

Christian Bala

König Kunde vs. sozialer Untertan.

Die Trennung von Verbraucher- und Sozialpolitik in der Gründungsphase der Bundesrepublik

1. Einleitung

Seit den 2010er Jahren wird in Deutschland eine Diskussion über die Verbindung von Sozial- und Verbraucherpolitik geführt. Insbesondere im Zuge der ‚Entdeckung‘ des ‚verletzlichen/vulnerablen Verbrauchers‘ wird eine Zielgruppen-differenzierung gefordert, die sich an den besonderen Bedürfnissen sozial benachteiligter Personengruppen orientieren soll (Bala/Müller 2014; Micklitz et al. 2010). Spätestens seit dem Beginn einer Polykrise (Tooze 2022; KVF NRW 2023), zu der eine Lebenshaltungskostenkrise und Preisschocks gehören, wird die ‚soziale Dimension der Verbraucherpolitik‘ von politischen Akteuren wie Bundesverbraucherschutzministerin Steffi Lemke nicht nur betont, sondern auf die Agenda gesetzt: „Verbraucherpolitik muss heute vor allem auch soziale Aspekte berücksichtigen“, so Staatssekretärin Dr. Christiane Rohleder (BMUV 2023). Dies ist angesichts der Situation einkommensschwacher Haushalte auch über aktuelle Notsituationen hinaus folgerichtig und notwendig. Bereits vor Beginn der Polykrise haben dies die Angebote der Verbraucherzentralen in den Bereichen Überschuldung, Energiearmut oder die aufsuchende Verbraucherberatung in Quartieren gezeigt (vzbv 2024). Angesichts dieser Entwicklungen wird eine Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik konstatiert (Hellmann 2023, 535).

Es kann aber nur etwas vermischt werden, was zuvor getrennt war. Die Trennung beider Politikbereiche hat eine 75-jährige Tradition, die in konkurrierenden Narrativen der als Soziale Marktwirtschaft¹ bezeichneten Wirtschafts- und Sozialordnung begründet ist. Aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG) lassen sich zu Recht wohlfahrtsstaatliche Konzepte und die Entfaltung sozialer Staatsbürgerrechte (Manow 2020, 54-84; Nachtwey 2016, 17-42; Offe 2019) ableiten, die grundsätzlich mit den Interessen von Verbrau-

1 Als Eigenname wird der Begriff groß-, als Wortverbindung kleingeschrieben. In Zitaten wird die jeweilige Schreibweise beibehalten, vgl. Fuhrmann (2017, 13).

cher:innen vereinbar sind. Das Verständnis von Verbraucherpolitik und das Verbraucherbild sind jedoch teilweise von neoliberalen Ansätzen geprägt (Olsen 2019). Die deutsche Variante, der Ordoliberalismus,² hatte in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland erheblichen Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialordnung. Den Ordoliberalen gelang es, mit ihrem Verständnis von Konsum und sozialer Ungleichheit die verbraucherpolitische Debatte zu prägen, weil das maßgebliche Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) mit Ludwig Erhard an der Spitze dieses Politikfeld beanspruchte und das Modell eines, marktkonformen Verbraucherschutzes‘ verfolgte, insbesondere durch die Herstellung einer Wettbewerbsordnung und die Bereitstellung von Informationen (Janning 2011, 130, 151f.; Rick 2018).

Die Erhardsche Version der Sozialen Marktwirtschaft basiert auf dem Skript des Ordoliberalismus, in dem die distributiven und nivellierenden Wirkungen von Wettbewerb, Leistung, Konsum und sozialem Aufstieg auf eigentümliche Weise miteinander verknüpft werden. Zusammengefasst wird das Programm in Erhards Gesta ‚Wohlstand für alle‘ (zur Werksgeschichte Bührer 2007): „So wollte ich jeden Zweifel beseitigt wissen, daß ich die Verwirklichung einer Wirtschaftsverfassung anstrebe, die immer weitere und *breitere Schichten* unseres Volkes *zu Wohlstand zu führen vermag*. Am Ausgangspunkt stand der Wunsch, über eine breit geschichtete Massenkaufkraft die *alte konservative soziale Struktur endgültig zu überwinden*. Diese überkommene Hierarchie war auf der einen Seite durch eine dünne Oberschicht, welche sich jeden Konsum leisten konnte, wie andererseits durch eine quantitativ sehr breite Unterschicht mit unzureichender Kaufkraft gekennzeichnet. [...] Das erfolgversprechendste Mittel zur Erreichung und Sicherung jeden Wohlstandes ist der Wettbewerb. Er allein führt dazu, den wirtschaftlichen Fortschritt allen Menschen, im Besonderen in ihrer Funktion als Verbraucher, zugutekommen zu lassen, und alle Vorteile, die nicht unmittelbar aus höherer Leistung resultieren, zur Auflösung zu bringen. [...] Auf dem Wege über den Wettbewerb wird – im besten Sinne des Wortes – *eine Sozialisierung des*

2 Der Begriff wird in unterschiedlicher Weise (beispielsweise als Spektrum, Theorie, Schule oder Ideologie) verwendet. Der Ordoliberalismus wird der Theoriefamilie des Neoliberalismus zugerechnet und basiert auf dem Namen des von Walter Eucken und Franz Böhm gegründeten Jahrbuchs ‚ORDO‘, als Selbstbezeichnung wird er Ende der 1950er-Jahre üblich, vgl. Ptak (2004, 23). Im Folgenden werden die Ordoliberalen als eine Gemeinschaft verstanden, die aufgrund des ihnen zugeschriebenen Fachwissens und ihres strategischen Nutzens in zentralen Institutionen, Verwaltungsbehörden und Parteien gemeinsame Ziele verfolgen konnte, vgl. Hesse (2010; 2016); Kowitz (1998, 92); Nützenadel (2005); Ptak (2004).

Fortschritts und des Gewinns bewirkt und dazu noch das persönliche Leistungsstreben wachgehalten“ (Erhard 2024, 7f.).³

Wie die Ordoliberalen stand Erhard sozialpolitischen Maßnahmen skeptisch bis ablehnend gegenüber. In der Förderung der individuellen Sicherheit durch eine bedarfsdeckende Sozialpolitik sah er einen ‚gefährlichen‘ Weg „hin zum Versorgungsstaat [...], an dessen Ende der soziale Untertan und die bevormundete Garantierung der materiellen Sicherheit durch einen allmächtigen Staat“ stehe, ein Wohlfahrtsstaat bedeute „„Armseligkeit“ für alle“ (Erhard 2024, 252f.). „Soziale Sicherheit ist gewiß gut und in hohem Maße wünschenswert, aber *soziale Sicherheit* muß zuerst aus *eigener Kraft*, aus eigener Leistung und aus eigenem Streben erwachsen“ (ebd., 262). Erhard (2024, 39, 252) konstruierte den ‚König Kunde‘ als Gegenbild zum „sozialen Untertan“, die Soziale Marktwirtschaft als Gegenentwurf eines Sozialstaates, der aus der prinzipiellen Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) auch ein Mindestmaß an Bedürfnisbefriedigung und Bedarfsdeckung und damit ein sozialpolitisches Handlungsgebot ableitete, das nicht an Leistung gebunden ist (BVerfG 2010; 2019).

Eine Debatte über Verbrauchersozialpolitik muss sich dieser historischen Prägung bewusst sein, weshalb im Folgenden die ordoliberalen Wurzeln der Verbraucherpolitik freigelegt werden sollen, die trotz zahlreicher Reformen und Transformationen bis heute wirksam sind und die Trennung der beiden Felder verständlich machen. Dies geschieht durch eine Analyse des ordoliberalen Problemverständnisses von sozialer Ungleichheit und Konsum sowie des daraus entwickelten Lösungsansatzes. Abschließend wird dargestellt, wie die Ordoliberalen die Wirtschafts- und Sozialordnung in der Gründungsphase der Bundesrepublik prägten und damit die Grundlagen für die konsum- bzw. verbraucher- und sozialpolitischen Pfade bereiteten (Bala/Loer 2021; Hien 2023; Manow 2020, 36-53; Rick 2018).

2. Im Strom: Die Gemeinschaft der Ordoliberalen

Im Anschluss an den Multiple-Streams-Ansatz (Kingdon 2013; Mukherjee/Howlett 2015) kann die ordliberale Position als eine Option in einem Policy-Strom verstanden werden, der stets mehrere Lösungsvorschläge beinhaltet. Diese Lösungen sind Antworten auf die im Problem-Strom definierten Wahrnehmungen von Umständen, die des Eingreifens und Handelns bedürfen. Die Durchsetzbar-

³ Hervorhebungen in Zitaten sind, sofern nicht anders vermerkt, stets im Original.

keit der Lösungen ist von Konstellationen im Politics-Strom abhängig, der durch Fragen der Machtverteilungen, Stimmungen oder Zusammensetzungen von Institutionen bestimmt ist. Öffnet sich ein ‚window of opportunity‘, etwa durch Veränderungen in einem der Ströme, können Lösungen umgesetzt werden, indem sich die drei Ströme vereinen.

Innerhalb dieser Ströme handeln unterschiedliche Akteure (Mukherjee/Howlett 2015; Simons/Voß 2018): Im Problem-Strom entwickeln epistemische Gemeinschaften, die sich unter anderem aus Wissenschaftler:innen und Expert:innen zusammensetzen, Konzepte von Problemen und Zielen. Im Policy-Strom formulieren Instrumenten-Gemeinschaften („instrument constituencies“), in denen sich Vertreter:innen aus der Wissenschaft, Beratung und der Administration finden, spezifische Politik-Instrumente. Politiker:innen, Parteien und Interessengruppen bilden Advocacy-Koalitionen, die gemeinsame Ziele verfolgen, politische Lösungen adaptieren und umsetzen. Diese Akteursgruppen interagieren im Politikprozess, und auch wenn sie analytisch hinsichtlich ihrer Rolle in diesem Prozess unterschieden werden, „they can overlap in terms of the actors they are made of. A think tank, for instance, could be part of an instrument consistency, an advocacy coalition and an epistemic community at the same time“ (Simons/Voß 2018, 27, Fn. 3).

Im Folgenden wird die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft in der Erhardschen Version als Ergebnis eines Politikprozesses verstanden, in dessen Verlauf es gelang, die Ströme innerhalb eines Policy-Fensters zu verkoppeln. Im Rahmen des Policy-Stroms formierte sich eine Instrumenten-Gemeinschaft, die als Ordoliberalismus bezeichnet wird und aufgrund ihrer besonderen Stellung die wirtschaftspolitische Entwicklung bestimmte.

Der Ordoliberalismus lässt sich in drei Akteursgruppen unterteilen (Hesse 2007, 216f.; Biebricher/Ptak 2020, 44). Im Problem-Strom hatte sich bereits in den 1920er-Jahren als Reaktion auf die Krise des und in Abgrenzung zum alten Liberalismus eine epistemische Gemeinschaft gebildet, die nach den Ursachen des Zusammenbruchs der Weltwirtschaft und der folgenden Krisen suchte. Als Ursachen wurden u. a. die fehlende protestantische Grundierung des *Laissez-faire*-Liberalismus und der Weimarer Wohlfahrtsstaat identifiziert (Manow 2001, 182-188). Die der *Freiburger Schule der Nationalökonomie* zugehörigen Wissenschaftler:innen um Walter Eucken sahen im ‚Wirtschaftsstaat‘ eines der Hauptprobleme. Dieser greife mit politischen Entscheidungen, die als Zugeständnisse an die Masse formuliert werden, in die Abläufe des Marktes ein. Die Politikvorstellung dieser Schule war antipluralistisch, demokratieskeptisch und, im Gegensatz zu anderen Formen des Liberalismus, staatlichem Zwang nicht abgeneigt

(Biebricher/Ptak 2020, 32-43; Manow 2001, 182, 189). Da Angehörige der Freiburger Schule mit Widerstandsgruppen wie dem Goerdeler Kreis in Verbindung standen (Eucken), sich bereits während des Zweiten Weltkriegs von den Nazis distanzierten (Leonhard Miksch) oder sich gegen die Verfolgung und Diskriminierung von jüdischen Menschen wandten (Franz Böhm), konnten sie nach dem Ende des Krieges in wissenschaftlichen und politikberatenden Positionen arbeiten (Gräfin von Klinckowstroem 2023; Dathe 2015; Vanberg 2012). Die *Vertreter des soziologischen Flügels*, der zweiten Gruppe des Ordoliberalismus, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow, waren vor der Verfolgung durch die Nazis geflohen. Die dritte Gruppe wird von Jan-Otmar Hesse (2007, 216f.) als „*Einzelgänger*“ bezeichnet und umfasst Reformliberale wie Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, die sich auf unterschiedliche Weise mit dem NS-Regime arrangierten (Abelshauser 2011, 90-98; Haselbach 1991, 117-127; Herrmann 2019, 58-69). Die folgende Analyse beruht auf vier Referenzvertretern dieser Gruppen: Franz Böhm (1895-1977) als Mitglied der Freiburger Schule, dem Emigranten Wilhelm Röpke (1899-1966), dem „*Einzelgänger*“ Alfred Müller-Armack (1901-1978) sowie Ludwig Erhard (1897-1977) als Scharnier in die Politik.

3. Problemdefinition: Konsum und soziale Ungleichheit

Das Verständnis von Konsum und der Verbraucher:innen des Ordoliberalismus ist durch die Österreichische Schule geprägt. Sie zeichneten das, auch innerhalb dieser Schule nicht unumstrittene, axiomatische Bild des ‚souveränen Verbrauchers‘ (Olsen 2019, 19-64; Machlup 1982, 40), eines Monarchen („Der Kunde ist König“), der über den Markt ab- und ihn so bestimmt: „Every buyer then determines in some degree the direction of industry. The market is a democracy where every penny gives a right of vote“ (Fetter 1904, 394). Insbesondere die Strömung um Ludwig von Mises hat dieses Verständnis geprägt: „Alle Produktion muß sich nach den Wünschen der Verbraucher richten. [...] Der Herr der Produktion ist der Konsument. Die Volkswirtschaft ist, unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, eine Demokratie, in der jeder Pfennig einen Stimmzettel darstellt. Sie ist eine Demokratie mit jederzeit widerruflichem imperativem Mandat der Beauftragten. Sie ist eine Verbraucherdemokratie. Die Produzenten als solche haben selbst keine Möglichkeit, der Produktion die Richtung zu weisen“ (Mises 1932, 412). In direktem Anschluss daran (und in Paraphrase von Ernest Renans Diktum über die Nation) formulierte Röpke: „Der Prozeß der Marktwirtschaft ist sozusagen

ein ‚plébiscite de tous les jours‘, in dem jedes von den Konsumenten ausgegebene Frankenstück einen Stimmzettel darstellt“ (Röpke 1948, 167).

Mises (1932, X) erkannte die Ungleichverteilung der „Stimmzettel“ als wesentlichen Aspekt der „Verbraucherdemokratie“ an und begrüßte diesen Umstand, denn die soziale Ungleichheit sei bereits ein Ergebnis dieser Wahl. Wahlen sind für Mises (1932, 411) vor allem ein „technisches Hilfsmittel politischer Demokratien: Ihre Funktion ist die Friedensstiftung“. Es gehe, so Mises (1932, 411f.), um die gewaltlose Ablösung der Herrschenden, aber nicht um politische Teilhabe oder die Umverteilung zur Vermeidung von Ungleichheit.

Soziale Ungleichheit führt jedoch zu Einschränkungen der Bedürfnisbefriedigung durch Konsum. Das Preissystem allein, so die Ordoliberalen, biete keine Garantie für sozialen Ausgleich: „Denn unter dem Preissystem zählen ja nur diejenigen individuellen Bedürfnisse, hinter denen die nötige Kaufkraft steht. Selbst bei einem idealen Funktionieren des Preissystems ist also die volkswirtschaftliche Verwendung der Produktivkräfte die ‚bestmögliche‘ nur in bezug auf die bestehende (sehr ungleiche) Einkommensverteilung. Daß diese Einkommensverteilung aber ihrerseits die bestmögliche ist, wird niemand im Ernst behaupten wollen. Sie schließt ja nicht aus, daß eine reiche Katzenliebhaberin Milch an ihre Menagerie verfüttet, die einer armen Mutter für ihre Kinder fehlt, weil sie sie nicht bezahlen kann. Man muss sich also sehr hüten, die Erklärung des Preissystems und seiner Funktionen als eine Verherrlichung aufzufassen und, den Fehler der klassischen Schule wiederholend, daraus voreilige Schlüsse (Vulgärliberalismus) zu ziehen“ (Röpke 1937, 32f.).

In Franz Böhms ‚Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung‘, einem Schlüsseltext des Ordoliberalismus und der Sozialen Marktwirtschaft (Haselbach 1991, 93; Ptak 2004, 58; Manow 2001, 179ff.), werden die begrifflichen und konzeptionellen Vorbilder aufgenommen. Im ordoliberalen Denken werden drei Wirtschaftssysteme unterschieden, wobei die Begriffe variieren: erstens der alte *Laissez-faire*-Kapitalismus, zweitens jegliche Formen der Gemein-, Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft und als ‚dritter Weg‘ eine Verkehrswirtschaft mit Wettbewerbsordnung. Innerhalb dieser haben die Verbraucher:innen die wichtige Funktion, die ihnen zustehende Konsumfreiheit zu nutzen: „Der Konsumfreiheit ist die Aufgabe zugeschrieben, der Produktion und Verteilung den Auftrag zu erteilen, was produziert und wie das produzierte verteilt werden soll. [...] Die Konsumfreiheit enthält also ein *Herrscharts-* bzw. ein *autonomes Bestimmungsrecht*: Der Konsum entscheidet über die Tätigkeit des wirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsapparats“ (Böhm 1937, 109).

Allerdings bringe die Konsumfreiheit, als „Freiheit der Einkommensverwendung“ verstanden, Probleme „kultur- und erziehungspolitischer“ und „wirtschafts- und sozialpolitischer Art“ mit sich: „In kulturpolitischer Hinsicht besteht die Problematik der Konsumfreiheit darin, daß es den tatsächlichen *Bedarf legalisiert*. D. h. eine Rechtsordnung, die grundsätzlich Konsumfreiheit gewährt, anerkennt damit den tatsächlichen Bedarf unzähliger Konsumenten als den vom Standpunkt der Volkswirtschaft wünschenswerten Bedarf. Gegen eine solche Unterstellung ist nun allerdings insoweit, als es sich um den *lebensnotwendigen Mindestbedarf* (Wohnung, Kleidung, Nahrung, notwendigen Verkehr) handelt, nicht viel einzuwenden“ (Böhm 1937, 110f.). Übermäßiger Konsum hingegen schade der „Volksgemeinschaft“, da diese daran interessiert sei, „daß *ein möglichst großer Teil gespart wird*“ und dass der Konsum „zur *Lebens- und Kraftsteigerung der Gesamtgemeinschaft beiträgt*“ (ebd., 111).

In wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht erkennt Böhm, dass der Konsum von der Kaufkraft der Konsument:innen abhängig und somit ungleich verteilt ist. Ein Teil der Produktion diene lediglich den wohlhabenden oder reichen Konsument:innen. „Ein Staat, der diese Einkommensverschiedenheit in völlig unbehinderter und unbeeinflusster Konsumfreiheit ausleben lässt, setzt die Nation der *Gefahr der Klassenentfremdung* und des *sozialen Unfriedens* aus“ (Böhm 1937, 114). Wenn „die Früchte aus Eigentum, Erbrecht, Unternehmertätigkeit und Kapitaleinsatz eingehemst sind und nunmehr von den sozial bevorzugten Schichten in beträchtlichem Ausmaß *konsumtiv verwendet* werden“ (ebd., 115), könne dies nützlich sein, müsse es aber nicht. Der Überkonsum der Reichen werde, so Böhm „als *Ungerechtigkeit*“ empfunden „und ist auch, wenn man den Maßstab von Einsatz und Lohn, ja selbst wenn man den Maßstab von verursachender Wirkung am Erfolg anlegt, eine *Ungerechtigkeit*“ (ebd.). Daher sei es die Aufgabe der Reichen, erstens Kapital zu bilden, um dieses zur „Finanzierung volkswirtschaftlich vorteilhafter Produktionsumwege der Nationalwirtschaft zur Verfügung zu stellen“ (ebd., 117). Zweitens solle ein Teil der höheren Einkommen „aus freien Stücken und in freier, schöpferischer Initiative zu *Zwecken der Sozialpolitik* eingesetzt“ werden. Dies solle nicht aus Mitleid oder in Form eines Ablasses zu sehen, sondern es sei eine „*Führungsaufgabe*“ von den „unternehmerischen Führern der Betriebe in ihrer Eigenschaft als den Arbeitsbeauftragten der Volksgemeinschaft“ (ebd., 117f.). Zudem manifestiere sich drittens im Konsum die Kultur eines Volkes, weshalb dieser vorbildlich zu sein habe (ebd., 119).

4. Lösungsvorschlag: Wettbewerb und Leistung

Wenn soziale und politische Instabilitäten eine Gefährdung der Marktordnung darstellen, müssen große Einkommensungleichheiten vermieden werden. Individuen müssten möglichst fair und effizient am Marktgeschehen teilnehmen können, um ihre sozialen Umstände zu verbessern (Olsen 2019, 81; Böhm 1937, 114).

In diesem Kontext betonen Ordoliberalen die Wettbewerbsordnung als wichtigsten Mechanismus zur Vermeidung einer ungleichen Verteilung. Eine niedrige Machtkonzentration auf der Angebotsseite führt zu einer Stärkung der Verbraucher:innen. Aus intensivem Wettbewerb resultiere ein angemessenes Preisniveau, das wirtschaftliches Wachstum anrege. Dieses führt zu Produktivitätssteigerungen und einer ausreichenden Anzahl an Arbeitsplätzen; mit dem Lohn können die Bedürfnisse durch Konsum befriedigt werden. Letztlich solle die Gleichheit im Konsum zu einer „Vereinheitlichung des Lebensstils“ führen (Abelshauser 2011, 337).

Der Gedanke eines Klassenkompromisses auf der Basis von Konsumchancen wurde bereits von Henry Ford formuliert. Durch die Zahlung relativ großzügiger Löhne bei gleichzeitiger maximaler betrieblicher Disziplinierung sollte die Bereitschaft zu Arbeitskonflikten reduziert werden. Mit diesem Konsummodus war eine Ausweitung der Produktion verbunden: „Wollte man die Produkte massenhaft verkaufen, setzte dies Lohnerhöhungen, Konsumkredite usw. voraus. Zugleich entstanden Berufsfelder wie Marktforschung und Werbung, wo man ausschließlich damit beschäftigt war, Bedürfnisse zu identifizieren oder gar neue zu wecken“ (Schaupp 2024, 224).

Ludwig Erhard, ein Marketingexperte und mit dem Marktforscher Wilhelm Vershofen persönlich vertraut, war dem Massenkonsum gegenüber weniger kritisch eingestellt als einige seiner ordoliberalen Weggefährten. Obgleich er auch vor Überkonsum warnte und zum „Maßhalten“ aufrief, geschah dies vornehmlich aus ökonomischen Erwägungen heraus. Die Löhne sollten maßvoll steigen, da sonst die Gefahr einer Inflation drohe, Preisstabilität sei „oberstes Gebot“ (Erhard 2024, 89ff.). Erhard verfolgte eine angebotsorientierte konsumpolitische Strategie, die auf einer Ausstattung der Bevölkerung mit Gütern basierte, die bis dato nicht Standard in den Haushalten waren, wie beispielsweise einem Kühlschrank. Um diese Anschaffungen, die aus dem laufenden Einkommen nicht zu bestreiten waren, zu ermöglichen, empfahl er Konsumkredite und Ratenkauf (Gerber 2015, 75-134; Rick 2018, 136-139, 169-183). Konservative Ordoliberalen wie Wilhelm Röpke wandten sich gegen den Massenkonsum und die Kreditaufnah-

men, sie rieten zu einem maßvollen Konsum und Sparen (Kleinschmidt 2019; Hamm 1999).

Das Ansparen wurde von Röpke und Erhard als ein wesentliches Element der Sozialordnung erachtet. In der alten Ordnung sei die „Besitzlosigkeit“ eine wesentliche Eigenschaft der Arbeiter:innen und Angestellten gewesen. Man müsse diese beenden und „dem Proletarier [...] so die Möglichkeit“ geben, „den Grad von relativer Unabhängigkeit, Sicherheit, Familiensinn und Kontinuitätsgefühl zu erwerben, das nur das *Eigentum* gewähren kann. Es ist gut, wenn er Gartenland zu billigem Zins pachten kann, aber besser ist es, wenn er Haus und Pflanzland zu Eigen besitzt. Noch mehr: er muß zugleich bewegliches Eigenkapital erwerben und ‚Kleinkapitalist‘ werden, möglicherweise sogar in der Form, daß ihm die Möglichkeit des Aktienerwerbs geboten wird“ (Röpke 1948, 354). In der „überragenden Aufgabe der Entproletarisierung“ (ebd.) bestand unter den Ordoliberalen Konsens.

Alfred Müller-Armack stellte eine umfassende Verteilungsgerechtigkeit in Aussicht: „In der allgemeinen Produktivitätssteigerung der Wirtschaft, in der Verbindung der Menschen mit Besitz, in der Pflege von Eigenheim und Kleinsiedlung, in der marktwirtschaftlich durchaus möglichen Sicherung handwerklicher und kleinunternehmerischer Existenzen liegen Möglichkeiten der Sozialpolitik, die vielleicht nicht zu schnellen Erfolgen führen, aber auf die Dauer ein besseres Fundament für die künftige Sozialordnung erreichten, als es die Maßnahmen der Vergangenheit taten“ (Müller-Armack 1990, 120f.).

Auch als Bundeskanzler verfolgte Ludwig Erhard dieses Ziel. In seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963 hob er hervor, dass die „Eigentumspolitik“ ein wichtiger Baustein sei, um „soziales Ansehen und die wirtschaftliche Sicherheit zu mehren“. Dieses Ziel solle nicht durch „Umverteilung“ erreicht werden: „Jede Bildung von Eigentum setzt Sparen und Konsumverzicht voraus“ (Erhard 2024, 363). Für Erhard schlossen sich der fordistische Konsummodus und die Bildung von Eigentum nicht aus; durch steigende Löhne und staatliche Förderung könne die Sparquote auch bei einkommensschwachen Haushalten gesteigert werden (Erhard 2024, 363f.).

Auch wenn die Ordoliberalen den Konsum unterschiedlich bewerteten: Ihnen allen war gemein, dass sie eine Verblassung sozialer Unterschiede anstrebten. Dies beinhaltete aber die Akzeptanz eines gewissen Maßes an sozialer Ungleichheit als Leistungsanreiz im Wettbewerb. Darin sah die Eucken-Schülerin Elisabeth Liefmann-Keil (1961, 16) auch ein Merkmal der Systemkonkurrenz: „In einigen Ländern wird dem Bezugsstandard Bedarf und der Gleichheit der Menschen, in anderen Ländern dem Bezugsstandard Leistung und Ungleichheit

der Menschen der Vorrang eingeräumt“. Ihre individuelle Arbeitsleistung sollte es den Arbeiter:innen und Angestellten in der Wettbewerbsordnung ermöglichen, frei zu konsumieren und Eigentum zu erwerben. Dadurch sollten sie sich aus ihrer *kollektiven Rolle als Arbeitnehmer:innen* lösen und in ihrer *individuellen Rolle als Verbraucher:innen* am Wohlstand der Gesellschaft partizipieren. Die Zufriedenheit der Verbraucher:innen sorge auch für politische Stabilität: „Es gibt keine Schicht, die mehr an der Erhaltung und Vervollkommnung des Wettbewerbs interessiert wäre, als die Verbraucher. Die Kaufkraft ihres Einkommens hängt davon ab, daß der Wettbewerb in größtmöglichen Umfang verwirklicht wird. Zugleich ist die Schicht der Verbraucher die größte Bevölkerungsschicht in jedem Staat; sie umfaßt das ganze Volk“ (Böhm 1954, 39).

Während die Auflösung von Klassenunterschieden angestrebt wurde, erfolgte eine Differenzierung in verschiedene Rollen, wobei zwischen Verbraucher:innen und Arbeitnehmer:innen ein Interessengegensatz behauptet wurde (Offe 1981). Diese Rollenmuster zielen darauf ab, dass sich erstere am Markt orientieren und der politischen Einflussnahme weitgehend enthalten. Während sie als Arbeitnehmer:innen der Produktionsphäre verpflichtet seien und gemeinsame Interessen mit den Arbeitgeber:innen hätten, nämlich leistungsfähige Unternehmen im Wettbewerb zu behaupten, müssten die Verbraucher:innen sich darauf besinnen, dass sie ihre Rolle annehmen (Böhm 1951; 1954). Sie säßen, so Böhm (1954, 24), „an einem langen Hebelarm, obwohl sie gar nicht organisiert sind. Den Einfluß, den die Wettbewerbsordnung dem Verbraucher zudenkt, hat weder politischen noch kollektiven Charakter. Der Verbraucher ist in dieser Ordnung nicht deshalb stark, weil er die Regierung beherrscht oder die Regierung beeinflusst, auch nicht deshalb weil er über eine Verbandsmacht verfügt [...]. Vielmehr stehen auch die Verbraucher zueinander im Wettbewerbsverhältnis. Sie nehmen ihre Interessen nicht solidarisch wahr, sondern individuell jeder für sich, und ihr Einfluß macht sich auf dem Markt *auf dem Umwege über das Preissystem* geltend, d. h. auf eine Weise, die der Verbraucher gar nicht „durchschaut“. Der Leistungswettbewerb, dem die Anbieter:innen unterworfen sind, könne nur dann als vollständiger Wettbewerb bezeichnet werden, wenn auch die Nachfrageseite in ihn einträte. Der Wettbewerb ist für Böhm schon 1937 die wichtigste „Rechtseinrichtung der Verkehrswirtschaft“: Es sei „Pflicht aller Beteiligten [...], sich dem Wettbewerb zu unterziehen“ (Böhm 1937, 120, 102). Jegliche Form der Kooperation oder Solidarität bedeute eine „Abschwächung des gegenseitigen Leistungskampfes“ und somit eine Abkehr von der „Pflicht der Gesamtwirtschaft gegenüber, in den angespanntesten Leistungswettbewerb miteinander zu treten“; so ein Verhalten könne man als „Sabotage oder Komplott“ bezeichnen (Böhm 1937, 102, 122).

Sozialprestige, das Recht zur Mitbestimmung sowie die Möglichkeit, über den Konsum eine soziale Position einzunehmen, sind in der bürgerlichen Vorstellung an die Erbringung von Leistung geknüpft (Lenger/Priebe 2013, 96). Die individuelle Leistung stellt ein zentrales Element der Kultur des Bürgertums dar, das Leistung als „Arbeitsamkeit“ definiert und seinen eigenen Arbeitsethos begründet, fern vom „Müßiggang adliger Lebensweise und der entfremdeten Lohnarbeit des Proletariats“ (Schulz 2014, 21). Es war das Ziel der Ordoliberalen, durch Konsum Bürger:innen zu formen. Wohlstand sei nur im Leistungswettbewerb zu erreichen: „jedem sein Kühlschrank, aber nicht durch sozialstaatliche Zuteilung, sondern durch Leistungsbereitschaft und Vorwärtsstreben“ (Schulz 2014, 47).

5. Im Politics-Strom: Die Trennung von Sozial- und Verbraucherpolitik

Die Ausgangslage zur Umsetzung der skizzierten ordoliberalen Politikkonzeption war in der Gründungsphase der Bundesrepublik nicht optimal, da Modelle mit gemeinwirtschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen als Alternative zum Kapitalismus diskutiert und teilweise auch in den Landesverfassungen verankert wurden (Abelshauser 2011, 87-105; Bäcker et al. 2024, 69ff.). Für die Durchsetzung ihrer Ziele benötigten die Ordoliberalen eine politische Basis, Zugang zu Macht-positionen in der Verwaltung sowie die Deutungshoheit über Begriffe.

5.1 Partner einer Advocacy-Koalition

Als parteipolitischer Partner einer Advocacy-Koalition bot sich die CDU an, mit der es inhaltliche und politische Schnittmengen gab. Die CDU war eine Sammlungspartei unterschiedlicher Milieus und Flügel, ein Umstand, der einen Resonanzraum für die Ordoliberalen schuf: Die überkonfessionelle Ausrichtung der Partei zielte darauf ab, die bürgerliche Spaltung zwischen Katholizismus und Protestantismus zu überwinden. Die Vereinigung der wirtschaftsliberalen, säkular-konservativen, bürgerlich-katholischen und christlich-sozialen Strömungen erfolgte unter der gemeinsamen Position des Antikommunismus (Zolleis 2008, 98-104). Das bürgerlich-katholische Lager, dem auch Konrad Adenauer zugerechnet wird, stellte in dieser Konstellation die stärkste Kraft dar und wies eine konfessionelle Schnittmenge mit den christlich-sozialen Kräften auf. Diese waren institutionell mit der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) und der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft Deutschlands (CDA)/CDU-Sozialausschüssen verbunden und umfassten Vertreter der katholischen Soziallehre und des christlichen Sozialismus, die kapitalismuskritische Positionen vertraten

und damit in Konflikt mit dem marktwirtschaftlichen Kurs Adenauers gerieten. In dieser Frage zeigten sich eher Übereinstimmungen mit den Wirtschaftsliberalen, die sich aus Ordoliberalen und unternehmernahen Kreisen zusammensetzten (Zolleis 2008, 101f.). Franz Böhm und Alfred Müller-Armack waren Mitglieder der CDU, Böhm saß von 1953 und 1964 für die Partei im Bundestag. Ludwig Erhard galt aufgrund seiner Positionen als Liberaler, wurde aber von Konrad Adenauer in die Programmarbeit der CDU eingebunden (Löffler 2002, 457-473).

Innerhalb des für ökonomische Entscheidungen maßgeblichen Verwaltungsrates des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wurde auf den Flügelproporz der CDU-Vertreter geachtet. Oberdirektor Hermann Pünder stammte aus dem Adenauer-Lager, während der Direktor für Arbeit, Anton Storch, dem Arbeitnehmerflügel zuzuordnen war. Der Posten des Direktors für Wirtschaft wurde auf Vorschlag der Liberalen Fraktion und mit Unterstützung der CDU/CSU am 2. März 1948 mit dem parteilosen Ludwig Erhard besetzt, der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Karriere gemacht hatte, auch als Leiter der Expertenkommission ‚Sonderstelle Geld und Kredit‘ bei der Verwaltung der Finanzen, wo Müller-Armack sein Berater war (Fuhrmann 2017, 123f.; Kowitz 1998, 86-90). Schon hier zeichnete sich die institutionelle Trennung von sozial- und verbraucherpolitischen Fragen entlang der parteipolitischen Flügel ab, die im Zuschnitt der Ministerien ihre Fortsetzung fand.

5.2 Soziale Marktwirtschaft und Sozialstaat

Die Erhard-Berater Leonhard Miksch (Mitarbeiter in der Verwaltung für Wirtschaft) und Müller-Armack (Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Wirtschaftsrates) verwendeten den aus der Fachdiskussion stammenden Begriff ‚Soziale Marktwirtschaft‘ bereits zwischen 1947 und 1948 in ihren Schriften, konnten diesen aber bei Erhard zunächst nicht durchsetzen. Erst als Erhard im Zuge der Währungsreform die meisten Preisbeschränkungen aufhob, was zu erheblichen Preissteigerungen führte, setzte ein Umdenken ein. Massive spontane Verbraucherproteste, Käuferstreiks und ein von den Gewerkschaften ausgerufener Generalstreik am 12. November 1948 (Fuhrmann 2017, 121-230) diskreditierten den von Erhard favorisierten Begriff ‚Freie Marktwirtschaft‘. Auch andere Akteure distanzierten sich zunehmend von diesem Begriff, bis schließlich Hermann Pünder in Folge des Streiks öffentlich erklärte, eine soziale Marktwirtschaft anzustreben (Fuhrmann 2017, 259-291). Diesem Schritt war eine rege Debatte über die Wirtschaftsordnung vorausgegangen, in der sich vor allem SPD und DGB, aber auch die CDU-Sozialausschüsse und Vertreter der katholischen Soziallehre wie Oswald

von Nell-Breuning für eine soziale Marktwirtschaft als Gegenbegriff aussprachen (Fuhrmann 2017, 281-290). Es formierte sich eine Advocacy-Koalition, der es jedoch an Zusammenhalt und Wirkung mangelte: „Es lässt sich zwar konstatieren, dass es ein Bündnis aus institutionalisierter Arbeiterbewegung und christlicher Soziallehre (gleich ob in CDU/CSU, SPD oder DGB) war, das rund um den 12. November die ‚soziale Marktwirtschaft‘ erfolgreich – und gegen den Kurs Erhards – einforderte. Diese Allianz trat allerdings als solche zu diesem Zeitpunkt genauso wenig in Erscheinung wie in den kommenden Jahrzehnten, sondern wurde von den Auseinandersetzungen zwischen CDU, SPD und DGB verdeckt. Das eröffnete anderen Akteuren die Chance, sich im Kampf um Hegemonie Vorteile zu verschaffen“ (Fuhrmann 2017, 298).

Ludwig Erhard mochte den Begriff soziale Marktwirtschaft nicht; doch er saß in einer „Zwickmühle“: „Er konnte sich nicht von dem – von ihm zuvor lediglich zweimal genutzten – Begriff [...] lossagen, ohne den Eindruck zu erwecken, er verfolge soziale Ziele nur untergeordnet. Letzteres hätte ihn in der zugespitzten Situation wohl seine Stellung als Direktor für Wirtschaft gekostet. Erhard wollte sich aber eigentlich auch nicht offensiv zur ‚sozialen Marktwirtschaft‘ bekennen; zu groß war die Gefahr, durch das Vehikel ‚sozial‘ solchen Maßnahmen Legitimation zu verschaffen, die seinen Überzeugungen zuwiderliefen“ (Fuhrmann 2017, 294). Als Erhard aufgrund der Entwicklung ins Abseits zu geraten drohte, Anfang 1949 hatten CDU und CSU die Politik der sozialen Marktwirtschaft des Verwaltungsrates gebilligt, machte er ihn sich im Februar 1949 schließlich zu eigen. Ein Politikwechsel war damit aber nicht verbunden (ebd., 299ff.).

Das ordoliberalen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft darf daher nicht mit der Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik verwechselt werden, auch wenn diese im Folgenden nahezu synonym verwendet werden. Bei der Schaffung der Institutionen des neuen Staates, die parallel zur politischen Debatte über die soziale Marktwirtschaft verlief, wurde im Parlamentarischen Rat keine Entscheidung über die Wirtschaftsordnung getroffen (Bäcker et al. 2024, 70). Stattdessen wurde festgelegt, dass die Bundesrepublik „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ sein sollte (Art. 20 Abs. 1 GG; siehe auch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine Diskussion darüber, wie dieses Staatsziel zu bestimmen sei, fand jedoch nicht statt: „Es erscheint fraglich, ob der Parlamentarische Rat im Zusammenhang mit der Formulierung überhaupt eine konkrete politische Absicht verfolgte“ (Niclaß 1974, 42, dort auch die Genese dieser Formulierung). Diese Unbestimmtheit führte zu einer späteren Staatsrechtsdebatte über den Stellenwert des Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes (Thurn 2013).

5.3 Verbraucher- und Sozialpolitik in den Düsseldorfer Leitsätzen

Innerhalb der CDU sollte der Flügelausgleich ein wichtiges politisches Element bleiben, weshalb die Soziale Marktwirtschaft als einiger Begriff in Betracht gezogen wurde. Die Einbindung Ludwig Erhards durch Adenauer im Vorfeld der ersten Bundestagswahl kann als Strategie zur Bildung eines bürgerlichen Blocks gegen die SPD interpretiert werden, wobei Erhard als „Band“ zur FDP fungieren sollte (Bösch 2001, 88).

Mit den Düsseldorfer Leitsätzen vom 15. Juli 1949 legte sich die CDU auf ordoliberalen Grundsätze fest. Die Soziale Marktwirtschaft wurde in der Tradition des Ahlener Programms gesehen, insofern man sich vom „alten Liberalismus unsozialer, monopolistischer Prägung“ (CDU 1949, 29) abgrenzen wollte. Die geforderte Wirtschaftsordnung führt „neben den im Ahlener Programm genannten Mitteln zu *wahrer Wirtschaftsdemokratie* und deshalb nennen wir sie die *soziale Marktwirtschaft*“ (ebd., 31). Verbraucherpolitisch ist in den Düsseldorfer Leitsätzen ein Echo auf Franz Böhms Schriften zu vernehmen: „In einer solchen Wirtschaftsordnung ist jeder Betrieb und jeder Haushalt im Rahmen der für alle gleichen Gesetze anstelle einer lenkenden Behörde Herr seiner wirtschaftlichen Entschlüsse. Die einzelnen Betriebe planen in eigener Verantwortung, was sie erzeugen, und bieten ihre Erzeugnisse dem Markt an. Auf dem Markt findet ein Wettkampf der Erzeuger um die Gunst der Verbraucher statt. Wenn die Erzeuger richtig geplant haben, bezahlen die Verbraucher gute Preise, wenn sie falsch planen, werden die Erzeugnisse von den Verbrauchern abgelehnt oder nur zu niedrigeren Preisen abgenommen. Im ersten Falle werden die Erzeuger durch Gewinn belohnt und zu größerer Produktion angeregt, im letzteren Falle werden sie durch Verlust gestraft und zur Umstellung auf eine andere, dem Verbraucher genehmere Produktion angehalten. Auf diese Weise bestimmen die Verbraucher mittelbar, was produziert werden soll, und können gleichzeitig frei über ihr Einkommen verfügen“ (CDU 1949, 28f.).

Die Sozialpolitik wurde in den Düsseldorfer Leitsätzen zwar thematisiert, bezog sich aber vor allem auf die Arbeitswelt (Mitbestimmung, Berufsfreiheit, Entlohnung, Arbeitszeit). Der Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege wurden vergleichsweise kleine und allgemeine gehaltene Abschnitte gewidmet, die viel Interpretationsspielraum ließen (Zolleis 2008, 107-122).

Der Begriff ‚Soziale Marktwirtschaft‘ blieb innerhalb der CDU umstritten, nicht zuletzt, weil der wirtschaftliche Aufschwung, der wenig mit Erhards Politik zu tun hatte, viel aber mit der Unterstützung der Alliierten (Marshallplan) und der weltwirtschaftlichen Entwicklung (zum Beispiel Korea-Krieg und Nachkriegsboom), nicht in ausreichendem Maße bei den Menschen ankam (Abelshau-

ser 2011, 152-172; Lindlar 1997). Eine Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung konnte zunächst nicht beobachtet werden und die Verbraucher:innen mussten mit jedem Pfennig rechnen, sich am Monatsende Geld leihen und größere Anschaffungen auf Raten kaufen (Abelshauser 2011, 337-342; Wildt 1996, 53-67). Noch im Sommer 1952 war die Verwendung des Begriffs Soziale Marktwirtschaft im Wahlkampf umstritten, da er eher mit der SPD assoziiert wurde. Bis 1958 wurde daher von „Erhards Sozialer Marktwirtschaft“ gesprochen, die erst ab 1952 durch eine umfangreiche, von Unternehmen finanzierte Werbekampagne populär wurde (Bösch 2001, 98, 154 und 460, Anm. 161; Schindelbeck/Ilg 1999).

5.4 Der Zuschnitt der Ministerien als trennender Faktor

Mit der Sozialen Marktwirtschaft startete die CDU in die Bundestagswahl, aus der sie als stärkste Partei hervorging. Adenauer bildete eine Koalition, in deren Kabinett nicht nur Direktoren des Verwaltungsrates übernommen wurden, sondern auch der Flügelproporz berücksichtigt wurde: Anton Storch wurde Bundesminister für Arbeit (1949-1957) und war damit für Teile der Sozialpolitik zuständig. Aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Arbeitnehmerflügel und seiner sozialpolitischen Vorstellungen stand Storch jedoch in Opposition zum ordoliberalen Kurs der Regierung. Er war sowohl in der Partei als auch bei den Koalitionspartner umstritten, weshalb ihm ein Staatssekretär als „Aufpasser“ zur Seite gestellt wurde (Hockerts 1980, 112-118). „Strukturell stellte man die Sozialversicherungssysteme der Weimarer Zeit wieder her, von den Besatzungsmächten angestoßene Veränderungen wurden nicht aufgenommen. Die von Adenauer 1953 angekündigte ‚umfassende Sozialreform‘, gegen die unter anderem Wirtschaftsminister Erhard protestierte, blieb aus“ (Thurn 2013, 32). Auch gegen die Rentenreform von 1957 gab es erheblichen Widerstand der Ordoliberalen, der erst durch Adenauer überwunden werden konnte (Hockerts 1980, 320-425). „Die Anhänger der sozialen Marktwirtschaft Erhards erkannten zwar das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes an. Sie waren aber nicht bereit, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates weiter zu fördern. [...] Idealiter sollte Sozialpolitik unter diesen Bedingungen völlig entbehrlich werden“ (Abelshauser 2011, 189f.).

Anders verhielt es sich mit der Verbraucherpolitik. Als Hausherr des BMWi konnte Erhard die „Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens“ steuern (Hesse 2016, 392). Für die Konsum- und Verbraucherpolitik fühlte sich im BMWi insbesondere ab 1952 Alfred Müller-Armack zuständig, der eine eigenständige Konsumentenpolitik anstrebte (Rick 2018, 168). Als Leiter der

Abteilung I (Wirtschaftspolitik) und dessen Unterabteilung IA hatte er eine besondere Nähe zur politischen Führung (Löffler 2002, 110-121, 231f.). Das Grundsatzreferat IA1 pflegte als „strategisches Zentrum“ und „ordoliberaler Think Tank“ bezeichnet. Dort waren zahlreiche Ministerialbeamte tätig, die Schüler „ordoliberaler Doktorväter (und einer Mutter)“ waren und die innerhalb des BMWi langjährige Karrieren hatten (Hesse 2016, 397f.). Als Abteilungsleiter war Müller-Armack mit zentralen konsum- und verbraucherpolitischen Aufgaben wie der ‚Kühlschrank-Aktion‘ und der Konzeption eines Konsumanreizprogramms befasst (Rick 2018, 172f., 242).

Müller-Armack setzte sich für ein besseres Konsumklima durch Verbraucherinformation ein und kann als Impulsgeber für das den Wettbewerb ergänzende Informationsmodell des Verbraucherschutzes gesehen werden: „Schließlich hatte er das konsumentenorientierte Gütezeichen einführen wollen, um das Vertrauen der Verbraucher in die Soziale Marktwirtschaft durch Orientierungshilfen und unabhängige Sicherheitsmechanismen bei Kaufentscheidungen zu steigern. Er hatte die Marktübersicht verbessern und die Rationalität des Käuferverhaltens durch marktkomplementären Konsumentenschutz verbessern wollen“ (Rick 2018, 177f.). Darüber hinaus wirkte Müller-Armack auf die europäische Integration ein, was zu einer Diffusion ordoliberaler Prinzipien und Sprache in die Wettbewerbsordnung und Verbraucherpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führte (Küsters 2023, 269-355).

6. Fazit

Die Ordoliberalen erkannten zwar die Gefahr sozialer Ungleichheit, lehnten aber sozialpolitische Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ab; sie sollte durch Wettbewerb und Konsum überwunden werden. Verbraucher- und Sozialpolitik blieben strikt getrennt: König Kunde, dem Konsumentensouveränität und Konsumfreiheit zugestanden wurde, war das wirtschaftspolitische Ideal der Ordoliberalen, ein Gegenbild zum sozialen Untertan, der nicht durch eigene Leistung, sondern durch Umverteilung konsumieren könne. Voraussetzung für ein auf Leistung und Konsum basierende Ordnung war für sie eine funktionierende Wirtschaft, weshalb sie der Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung und der Förderung des Konsums besondere Bedeutung beimaßen. Sie betrieben eine marktkonforme Verbraucherpolitik, die durch das Informationsparadigma ergänzt wurde.

Die Trennung von Sozial- und Verbraucherpolitik wurde durch die Ressortabgrenzung, welche die Flügel und deren Arbeitsschwerpunkte innerhalb der

CDU abbildete, verfestigt. Das BMWi konnte die wirtschaftliche Verbraucherpolitik weitgehend in seinem Sinne gestalten; es wurden Narrative und Pfadabhängigkeiten geschaffen, die teilweise bis heute wirken. Wenn es um sozialpolitische Reformen ging, konnte Ludwig Erhard oft eine Vetoposition innerhalb der Bundesregierung einnehmen. Durch die Verbindung seines Namens mit dem ursprünglich von ihm abgelehnten Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wuchs seine politische Bedeutung für die Regierung und die ihn stützende CDU, da mit diesem Begriff der wirtschaftliche Aufschwung und der Aufstieg der Konsumgesellschaft verbunden wurden.

Die hier skizzierte Entwicklung erklärt, warum beide Felder bisher voneinander getrennt geblieben sind, auch wenn verbraucherpolitische Maßnahmen zunehmend de facto sozialpolitische Auswirkungen entfalteten und die politischen Akteure die Notwendigkeit erkannten, eine sozial orientierte Verbraucherpolitik zu gestalten. Die Frage, ob und wie sich beide Felder vermischen werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden; dass sich dadurch die Grundlagen verbraucherpolitischen Handelns verändern und tradierte Narrative in Frage gestellt werden, erscheint jedoch wahrscheinlich.

Literatur

Abelshauser, W. (2011). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte: Von 1945 bis zur Gegenwart*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage (Lizenzausgabe). Schriftenreihe 1204. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bäcker, G., J. Boeckh & E.-U. Huster (2024). *Der Sozialstaat in Deutschland*. Staatsverständnisse 175. Baden-Baden: Nomos (doi.org/10.5771/9783748936138).

Bala, C. & K. Loer (2021). Konsum- und Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In C. Kleinschmidt & J. Longemann (Hrsg.). *Konsum im 19. und 20. Jahrhundert*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 589–616 (doi.org/10.1515/9783110570397-022).

Bala, C. & K. Müller (Hrsg.) (2014). *Der verletzliche Verbraucher: Die sozialpolitische Dimension von Verbraucherpolitik*. Beiträge zur Verbraucherforschung 2. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW (www.verbraucherzentrale.nrw/bzv2).

Biebricher, T. & R. Ptak. 2020. *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung*. Hamburg: Junius.

BMUV (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz) (2023). *Verbraucherpolitik ist auch Sozialpolitik*. Pressemitteilung Nr. 037/23, 15. März 2023 (www.bmuv.de/pressemitteilung/verbraucherpolitik-ist-auch-sozialpolitik).

Böhm, F. (1937). *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*. Ordnung der Wirtschaft 1. Stuttgart: Verlag von W. Kohlhammer.

Böhm, F. (1951). Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb. *ORDO*, 4, 21–250.

Böhm, F. (1954). Aufgaben der Verbraucherpolitik. In *Grundsätze und Forderungen zur Verbraucherpolitik*. Drei Vorträge gehalten auf einer Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände am 27. und 28. April 1954 in Köln, Hamburg: Verlagsgesellschaft deutscher Konsumgenossenschaften, 23–39.

Bösch, F. (2001). *Die Adenauer-CDU: Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969*. Stuttgart: DVA (zzf-potsdam.de/sites/default/files/mitarbeiter/PDFs/boesch/boesch-adenauer.pdf).

Bührer, W. (2007). Der Traum vom ‚Wohlstand für alle‘. Wie aktuell ist Ludwig Erhards Programmschrift? *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, 4(1–2), 256–62 (doi.org/10.14765/ZZF.DOK-1906).

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2010). Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010. 1 BvL 1/09, Rn. 1–220 (www.bverfg.de/e/ls20100209_1bvl000109.html).

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2019). Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 (Sanktionen im Sozialrecht). 1 BvL 7/16, Rn. 1–225 (www.bverfg.de/e/ls20191105_1bvl000716.html).

CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) (1949). *Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 15. Juli 1949 (www.kas.de/documents/252038/253252/D%C3%BCsseldorfer+Leits%C3%A4tze+%28Quelle%29.pdf/e96f38a1-b923-a79e-c5a3-11569de3f64e?version=1.1&t=1685619772051).

Dathe, U. (2015). Leonhard Miksch (1901–1950): Leben und Werk. Ein Überblick. In L.P. Feld & E.A. Köhler (Hrsg.). *Wettbewerbsordnung und Monopolbekämpfung: Zum Gedenken an Leonhard Miksch (1901–1950)*. Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 67. Tübingen: Mohr Siebeck, 7–35.

Erhard, L. (2024). *Wohlstand für alle*. 4. Auflage, basierend auf der 8. Auflage 1964 [1. Auflage: 1957]. Berlin: Econ.

Fetter, F.A. (1904). *The Principles of Economics, with Applications to Practical Problems*. Library of Congress (PDF). New York: The Century Co. (www.loc.gov/item/04030995/).

Fuhrmann, U. (2017). *Die Entstehung der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ 1948/49: Eine historische Dispositivanalyse*. Konstanz: UVK (hcommons.org/deposits/objects/hc:28984/datastreams/CONTENT/content).

Gerber, S. (2015). *Küche, Kühlschrank, Kilowatt: Zur Geschichte des privaten Energiekonsums in Deutschland 1945–1990*. Histoire 72. Bielefeld: transcript (doi.org/10.1515/transcript-9783839428672).

Gräfin von Klinckowstroem, W. (2023). *Walter Eucken – ein Leben für Menschenwürde und Wettbewerb*. Tübingen: Mohr Siebeck (doi.org/10.1628/978-3-16-161919-9).

Hamm, W. (1999). Wozu Wilhelm Röpke raten würde – Orientierungen für die Wirtschaftspolitik. *ORDO*, 50, 21–32 (doi.org/10.1515/ordo-1999-0104).

Haselbach, D. (1991). *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft: Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*. Baden-Baden: Nomos.

Hellmann, K.-U. (2023). Verbrauchersozialpolitik: Ein Tagungsbericht. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 36(4), 535–37 (doi.org/10.1515/fjsb-2023-0054).

Herrmann, U. (2019). *Deutschland, ein Wirtschaftsmärchen: Warum es kein Wunder ist, dass wir reich geworden sind*. Frankfurt/M.: Westend.

Hesse, J.-O. (2007). „Der Staat unter der Aufsicht des Marktes“ – Michel Foucaults Lektüren des Ordoliberalismus. In S. Krasmann & M. Volkmer (Hrsg.). *Michel Foucault, Geschichte der Gouvernementalität in den Sozialwissenschaften*. Bielefeld: transcript Verlag, 213–238 (doi.org/10.1515/9783839404881-008).

Hesse, J.-O. (2010). *Wirtschaft als Wissenschaft: Die Volkswirtschaftslehre in der frühen Bundesrepublik*. Campus Forschung 947. Frankfurt/New York: Campus.

Hesse, J.-O. (2016). Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik: Das Bundeswirtschaftsministerium und die Volkswirtschaftslehre. In W. Abelshauser (Hrsg.). *Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990. Band 4: Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 390–481 (doi.org/10.1515/9783110465266-061).

Hien, J. (2023). The Rise and Fall of Ordoliberalism. *Socio-Economic Review*, mwad018 (doi.org/10.1093/ser/mwad018).

Hockerts, H.G. (1980). *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 1. Stuttgart: Klett-Cotta (epub.ub.uni-muenchen.de/4649/1/4649.pdf).

Janning, F. (2011). *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Kingdon, J.W. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. Auflage. New York, NY: Longman.

Kleinschmidt, C. (2019). Konservativer versus liberaler Konsum: Wilhelm Röpke, Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft. In J.-O. Hesse, C. Kleinschmidt, R. Köster & T. Schanetzky (Hrsg.). *Moderner Kapitalismus: Wirtschafts- und unternehmenshistorische Beiträge*. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften im 21. Jahrhundert 4. Tübingen: Mohr Siebeck, 307–321.

Kowitz, R. (1998). *Alfred Müller-Armack: Wirtschaftspolitik als Berufung. Zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft und dem politischen Wirken des Hochschullehrers*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Küsters, A. (2023). *The Making and Unmaking of Ordoliberal Language: A Digital Conceptual History of European Competition Law*. Studien zur Europäischen Rechtsgeschichte 340. Frankfurt/M.: Vittorio Klostermann (doi.org/10.5771/9783465146018).

KVF NRW (Kompetenzzentrum Verbraucherforschung der Verbraucherzentrale NRW). (2023). *Workshop 17: Verbraucherpolitik in der Polykrise*. 23. September 2023 (www.verbraucherforschung.nrw/vernetzen/workshop-17-verbraucherpolitik-in-der-polykrise-87734).

Lenger, A. & S. Priebe (2013). Demonstrativer Konsum und die Theorie der feinen Leute: Geschmack, Distinktion und Habitus bei Thorstein Veblen und Pierre Bourdieu. In A. Lenger, C. Schneickert & F. Schumacher (Hrsg.). *Pierre Bourdieus Konzeption des Habitus*. Wiesbaden: Springer VS, 91–108 (doi.org/10.1007/978-3-531-18669-6_5).

Lieffmann-Keil, E. (1961). *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft: Abteilung Staatswissenschaft. Berlin: Springer.

Lindlar, L. (1997). *Das missverstandene Wirtschaftswunder: Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität*. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 77. Tübingen: Mohr Siebeck.

Löffler, B. (2002). *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*. Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte – Beihefte 162. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.

Machlup, F. (1982). Austrain Economics. In D. Greenwald (Hrsg.). *Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill, 38–43.

Manow, P. (2001). Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheologie. *Leviathan*, 29(2), 179–198 (doi.org/10.1007/s11578-001-0012-z).

Manow, P. (2020). *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State in the German Political Economy, 1880–2015*. Oxford: Oxford University Press (doi.org/10.1093/oso/9780198842538.001.0001).

Micklitz, H.-W., A. Oehler, M.-B. Piorkowsky, L.A. Reisch & C. Strünck (2010). *Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV*. Berlin (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeiratBMELV_2010.pdf).

Mises, L.v. (1932). *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. 2., umgearbeitete Auflage [1. Auflage: 1922]. Jena: Verlag von Gustav Fischer (www.cdn.mises.org/Die%20Gemeinwirtschaft_2.pdf).

Mukherjee, I. & M. Howlett (2015). Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy-Making. *Politics and Governance*, 3(2), 65–75 (doi.org/10.17645/pag.v3i2.290).

Müller-Armack, A. (1990). *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Sonderausgabe [1. Auflage 1946]. München: Kastell.

Nachtwey, O. (2016). *Die Abstiegsgesellschaft: Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. E-Book. Berlin: Suhrkamp.

Niclauß, K. (1974). Der Parlamentarische Rat und das Sozialstaatspostulat. *Politische Vierteljahrsschrift*, 15(1), 33–52 (www.jstor.org/stable/24194087).

Nützenadel, A. (2005). *Stunde der Ökonomen: Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*. Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 166. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (digi20.digitale-sammlungen.de/de/fsl/object/display/bb00049950_00001.html).

Offe, C. (1981). Ausdifferenzierung oder Integration — Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik. *Zeitschrift für Verbraucherpolitik*, 5(1–2), 119–33 (doi.org/10.1007/BF02291208).

Offe, C. (2019). Sozialstaat (2008). In C. Offe. *Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger*. Ausgewählte Schriften von Claus Offe 2. Wiesbaden: Springer VS, 67–77 (doi.org/10.1007/978-3-658-22259-8_3).

Olsen, N. (2019). *The Sovereign Consumer: A New Intellectual History of Neoliberalism*. Consumption and Public Life. Cham: Palgrave Macmillan (doi.org/10.1007/978-3-319-89584-0).

Ptak, R. (2004). *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.

Rick, K. (2018). *Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Geschichte des westdeutschen Konsumtionsregimes, 1945–1975*. Wirtschafts- und Sozialgeschichte des modernen Europa 5. Baden-Baden: Nomos (doi.org/10.5771/9783845286914).

Röpke, W. (1937.) *Die Lehre von der Wirtschaft*. Wien: Springer.

Röpke, W. (1948). *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. 5., durchgesehene Auflage [1. Auflage: 1941]. Erlenbach-Zürich: Rentsch.

Schaupp, S. (2024). *Stoffwechselpolitik: Arbeit, Natur und die Zukunft des Planeten*. E-Book. Berlin: Suhrkamp.

Schindelbeck, D. & V. Ilgen (1999). *Haste was, biste was! Werbung für die soziale Marktwirtschaft*. Darmstadt: Primus.

Schulz, A. (2014). *Lebenswelt und Kultur des Bürgertums im 19. und 20. Jahrhundert*. 2., um einen Nachtrag erweiterte Auflage. Enzyklopädie deutscher Geschichte 75. München: Oldenbourg (doi.org/10.1515/9783110345827).

Simons, A. & J.-P. Voß (2018). The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance. *Policy and Society*, 37(1), 14–35 (doi.org/10.1080/14494035.2017.1375248).

Thurn, J.P. (2013). *Welcher Sozialstaat? Ideologie und Wissenschaftsverständnis in den Debatten der bundesdeutschen Staatsrechtslehre 1949–1990*. Grundlagen der Rechtswissenschaft 20. Tübingen: Mohr Siebeck (doi.org/10.1628/978-3-16-159728-2).

Tooze, A. (2022). *Zeitenwende oder Polykrise? Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand: Willy Brandt Lecture 2022*. Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Heft 36. Berlin: Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (willy-brandt.de/wp-content/uploads/bwbs-h36-online.pdf).

Vanberg, V.J. (2012). „Zur Einführung: Franz Böhm (1895–1977)“. In N. Goldschmidt & M. Wohlgemuth (Hrsg.). *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 50. Tübingen: Mohr Siebeck, 43–48.

vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) (Hrsg.) (2024). *Praxishandbuch: Verbraucher stärken im Quartier: Erfahrungen aus sieben Jahren aufsuchender Verbraucherarbeit*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2024-05/verbraucher-starken-im-quartier_praxishandbuch_online.pdf).

Wildt, M. (1996). *Vom kleinen Wohlstand: Eine Konsumgeschichte der fünfziger Jahre*. Überarbeitete Ausgabe. Frankfurt/M.: Fischer.

Zolleis, U. (2008). *Die CDU: Das politische Leitbild im Wandel der Zeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (doi.org/10.1007/978-3-531-90837-3).

