last der Anpassung dagegen ruht auf der Politik des Gemeinwesens. Sie besteht für die ordnungspolitische Konstitution der Marktwirtschaft⁴⁹, für die interventionistische Steuerung der ökonomischen Abläufe⁵⁰, für die administrative Ersetzung und Ergänzung der Marktwirtschaft⁵¹ und für alles das, was man den Datenkranz der Wirtschaft nennt. Sie hat ihrerseits darauf zu achten, daß die immanente Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaft erhalten bleibt.

2.1.2.2 Die Last der Erklärung und Rechtfertigung

Die Last der Erklärung und Rechtfertigung geht auf zweierlei:

- erstens darauf, daß und wie die Marktwirtschaft ein Medium zur Realisierung des politischen Zielrahmens des Gemeinwesens ist, und warum die Widersprüche zwischen dem autonomen Marktgeschehen und dem, was der Verwirklichung der politischen Ziele dient, hingenommen werden können;
- zweitens darauf, wie das autonome Marktgeschehen, seine ordnungspolitische Konstitution, seine interventionistische Steuerung und seine administrative Ersetzung und Ergänzung ineinandergreifen, um zu einem insgesamt optimalen Ergebnis zu kommen.

Während die Verantwortung für die Anpassung letztlich bei den für Recht und Politik verantwortlichen staatlichen Instanzen — im Kern bei dem Gesetzgeber — liegt, ist die Erklärung und Rechtfertigung dagegen ebenso eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, wie das Verstehen und Ertragen des Systems, worauf das Erklären und Rechtfertigen hinzielt, von der ganzen Gesellschaft zu leisten ist. Der Staat kann Entscheidendes dazu beitragen. Jedoch sind die politischen Parteien, sind Forschung und Lehre, sind die Schulen und sind vor allem die Massenmedien nicht weniger wichtig. In diesem Zusammenhang ist es nicht gleichgültig, wenn der Sozialkundeunterricht die Schüler gegen die Marktwirtschaft indoktriniert oder wenn — wie vor allem um 1970 — Medien dem Verstehen des Systems entgegenwirken. Nicht

⁴⁸ S. Sachverständigenrat (Anm. 34), Tz. 35*.

⁴⁹ Otto Schlecht, Wettbewerb als ständige Aufgabe, Tübingen 1975.

⁵⁰ Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft (Anm. 46); Otto Schlecht (Anm. 37), S. 29 ff.

⁵¹ S. noch einmal Anm. 44. Überlegungen einer Korrektur sind derzeit unter dem Namen der „Privatisierung“ aktuell. S. dazu aus jüngerer Zeit etwa Helmut Lecheler, Privatisierung — Ein Weg zur Neuordnung der Staatsleistungen?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 28. Jg., 1980, S. 69 ff. m. eing. Nachw.

nur „der Staat“, sondern die im Staat verfaßte Gesellschaft muß das komplizierte Gefüge der sozialen Marktwirtschaft verstehen; nicht nur „der Staat“, sondern die in ihm verfaßte Gesellschaft muß an die Richtigkeit des Konzepts glauben. Das ist nicht einfach machbar, und durch nichts zu garantieren. Hier ist jeder, der Marktwirtschaft will, gefordert, beizutragen — kaum jemand aber so sehr wie die Wirtschaftswissenschaftler.

2.2 Die Unfähigkeit des Rechts, soziale Marktwirtschaft zu gewährleisten

2.2.1 Keine Verfassungsgarantie der sozialen Marktwirtschaft

Soziale Marktwirtschaft ist so insgesamt eine Leistung, die aus der Gesellschaft heraus und durch den Staat, in dem sie verfaßt ist, stets neu erbracht werden muß. Die Gesellschaft und die Kräfte der staatlichen Politik können sich dieser Aufgabe auch nicht zulasten des Rechts, insbesondere auch nicht zulasten der Verfassung entschlagen. Selbst wenn die soziale Marktwirtschaft im Grundgesetz verankert wäre, könnte das die soziale Marktwirtschaft nicht gegen das Schwancken, das Mißtrauen und letztlich die Ablehnung der Gesellschaft garantieren.

Vielleicht wäre eine solche Verfassungsklausel zuweilen ein hilfreiches Argument. Wohl aber wögen die Nachteile juristischer Fixierung und Interpretation und der Anteil der Gerichte an der Wirtschaftspolitik, der daraus erwüchse, diesen Vorteil wieder auf⁵². Natürlich ist das Recht das zentrale Medium, um soziale Marktwirtschaft herzustellen⁵³. Und gewiß ist die Verfassung in einem Verfassungsstaat der bedeutsamste Rahmen staatlicher Marktwirtschafts-Politik⁵⁴. Aber die Verfassung kann die Leistung, soziale Marktwirtschaft auf den Weg zu bringen und auf dem Weg zu halten, der Gesellschaft und ihren politischen Exponenten nicht abnehmen. Dazu ist die soziale Marktwirtschaft zu komplex, zu differenziert, zu weitreichend, zu tatsächlich, zu viel und zu vielfältige Wirklichkeit.

⁵² S. dazu Expertenkommission über die Vorbereitung einer Totalrevision der (Schweizerischen) Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern 1977, Art. 31; Bericht, Bern 1977, S. 76 ff., insbes. S. 77 Mitte.

⁵³ S. Franz Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart u. Berlin 1937; Walter Schmidt-Rimpler, Artikel „Wirtschaftsrecht“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart u. a. 1965, S. 686 ff.; Ludwig Fröhler (mit Peter Oberndorfer), Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1969; Ernst-Joachim Mestmäcker, Recht und ökonomisches Gesetz (Amn. 9), insbes. S. 11 ff., 100 ff., 297 ff.

⁵⁴ Hans F. Zacher, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1965, S. 63 ff. (im folgenden: Wirtschaftsverfassung).

2.2.2 Insbesondere: Die Unbestimmtheit des Konzepts

Dazu ist „soziale Marktwirtschaft“ aber auch *in sich* zu unbestimmt. Müller-Armack hat die „soziale Marktwirtschaft“ als einen „der Ausgestaltung harrenden, progressiven Stilgedanken“ erfunden⁵⁵. Seitdem wurde „soziale Marktwirtschaft“ bekannt und verkündet, pragmatisch realisiert und theoretisch diskutiert, aber nicht als Ordnung fixiert⁵⁶. Eine konsensfähige, operationale, normative Definition fehlt bis heute.

Die Kürze der Zeit, die mir das Programm zugesteht, verbietet es mir, den Befund zu umschreiben, den ich auf der Suche nach normfähigen Aussagen über die soziale Marktwirtschaft, insbesondere

- über den Markt, seinen Primat und die ordnungspolitische Aufgabe des Wettbewerbs,
- über die administrative Wirtschaft und die Lehrformeln von ihrer Subsidiarität und ihre Marktverträglichkeit
- und über Sollen und Grenzen eines marktkonformen Interventionismus

gefunden habe⁵⁷. Jedenfalls: Dieser Befund läßt sich nicht in Verfassungsnormen umsetzen, die nicht entweder unter einem Mangel an realer Praktikabilität oder unter einem Mangel an Stringenz leiden. Insgesamt ergäbe sich allenfalls ein vages, mehrdeutiges Gefüge, in dem eine Ungewißheit die andere potenzierte. Das Bundesverfassungsgericht endlich, zur Handhabung solchen Verfassungsrechts angerufen, stünde vor einer extremen Wahl zwischen anfechtbarer wirtschaftspolitischer Ingerenz oder paralysierendem judicial selfrestraint⁵⁸.

⁵⁵ Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), S. 10. Zur Bedeutung dieses Charakters s. Reinhard Blum (Anm. 11), S. 95, 122 f.

⁵⁶ Aus der jüngsten Literatur s. etwa Reinhard Blum, Artikel „Marktwirtschaft, soziale“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 153 ff.

⁵⁷ Eine knappe Skizze dieses Befundes in: Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Stimmen der Zeit, Bd. 198, 1980, S. 319 ff. (320 ff.), demnächst auch „Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft“, Jahrbuch der Bitburger Gespräche, 1980. Eine eingehendere und mit Material belegte Darstellung s. demnächst in: Hans F. Zacher, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, Festschrift für Georg Wannagat, Köln u. a. 1981.

⁵⁸ S. dazu Peter Badura, Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Ludwig Fröhler, Berlin 1980, S. 321 ff. m. w. Nachw.

2.3 Erklärungen für die Erhaltung der sozialen Marktwirtschaft

2.3.1 Die vollendeten Tatsachen

Wie also kann die Politik den Pfad der sozialen Marktwirtschaft gleichwohl durchhalten? Darauf gibt es bisher vor allem eine historische Antwort: die Macht der vollendeten Tatsachen. Wir haben die soziale Marktwirtschaft noch, weil sie einmal — zwischen 1948 und 1957 — rechtlich und faktisch ins Werk gesetzt wurde und weil dies mit der Erinnerung an einen einzigartigen wirtschaftlichen Aufstieg verbunden ist.

Aber gesellschaftliche Erfahrung vergißt sich noch leichter als individuelle. Nachhaltiger mag daher wirken, daß der Aufbau der sozialen Marktwirtschaft einen Besitzstand der Machtverteilung im Staatsapparat, zwischen Staat und Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft geschaffen hat. Jede Ausweitung administrativer Wirtschaft, jede Entwicklung zum Interventionismus und selbst jede ordnungspolitische Schwenkung müßte diesen Besitzstand der Machtverteilung verändern — oder jedenfalls das, was als „natürliche“ Entwicklung dieser Machtverteilung erwartet wird. Wem etwa käme eine Investitionslenkung zugute? Den Verlierer kennt man. Aber wer sollte an Macht gewinnen? Diese Ungewißheit hemmt den Schritt solcher Forderungen.

Juristisch entspricht dem, daß das, was als soziale Marktwirtschaft aufgebaut wurde, die Spielräume unserer Verfassung so besetzt hat, daß neue Interventionismen oder neue Zweige administrativen Wirtschaftens die Verfassung immer mehr gegen als für sich haben⁵⁹. Was so wie die soziale Marktwirtschaft zugleich mit der Verfassung ins Werk gesetzt wurde und so lange unter ihr gelebt hat, hat schon deshalb die Vermutung der Legitimität für sich. Das andere muß sich rechtfertigen. Aber schon von vornherein bestand zwischen der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes und der sozialen Marktwirtschaft ein hohes Maß an sachlicher Entsprechung⁶⁰. Daran ändert die Formel des Bundesverfassungsgerichts von der „wirtschaftspolitischen Neutralität“ des Grundgesetzes nichts. Sie besteht, wie das Bundesverfassungsgericht selbst schon 1954 ausführte, „lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat“⁶¹. Dies ermögliche „dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschafts-

⁵⁹ Exemplarisch etwa *Matthias Schmidt-Preuß*, Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, Baden-Baden 1977, S. 77 ff.; *Helmut Bäumler*, Investitionslenkung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg., 1980, S. 625 ff.

⁶⁰ *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 89 ff. m. w. Nachw.

⁶¹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, S. 7 ff. (17 f.).

politik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet“⁶². Dies aber — nämlich: das Grundgesetz zu beachten — fällt leicht, solange der Gesetzgeber die Linie der sozialen Marktwirtschaft verfolgt.

2.3.2 Anpassung und Entfaltung

Aber natürlich hätten die vollendeten Tatsachen nicht genügt, soziale Marktwirtschaft überleben zu lassen, wenn sie Erstarrung bedeutet hätten. Die soziale Marktwirtschaft aber, wie sie nach 1948 aufgebaut worden war, war ein offenes System. Die Unschärfe des Konzepts war nicht so sehr Last als Chance.

Schon die Spannung zwischen der Schwäche der Definition und der Stärke der Idee erwies sich als eine Kraftquelle von größter Mächtigkeit. Auf der einen Seite hielt die Schwäche der Definition das System offen für Entwicklung und Anpassung. Auf der anderen Seite führte die Stärke der Idee dieser Entwicklung und Anpassung unablässig Intelligenzen zu, die sie brauchte. Und weil sich das Bundesverfassungsgericht der verfassungs-juristischen Usurpation der sozialen Marktwirtschaft durch Hans-Carl Nipperdey⁶³ versagt hatte, konnten diese Intelligenzen und Energien auf das Wirtschaften und auf die Politik verwendet werden und mußten sie nicht so sehr dafür verbraucht werden, sich den Richtern verständlich zu machen.

Ich kann aus der Entwicklung, die sich so vollzog, hier nur das folgende herausgreifen. Die Anpassung des politischen und rechtlichen Rahmens der Marktwirtschaft führte diese so nahe als möglich an zwei zentrale politische Ziele der Zeit heran: an das demokratische und an das soziale. Zwischen Rechtsstaat und Marktwirtschaft besteht apriorische Verwandtschaft⁶⁴. Zwischen Marktwirtschaft, Demokratie⁶⁵ und Sozialstaat⁶⁶ aber stehen a priori auch Fremdheit und Mißtrauen. Die

⁶² Ebenda, S. 18. S. nunmehr auch das Mitbestimmungsurteil des BVerfG: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 50, S. 290 (338).

⁶³ Hans Carl Nipperdey, Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: Deutsche Rechtszeitschrift, 5. Jg., 1950, S. 193 ff. = Recht Staat Wirtschaft, Bd. 3, 1951, S. 223 ff.; Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 10, 1954 = Wirtschaft und Wettbewerb, 4. Jg., 1954, S. 211 ff.; Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Kartellrundschau, Heft 2, 1960 (3. Aufl., 1965) = Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow, Köln 1960, S. 39 ff.

⁶⁴ Das schließt Spannung nicht aus. Verhältnis von Rechtsstaat und Wirtschaft s. Hans F. Zacher, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 95 ff. und Reiner Schmidt (Anm. 30), S. 97 ff., 227 ff. Neuestens etwa Peter Badura, Marktwirtschaftliche Freiheit im Verwaltungsstaat, in: Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 93, Köln u. a. 1980, S. 77 ff.

⁶⁵ S. dazu Hans F. Zacher, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 90 ff. m. w. Nachw.

⁶⁶ S. dazu noch einmal die in Anm. 57 gegebenen Hinweise.

Entwicklung seit 1948 hat aber gerade hier Einsicht und Verträglichkeit gestiftet⁶⁷.

2.3.2.1 Die demokratische Dimension der Entwicklung

Die demokratische Entwicklung hatte einen besonders anspruchsvollen Weg umsichtig zu gehen⁶⁸. Sie mußte vermeiden, daß die Demokratie ihre Entscheidungskraft überschätzt und mehrheitsdemokratische Herrschaft über die Wirtschaft an die Stelle des Marktes⁶⁹ tritt. Und doch mußte sie der demokratischen Grundstimmung Rechnung tragen, indem sie dem Volk, von dem alle Gewalt ausgeht, mehr Anerkennung seiner Souveränität anbot, als das tägliche Plebiszit der Marktbürger⁷⁰.

Einer der Wege, der hierzu beschritten wurde, war, daß die Erklärungs- und Rechtfertigungslast der sozialen Marktwirtschaft institutionell ernst genommen wurde. Am deutlichsten umschrieben ist diese Funktion im Gesetz über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Beide Gesetze zusammen etablieren einen Prozeß des Austausches über wirtschaftliche Diagnosen, Prognosen, Bewertungen und Entscheidungsvorhaben zwischen dem Sachverständigenrat, der Bundesregierung und gesellschaftlichen Kräften. Beide Gesetze betonen die Verantwortung der Politik für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die bekannten „magischen“ Ziele. Beide aber auch betonen

⁶⁷ Alfred Müller-Armack, Fortschreibung der sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, S. 449 ff. (455): „Was nützt ist, daß wir uns für die Zukunft darüber klar werden, daß die Erfolge der sozialen Marktwirtschaft erzielt wurden durch die Sichtbarmachung einer Gesamtordnungskonzeption, in der die Kräfte des Marktes mit denen der sozialen Sicherung und der gesellschaftlichen Befriedigung eine Verbindung eingehen.“

⁶⁸ Dazu Walter Leisner (Anm. 38), S. 163 ff.

⁶⁹ Ein Lösungsweg, der hier nicht weiter verfolgt werden kann, ist der Einbau unabhängiger, mehr aus dem Sachverstand als aus dem Mehrheitswissen legitimierter, „technokratischer“ Institutionen (wie vor allem der Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Monopolkommission, hinsichtlich der Unabhängigkeit begrenzt auch des Bundeskartellamtes, hinsichtlich des Aufgabenkreises hingegen begrenzt auch des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder usw.). S. dazu Wolfgang Fikentscher, Wirtschaftskontrolle ein Verfassungsgrundlagenproblem, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1971, S. 789 ff. Zu den wichtigsten Erscheinungen der Verwirklichung s. z. B. Herbert v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977, S. 315 ff., 356 ff., 369 ff.; s. auch Gottfried T. W. Dietzel, Sachverständigenräte als neue Staatsorgane?, in: Der Staat, B. 17, 1978, S. 582 ff.

⁷⁰ S. Walter Leisner (Anm. 38), S. 166 ff. Zu dem im Neoliberalismus verbreiteten Bild der marktwirtschaftlichen Demokratie durch das Plebiszit der Marktbürger s. ferner auch Hans F. Zacher, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 92 f. m. eing. Nachw.

den „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“⁷¹. Gerade darüber, wie die wirtschaftliche Verantwortung der staatlichen Politik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung erfüllt werden kann, findet also auf höchster Ebene ein Gespräch statt, das in der fachlichen wie in der weiteren Öffentlichkeit erklärend und rechtfertigend zu wirken vermag. Eine Reihe weiterer Institutionen nehmen an der Erfüllung dieser Erklärungs- und Rechtfertigungslast teil: Bundesbank⁷², Bundeskartellamt⁷³, Monopolkommission usw.⁷⁴. Die älteste, wenn auch nie normativ benannte Tradition hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft⁷⁵. Schließlich ist auch an die Kooperation der Bundesregierung mit den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten zu denken⁷⁶. Natürlich bedarf es bei alledem der Medien, damit der Bürger etwas „davon hat“. Doch das System gibt den Medien Stoff, den sie den Bürger vermitteln können.

Nicht minder wichtig ist, daß dieses institutionelle System den Bürgern den Eindruck vermittelt, Regierung und Parlament hätten die Zügel letztlich doch in der Hand. Schon die Vielzahl der Gutachten und Berichte, die an Regierung und Parlament gehen, läßt dies selbstverständlich erscheinen. Warum sollte man sich so sehr informieren und beraten lassen, wenn man keine Schlüsse daraus ziehen könnte und wollte. Einen Schritt weiter gehen die konjunktur- und strukturpolitischen Programme und Pläne der Regierung. Selbst die Erklärung der Regierung, ein konjunkturpolitisches Programm sei *hic et nunc* nicht am Platze, vermittelt dem Bürger den Eindruck, die Regierung könne

⁷¹ S. zu den Einzelheiten etwa *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 34 ff.

⁷² Vor allem durch ihre Öffentlichkeitsarbeit.

⁷³ Hervorzuheben sind in diesem Rahmen vor allem die Jahresberichte des Bundeskartellamts.

⁷⁴ Zu weiteren einschlägigen Institutionen und Techniken s. *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 39 ff., 42 ff., 48 ff., 54 ff., 94 ff.; *Herbert v. Arnim* (Anm. 69), S. 315 ff., 356 ff., 369 ff., 384 ff. Weitere Nachw. s. dort. Ergänzend s. auch *Kurt Jantz*, Zur Struktur und Wirkungsweise des Sozialbeirats, in: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 285 ff.

⁷⁵ S. zu diesem *Waldemar Koch*, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, in: Erwin Beckerath u. Herbert Giersch (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin 1963, S. 405 ff.; *Hans Möller*, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948 - 1972, Göttingen 1973, S. XVII ff.; *Claus Wegner*, Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Diss. rer. pol. Aachen 1974, S. 50 ff.

⁷⁶ S. zu dieser Praxis *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 33. Zuletzt s. etwa „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1980“.

die Wirtschaft steuern, wenn sie es für richtig halte. Den Schlußstein bildet die permanente konjunkturpolitische Ausrüstung der Bundespolitik⁷⁷ durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — eine Ausrüstung, die kaum gebraucht „im Schrank hängt“. Man kann fast sagen, daß das konjunkturpolitische Instrumentarium einer modernen Regierung den Herrschaftsinsignien früherer Jahrhunderte gleicht. Auch mit ihnen wurde die Herrschaft nur zum Ausdruck gebracht, nicht aber regiert. Mit dem Reichsschwert wurde nicht gekämpft. Es wies den Kaiser aus.

Ein vordergründiger Demokrat wird dies vielleicht für zynisch halten. Aber auch für die Volkssouveränität kommt es darauf an, daß sie ihren Kompromiß mit der Wirklichkeit findet.

2.3.2.2 Die soziale Dimension

Der sehr viel alltäglicher spürbare Grund dafür, daß die soziale Marktwirtschaft sich konsolidiert hat, ist freilich der, daß sich die Bundesrepublik trotz, ja wegen ihrer Marktwirtschaft überzeugend auch als Sozialstaat darstellen konnte⁷⁸.

Dabei darf nicht übersehen werden, daß Marktwirtschaft, Marktwirtschaftspolitik und Marktwirtschaftsrecht schon in sich Soziales leisten:

- durch die Sorge für Wettbewerb und Vollbeschäftigung, die auf eine weite Streuung der Teilhabe am wirtschaftlichen Geschehen und an der Primärverteilung hinwirken;
- durch die Minderung und Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen im wirtschaftlichen Geschehen (z. B. durch die Bindungen marktbeherrschender Unternehmen, durch Verbraucherschutz und Arbeitsrecht);
- durch die intervenierende Abschwächung intertemporaler, intersektoraler und interregionaler ökonomischer Spannungen;
- vor allem aber endlich durch ihre Effizienz, d. h. durch den Wohlstand, den sie produziert, und die Gütermasse, die sie auch der Umverteilung verfügbar macht⁷⁹.

⁷⁷ S. die eingehende Darstellung bei *Reiner Schmidt* (Anm. 30), S. 180 ff.; *Herbert v. Arnim*, Volkswirtschaftspolitik, 2. Aufl., Frankfurt 1976, S. 151 ff. S. ferner Grundfragen der Stabilitätspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 8. Bd., Bonn 1977, S. 619 ff., zum folgenden insbes. S. 656 ff.

⁷⁸ S. dazu und zum folgenden noch einmal die Hinweise in Anm. 57. Alle weiteren Nachw. zum folgenden s. grundsätzlich an dem dort zuletzt angegebenen Ort.

⁷⁹ *Eduard Heimann*, Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen 1963: „Die überwältigend wichtige Frage ist die nach der Größe des zur Umverteilung bestimmten Ganzen. ... Umverteilung mag beträchtliche mo-

Gleichwohl bedarf die soziale Marktwirtschaft, soll das Gemeinwesen ein Sozialstaat sein, der sozialpolitischen Ergänzung, die das Soziale leistet, was die Marktwirtschaft immanent nicht leisten kann. Die soziale Marktwirtschaft und Sozialpolitik kamen in dem gemeinsamen Kampf gegen die Not der Nachkriegszeit aufeinander zu. Immer mehr aber produzierte die Marktwirtschaft Wohlstand und folgte ihr die Sozialpolitik auf dem Fuße, indem sie das Spektrum ihrer Ziele um die Wohlstandsteilhabe — um die Teilhabe an dem von der Marktwirtschaft produzierten Wohlstand — erweiterte.

Hatte das Verbundsystem von Marktwirtschaft und Sozialpolitik zunächst also damit begonnen, die mehr oder minder direkt und klar artikulierten Verfassungsziele der Hilfe gegen Not, der Freiheit, der Gleichheit und der Sicherheit⁸⁰ zu verwirklichen, so fügte die Entwicklung schließlich das ungeschriebene Ziel des Wohlstands⁸¹ hinzu⁸². Heute läßt sich sagen, daß die Sozialpolitik diesen ökonomischen „Grundwerten“ unserer Gesellschaft und unseres Gemeinwesens in der Reihenfolge „Hilfe, Sicherheit, Gleichheit, Freiheit und Wohlstand“, die Marktwirtschaft dagegen in der umgekehrten Reihenfolge „Wohlstand, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Hilfe“ dient. Unsere Gesellschaft, der es schwerfallen würde, eines dieser fünf Ziele zurückzusetzen, sieht

ralische Tugend haben und auch den Armen eine bescheidene Hilfe bringen; aber die eigentliche Waffe gegen die Armut, d. h. gegen Knappheit, ist industrielle Expansion allein.“

⁸⁰ Der topos der Sicherheit als Verfassungswert vollendet damit — zunächst — eine weite Reise: von der frühneuzeitlichen Sehnsucht nach Sicherheit vor Unordnung und äußeren Feinden über das frühe rechtsstaatliche Ideal der Sicherheit des Bürgers gegen den Staat (Sicherheit vor Verhaftung, Sicherheit vor Inanspruchnahme von Eigentum, Sicherheit der Wohnung — Sicherheit also als eine Dimension der Freiheit) über die Gewährleistung der Sicherheit gegenüber dem Angriff anderer Privater (i. S. der polizeirechtlichen Formel „Sicherheit und Ordnung“) durch den bürgerlichen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts bis hin zur Gewährleistung erworbener oder doch minimaler Existenzbedingungen im Rahmen der „sozialen Sicherheit“ der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Verfassungsrechtlich ist diese „soziale Sicherheit“ Kernbestandteil der Sozialstaatlichkeit.

⁸¹ S. dazu *Gert Nicolaysen*, *Wohlstandsvorsorge*, in: Hamburg Deutschland Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 485 ff.

⁸² S. zu diesen Zielen etwa auch *Lothar Böckels*, *Bodo Scharf*, *Hans Peter Widmayer*, *Machtverteilung im Sozialstaat*, München 1976, S. 32 f., 36 ff. — Mit diesem Satz ist ein Aspekt des Themas angesprochen, den im Text auszubreiten der vorgegebene Raum nicht gestattet: Der Wandel der „Grundwerte“ des Gemeinwesens und ihr Verhältnis zu den „Grundwert“-Aussagen der Verfassung. „Grundwert“-Aussagen der Verfassung und vitale „Grundwerte“ der Gesellschaft (und also auch Prioritäten der Politik des Gemeinwesens, in dem diese Gesellschaft verfaßt ist) erscheinen als zwei einander sich überschneidende Kreise, die jeweils ihre eigene Entwicklung aufweisen — wobei die verfassungsrechtliche Entwicklung durch die Notwendigkeit textlicher Aussage (oder hilfsweise: der Artikulation durch das Verfassungsgericht) gekennzeichnet ist. Diese Konstellation prägt auch das Verhältnis von Verfassung, Politik und Wirtschaft (s. noch einmal Anm. 54).

sie so durch die soziale Marktwirtschaft und eine sie wesentlich ergänzende Sozialpolitik⁸³ gleichermaßen verfolgt⁸⁴.

Doch nicht nur dies verbindet Marktwirtschaft und Sozialpolitik. Für unseren sozialen Rechtsstaat nicht weniger wichtig ist die Wesentlichkeit des Rechts⁸⁵ für beide Bereiche. Wie Franz Böhm immer wieder betont hat, ist Marktwirtschaft ein Phänomen einer „Zivilrechtsgesellschaft“⁸⁶. Vielfältige Differenzierungen von Eigentum und Verfassungsfreiheit sowie Modelle, Verträge und Vertragsvollzüge überschaubar zu machen, sind notwendig, um Marktwirtschaft als auf Dauer angelegtes System zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs erfordert desgleichen die Regulative des Rechts. Und der intervenierende Staat ersticke dennoch die so konstituierte Privatwirtschaft, wenn er nicht durch die Regeln des öffentlichen Rechts gebunden werden könnte und würde.

Für eine Gesellschaft, die in solchem Maße wie die unsere gewöhnt ist, Güter im Rahmen des Rechts zu haben, zu nutzen, zu produzieren und zu verteilen, wäre es unerträglich, nicht auch den anderen Weg, Güter bereitzustellen und zu verteilen, die Sozialpolitik, im Rahmen des Rechts zu gehen, dort nicht wieder auf die Rechtsmacht des Individuums, seine Interessen zu verfolgen, zu treffen, dort nicht wieder zu sehen, wie Recht Verhalten berechenbar macht, dort nicht wieder vom Recht Erwartungen eröffnet zu bekommen und als geschützt zu erfahren. Da unsere Sozialpolitik, wo sie mit dem einzelnen umgeht, fast immer Sozialrecht ist, bleibt das Recht aber als soziale Struktur erhalten, auch wenn der Bürger vom Raum der Marktwirtschaft in den Raum der Sozialpolitik wechselt.

An dieser Stelle freilich setzt die Kritik am „Anspruchsdenken“ derer ein, denen unser Sozialrecht Leistungen zuteilt. Sie hat gegenüber Fehlentwicklungen gewiß manche Berechtigung. Im Kern aber ist einzuwenden, daß sich eine Gesellschaft, die in solchem Maße umverteilt

⁸³ S. dazu (unbeschadet der Anm. 78) zuletzt etwa *Fritz Abb*, Die ordnungspolitische Bedeutung und Qualität der Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik*, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 83 ff. Eine grundlegend andere Konzeption des Verhältnisses von Wirtschafts- und Sozialpolitik wird unternommen bei *Hubert Voigtländer*, Von der wirtschaftspolitischen zur gesellschaftspolitischen Entscheidungsfindung, in: *Martin Pfaff u. Hubert Voigtländer*, Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 257 ff., ebenfalls m. w. Nachw.

⁸⁴ Zu „Freiheit und Wohlfahrt“ als Ergebnis der sozialen Korrektur des Kapitalismus s. *Eduard Heimann* (Anm. 79), S. 150 f.

⁸⁵ Zu Symptomen sowie — besorgten und wirklichen — Fehlentwicklungen s. *Wilhelm Henke*, Die Sozialisierung des Rechts, in: *Juristenzeitung*, 35. Jg., 1980, S. 369 ff.

⁸⁶ S. dazu (m. eingehenden Nachw. aus dem Werk Böhms) *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 107 ff.

wie die unsere, und in der wir alle nicht nur zu Umverteilungsgebern, sondern — vom Kindergeld bis zur Pension, von der Beihilfe bis zum Lastenausgleich — zu Umverteilungsnehmern geworden sind, nicht leisten kann, die Sicherheit von Ansprüchen nur denen zu gewähren, die etwas haben, und nicht auch denen, denen gegeben wird, weil sie etwas nicht haben. Recht für die Wirtschaft und Rechtslosigkeit in der Sozialpolitik müßte das Recht auch in der Marktwirtschaft krank machen. Um mit Müller-Armack zu reden: „Die Schaffung eines sozialen Rechts ist geradezu eine Voraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft⁸⁷.“

3. Bleibende und neue Herausforderungen

Habe ich so mehr und mehr ein irenisches, ja pastorales Bild der Harmonie zwischen Sozialer Marktwirtschaft und unserem rechtlichen und politischen System gezeichnet, so kann ich damit kaum mehr sagen, als daß man mit Glück und den richtigen Leuten den Weg der sozialen Marktwirtschaft wohl finden kann.

Unsere soziale Marktwirtschaft hat dieses Jahrzehnt aber nicht nur mit gelöst, sie hat es auch noch mit ungelösten, gefährlichen Problemen betreten⁸⁸. Ich kann hier nur vier herausgreifen, die mir für das Dreieck von Marktwirtschaft, Recht und Politik besonders wichtig zu sein scheinen⁸⁹:

- (1.) das stets gefährdete Gleichgewicht von Marktwirtschaft und Sozialpolitik,
- (2.) die Überwucherung des Marktes durch die Vielzahl der speziellen „irregulären“ Märkte,
- (3.) der Schwund der marktwirtschaftlichen Ambiance durch das Gegenüber konzentrierter Unternehmen und einer universellen, gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft und
- (4.) die Unfähigkeit unseres politischen, rechtlichen und ökonomischen Systems, über unser mehr und mehr ebenso allgemeinstes wie knappstes Gut, nämlich standortgebundene Lebensqualität, zu disponieren.

⁸⁷ Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), S. 197.

⁸⁸ S. etwa Peter Hubert Köppinger, Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, 1979.

⁸⁹ S. noch einmal die einf. Hinw. oben (Abschnitt A I). Mit besonderem Nachdruck seien die dort erwähnten europäischen und internationalen Aspekte genannt. Daß diesen im folgenden kein eigener Abschnitt gewidmet werden konnte, ist nur mit der Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes zu erklären.

3.1 Die Alternativität von Markt und Sozialpolitik

So sehr Markt und Sozialpolitik aufeinander verwiesen sind, damit die Marktwirtschaft wirklich eine soziale Marktwirtschaft ist, so schwierig ist es auch, die Waage zwischen Markt und Sozialpolitik zu halten⁹⁰.

In diesem Sinne ist die Alternativität von sozialer Sicherheit durch den Markt und durch den Staat zu sehen. Sicherheit läßt sich steigern, indem Rechtsverhältnisse — z. B. Arbeits- und Mietverhältnisse — zum Schutz der Schwächeren ungleich gestaltet werden. Doch können damit die von diesen Rechtsverhältnissen gemeinten Austauschvorgänge der Marktwirtschaft entfremdet werden. Ökonomisch diskutieren wir das etwa als die Belastung der Unternehmen⁹¹ mit Sozialkosten der Arbeit. Weiter reicht die Möglichkeit der Marktwirtschaft, soziale Sicherheit durch Sparen, Vermögensbildung und Privatversicherung zu gewähren. Gleichwohl war die Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte eine Einbahnstraße in Richtung auf die öffentliche Sicherung.

Eine andere Dimension des Problems eröffnet sich in der Alternativität von Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen. Die Versuchung ist groß, den Verteilungskampf vom strapaziösen marktwirtschaftlichen Verteilungskampf mehr und mehr auf den meist kollektiven und für den einzelnen also weniger anstrengenden Kampf um den Umverteilungsanteil zu verlagern⁹². Es ist eine große Kunst, die Sozialeinkommen zwar wirkungsvoll, aber doch so zu gestalten, daß sie den Leistungswillen, ohne den Marktwirtschaft nicht existieren kann, nicht zersetzen — anders ausgedrückt: die Sozialeinkommen so zu gestalten, daß sie Armut verhindern, aber nicht zur „Armutsfalle“ der Nation werden.

Schließlich wird oft gefragt, wo und wie es die Marktwirtschaft verändert, wenn immer mehr Einkommen und Gewinne von der Primärverteilung abgezogen und über Staat, Kommunen und Sozialversicherungsträger geleitet werden. Gibt es — wie so oft angenommen und nie bewiesen wird — eine absolute Grenze, an der die Staatsquote mit der Marktwirtschaft unvereinbar wird? Oder kommt — wie ich meine — alles auf die konkrete Gestaltung des Nehmens — auch des Nehmens durch Schuldenmachen —, des Speicherns und des Gebens im Umverteilungsprozeß an?

⁹⁰ S. zum folgenden noch einmal *Hans F. Zacher* (Anm. 57) u. *Fritz Abb* (Anm. 83) und deren Nachw.

⁹¹ S. dazu ergänzend auch *Jochen F. Kirchhoff* u. *Theodor Pieper*, Grenzen der Belastbarkeit der Unternehmen, in: *Gefährdungen der Marktwirtschaft*, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 37 ff., 52 ff.

⁹² S. auch *Peter Bernholz* (Anm. 45), S. 168.

3.2 Das Problem der „irregulären“ Märkte

Eine Veränderung, Belastung und Verengung des marktwirtschaftlichen Spiels bedeuten unvollkommene, spezielle, irreguläre Märkte⁹³ wie Arbeitsmarkt, Agrarmarkt, Wohnungsmarkt, Märkte der Gesundheitsleistungen, Verkehrsmärkte, Märkte schienen- und leitungsgebundener Leistungen usw. Alle stehen in einer besonderen Verantwortung des Rechts; auf vielen finden wir administratives Wirtschaften oder doch spezifischen Interventionismus. Und in bezug auf die meisten steht das politische System unter besonderem Druck. Kollektive, gesellschaftliche Mächte haben eine besondere Position. Mehr oder minder sind diese, insbesondere die Gewerkschaften, Bestandteil des politischen Systems.

Das Modell der ORDO-Liberalen, auf dem die soziale Marktwirtschaft fußt, dachte an den potentiell vollkommenen Markt der Gewerbetreibenden und „ihrer“ Konsumenten. Von daher blieben Theorie und Politik der unvollkommenen speziellen Märkte immer eine offene Flanke der Marktwirtschaft. Der soziale Bezug erleichtert es, Situation und Politik der unvollkommenen Märkte als gerade in der sozialen Marktwirtschaft geboten darzustellen. Aber es geht mit diesen Selbstverständlichkeiten viel marktwirtschaftsfremder Vorteil und Nachteil, viel Schaden für verbleibende Märkte und viel Mißverständnis darüber einher, was Marktwirtschaft überhaupt ist.

3.3 Der Schwund von Markttrollen und Marktgeschehen

Marktwirtschaftliche Funktion und Ambiance schwinden ferner kontinuierlich durch zwei parallele Entwicklungen: die Konzentration im Unternehmensbereich einerseits⁹⁴ und die Zunahme der Arbeitnehmer unter den Erwerbstätigen — die Ausbreitung der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft — andererseits⁹⁵. Die

⁹³ Zu diesem Fragenkreis wurde ich von mehreren wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen — insbes. von Herrn Streissler u. Herrn Würzler — auf das Unbefriedigende der Terminologie aufmerksam gemacht. Gemeint sind in diesem Abschnitt jedenfalls nicht schlechthin Märkte, die im Sinne von Monopolen oder Oligopolen „unvollkommen“ sind. Gemeint ist vielmehr ganz allein die Distanz zwischen der speziellen Natur verschiedener Märkte und dem „Grundbild“ von Märkten, das sich am reinsten im Markt industriell hergestellter Verbrauchsgüter darstellt. Die Unterschiede gehen — und das mag die terminologische Schwierigkeit vor allem ausmachen — in sehr verschiedene Richtungen. Einzelne Nachweise zum folgenden s. bei *Hans F. Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (Anm. 57).

⁹⁴ S. dazu die bisherigen Hauptgutachten der Monopolkommission: 1973/75, 1976/77 u. 1978/79. Hoffnungsvoll für Marktwirtschaft trotz Konzentration: *Hartmut Berg*, Gefährdung der Marktwirtschaft durch Unternehmenskonzentration?, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 23 ff.

wirtschaftlichen Leistungsaustausche vollziehen sich so immer weniger in der marktwirtschaftlichen Interaktion von Angebot, Nachfrage und Austausch unter individuellen Vertragspartnern. Durch die Unternehmenskonzentration wandern die wirtschaftlichen Leistungsaustausche als Dispositionsvorgänge in den Binnenraum der Unternehmen hinein. Die Konsequenzen des Wachstums der Arbeitnehmergesellschaft sind differenzierter. Die Funktion des individuellen Arbeitsvertrags geht weitgehend auf die kollektiven Arbeitsverträge über. Die daran beteiligten Gewerkschaften dringen über Betriebsverfassung, Mitbestimmung und künftig vielleicht auch Vermögensbildung und Investitionslenkung in die Unternehmen ein⁹⁶. Sie stellen so der Konzentration der „hinteren Hand“ durch die großen Anteilseigner und Banken eine komplexere, ja allgegenwärtige Konzentration der „hinteren Hand“ durch die Gewerkschaften zur Seite.

Für alle diese Entwicklungen können wir sagen, daß marktwirtschaftliche Dezentralisation durch Konzentration abgelöst wird. Genauer: die dezentralisierte konkrete Interaktion vieler, die sich in offenen Systemen begegnen, wird durch organisierte, oft kollektive Entscheidungen in mehr oder weniger geschlossenen Systemen abgelöst⁹⁷.

Ganz offensichtlich schwindet mit dieser Entwicklung der Marktwirtschaft der Boden unter den Füßen. Was Fusions- und Monopolkontrolle dagegen ausrichten können, sehen wir. Gegen die Universalität der Arbeitnehmergesellschaft⁹⁸ wird bisher kaum auch nur „an-gedacht“⁹⁹.

⁹⁵ S. Hans F. Zacher, Staat und Gewerkschaften, Heidelberg, Karlsruhe 1977, insbes. S. 16 ff.

⁹⁶ S. zum vorigen etwa „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft“ (Anm. 46), insbes. S. 20, 26 ff., 34 ff. S. a. Marcus Lutter, Unternehmensverfassung und Wettbewerb, in: Schwerpunkte des Kartellrechts 1973/74, FIW-Schriftenreihe Heft 71, Köln u. a. 1975. — Zu dem weiteren Thema des Verhältnisses der „Demokratisierung“ der Marktwirtschaft s. etwa Christian Watrin, Die Demokratisierung der Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Revue d'Allemagne, Bd. III, 1971, S. 861 ff.; ders., Politische Ökonomie der demokratischen Gesellschaft, in: Friedrich A. Lutz, Der Streit um die Gesellschaftsordnung, Zürich 1975, S. 113 ff.; Walter Leisner (Anm. 38), S. 183 ff. — S. a. Anm. 47.

⁹⁷ S. zur Alternative von „Markt oder Organisation“ auch: Oliver E. Williamson, Markets and Hierarchies; Analysis and Anti-Trust-Implications, New York und London 1975.

⁹⁸ Der Kampf gegen die Aussperrung ist nach dem Kampf um die Mitbestimmung und um die kollektive Vermögensbildung in Händen gewerkschaftlicher Fonds ein weiterer Schritt auf dem Wege des Herrschaftsanspruchs der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft gegenüber der Gesamtgesellschaft. — Zu den Spannungen zwischen der demokratisch verfaßten Gesellschaft und der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft s. auch Walter Korpi, Social Democracy in Welfare Capitalism — Structural Erosion, Welfare Backlash and Incorporation?, Swedish Institute for Social Research, Reprint Series, No. 37, Stockholm 1978.

Und immer noch stellt eine Sozialpolitik, die sich primär als Arbeitnehmerpolitik versteht, die Weichen dahin, daß Unselbständigkeit der Selbständigkeit vorzuziehen ist.

3.4 Die neue Knappheit: standortgebundene Lebensqualität

Lassen sie mich nun noch ein Letztes unter den Problemen zur Sprache bringen, die uns die 70er Jahre ungelöst hinterlassen haben. Wirtschaft, Recht und politisches System stehen gleichermaßen ratlos davor, wie standortgebundene Lebensqualität zu einem immer wichtigeren Gut wird, über das zu verfügen auch dort, wo verfügt werden sollte, immer schwieriger wird. Massenwohlstand, die Rede von Lebensqualität, Umweltbewußtsein und „mehr Demokratie“ sowie zunehmender Mut zum bürgerlichen Ungehorsam haben das Problem zu der Entzündung gebracht, die in den Fieberanfällen von Wyhl, Brokdorf und Gorleben symptomatischen Ausdruck fand. Wie weit gespannt und schwierig das Problem der Verteilung standortgebundener Lebensqualität¹⁰⁰ ist, zeigt sich in so weit auseinander liegenden Erscheinungen wie der Weigerung Arbeitsloser, der Arbeit nachzuziehen, und dem erfolglosen Ringen um die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Es zeigt sich in den Reaktionen auf Umweltbelastungen durch wirtschaftliche Unternehmen. Und es äußert sich dramatisch, wo immer die Qualität eines Raumes durch Straßen, Bahnlinien, Probestrecken, Flughäfen, Kraftwerke, Kernbrennstofflagerstätten usw. verändert werden soll.

Bisher arbeiteten, um solche Konflikte zu lösen, wirtschaftliche und administrative Mechanismen parallel. Der wirtschaftliche Mechanismus arbeitete in der Weise, daß von den unmittelbar Betroffenen — den Grundeigentümern usw. — die notwendigen Rechte — freiwillig oder

⁹⁹ Eine wichtige Kategorie scheint zu sein, wie der staatsstrukturelle Aspekt der Gewaltenteilung auf die „Organisation“ der Gesellschaft übertragen werden kann. S. dazu *Helmut Schelsky*, Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 2. Aufl., 1973; *Hans H. Klein*, Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 50/74, S. 50 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Diether Posser u. Rudolf Wassermann (Hrsg.), Freiheit in der sozialen Demokratie, 1975, S. 69 ff.; *Karl-Heinz Gießen*, Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswillensbildung, München 1976, S. 178 ff., 218 ff.; *Hans F. Zacher* (Anm. 95); *Josef Isensee*, Wirtschaftsdemokratie — Wirtschaftsgrundrechte — soziale Gewaltenteilung, in: Der Staat, 17. Jg., 1978, S. 161 ff. — Eine umfassende Bestandsaufnahme des Schrifttums zur Verbandsmacht s. bei *Walter Schmidt*, Gesellschaftliche Machtbildung durch Verbände, in: Der Staat, 17. Bd., 1978, S. 244 ff.

¹⁰⁰ Damit ist mehr und Komplexeres gemeint als die bloße Umweltproblematik. Am umfassendsten ist das Phänomen bisher bei *Fred Hirsch* (Anm. 2) gesehen und behandelt.

im Wege der Expropriation — erworben wurden. Alle weiteren, nicht einzelnen Berechtigten zuzuordnenden Auswirkungen — mit anderen Worten: allgemeine, lokale und regionale Belastungen — aber blieben dem administrativen Verfahren überlassen. Umfassende Anhörungen sollten die Interessen klären und mögliche Vorkehrungen und Kompensationen ermitteln.

Diese Technik funktioniert nicht mehr¹⁰¹. Von den Berechtigten wird standortgebundene Lebensqualität nicht selten als schlechthin „nicht verkäuflich“ empfunden. Zusätzlich werden auch die Interessen des betroffenen weiteren Raumes auf eine „schillernde“ Weise ökonomisch bewertet werden — was etwa in der Abfindung kollektiven Widerstandes gegen ein Vorhaben zutage tritt. Administrativ stoßen die Vorhaben auf dichtere und vielfältigere Widerstände. Eigentumspositionen werden verwendet, um allgemeine Interessen geltend zu machen; und allgemeine Interessen werden vorgebracht, um individuelle Interessen zu schützen. Die Anwälte öffentlicher Interessen haben sich — licite, illicite — unendlich vermehrt. Die Verfahren bringen die notwendige Klärung oft mit erheblicher Verspätung¹⁰².

Eine vielschichtige und drängende ökonomische und nichtökonomische Verteilungsproblematik ist so ungelöst¹⁰³. Der Triumph der sozialen Marktwirtschaft erwuchs daraus, daß sie Verteilungsprobleme löste. Die Unfähigkeit unseres Gemeinwesens, die Problematik der Verteilung standortgebundener Lebensqualität zu meistern, wird die Marktwirtschaft nicht nur behindern. Sie wird die soziale Marktwirtschaft auch diskreditieren.

4. Schlußbemerkungen

Soziale Marktwirtschaft ist eine Gratwanderung. Die aufgeklärten, umsichtigen, disziplinierten Wanderer und die besonnenen, mutigen Führer sind hier durch nichts zu ersetzen. Das politische System kann

¹⁰¹ S. dazu und zum folgenden *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek bei Hamburg 1977; *ders.*, Umweltrecht im Wandel, Opladen 1978; *ders.*, Ökologie und Grundgesetz, 1980. — Zum international verbreiteten Versuch, die Lösung im nationalen Plebiszit zu suchen, s. *Malcolm Rutherford*, New Ways of Consulting the People, in: Financial Times vom 9. Nov. 1979, S. 19.

¹⁰² Zur Rolle der Rechtsprechung s. etwa *Richard Pfaff*, Planungsrechtssprechung und ihre Funktionen, Königstein i. T. 1980. Wichtige Aspekte s. auch in: Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studien-Reihe, Heft 27, Bonn 1979, S. 8 ff., insbes. S. 21 f.

¹⁰³ Zu dem, was unter dem Aspekt der Umweltökonomie hierzu gesagt werden kann, jüngst etwa *Bruno S. Frey*, Art. Umweltökonomik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980, S. 47 ff. m. w. Nachw.; *Otto Schlecht* (Anm. 37), S. 24 ff.

nicht gewährleisten, daß sich solche Mannschaften und solche Führer zusammenfinden. Im Gegenteil: es ist voller Versuchungen, den gefährlichen, schnellen, interventionistischen und administrativen Schritt zu tun. Aber immerhin: Das System erlaubt Mannschaft und Führer, auf dem Grat zu wandern. Und Recht und Verfassung helfen ihnen vielfältig, dort zu bleiben und voranzukommen.

Immer mehr sehen die Gratwanderer sich aber vor neuer Verwirrung. Sie blicken auf die Hänge unter sich und sehen andere auf den Matten unvollkommener Märkte und auf den gesicherten Wegen der Sozial-einkommen einfacher vorankommen. Immer wieder wird der Berg auch von riesigen Gruppen besucht, die geschlossen wandern wollen, während der Grat keinen Platz hat für sie. Die Turbulenzen der neuen Knappheit standortgebundener Lebensqualität zerren an der Balance. So wird die Gefahr immer größer, daß man aufgibt, in die Täler zieht oder — verwirrt und entkräftet — dorthin abstürzt.

Wenn der Grat einmal verlassen wäre, wäre es schwer, auf ihn zurückzukehren. Und bald wüßte man nur noch vom Hörensagen, wie hoch, frei und schön es dort war. Setzen wir deshalb alles daran, damit unsere Gesellschaft um den Sinn weiß, auf dem Grat zu bleiben, und das Geschick hat, dies zu tun. Diese Aufgabe leistet das rechtliche und politische System nicht für uns. Wir haben sie in unserem rechtlichen und politischen System und durch dieses zu leisten.