

## § 6 Die Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft

Das dritte ökonomische Deutungsangebot, auf das vorliegend zurückgegriffen wird, betrifft Wissensstrukturen der Sozialen Marktwirtschaft. In dem die hiermit verbundenen Argumente und politischen Strategien abgeschichtet werden und typisiert dargestellt wird, wie sie in die Wohngesetzgebung eingehen, kann die bisherige Gegenüberstellung neoklassischer und polit-ökonomischer Annahmen aufgebrochen und ergänzt werden.

Denn werden lediglich die neoklassischen und polit-ökonomischen Be lange einander gegenübergestellt, besteht die Gefahr, Abstufungen und Nuancen auszublenden. Das gilt umso mehr aufgrund der Übertragung des *Law and Political Economy*-Ansatzes aus den USA, der dort vor dem Hintergrund einer spezifischen gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Situation erarbeitet wurde.<sup>1</sup> Die hieraus erwachsenden Herausforderungen und notwendigen Modifikationen werden seit Beginn der europäischen Rezeption thematisiert.<sup>2</sup> Dabei werden einerseits bestehende europäische Beiträge und Anknüpfungspunkte hervorgehoben: Demnach kann *Law and Political Economy* als Beitrag zu einer andauernden „transnational conversation“ verstanden werden.<sup>3</sup> Andererseits muss die europäische Diskussion von den US-amerikanischen Ursprüngen abweichen, da das US-amerikanische *Law and Economics*-Denkgebäude, gegen das sich die Kritik von *Law and Political Economy* maßgeblich richtet, in Europa nicht vergleichbar vorherrschend ist.<sup>4</sup> Stattdessen wird teilweise eine Kritik des Ordoliberalismus vorgenommen.<sup>5</sup> Diesen Gedanken kann auch eine *Law and Political*

---

1 → § 5 A.I. Vgl. *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (968 ff.); ähnlich bereits im Zuge der Rezeption der Institutionenökonomik *Lepsius*, Die Verwaltung 32 (1999), 429 (432 ff.).

2 *Kjaer*, in: *Kjaer* (Hrsg.), *Law of Political Economy*, 2020, S. 1; *Kampourakis*, *Journal of Law and Political Economy* 2021, 301; *Kampourakis*, *LPE in Europe as Critique of Ordoliberalism*, LPE-Blog v. 15.3.2021.

3 *Kampourakis*, *Journal of Law and Political Economy* 2021, 301 (302).

4 *Kampourakis*, *LPE in Europe as Critique of Ordoliberalism*, LPE-Blog v. 15.3.2021.

5 *Kampourakis*, *LPE in Europe as Critique of Ordoliberalism*, LPE-Blog v. 15.3.2021; vertiefend *Kjaer*, in: *Kjaer* (Hrsg.), *Law of Political Economy*, 2020, S. 1 (4 ff.). Zum europäischen Ordoliberalismus weiter *Plehwe*, in: *Mirowski/Plehwe* (Hrsg.), *Mont Pèlerin*, 2009, S. 1 (1 ff.); zu den Unterschieden zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus bereits *Grewal/Britton-Purdy*, *Law and Contemporary Problems* 77 (2014), 1 (8); zurückhaltend hinsichtlich des ordoliberalen Einflusses auf die Europäische Integration *Hien/Joerges*, *Leviathan* 45 (2017), 459 (459); für eine Zusammenfassung

*Economy-Adaption* für die deutsche Rechtswissenschaft aufgreifen und vertiefen.<sup>6</sup> Schließlich entspringt das Konzept des Ordoliberalismus der sog. Freiburger Schule und die Soziale Marktwirtschaft Deutschlands gilt als paradigmatischer Politikansatz dieses Konzepts.<sup>7</sup> Da mit der Sozialen Marktwirtschaft eine Verbindung sozialer und marktwirtschaftlicher Fragen impliziert wird, die teilweise als „dritte wirtschaftspolitische Form“<sup>8</sup> beschrieben wird, ist sie für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse.

Das folgende Kapitel zeigt, dass die ‚Soziale Marktwirtschaft‘ als Analysehorizont die Untersuchung bereichert, die bisherigen Kategorien aber nicht ersetzt.<sup>9</sup> Die Integration dieses Analysehorizonts gelingt jedoch nicht ohne Herausforderung. Dies gilt zum einen, da diese Wissensstrukturen noch einmal auf einer neuen Ebene ansetzen: Es geht um eine spezifische ideengeschichtliche Episode, die allerdings das Nachdenken und Wissen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge bis heute strukturiert. Zum anderen birgt die Berücksichtigung Herausforderungen, da die Soziale Marktwirtschaft zwar einen viel referenzierten Bezugspunkt darstellt, gar ein „Markenzeichen deutscher Politik“<sup>10</sup> ist, hiermit jedoch keine analytische Klarheit einhergeht.<sup>11</sup> Es handelt sich vielmehr um einen schillernden<sup>12</sup>, insbesondere politischen<sup>13</sup> Begriff, der häufig vorausgesetzt, selten definiert

---

des Diskussionsstandes und mit einer aktuellen Analyse Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 7 f. und passim.

6 Vgl. auch den Ansatz von Meinel/Neumeier, Der Staat 64 (2025), 79 (86 ff.).

7 Im LPE-Kontext Herzog, JZ 78 (2023), 968 (970); Beckers/Eller/Kjaer, ELO 1 (2022), 749 (751); fragend Wengeler, in: Busse/Hermanns/Teubert (Hrsg.), Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, 1994, S. 107.

8 Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 88; ähnlich zuvor schon Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 1937, S. 187 ff.

9 Kritik an der Verwendung der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ zur Beschreibung real existierender sozial-ökonomischer Strukturen findet sich bspw. bei Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 181. Vorliegend soll jedoch gerade keine Realität beschrieben werden, sondern untersucht werden, wie sich sozial-marktwirtschaftliche Grundgedanken in der Wohngesetzgebung niederschlagen.

10 Kritisch Zweynert, Wirtschaftsdienst 5/2008, 334; positiv Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil 1, 1999, S. 57; „bundesrepublikanischer Selbstverständnisbegriff“, Wengeler, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379.

11 Siehe parallel für den Ordoliberalismus als eine Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 9: „Despite this apparent consensus about the importance of ordoliberalism for German thought, there has been little consensus on what ordoliberalism really is.“

12 Hien/Joerges, Leviathan 45 (2017), 459 (483).

13 Nonhoff, Politischer Diskurs und Hegemonie, 2006, S. 84.

und vielgestaltig eingesetzt wird. Gleichzeitig entstammt er einer spezifischen historischen Situation und kann als diskursiv-hegemoniales Projekt analysiert werden.<sup>14</sup> Insofern bergen die verschiedenen mit der Sozialen Marktwirtschaft verbundenen Erzählungen und Zuschreibungen die Gefahr, dem einen oder anderen Narrativ zu verfallen.<sup>15</sup>

Da auch die vorliegende Verwendung der Sozialen Marktwirtschaft eine bestimmte Auswahl und Verknüpfung vornimmt,<sup>16</sup> muss zunächst der hierige Zugriff offengelegt und daraus analytische Grundelemente hergeleitet werden (A.). Anschließend können verschiedene Ansatzpunkte für die Verwendung der Sozialen Marktwirtschaft als Analysekategorie im Recht des Wohnungswesens aufgezeigt (B.) und deren Potenzial für die Untersuchung bewertet werden (C.). In ökonomischer Hinsicht lassen sich dabei wenige Abweichungen von den bereits ausgemachten neoklassischen Annahmen feststellen. Die Soziale Marktwirtschaft liefert aber neue Begründungen und hebt einzelne Themen, wie das Wohneigentum, besonders hervor. Zudem ergänzt die Soziale Marktwirtschaft die bisherigen Wissensstrukturen als wohnpolitische Erzählung und argumentativen Bezugspunkt. Insofern zeigt sich, dass nur wenn man die Soziale Marktwirtschaft in ihrer Entwicklung, ihrer diskursiven Funktion und ihrem ökonomischen Vorverständnis versteht, die gesetzgeberischen Annahmen verständlich werden.

## A. Theorie, Konzept und Mythos

Die Soziale Marktwirtschaft existiert nicht. Es handelt sich vielmehr um einen mit vielen Zuschreibungen versehenen „Containerbegriff“<sup>17</sup>, auf den im Sinne eines Gründungsmythos und mittels eines Kanons an Bezugspunkten verwiesen wird. Eine Annäherung an die Soziale Marktwirtschaft

---

14 Für entsprechende Ansätze → § 6 A. III. 3., B. V. Insbesondere an dieser Stelle zeigen sich Anknüpfungspunkte für stärker erzähltheoretisch orientierte Arbeiten (→ § 2 Fn. 49) sowie diskurskritische Policy-Analysen, *Hajer*, in: Fischer/Forester (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, 1993, S. 43 (45), *passim*; *Münch, Interpretative Policy Analyse*, 2016, S. 60.

15 Vgl. weiter hierfür, auch mit Bedeutung für die Auseinandersetzung mit der Sozialen Marktwirtschaft (als ein Gründungsmythos einer ganzen Gesellschaft?), *Koschorke, Wahrheit und Erfindung*, 2012, S. 16 ff., 20 f., 24.

16 Vgl. zu den Mechanismen „[J]eder Vergegenwärtigung des Gewesenen“ als Erzählung *Jarausch/Sabrow*, in: *Jarausch/Sabrow* (Hrsg.), *Historische Meistererzählung*, 2002, S. 9 (17).

17 *Biebricher/Ptak*, *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus*, 2020, S. 16.

kann daher aus verschiedenen Blickwinkeln erfolgen. Im Folgenden wird sich der Sozialen Marktwirtschaft zunächst als Konzept und Leitbild ge-nährt (I.).<sup>18</sup> Die Soziale Marktwirtschaft wird dabei als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption verstanden, mit der sowohl auf die theo-retisch-ideellen Grundlagen des Ordoliberalismus als auch auf eine politi-sche Implementierungsstrategie verwiesen wird.<sup>19</sup> Entscheidend für den Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft ist aber ihre Verbindung mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit (II.).<sup>20</sup> Die oder eine So-ziale Marktwirtschaft wurde nach 1945 als wirtschaftspolitisches Programm verfolgt – oder zumindest wirtschaftliche Entwicklungen hiermit beschrie-ben.<sup>21</sup> Damit gewinnt der Begriff eine über das rein Ökonomische hinaus-gehende diskursive Bedeutung. Weder die ökonomische noch die diskur-sive Funktion lassen sich dabei als eine evolutionär-lineare Entwicklung begreifen. Vielmehr unterteilt sich die Geschichte der Sozialen Marktwirt-schaft in Phasen und Konjunkturen, die wiederum von den jeweiligen Zugriffen sowie der gesamtgesellschaftlichen und politischen Gemengelag-e abhängen. Wenngleich die verschiedenen Zugriffe und Widersprüche nicht verwischt werden sollen, wird abschließend der Weg zu einer prag-matischen Handhabung als Analysekategorie geebnet, indem verschiedene sozial-marktwirtschaftliche Grundelemente herausgestellt werden (III.).

## I. Annäherung an die Soziale Marktwirtschaft

Für die Soziale Marktwirtschaft werden in der Regel zwei Gründungslinien ausgemacht. Zum einen bot der in Freiburg vorangetriebene Ordoliberalis-mus in der wirtschaftspolitischen (Neu-)Orientierung der Nachkriegszeit

- 
- 18 Die folgend verwendete Unterscheidung von Konzept, Leitbild und Programm baut auf den jeweiligen Definitionen bei *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 155, auf. Der Begriff des Konzepts steht demnach für den Versuch eines „geschlossenen und in sich widerspruchsfreien Zusammenhang[s]“, der des Leitbilds für die Formulierung längerfristiger Grundsätze und das Programm formuliert ein Angebot bestimmter Lösungswege. Zum Leitbild abweichend *J. Braun*, Leitbilder, 2015, S. 23 ff.
  - 19 Vgl. *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 17 f.
  - 20 Bspw. *Lampert*, APuZ 17 (1988), 3 (7 f.); einordnend *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 61 ff.; *Wengeler*, in: *Stötzel/Wengeler* (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (63 ff.); *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 19.
  - 21 Vgl. den umfassenden Nachweis durch *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Markt-wirtschaft“, 2017.

einen seit den 1930er Jahren ausgearbeiteten wissenschaftlichen Hintergrund an, auf den sich nach 1945 gestützt werden konnte.<sup>22</sup> Zum anderen wird daneben, und teilweise mit dem Ordoliberalismus verbunden,<sup>23</sup> auf eine auf *Alfred Müller-Armack*<sup>24</sup> zurückgehende begriffliche und konzeptionelle Entwicklung verwiesen.<sup>25</sup> Beide Ansätze eint, dass sie sich sowohl vom bisherigen liberalen Marktsystem abgrenzen als auch plan- oder lenkungswirtschaftliche Ansätze vehement ablehnten. Stattdessen verbanden sie die Marktwirtschaft und die soziale Frage – zumindest begrifflich.

## 1. Der theoretische Hintergrund des Ordoliberalismus

Die ordoliberalen Vordenker einte die zeitgenössisch populäre Kritik am alt-liberalistischen *Laissez-faire*.<sup>26</sup> Wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme, wie die Entwurzelung, Vermassung und Ausbeutung der Menschen sowie verachtete Wirtschaftsstrukturen, wurden auf einen ungezügelten Liberalismus zurückgeführt.<sup>27</sup> Gleichzeitig und insbesondere erfolgte

---

22 Abelsbauer, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 94 ff., 99 f.; Lachmann, Volkswirtschaftslehre 2, 2004, S. 32 ff. Bei der sog. Freiburger Schule handelte es sich um einen Kreis protestantischer Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaftler (vgl. insofern auch die Bezeichnung des Ordoliberalismus als „protestantische Wirtschafts- und Soziälethik“ bei Hien/Joerges, Leviathan 45 [2017], 459 [466]; ähnlich Lachmann, Volkswirtschaftslehre 2, 2004, S. 32; weiter auch Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 31 ff., 87). Genannt werden regelmäßig Walter Eucken, Leonard Miksch, Franz Böhm, Hans Großmann-Dörth sowie Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke, siehe Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (4); Meißner/Markl, APuZ 17 (1988), 27 (28); Schlecht, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 12; Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 31; Wengeler, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (396).

23 Aktuell Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 135 ff.

24 Zur politischen Biografie Müller-Armacks, einschließlich seiner Rolle im Nationalsozialismus, siehe (nicht unumstritten) Großbötting, Alfred Müller-Armack, 2023.

25 Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 58; Lampert, Soziale Marktwirtschaft, APuZ 17 (1988), 3 (6); Wengeler, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (396); Andersen, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1016). Gegen die Personifizierung Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 104.

26 Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 32; ausführlich zu den verschiedenen Hintergründen Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 36 ff.

27 Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (4); vgl. Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 1937, S. 190, 192 f.; Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 23 f., 27 ff.; milder Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 34 ff.; siehe zudem

eine scharfe Abgrenzung von autoritären staatlichen Verwaltungsstrukturen.<sup>28</sup> Dies wurde zum einen mit modell-ökonomischen Annahmen zur Überlegenheit marktwirtschaftlicher Organisation begründet.<sup>29</sup> Zum anderen wurde aufgrund der Interdependenz von Wirtschafts- und Staatsordnung und vor dem Hintergrund eines freiheitlichen Menschenbildes auf das Zusammenspiel von gewaltenteilender Demokratie und Wettbewerb hingewiesen.<sup>30</sup> Die „Wettbewerbsordnung“ als Synonym für Marktwirtschaft<sup>31</sup> wurde in diesem Zuge mit Freiheit verbunden, die Wirtschaftspolitik insgesamt auf die Rolle von Ordnungspolitik verwiesen.<sup>32</sup>

Der Ordnungspolitik kam dabei eine hohe Bedeutung zu: Indem die Wettbewerbswirtschaft ordnungspolitisch gerahmt wurde, sollte ihrer Selbstzerstörung und Konjunkturkrisen vorgebeugt werden.<sup>33</sup> Staat und Rechtsordnung sollten die Markt- und Wettbewerbsfunktionen insbesondere auch gegen wirtschaftliche Macht sichern.<sup>34</sup> In der Folge waren nicht

---

Whyte, Morals, 2019, S. 8 f., der zufolge die gesellschaftliche und moralische Kritik grundlegend für den neuen (neoliberalen) Ansatz war.

- 28 Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 32, 36.
- 29 Vgl. Rüstow, in: Boese (Hrsg.), Deutschland und die Weltkrise, 1932, S. 62 (62 f.); Rüstow, in: Forster (Hrsg.), Christentum und Liberalismus, 1960, S. 149 (171 f.); Andersen, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1015).
- 30 Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (4 f.); Andersen, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1015); bzw. umgekehrt Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 284, mit einer eindrücklichen Zeichnung der Übel des „Kollektivismus“. Mikscha, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 8 f., wiederum verweist auf die rüstungspolitischen Grundlagen bisheriger planwirtschaftlicher Systeme.
- 31 Bzw. bereits „soziale Marktwirtschaft“ bei Mikscha, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 23, wobei dieser eine gewisse Beliebigkeit suggeriert, indem er anfügt, „oder wie immer man den angestrebten Zustand nennen will“. Zur Bedeutung der Marktform vollständiger Konkurrenz (→ § 4 A. III.) im ordoliberalen Denken und zu für seine Analyse relevanten Unterschieden zu neoklassischen Konzepten Küsters, Ordoliberal Language, 2023, S. 67 ff.
- 32 Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 156, 151 ff.; ähnlich auch schon Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 1937, S. 187; Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 290: „Wirtschaftsverfassung freier Menschen“; Rüstow, in: Forster (Hrsg.), Christentum und Liberalismus, 1960, S. 149 (170).
- 33 Dazu Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 32 f., 36; Schlecht, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 13 ff.; Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391).
- 34 Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 62; ähnlich Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 37; Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 54 f., 188 ff. Hierbei spielt das Recht eine wichtige Rolle, da es die Wirtschafts-

nur Interventionen „entgegen den Marktgesetzen“ untersagt, sondern auch Maßnahmen zugunsten der Marktgesetze gefordert.<sup>35</sup> Dieses ordoliberalen Verständnis stellt einen wesentlichen Unterschied zu (anderen) neoliberalen Ansätzen dar.<sup>36</sup>

## 2. Die Formulierung als Leitbild

Auch die Prägung durch *Müller-Armack* beruht, wie das Konzept des Ordoliberalismus, auf einer Abgrenzung von sowohl *Laissez-faire*-Kapitalismus als auch zentralisierter Planwirtschaft, bei ihm: Wirtschaftslenkung und liberale Marktwirtschaft.<sup>37</sup> Gegen die Wirtschaftslenkung spricht demnach insbesondere ihr unfreiheitlicher Charakter,<sup>38</sup> gegen die liberale Marktwirtschaft, dass sie die sozialen Probleme und gesellschaftlichen

---

ordnung mittels seiner privatrechtlichen Instrumente und Institutionen begründet, prägend *Wiethölter*, in: Görlitz (Hrsg.), Handlexikon zur Rechtswissenschaft, 1972, S. 531 (534 f.), zum politischen Charakter (537); *Hien/Joerges*, Leviathan 45 (2017), 459 (460 f.); *Küsters*, Ordoliberal Language, 2023, S. 52.

- 35 *Rüstow*, in: Boese (Hrsg.), Deutschland und die Weltkrise, 1932, S. 62 (64 f.); *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 95. Vgl. weiter *Behrens*, Ökonomische Grundlagen, 1986, S. 131 ff., für eine rechtsökonomische Darstellung der widerstreitenden neo- und ordoliberalen Ansätze.
- 36 Der Ordoliberalismus teilt zwar die Ausrichtung am Marktmechanismus, wie sich in Aussagen zeigt, wie: Es gelte, eine „befriedigende Lösung zu finden, ohne damit die innere Struktur des marktwirtschaftlichen Konkurrenzsystems und die Funktionsfähigkeit unseres Wirtschaftssystems anzutasten“, *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 286; → siehe weiter unten, § 6 A. III. 1. Und auch als wirtschaftspolitisches Update im 20. Jahrhundert und aufgrund personeller Verbindungen zeigt sich eine große Nähe zum Neoliberalismus (vgl. Selbstaussagen wie von *Rüstow*, in: Hunold [Hrsg.], Wirtschaft ohne Wunder, 1953, S. 97 [101, 102]; *Rüstow*, in: Forster [Hrsg.], Christentum und Liberalismus, 1960, S. 149 [151 ff.]; auch *Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung [1959], zit. nach: *Müller-Armack* [Hrsg.], Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 251 [252, 253 f.]. Siehe weiter *Ptak*, in: Mirowski/Plehwe [Hrsg.], Mont Pelerin, 2009, S. 98 [99]; *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 20 f.; *Andersen*, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke [Hrsg.], Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 [1015]). Es handelt sich jedoch um einen holistischeren Ansatz.
- 37 Insb. die Abgrenzung zur Wirtschaftslenkung nimmt in seiner programmatischen Schrift von 1947 viel Raum ein, vgl. *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947; *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390; *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 45.
- 38 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 63, 64 f.; als „von christlichen Vorstellungen“ geprägte Begründung hervorgehoben durch *An. Müller*-

Strukturen nicht ausreichend beachtet.<sup>39</sup> Dennoch teilte *Müller-Armack* die Überzeugung, dass der Wettbewerb die überlegene Wirtschaftsform ist. In dem er den marktwirtschaftlichen Gedanken breit in der Kulturgeschichte verortete,<sup>40</sup> konnte er vom Liberalismus gelöst und verwendet werden.<sup>41</sup> In diesem Zuge verband *Müller-Armack* die bis dahin als einander widersprechend verstandenen sozialen und marktwirtschaftlichen Interessen.<sup>42</sup> Dies galt zum einen inhaltlich: Er wollte zeigen, „daß sich sehr wohl im Rahmen einer Marktwirtschaft eine aktive und konstruktive Wirtschaftspolitik führen läßt.“<sup>43</sup> Insofern sei es der „*Sinn* der sozialen Marktwirtschaft [...], das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“<sup>44</sup> Zum anderen war *Müller-Armack* als Ökonom und Soziologe bewusst, dass die Durchsetzung der Marktwirtschaft nur bei einer Versöhnung der Bevölkerung mit diesem Prinzip möglich war.<sup>45</sup> Die Soziale Marktwirtschaft sollte daher als *irenische Formel* „ideologische Gegensätze zwischen den politischen Lagern“ zusammenführen.<sup>46</sup>

---

*Armack*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (11f.).

- 39 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 83, 85; *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390; *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 45.
- 40 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 70; ebenso *Mikscha*, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 17 f.; *Müller-Armack*, Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft (1952), zit. nach: *Müller-Armack* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 231 (238); *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 49.
- 41 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390; *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 87 f.
- 42 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 59; *Meißner/Markl*, APuZ 17 (1988), 27 (28); *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 44.
- 43 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 6.
- 44 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390, Herv. i.O. Ob diese Verbindung gelingt oder es sich um einen „Formelkompromiss“ (mit derselben Frage *Joerges*, KJ 43 [2010], 394 [396]) handelt, wird an dieser Stelle nicht vertieft.
- 45 *Zweynert*, Wirtschaftsdienst 5/2008, 334 (335).
- 46 *Zweynert*, Wirtschaftsdienst 5/2008, 334 (335). Hervorzuheben insofern *Müller-Armack*, Soziale Irenik (1950), zit. nach: *Müller-Armack* (Hrsg.), Religion und Wirtschaft, 1959, S. 559 (insb. 577). Zur Versöhnung des von protestantischen Werten geprägten Ordoliberalismus und der katholischen Soziallehre auch *Rüstow*, in: *Forster* (Hrsg.), Christentum und Liberalismus, 1960, S. 149; weiter *Wengeler*, in: *Böke/Liedtke/Wengeler* (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (388); *Nörr*, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 63; *Hien/Joerges*, Leviathan 45 (2017), 459 (468); *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 12. Die von

Dabei veränderte *Müller-Armack* den „Theorietypus“ weg von einem theoretischen System hin zu einer politischen „Richtungsangabe“.<sup>47</sup> Hiermit rückt der offene und dynamische Leitbildcharakter des Begriffes in den Blick, der auf ein Programm für die Zukunft orientiert.<sup>48</sup>

## II. Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft

Während die Schöpfung als Leitbild auf *Müller-Armack* zurückgeführt wird, wird die Durchsetzung als wirtschaftspolitisches Programm mit *Ludwig Erhard* verbunden.<sup>49</sup> Da sich – nicht sonderlich verwunderlich – Differenzen zwischen theoretischer Konzeption und wirtschaftspolitischer Realisierung feststellen lassen,<sup>50</sup> beginnen die Konturen des Begriffs spätestens hiermit aufzuweichen. Zwar führte *Erhard*, zunächst ein Vertreter der *freien Marktwirtschaft*, die Wirtschaftspolitik der Adenauer-Ära ausdrücklich „im

---

Mikscha, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 23, suggerierte Beliebigkeit der Begrifflichkeiten gilt daher nicht, → § 6 Fn. 31.

- 47 Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 43.
- 48 An. *Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (17); *Lampert*, APuZ 17 (1988), 3 (6); *Andersen*, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1016).
- 49 *Müller-Armack*, Einführung, in: Müller-Armack (Hrsg.), Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, 1974, S. 7 (9 f.); *Nörr*, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 58; *Wengeler*, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (396); *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 25; *Andersen*, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1016). Aufgrund der Breitenwirkung für die Volkswirtschaftslehre hervorzuheben: *Bofinger*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 5. Aufl. 2020, S. 180.
- 50 *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 14; *Müller-Armack*, Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft (1952), zit. nach: Müller-Armack (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 231 (232); *Grosser*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 35 (35 ff.); An. *Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1; *Schlecht*, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 16 (ff.); *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 78; *Andersen*, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1017). Instruktiv auch *Kaufhold/Heitzer*, Der Staat 60 (2021), 353, die mittels eines empirischen Abgleichs mit der wirtschaftspolitischen Realität Preisregulierung nicht mehr als Fremdkörper, sondern als geradezu typisch für die Soziale Marktwirtschaft analysieren.

Zeichen der sozialen Marktwirtschaft“<sup>51</sup>.<sup>52</sup> Doch ranken sich hierum einander widersprechende Erzählungen. Die Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft wird daher im Folgenden auch als diskursives Projekt beschrieben – ein Aspekt, der sich in der Analyse der Wohngesetzgebung an verschiedenen Stellen widerspiegelt.<sup>53</sup>

So ist vor dem Hintergrund heutiger Normalität hervorzuheben, dass mit der Sozialen Marktwirtschaft ein neues Leitbild und politisches Programm zunächst gegen den gesellschaftlichen und politischen Zeitgeist vorangetrieben wurden.<sup>54</sup> Dass sie sich durchgesetzt hat, war kein historischer Zufall.<sup>55</sup> Gleichzeitig stand dahinter kein von Anfang bis Ende durchexzerzierter Plan; es ist vielmehr das Ergebnis intensiver gesellschaftlicher Auseinandersetzungen.<sup>56</sup>

Wie schon die theoretische und konzeptionelle Annäherung zeigt, entstand die Soziale Marktwirtschaft als „Antwort auf spezifische Probleme einer bestimmten Zeit“<sup>57</sup>: Nach Ende des Zweiten Weltkriegs war die Situation in Deutschland geprägt von Kriegszerstörung und Kriegswirtschaft; vorherige Erfahrungen umfassten die Inflation und Wirtschaftskrise in der Weimarer Zeit sowie Mangel und Schwarzmarkt während des Nationalsozialismus.<sup>58</sup> In dem daran anschließenden Zeitraum der Nachkriegszeit

- 
- 51 Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); ähnlich Müller-Armack, Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft (1952), zit. nach: Müller-Armack (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 231 (232). Vgl. insb. auch die Erzählung durch *Erhard* selbst, *Erhard*, Wohlstand für alle, 1. Aufl. 1957, S. 21ff.
- 52 Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390; *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 162; differenziert *Reichel*, A&K Sonderheft 2 (1998), 83 (87); kritisch einordnend *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 48 f.; *Wengeler*, in: Busse/Hermanns/Teubert (Hrsg.), Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, 1994, S. 107 (109 f.); *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 121 ff.
- 53 → § 7 C. II.; § 8 C. IV. 2.
- 54 Positiv *An. Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/*An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (6); allgemein *Nonhoff*, Politischer Diskurs und Hegemonie, 2006; *Nörr*, Die Republik der Wirtschaft, Teil 1, 1999, S. 63; *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 10, 33.
- 55 Zu den Vorarbeiten bereits *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 94 ff., 99 f.; → § 6 A. I. 1.
- 56 Dies betont auch *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 308.
- 57 *Borchardt*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 33 (35); *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 125.
- 58 *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (154).

herrschte in der Bevölkerung eine „antikapitalistische Grundstimmung“ vor.<sup>59</sup> Ein Großteil der deutschen Bevölkerung und Politikerinnen wollte dem vorherrschenden Elend durch Wirtschaftslenkung begegnen und die Demokratisierung der Wirtschaft vorantreiben.<sup>60</sup> Dass sich die Soziale Marktwirtschaft demgegenüber durchsetzen konnte, ist der schrittweisen Diskreditierung sozialistischer Konzeptionen, der „semantischen Qualität des Begriffs“<sup>61</sup> und der narrativen Verbindung mit dem Wirtschaftswunder geschuldet.<sup>62</sup>

Vorangetrieben wurde diese Entwicklung im politischen Bereich<sup>63</sup> ab 1947 durch Teile der Unions-Parteien und die FDP, die die Marktwirtschaft als Antonym zur ‚Planwirtschaft‘ in der politischen Auseinandersetzung positionierten.<sup>64</sup> Es blieb jedoch nicht bei einer bloßen Gegenüberstellung, sondern die ‚Planwirtschaft‘ und verwandte Bezeichnungen wurden gezielt stigmatisiert.<sup>65</sup> Beispielsweise wurde die auch im Wohn-Kontext relevante

- 
- 59 *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 85; weiter u.a. *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (154); *An. Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (4 f.); *Wengeler*, in: Busse/Hermanns/Teubert (Hrsg.), Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, 1994, S. 107 (109); *Lachmann*, Volkswirtschaftslehre 2, 2004, S. 35; *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 91 ff.
- 60 *Blum*, Soziale Marktwirtschaft, 1969, S. 5, 10, 13 ff.; *Müller-Armack*, in: Müller-Armack (Hrsg.), Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, 1974, S. 7 (8); *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (154); *Wengeler*, in: Stötzel/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (36); *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 83 ff.
- 61 *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 9.
- 62 *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 12.
- 63 Zu den daneben agierenden „multilayer networks“ und ihren auf die gesellschaftliche Akzeptanz gerichteten Strategien *Ptak*, in: Mirowski/Plehwe (Hrsg.), Mont Pelerin, 2009, S. 98 (122).
- 64 *Wengeler*, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (388, 391, 396). Auch in der CDU musste sich das Leitbild jedoch erst durchsetzen. Dies geschah maßgeblich mit den Düsseldorfer Grundsätzen von 1949, die die Soziale Marktwirtschaft im ersten Bundestagswahlkampf an die Öffentlichkeit brachten (*Müller-Armack*, in: Beckerath et al. [Hrsg.], HdSW Bd. 9, 1956, S. 390; *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 13, 45). Die SPD folgte 1959 mit dem Godesberger Programm, jedoch ohne explizite Nennung der mit CDU/CSU und FDP verbundenen Begrifflichkeit, *Schlecht*, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 20; *Wengeler*, in: Stötzel/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (49 ff.).
- 65 *Wengeler*, in: Busse/Hermanns/Teubert (Hrsg.), Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, 1994, S. 107 (109 ff.); *Wengeler*, in: Stötzel/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (40); *Wengeler*, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (389).

Begrifflichkeit der ‚Zwangswirtschaft‘ als eindeutige Negativvokabel mit Referenz auf den Nationalsozialismus und das Sowjetsystem ins Feld geführt.<sup>66</sup> Doch die Gegenüberstellung von „Plan vs. Markt“ als „„schlecht“ und „gut“ reichte in der Nachkriegszeit nicht aus.<sup>67</sup> Dies lag nicht nur im diskursiven Bereich begründet, sondern auch an wirtschaftspolitischen Entwicklungen, wie massiven Preissteigerungen nach der Währungsreform und Preisfreigabe, die zu einem Sommer voller Proteste und einem Generalstreik am 12. November 1948 führten.<sup>68</sup> Erst parallel hierzu setzte sich schrittweise das Sprechen über eine Soziale Marktwirtschaft durch.

Einen Durchbruch erlebte der Begriff mit der teilweise taktischen Verwendung durch die CDU im Wahlkampf 1949.<sup>69</sup> Ausschlaggebend für den nachhaltigen Erfolg des Begriffs war jedoch erst die nun folgende Ausgestaltung und Konkretisierung des Programms und, dass der wirtschaftliche Aufschwung der Nachkriegszeit mit dem neuen wirtschaftspolitischen Ansatz verbunden wurde.<sup>70</sup> Ob Aufschwung und Konzept tatsächlich so eng miteinander zusammenhingen, ist umstritten.<sup>71</sup> Dennoch wurde die Soziale

---

66 Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (40); weiter → § 6 B. V.

67 Wengeler, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (388).

68 Eingehend Fuhrmann, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 151 f., 165 ff., 231 ff. (für nicht-diskursive Elemente) und S. 259 ff. (mit der Diskursanalyse). Das Leitsätzgesetz wurde als „Ermächtigungsgesetz“, Erhard statt als „Wirtschaftsdirektor“ als „Wirtschaftsdiktator“ bezeichnet. Dazu auch Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil 1, 1999, S. 52. Erhard, Wohlstand für alle, 1957, S. 24, beschreibt das Halbjahr selbst als eines der „dramatischsten in der deutschen Wirtschaftsgeschichte.“

69 Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (45 ff.); Fuhrmann, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 304 f.; → § 6 Fn. 64.

70 Wengeler, in: Busse/Hermanns/Teubert (Hrsg.), Begriffsgeschichte und Diskursgeschichte, 1994, S. 107 (111, 114 f.); Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (35, 47); Wengeler, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (397); Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 13; Ptak, in: Mirowski/Plehwe (Hrsg.), Mont Pelerin, 2009, S. 98 (122); Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 12, 18 f., 106. Zu den Beiträgen, die eine Kampagne des Vereins Die Waage und die Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft leisteten Ptak, Ossietzky 5 (2002), 235; Speth, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 13 ff.; Fuhrmann, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 323.

71 Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (35 Fn. 2); mit verschiedenen Aspekten Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 48 ff., 68 ff., 127, 158 ff.; Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 73 ff.; weiter zur Historisierung der Sozialen Marktwirtschaft auch Fuhrmann, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 155 ff., 319 ff.

Marktwirtschaft zum „Fahnenwort“ und „Wahlkampfschlager“ der CDU<sup>72</sup> sowie wirtschaftspolitischen Gründungsmythos der BRD.<sup>73</sup> Der Terminus diente „als positive[r] Identifikationsbegriff in der parteipolitischen Auseinandersetzung“<sup>74</sup> und wurde auch später wiederholt als Fahnenwort verwendet, um die eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen voranzubringen.<sup>75</sup> Dabei werden durchaus unterschiedliche Schwerpunkt gesetzt und verschiedene wirtschaftspolitische Stile unter dem Stichwort subsumiert.<sup>76</sup>

Insbesondere expandierte das Modell der Sozialen Marktwirtschaft nach 1989/1990 auch in die neuen Bundesländer und wurde als gemeinsame

72 Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (42).

73 Ptak, Ossietzky 5 (2002), 235; Speth, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 15.

74 Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 18.

75 Bspw. Wengeler, in: Stötzl/Wengeler (Hrsg.), Kontroverse Begriffe, 1995, S. 35 (72 ff.); Ptak, Ossietzky 5 (2002), 235 (236); zur Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (IN-SM) als Wiederaufgreifen der Erfolge der „Waage“ Speth, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 13 ff.

76 Abgesehen von der Rentenreform Mitte der 1950er, die eine explizite Abkehr von einer rein ordoliberalen Konzeption darstellt, dominierte zunächst der Ordnungsgegandane, Schlecht, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 18; Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 163, 196 ff.; Küstters, Ordoliberal Language, 2023, S. 137 f. In den 1960ern sollte eine gesellschaftspolitische Erweiterung, mehr Sozialpolitik und Arbeitnehmermitbestimmung eine zweite Phase einleiten, vgl. Müller-Armack, Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft (1960), zit. nach: Müller-Armack (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 267; Blum, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (159 f.); Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 65 ff.; Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (9); Rösner, Sozialpartnerschaft und Mitbestimmung, 1988, zit. nach: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1989, S. 99; Rödl, Integration 28 (2005), 150 (153); zur Kontinuität korporatistischer Strukturen Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 171, 173 f. Mit der sozial-liberalen Koalition folgte ein Wechsel zu einer stärkeren, aber finanziell begrenzten, antizyklischen Konjunkturpolitik, Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (10); Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 82 ff.; Nörr, Die Republik der Wirtschaft, Teil 1, 1999, S. 67 ff.; zum Verhältnis Sozialer Marktwirtschaft und Konjunkturpolitik Schlecht, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 9 (20 f.). Die liberal-konservative Regierung wandte sich ab 1982 wiederum stärker dem Ordnungsgeganden zu, Schlecht, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 28 ff.; Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 93 f. Den Regierungswechsel als „weniger ‚Wende‘ als Kontinuität“ beschreibt hingegen Thurn, Welcher Sozialstaat?, 2013, S. 296 (ff.), unter Bezugnahme auf die schon zuvor erfolgten wohlfahrtsstaatlichen Kürzungen und im Vergleich zum marktradikalen Vorgehen Thatchers und Reagans.

Wirtschaftsordnung in Art. 1 Abs. 3 WWSUVtr festgeschrieben.<sup>77</sup> Auch für die Europäische Union wurde die Soziale Marktwirtschaft in Art. 3 Abs. 3 EUV als wirtschaftspolitischer Grundgedanke festgesetzt und damit verschiedene wirtschaftspolitische Zielsetzungen verbunden.<sup>78</sup> Dies bedeutete eine weitere Normalisierung, aber keinen Schlusspunkt der Entwicklung. Prominent wiederaufgegriffen wurde das Konzept zum einen durch die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM), die – finanziert durch die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie und wissenschaftlich begleitet durch das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft – wirtschaftsliberale Reformen, wie Deregulierung und Privatisierungen, verfolgt.<sup>79</sup> Durch die Bezugnahme auf ein positiv konnotiertes Konzept sollten diese Reformen leichter durchsetzbar sein; es wurde also an das strategisch-narrative Element der Sozialen Marktwirtschaft angeknüpft.<sup>80</sup> Zum anderen findet sich die Soziale Marktwirtschaft heutzutage in den Diskussionen um ein Update als ökologisch-soziale Marktwirtschaft.<sup>81</sup> Klimapolitische Zielsetzungen sollen im Einklang mit diesem Leitbild erreicht und dieses gleichzeitig aktualisiert werden. Dass all diese Entwicklungen unter dem Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft gefasst werden, zeigt einmal mehr, wie umstritten der Begriff ist und wie hoch seine Relevanz als politischer Bezugspunkt.<sup>82</sup>

### III. Grundelemente der Sozialen Marktwirtschaft

Während diskurstheoretische Forschungsansätze daher teilweise jeden theoretischen oder zumindest fixierten Gehalt der Sozialen Marktwirt-

---

77 *Andersen*, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1014 (1021); auch *Fuhrmann*, Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“, 2017, S. 328.

78 *Kritisch Rödl*, Integration 28 (2005), 150.

79 Siehe die Selbstvorstellung der INSM: <https://www.insm.de/insm/ueber-die-insm/faq>.

80 *Ptak*, Ossietzky 5 (2002), 235 (236); *Speth*, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 13 ff.

81 BMWK, Wohlstand und Klimaschutz, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/soziale-marktwirtschaft.html>.

82 Als „Botschaft für die Politik und für die Bevölkerung“, *Speth*, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 15; *Wengeler*, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (379), sieht einen Wandel vom programmatischen Charakter aus der Gründungszeit hin zur Verwendung als Zustandsbeschreibung.

schaft bezweifeln,<sup>83</sup> können doch einige Grundelemente ausgemacht werden, die die an diesen Abschnitt anschließende Operationalisierung (→ B.) anleiten und begründen. Dabei werden die Selbstaussagen<sup>84</sup> der verschiedenen Zugriffe verbunden und ihnen entsprechend zunächst die grundlegende Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung (1.) und die Ausgestaltung sozialer Belange (2.) vertieft; anschließend werden die nicht-ökonomischen, diskursiven Elemente (3.) zusammengefasst.

## 1. Wettbewerbsordnung und Marktmechanismus

Der Sozialen Marktwirtschaft liegt die wirtschaftspolitische Entscheidung für den Marktmechanismus zugrunde.<sup>85</sup> Das marktwirtschaftliche System wird jedoch den ordoliberalen Grundsätzen entsprechend nicht sich selbst überlassen: Es wird durch eine Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung gerahmt.<sup>86</sup> Diese wird durch Vertragsfreiheit, Leistungswettbewerb, Privateigentum an den Produktionsmitteln, freie Preisbildung, Gewerbebefreiheit, Berufsfreiheit, Freizügigkeit, Konsumfreiheit, Wettbewerbsfreiheit und ins-

---

83 Speth, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2004, S. 15; ebenfalls kritisch bzgl. der Fixierung einer „eigentlichen Bedeutung“ Nonhoff, Politischer Diskurs und Hegemonie, 2006, S. 78 ff.

84 Vgl. für die ordoliberalen Grundsätze der Wirtschaftspolitik Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 160 ff.; dazu Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 37 ff.; Lachmann, Volkswirtschaftslehre 2, 2004, S. 41 ff. Für die Merkmale als wirtschaftspolitisches Programm entsprechend der rechtlichen Normierungen vgl. die erwähnten Art. 1 Abs. 3 WWSUVtr und Art. 3 Abs. 3 EUV. Für eine pragmatisch-analytische Verwendung sowohl als Ziel als auch als Instrument siehe statt vieler: Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 51.

85 Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 160, 154 f.; Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 15; vgl. weiter Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, 1937, S. 117 ff., 187 ff. Dass die marktwirtschaftliche Ordnung aufgrund ihrer Allokationseffizienz „Wohlstand für alle“ (vgl. die programmatische Schrift von Erhard, Wohlstand für alle, 1957) schaffe, wird als erste soziale Komponente des Systems beschrieben, Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (6); Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 16; Zweynert, Wirtschaftsdienst 5/2008, 334. Dazu weiter → § 6 A. III. 2. Zur Beschreibung und Diskussion dieses *Trickle Down*-Arguments bereits → § 4 B. II.; § 5 B. II. 3.

86 Schlecht, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 9 (10); Lampert, APuZ 17 (1988), 3 (6).

besondere Monopolkontrolle<sup>87</sup> rechtlich gestaltet und gesichert.<sup>88</sup> Zumal mit dem Marktmechanismus selbst bereits soziale Wirkungen verbunden werden, werden sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen anhand des Kriteriums der Markt- bzw. Systemkonformität bewertet.<sup>89</sup> Entscheidend ist „ihre Verträglichkeit mit dem Funktionieren einer marktwirtschaftlichen Produktion und der ihr entsprechenden Einkommensbildung“<sup>90</sup>. Als marktkonform gelten somit Maßnahmen, „die den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen.“<sup>91</sup> Preisfestlegungen sind folglich unerwünscht; stattdessen sollen sozialpolitische Hilfen „den Charakter von Subventionen haben, die an bedürftige Schichten gezahlt werden.“<sup>92</sup> An dieser Stelle zeigt sich eine Nähe zum bereits beschriebenen neoklassischen Wissen, das ebenfalls anhand des Preismechanismus marktkonformes und -inkonformes Handeln unterscheidet.<sup>93</sup> Und obwohl der ordoliberalen Ansatz den Gedanken der Wettbewerbsordnung als (rechtlich) gesicherter Rahmenordnung teilweise zu einer *Wirtschaftsverfassung* ver-

---

87 An dieser Stelle weicht der ordoliberalen am stärksten vom neoliberalen Gedanken ab, weshalb eine Übertragung des angloamerikanischen LPE-Ansatzes an dieser Stelle weniger Sinn ergibt: *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313 (317).

88 Die Bausteine finden sich so oder in ähnlicher Form bereits in den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU und haben sich im Einigungsvertrag und im EUV niedergeschlagen, *Lampert*, APuZ 17 (1988), 3 (6).

89 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391). Mit Ausführungen zum Unterschied zwischen den Begrifflichkeiten *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 127 f.; *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 51 ff.; *Lachmann*, Volkswirtschaftslehre 2, 2004, S. 48 f.; *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 28 ff. Dabei läuft es darauf hinaus, dass bei der Systemkonformität marktinkonforme Maßnahmen nicht per se ausgeschlossen sind, marktkonformes Handeln „bei gleichem Zielerreichungsgrad“ jedoch vorzugsweise sei, *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 53 f.

90 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); basierend auf *Röpke*, Die Lehre von der Wirtschaft, 1937, S. 191; *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 297 ff.; so jedenfalls *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 33.

91 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 93 f., 109; *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); *Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung (1959), zit. nach: *Müller-Armack* (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 251 (254); vgl. auch *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 298.

92 *Th. Lange*, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 137 (139).

93 → § 4 B. I.; *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 54 ff.

dichtet,<sup>94</sup> handelt es sich beim Konformitätskriterium um einen ökonomischen Maßstab.<sup>95</sup>

## 2. Soziale Dimensionen

Das Wettbewerbsprinzip als „tragendes Gerüst“ wird von vornherein als „bewußt gesteuerte, und zwar *sozial* gesteuerte Marktwirtschaft“ verstanden.<sup>96</sup> Dies erfordert nicht viel: Als sozial gesteuert gilt die Marktwirtschaft bereits dadurch, dass sie Konsumentenwünsche erfüllt und dadurch „eine soziale Leistung“ erbringt.<sup>97</sup> Daneben rechtfertigt die wettbewerbliche Produktivitätssteigerung die Entscheidung für den Wettbewerb.<sup>98</sup> Dieser Gedanke liegt auch der (Neo-)Klassik zugrunde.<sup>99</sup> Im Zuge der Sozialen Marktwirtschaft werden jedoch die Allokationseffizienz zum moralischen

- 
- 94 Vgl. u.a. *Thurn*, Welcher Sozialstaat?, 2013, S. 303 ff.; *Nörr*, Die Republik der Wirtschaft, Teil I, 1999, S. 84 ff., 94 ff.; *M. Müller*, AÖR 147 (2022), 518 (558 ff., zum Diskussionsstand insb. Fn. 255). Nach *Hien/Joerges*, Leviathan 45 (2017), 459 (464), zeigt sich an dieser Stelle die Schwäche des ordoliberalen Denkens im Öffentlichen Recht.
- 95 Für Aussagen des BVerfG zur wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes BVerfGE 4, 7 <17 f.> – *Investitionshilfe* [1954]; BVerfGE 50, 290 <338> – *Mitbestimmung* [1979].
- 96 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 88, Herv. d. Verf. Nach *An. Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/*An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (12), begründet die Gleichrangigkeit von Markt- und Sozialprinzip die Schreibweise der Sozialen Marktwirtschaft mit großem „S“.
- 97 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); zuvor ähnlich *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 71, 108; *Mikscha*, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 10 f.
- 98 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 179 f.; *Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung (1959), zit. nach Müller-Armack (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, 1966, S. 251 (253); *Borchardt*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 33 (37); *Th. Lange*, in: Grosser/Th. Lange/*An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 137. Nicht zuletzt konnte schließlich der real erfahrene wirtschaftspolitische Aufschwung, also die Zeiten des ‚Wirtschaftswunders‘, die Popularität der Sozialen Marktwirtschaft steigern, *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 78; → s.o., § 6 A. II. 1.
- 99 → § 4 A. III.; *Schlecht*, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 3, 11 f.

Gebot und marktwirtschaftliche Prinzipien zum Ziel sozialer Steuerung erhoben.<sup>100</sup>

Das Marktsystem ist gemäß dem sozial-marktwirtschaftlichen Verständnis also schon an sich sozial. Es kann zudem durch sozialpolitische Ausgestaltung ergänzt werden. Dazu dient zum einen die „institutionelle Sicherung des Wettbewerbs“ durch Monopol- und Kartellkontrolle, die „den Wettbewerb zu größter Wirksamkeit im Interesse des Verbrauchers“ führt.<sup>101</sup> Zum anderen kommt eine „staatliche Einkommensumleitung, [...] in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw.“, mithin marktkonforme Umverteilung, in Betracht.<sup>102</sup> Hierbei wird jedoch eine grundsätzliche Subsidiarität staatlicher und gesellschaftlicher Hilfestellung gegenüber der Eigeninitiative und Gruppenverantwortung angenommen.<sup>103</sup> Dieser Gedanke steht in Verbindung mit korporatistischen Ansätzen und entspricht dem sozial-marktwirtschaftlichen Gedanken insofern,<sup>104</sup> als dass hierdurch „die alte Polarisierung zwischen Arbeit und Kapital“<sup>105</sup> aufgehoben und stattdessen harmonische Wirtschaftsbeziehungen zwischen partnerschaftlich handelnden Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmerinnen etabliert werden sollen.<sup>106</sup>

Im Zusammenspiel führen das Subsidiaritätsprinzip und das Kriterium der Marktkonformität zu wirtschaftspolitischer Zurückhaltung und einem

---

100 *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (156); *Schlecht*, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 37.

101 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391).

102 *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391); *Schlecht*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 9 (10).

103 *An. Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/*An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (14); zur protestantischen Verankerung des „Befähigungskern[s]“ des Subsidiaritätsprinzips *Hien/Joerges*, Leviathan 45 (2017), 459 (467).

104 Vgl. zur Gründung von Gewerkschaften als „wirtschaftsordnungskonform“ *Schlecht*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 9 (23).

105 *Schlecht*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 9 (23). Nach *Miksch*, Gedanken zur Wirtschaftsordnung, Sonderdr. 1948, S. 15, war die Machtkonstellation bereits durch die Einführung der Koalitionsfreiheit aufgelöst und stattdessen gesamtwirtschaftliche Machtstellungen wie durch Monopole zum Problem geworden.

106 *Schlecht*, Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft, 1990, S. 18 f.; *Wengeler*, in: Böke/Liedtke/Wengeler (Hrsg.), Politische Leitvokabeln, 1996, S. 379 (416); *An. Müller-Armack*, in: Grosser/Th. Lange/*An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 1 (15).

Rückzug des Staates.<sup>107</sup> Wenn doch – zeitlich begrenzt – sozialpolitische Maßnahmen eingesetzt werden, sollen sie neben der Marktkonformität auch einem weiteren Kerngedanken der Marktwirtschaft entsprechen: die Eigentumsbildung vorantreiben.<sup>108</sup> In dieser Hinsicht baut die Soziale Marktwirtschaft auf den ordoliberalen Gedanken einer „Vitalpolitik“ mit dem Ziel der „Entproletarisierung“, u.a. durch Förderung des Kleinbauern-  
tums auf,<sup>109</sup> die sich in der Vorstellung einer Gesellschaft der Eigentums-  
bürger niederschlägt.<sup>110</sup>

### 3. Die Soziale Marktwirtschaft als Fahnenwort

Neben den inhaltlichen Deutungen der Sozialen Marktwirtschaft sind auch diejenigen Ansätze zu beachten, die sie vornehmlich als instrumentell eingesetztes Fahnenwort<sup>111</sup> begreifen, das der Durchsetzung damit verbundener politischer bzw. marktwirtschaftlicher Ideen diente und teilweise noch immer dient. Diese mit der Sozialen Marktwirtschaft verbundenen Setzungen und narrativen Strategien sollen auch vorliegend nicht unterschätzt werden. Sie stellen daher ein weiteres Grundelement dar, wobei – die obigen Ausführungen zusammenfassend – verschiedene Ausprägungen beschrieben werden können.<sup>112</sup>

So wird die Soziale Marktwirtschaft eng mit der Einführung eines marktwirtschaftlichen Systems nach 1945 und dem Wirtschaftsaufschwung der Nachkriegszeit verbunden. Hierbei wurde sie als Neuanfang positioniert und durch die Polarisierung mit Gegenbegriffen und deren Abwertung

107 Wegner, in: Engelhardt/Thiemeyer (Hrsg.), FS Jenkis, 1987, S. 169. Dies drückte sich auch im *Erhard'schen* Verständnis der Sozialen Marktwirtschaft aus: *Erhard* wollte soziale Zielsetzungen vor allem über den Markt und Ordnungspolitik und weniger durch Umverteilung und Selbstverwaltungsstrukturen erreichen, *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 191; für *Erhard* selbst zu diesem Thema, vgl. bspw. *Erhard*, Wohlstand für alle, 1957, S. 256 ff. Zur Einordnung als ordoliberalen Grundgedanken *Blum*, Soziale Marktwirtschaft, 1969, S. 52.

108 *Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 2004, S. 191f.; Privateigentum als „eigentliche Basis der materiellen Sicherheit“ nach *Blum*, Soziale Marktwirtschaft, 1969, S. 53.

109 *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 357 ff.; *Rüstow*, in: Hunold (Hrsg.), Wirtschaft ohne Wunder, 1953, S. 97 (103 ff.). Hierzu → § 6 B. IV.

110 *Habermann*, ORDO 2004, 99 (114); weiter zur Bedeutung des Privateigentums für die ordoliberalen Theorie *M. Müller*, AÖR 147 (2022), 518 (545 f.).

111 → § 6 Fn. 75.

112 → § 6 A. II.

als plausible Lösung dargestellt. Die Verbindung des marktwirtschaftlichen mit dem sozialen Gedanken diente folglich der Legitimierung der Entscheidung für das marktwirtschaftliche System.<sup>113</sup> Der Begriff sollte als Etikett positive Assoziationen wecken und wirtschaftsliberale Maßnahmen ermöglichen. Mittlerweile hat sich die Soziale Marktwirtschaft in diesem Sinne als „Fixpunkt im deutschen Kollektivgedächtnis“<sup>114</sup> verselbstständigt. Dabei kommt ihr gerade deshalb, weil sie nicht endgültig definiert ist, bis heute eine hohe Strahlkraft zu.<sup>115</sup> In diesem Sinne bemühen sich Politikerinnen weiterhin, ihre Konzepte unter diesem Begriff zu fassen.<sup>116</sup> Die Soziale Marktwirtschaft bleibt somit inhaltlich umkämpft. Zwar lassen sich verschiedene Grundelemente festmachen, doch kann der Begriff mit verschiedenen Bedeutungen gefüllt werden und die einzelnen Elemente unterschiedlich gewichtet werden. Welche Formen dies für das Wohnen annimmt, ist Gegenstand der folgenden Plausibilisierung und Untersuchung.

## B. Soziale Marktwirtschaft und Wohngesetzgebung

Aufbauend auf den vorstehenden Ausführungen werden im Folgenden Argumentationslinien herausgearbeitet, die als typisch für die Soziale Marktwirtschaft gelten und somit als Vehikel für Annahmen der Sozialen Marktwirtschaft im Wohnungswesen dienen können.<sup>117</sup> Hierfür werden neben

---

113 Ptak, Ossietzky 5 (2002), 235 (237): Soziale Marktwirtschaft als „flexible Konzeption zur Rechtfertigung der Marktwirtschaft“.

114 Hien/Joerges, Leviathan 45 (2017), 459 (483).

115 Vgl. Hien/Joerges, Leviathan 45 (2017), 459 (483).

116 Zinn, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 49; Ptak, Ossietzky 5 (2002), 235 (236); → § 6 A. II.

117 Wie bisher geht es bei der nachfolgenden Operationalisierung nicht darum, die Wohngesetzgebung als umgesetzte Soziale Wohnungsmarktwirtschaft darzustellen, sondern darum, die mögliche Transformation von sozial-marktwirtschaftlichem Wissen in der Wohngesetzgebung aufzuzeigen. Entsprechend nimmt *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, einen Abgleich „zwischen praktischer Wohnungspolitik und dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft“ (S. 1) mit dem Ergebnis einer „weitgehende[n] Übereinstimmung zwischen der Wertbasis der Wohnungspolitik und den Normen und Wertvorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft“ (S. 241) vor. Vgl. auch *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 269, mit dem Fazit, dass insgesamt eine „Konformität mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft bescheinigt werden [kann], wenn auch einzelne Abweichungen bei bestimmten wohnungspolitischen Instrumenten zu verzeichnen sind.“ Für die Zeit der 1980er skeptischer *Brüggemann*, in: *Engelhardt/Thiemeyer* (Hrsg.), FS Jenkis, 1987, S. 201 (201 f.).

frühen wohnpolitischen Ausführungen *Müller-Armacks*<sup>118</sup> erneut eine Auswahl aus dem Schrifttum<sup>119</sup> und historische Gesetzgebungsmaterialien berücksichtigt. Den Ausgangspunkt der Überlegungen bildet der Gedanke der Wettbewerbsordnung, der zwar den Kern ordoliberalen Denkens trifft, für die Wohngesetzgebung jedoch wenig Wirkung entfaltet (I.). Damit verbunden ist das Kriterium der Marktkonformität, das in der Gesetzgebung stärker aufgegriffen, aber nicht vollkommen umgesetzt wird (II.). An dieser Stelle offenbaren sich insbesondere auch die Grenzen des sozialmarktwirtschaftlichen Ansatzes für die vorliegende Untersuchung, da sich keine durchschlagenden kategorialen Unterschiede zu den neoklassischen Analysen feststellen lassen. Hinsichtlich der wiederum genuin sozial-marktwirtschaftlichen Zielsetzung einer vermittelnden Sozialpartnerschaft zeigen sich hingegen erneut wenig gesetzgeberische Anknüpfungspunkte (III.). Deutlicher Niederschlag, zumindest argumentativ, lässt sich aber bei der Beschäftigung mit dem Wohneigentum<sup>120</sup> (IV.) und insgesamt hinsichtlich der diskursiven Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft feststellen: Denn die propagierte Synthese marktwirtschaftlicher und sozialer Elemente<sup>121</sup> spielt auch für die Wohngesetzgebung eine wesentliche Rolle (V.).

## I. Der Ordo-Gedanke eines stabilen wirtschaftlichen Rahmens

Die Wettbewerbsordnung als Kern der Sozialen Marktwirtschaft wird nicht zuletzt durch die „psychologische Komponente“<sup>122</sup> der Konstanz

---

118 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 110 ff.; *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), HdSW Bd. 9, 1956, S. 390 (391).

119 *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964; *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977; *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980; *Eekhoff*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455–479; *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996; *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 21 ff.

120 Bei *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 2 f., 87, eines von vier Steuerungselementen der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft.

121 Als explizite Zielsetzung für den Wohnungssektor bei *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 26.

122 *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 57; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 58, verbindet die hohen Investitionskosten mit der besonderen Relevanz des Vertrauens in „stabile politische Rahmenbedingungen“; → § 5 B. III. 2.

der Wirtschaftspolitik gesichert.<sup>123</sup> Dementsprechend finden sich auch für das Wohnungswesen Forderungen nach gesetzgeberischer Zurückhaltung. Die Besonderheiten der Wohnung und des Wohnungsmarkts<sup>124</sup> erzeugen demnach nicht *per se* einen Handlungsbedarf.<sup>125</sup> Stattdessen wird „der wohnungspolitische Interventionismus“, der „den Bedarf an weiteren interventionistischen Maßnahmen“ mit sich bringt, zur Ursache der Probleme erklärt.<sup>126</sup> Wohnpolitische Probleme sind demnach keine Folge von Markt-, sondern von Politikversagen.<sup>127</sup> Daher kann die Wohnsituation bereits dadurch verbessert werden, dass der Staat nur noch „allgemeine Regeln“ vorgibt, marktwidrige Interventionen abbaut, „mit einem Minimalprogramm Entscheidungen“ koordiniert, „für Notfälle“ vorsorgt und „sozialen Randgruppen“ hilft.<sup>128</sup>

Aus polit-ökonomischer Perspektive sind solche Argumentationen bekannter Ausdruck der Rechtfertigungsbedürftigkeit staatlichen Handelns und insbesondere des Rückzugs des Staates aus dem Wohnsektor.<sup>129</sup> Die gesetzgeberische Zurückhaltung wird für die Soziale Marktwirtschaft durch den Wunsch nach einer Wirtschaftsverfassung verstärkt. In der vorliegenden Untersuchung wird dies insofern relevant, als dass auf Festlegungen der Verfassung verwiesen wird – die eigene Wohngesetzgebung hierdurch also konstitutionalisiert wird.<sup>130</sup>

## II. Konformitätsmerkmale einer Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft

Des Weiteren korrespondiert die Forderung nach politischer Zurückhaltung mit Anforderungen an staatliche Maßnahmen. Aus der Entscheidung für den Marktmechanismus folgt, dass vor allem dessen Rahmenbedingun-

---

123 Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Aufl. 1962, S. 174 ff.

124 → § 5 B. II. 1.

125 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (458). Hier, wie auch an anderen Stellen, lassen sich kaum Unterschiede zwischen neoklassischen und sozial-marktwirtschaftlichen Analysen feststellen.

126 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (460); vgl. bereits → § 5 B. II. 2.

127 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (460).

128 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (460 f., 476).

129 → § 4 B. I. 3.; § 5 B. III.

130 Eine Abwägung, die insbesondere im Zuge der Mietpreisbremse relevant wird, → § 8 C. V.

gen gesichert und soziale Ziele so verwirklicht werden sollen, dass sie ihn nicht beeinträchtigen.<sup>131</sup> Die Marktkonformität fungiert somit als wesentliches Kriterium zur Bewertung trotz wirtschaftspolitischer Zurückhaltung erforderlicher Maßnahmen. Dabei diente der Bereich des Wohnungswesens Müller-Armack als Beispiel zur Illustration des Kriteriums: „Marktinkonform ist ein Mietstop, der den Gesamtwohnungsmarkt ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit der Mieter erfaßt, marktkonform ist ein System von Mietbeihilfen für bedürftige Schichten.“<sup>132</sup> Diese Programmatik schlug sich in der wirtschaftspolitischen Realität nach 1945 in der Mietpreisfreigabe (1.) und der Einführung eines Beihilfesystems (2.) nieder.<sup>133</sup>

## 1. Wohnungsmarkt und Mietpreisfreigabe

Die Wohnungspolitik stand nach 1945 vor einem Trümmerhaufen.<sup>134</sup> Vor diesem Hintergrund wurde in der Bundesrepublik zunächst an Wohnraumbewirtschaftung und Mietpreisbindung festgehalten.<sup>135</sup> Doch bereits 1947 wurde die Forderung nach einer „Wiedereinführung marktwirtschaftlicher Grundsätze“<sup>136</sup> im Wohnungswesen und später nach einer „qualitativ neue[n] Wohnungspolitik“ und „ordnungspolitische[r] Rückbesinnung auf

---

131 *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 11; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 3.

132 Müller-Armack, in: Beckerath et al. (Hrsg.), *HdSW* Bd. 9, 1956, S. 390 (391).

133 Ausführlich im Kapitel zum Wohngeld, → § 7 C. II. Hiermit sind zudem drei der vier Steuerungselemente einer Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, wie bei *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 2 f., 87, behandelt.

134 Statt vieler: *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 1 f., 128; zur Schadensbilanz auch *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (90).

135 Die Wohnungspolitik der jungen Bundesrepublik wurde bereits behandelt, → § 3 B. II. Für den hiesigen Kontext ist die sozial-marktwirtschaftlich orientierte Wiedergabe bei *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 50 ff., hervorzuheben. Dabei stellte die sog. ‚Wohnungswangswirtschaft‘ nur aufgrund der sozialen Sprengkraft noch lange einen ordnungspolitischen Fremdkörper im System der Sozialen Marktwirtschaft dar, *G. Schulz*, in: *Teuteberg* (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (158); vgl. auch in BVerfGE 157, 223 <271> – *Berliner Mietendeckel* [2021].

136 Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 115. Dies gilt im Vergleich zur vorherrschenden Wohnraumbewirtschaftung, die angesichts eines großen Wohnraummangels galt.

die Leistungsfähigkeit des Marktes<sup>137</sup> erhoben. Konkret erforderte dies, „durch eine Erhöhung der Mieten“ für die Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes zu sorgen.<sup>138</sup> Weiterhin sollte sich die Mietpreisbildung an den Knappheitsgraden und Baukosten orientieren – sprich marktwirtschaftlich verlaufen.<sup>139</sup> Jegliche Formen von „sozialpolitisch motivierten Eingriffe[n]“ durch Vergleichsmieten wurden hingegen aufgrund der zwangsläufigen „Verknappung des privaten Angebots“ abgelehnt.<sup>140</sup> Als weiteres „Kernstück der Maßnahmen zur Wiederherstellung der Wohnungsmarktwirtschaft“ wurden „der vollständige Abbau des Kündigungsschutzes für Mietverhältnisse“ und staatlicher Preiskontrollen bezeichnet.<sup>141</sup> „Eingriffe“ sollten nur in Notsituationen erfolgen.<sup>142</sup>

Die Wohngesetzgebung in der Bundesrepublik entwickelte sich maßgeblich nach diesen Vorzeichen. Es fand eine schrittweise Erhöhung und Freigabe der Mieten statt, mit der Anreize für private Investitionen gesetzt werden sollten.<sup>143</sup> Insbesondere das Abbaugesetz<sup>144</sup> trieb diese Entwicklung ab 1960 voran. Mit diesem Gesetz wurde die vorherige ‚Wohnungswangswirtschaft‘ schrittweise gelockert und die Wohnungswirtschaft neu geordnet.<sup>145</sup>

---

137 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (476).

138 Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 115 f. Hervorzuheben ist, dass zumindest Müller-Armack, ebd., S. 118, es dennoch als im Rahmen des marktwirtschaftlich Möglichen ansah, die Mietpreisbildung nicht komplett sich selbst zu überlassen. Im Zuge des Wiederaufbaus schlug er vor, bei der Anhebung des Mietniveaus zur Finanzierung von Instandsetzung und Neubau Teile des Mehrertrags bei unbeschädigten Häusern an den Staat abzuführen, anstatt sie den Eigentümerinnen zukommen zu lassen. Dieser Gedanke konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

139 Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 118; Koch, Mietpreispolitik, 2006, S. 47.

140 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (478).

141 H. K. Schneider/Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 132; Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (466 ff.), analysiert den Kündigungsschutz nach dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz als Eingriff in das Marktprinzip, dessen sozialstaatliche Rechtfertigung weder für alle Mieter geeignet noch insgesamt erforderlich und angemessen sei.

142 Eekhoff, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (462).

143 RegE 1. WoBauG, BT-Drs. 1/567, 15; siehe bereits → § 4 B. I.

144 → § 3 Fn. 67. Hervorgehoben auch durch u.a. Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 65.

145 Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 65, 154 f.; H. K. Schneider/Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 19; zu den Zielen

Für einen Großteil der Wohnungen wurde „ein Markt institutionalisiert“, der durch ein neues Mietrecht und Wohnbeihilfen sozial abgesichert werden sollte.<sup>146</sup> Insofern stellte der Gesetzentwurf ab:

„[...] auf eine Synthese der verschiedenen wirtschaftlichen Interessen und der sozialen Belange, auf eine sinnvolle und behutsame Einführung der Wohnungswangswirtschaft, deren Abbau überfällig ist, in unsere so erfolgreiche Marktwirtschaft und auf eine Fortentwicklung des überalterten Mietrechts in das soziale Miet- und Wohnungsrecht der Zukunft.“<sup>147</sup>

Durch die Überführung in „unsere so erfolgreiche Marktwirtschaft“ sollten also auch im Wohnungswesen wirtschaftliche und soziale Belange verbunden werden. Mit dem Abbaugesetz wurde eine weitgehend dem Ideal der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Umsetzung angestrebt: Mietpreisfreiheit, weitgehende Möglichkeiten zur Mieterhöhung im Bestand, Abbau des Kündigungsschutzes und Absicherung lediglich über eine Sozialklausel für Härtefälle.<sup>148</sup>

Die Härtefallklausel genügte mangels gesetzlichem Schutz der Miethöhe jedoch nicht der mietenpolitischen Realität. Auf eine steigende Zahl an Änderungskündigungen folgte daher die Wiedereinführung des Kündigungsschutzes mit dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz und – ganz im Sinne des Ausgleichsgedankens des Sozialen Mietrechts<sup>149</sup> – die Möglichkeit zur Mieterhöhung im Bestand mithilfe des Vergleichsmietensystems.<sup>150</sup> Diese Entwicklung wurde mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (mehr Kündigungsschutz, aber Änderung der Vergleichsmietenberechnung) und im Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen (Einführung einer Kappungsgrenze, aber weitergehende Marktorientierung der Vergleichsmiete) fortgesetzt.<sup>151</sup> Während die Reform des Kündigungs-

---

und ihnen zugrunde liegenden Erwägungen auch *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 54 ff.

146 *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 155, zum Umgang mit dem gebundenen Wohnraum ebd., S. 178 ff.

147 BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.II.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4888D.

148 Eine solche Klausel korrespondiert mit der sozial-marktwirtschaftlichen Zielsetzung, Eingriffe nur für Notfälle vorzusehen, → s.o., § 6 Fn. 142.

149 Hierzu → § 6 B. V. 2.

150 *Sonnenschein*, Wohnraummiete, 1995, S. 9. Weiter → § 3 B. III.; § 6 B. V. 2.; § 8 A. I.

151 Siehe im Detail → § 3 B. II., III.

schutzes teilweise als „Rückkehr zur Wohnungswangswirtschaft“<sup>152</sup> angesehen wird, blieben die sozial-marktwirtschaftlichen „Grundmuster“<sup>153</sup> in der Ordnung bestehen. Denn die jeweiligen Abwägungen erfolgten nicht neutral, sondern stets unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen.<sup>154</sup> So erlaubt das Vergleichsmietensystem beispielsweise, durch einseitige Vertragsanpassung die Mieten im Bestand zu erhöhen und hält durch diese Marktorientierung finanzielle Anreize für Private bereit. Die sozialen Zwecksetzungen werden dem vermieteterseitigen Rendite- und hierüber vermittelten Marktinteressen also gegenübergestellt, lediglich durch nachträgliche marktkonforme Umverteilung verfolgt oder – wie die ortsübliche Vergleichsmieten – selbst schrittweise dem Marktmechanismus angenähert.

## 2. Subjektförderung als ideales Instrument

Die Gegenüberstellung von sozialen und marktwirtschaftlichen Interessen und das gegenseitige Abwagen suggeriert also eine Offenheit, die dem sozial-marktwirtschaftlichen Ansatz nur in Teilen zugestanden werden kann. Denn tatsächlich ist stets eine Vorentscheidung für den Marktmechanismus getroffen.<sup>155</sup> Soziale Zielsetzungen werden vorrangig bereits über den funktionierenden (Wohnungs-)Markt erreicht.<sup>156</sup> Sie werden insofern Renditeprinzipien zugeordnet und es wird davon ausgegangen, über mehr Angebot sinkende oder stabile Mieten zu schaffen und somit Mieterschutz zu betreiben.<sup>157</sup> Die staatlichen Maßnahmen setzen dann dort an, wo „die un-

---

152 *H. K. Schneider/Kornemann*, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, S. 19, ähnlich S. 86.

153 *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 155.

154 *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 29.

155 „Die Rangfolge-Aussage lautete: „Wachstum soll gegenüber dem Ziel der gerechten Verteilung Priorität haben.““ *Borchardt*, in: *Issing* (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 33 (35, 37), der dies als soziale Position beschreibt.

156 *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 27; *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 11 ff. *Kritisch Kerner*, Wohnraumzwangswirtschaft, 1996, S. 557; deskriptiv *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 22 ff.

157 Dass der Sickereffekt sozial und empirisch fragwürdig ist, wurde bereits ausgeführt, → § 5 B. II. 3. Auch weitere Fördermaßnahmen, insbesondere im Rahmen der Eigentumsförderung, benachteiligen einkommensschwache Haushalte systematisch. Siehe allgemein zu direkten und indirekten staatlichen Vergünstigungen von *Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (120), m.w.N.; *Jaedike/Wollmann*, in: von *Beyme/M. Schmidt* (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik

beeinflußte Marktentwicklung zu gesellschaftlich nicht wünschenswerten Friktionen führt“<sup>158</sup> und die Einzelnen nicht in der Lage sind, sich selbst abzusichern.<sup>159</sup> Der Marktmechanismus soll also vorrangig wirken und der Staat Lücken ausgleichen.

Wie das oben genannte Zitat<sup>160</sup> von *Müller-Armack* zeigt, erfolgt dies primär durch das Wohngeld, das als „Idealfall eines marktgerechten Eingriffes“ zur sozialpolitischen Umverteilung im System der Sozialen Marktwirtschaft präferiert wird.<sup>161</sup> Begründet wird dies mit der Klarheit und Zielgenauigkeit der durch die Stärkung der Kaufkraft erreichten Verlagerung der Kaufkraftrichtung.<sup>162</sup> Die „bewußt veränderte Nachfragestruktur“ soll Signale zur entsprechenden Produktion senden, die Preisbildung jedoch nicht stören.<sup>163</sup> Statt „direkten Preisinterventionen“ wird also eine „indirekte[ ] Umgestaltung der Einkommens- und Besitzverhältnisse“ angestrebt,<sup>164</sup> die den Marktmechanismus unterstützt, indem sie die Marktfähigkeit der Empfängerinnen herstellt.<sup>165</sup> Das Wohngeld als Form sozialer Umverteilung

---

Deutschland, 1990, S. 203 (221), mit der Feststellung, dass auch vom sozialen Wohnungsbau vorrangig mittlere Einkommen profitieren, während Einkommensschwache Zugangsschwierigkeiten haben.

158 *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 68.

159 *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 31. Insofern sind sie Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes, vgl. *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungswirtschaft, 1984, S. 21.

160 → § 6 Fn. 132.

161 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 109; vgl. weiter *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 132 ff.; *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungswirtschaft, 1984, S. 73 ff.; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 151 ff.

162 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 109; Systemkonformität aufgrund der Treffsicherheit (keine Fehlsubventionierung) bei *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 32.

163 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 119; *Th. Lange*, in: *Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss* (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 137 (170).

164 *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, S. 110; vermieden wird auch eine Marktpaltung, *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 69.

165 *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 31. Siehe auch *Eekhoff*, Wohnungspolitik, 2. Aufl. 2002, S. 38 f., demzufolge Mieten in der Sozialen Marktwirtschaft nur eine – und zwar marktwirtschaftliche – Funktion hätten: effiziente Steuerung von Angebot und Nachfrage. Der soziale Charakter der Marktwirtschaft müsse dieses System mit speziellen Instrumenten (wie Wohngeld) ergänzen.

lung,<sup>166</sup> bleibt also einem marktwirtschaftlichen Ansatz der Umverteilung verhaftet.<sup>167</sup> Im Gegensatz dazu wird die Objektförderung des sozialen Wohnungsbaus kritisch betrachtet. Insbesondere durch die Verbindung mit Belegungsrechten und Mietpreisbindungen stellt sie eine Verletzung des Kriteriums der Marktkonformität dar.<sup>168</sup> Sozialer Wohnungsbau wird daher nur in Notfällen<sup>169</sup> und „für eng begrenzte Randgruppen“<sup>170</sup> bzw. „so- genannte Problemgruppen“<sup>171</sup> als notwendig erachtet. Wenngleich diese sozial-marktwirtschaftlichen Gedanken nicht unmittelbar übersetzt wurden, schlagen sie sich doch in der Entwicklungstendenz des Wohnungswesens nieder.<sup>172</sup>

### III. Sozialpartnerschaft im Wohnungswesen

Neben den expliziten sozialen Zielsetzungen (in) der Marktwirtschaft, wird mit der Sozialen Marktwirtschaft die Ausprägung korporatistischer

- 
- 166 So schließlich die Idee von *Müller-Armack*, in: Beckerath et al. (Hrsg.), *HdSW* Bd. 9, 1956, S. 390 (391); *Leonhardt*, *Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, 1996, S. 151.
  - 167 Zur allokativen neutralen Umverteilung bereits → § 4 B. I. 2.; § 6 A. III. 1., 2. Genau diese Form der Sozialpolitik wird jedoch vom polit-ökonomischen Ansatz bereits im Grundsatz kritisiert und ein anderer Umverteilungsmechanismus gefordert, → § 5 A. I. 2.
  - 168 *Th. Lange*, in: Grosser/Th. Lange/Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft*, 1988, S. 137 (170); weiter *H. K. Schneider/Deichmann*, *Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft*, 1984, S. 21ff., 65 ff., mit den Forderungen Baustopp, Liberalisierung und Privatisierung. Abwägend und schließlich ablehnend *Leonhardt*, *Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, 1996, S. 117 ff.; offener, jedoch ebenfalls begrenzend, *Fichtel*, *Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, 1980, S. 96 ff., 187 ff., 236 ff.
  - 169 Als Notfall gilt bspw. die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, *Fichtel*, *Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, 1980, S. 237 ff. In diesen Situationen ist die Objektförderung als Mittel zum Abbau des Defizits effektiver und daher obwohl marktinkonform dennoch systemkonform.
  - 170 *Eekhoff*, in: Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, 1981, S. 455 (470).
  - 171 *H. K. Schneider/Deichmann*, *Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft*, 1984, S. 23, 25.
  - 172 Vgl. weiter → § 7 A. II. Mit dem weiterführenden Hinweis, dass der soziale Wohnungsbau der Nachkriegszeit nicht der Bezahlbarkeit des Wohnraums (dies als polit-ökonomisches Ziel → § 5 B. I. 1.), sondern primär der Marktentlastung durch Angebotsausweitung, mithin einer marktwirtschaftlichen Zielsetzung, diente, *Praum, dérive* 65 (2016), 37 (40), m.w.N.

Strukturen und hiermit die Auflösung auf individueller oder Klassenebene verorteter Konflikte verbunden.<sup>173</sup> Dies schlägt eine Brücke zu den polit-ökonomischen Betrachtungsschwerpunkten struktureller Fragen und Möglichkeiten der Mitbestimmung.<sup>174</sup> Und tatsächlich war das Ziel einer „neue[n] soziale[n] Partnerschaft“ zwischen Mieterinnen und Hauseigentümerinnen der Wohngesetzgebung im Zuge der Weichenstellung Richtung Soziale Marktwirtschaft nicht fremd.<sup>175</sup> Unter anderem mit dem Zweiten Mietrechtsänderungsgesetz<sup>176</sup> von 1964 sollte erreicht werden, dass sich die Mietvertragsparteien „nicht als Gegner gegenüberstehen“, sondern sich „durch den Mietvertrag als Partner verbunden fühlen“.<sup>177</sup> Ähnlich lesen sich Begründungen zum Ersten und Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz, in denen die Auswirkungen angespannter Wohnungsmärkte als Bedrohung für die partnerschaftliche Beziehung zwischen Vermieterin und Mieterin angesehen wurden.<sup>178</sup> Es bleibt jedoch bei Zielsetzungen, die sich nicht in klare Instrumente oder Beziehungen übersetzen.<sup>179</sup> Über eine Lesart des Mietvertrags als partnerschaftlich hinaus lassen sich im Wohnsektor kaum entsprechende Strukturen feststellen:<sup>180</sup> Es gibt keine allgemeine Interessenvertretung der Mieterinnen, die mit ebenfalls organisierten Vermieterinnen eine Tarifmiete<sup>181</sup> oder Nutzungsrechte aushandelt. Korporatistische Ansätze zeigen sich vor allem in interessengesetzlichen Zusammenschlüssen, wie dem Eigentümerverband Haus & Grund, dem Spitzenverband der Wohnungswirtschaft (GDW) und verschiedenen Mie-

---

173 → § 6 A. III. 2.

174 → § 5 B. II., III.; vgl. zur „Demokratisierung der Mitbestimmung“ und zu kollektiven Instrumenten vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 491 f., 493 f., m.w.N.

175 BM *Lücke*, Sten. Bericht der 82. Sitzung, 27.6.1963, BT-PlProt. 4/82, Wohnbeihilfegesetz, 4010D, 4011A.

176 Zweites Gesetz zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften v. 14.7.1964, BGBl. I S. 457.

177 Ausschussbericht *Hauser*, 2. MRÄndG, zu BT-Drs. 4/2195, 2. Dazu und weiter *Wolter*, Mietrechtlicher Bestandsschutz, 1984, S. 230 ff. – Vgl. zu dieser Dissertation und der teilweisen Nähe zu den Arbeiten von *Roquette* (→ § 3 Fn. 41) die kritische Anmerkung von *Herrlein*, KJ 48 (2015), 17 (35 Fn. 127).

178 RegE MietRVerbG, BT-Drs. 6/1549, 7; Ausschussbericht, 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2638, 1.

179 *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 211 ff.

180 Ebenso *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (93 [ff.]), mit Hinweis auf die Musterfeststellungsklage und Referenden; ausführlich *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, Kap. 3 (S. 470–531).

181 *Blank*, in: *Arzt/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl* (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9 (11).

tervereinigungen<sup>182</sup>. Eine institutionelle Neuerung stellen in dieser Hinsicht die Mieteräte der landeseigenen Wohnungsgesellschaften in Berlin dar, die nach dem Mietenvolksentscheid von 2015 eingeführt wurden.<sup>183</sup> Ebenfalls in Berlin wurde der Versuch eines „Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen“<sup>184</sup> unternommen, das bereits nach einem Jahr als gescheitert beurteilt wurde und zu einem Verbändebündnis umgestaltet werden soll.<sup>185</sup>

Statt Sozialpartnerschaft und Kooperation steht im Wohnungswesen das Subsidiaritätsprinzip im Vordergrund.<sup>186</sup> Dieses ist insofern mit dem Gedanken des Korporatismus verwandt, als dass Einzel- und Gruppenverantwortung gegenüber staatlichen Aktivitäten bevorzugt wird.<sup>187</sup> In der Folge werden je nach Verständnis des Subsidiaritätsprinzips Genossenschaften als Selbsthilfe eingeordnet und die Förderung von Wohneigentum sowie der Vorrang des Wohngelds gegenüber den Kosten der Unterkunft als Sozialhilfe begründet.<sup>188</sup> Im Ergebnis wird somit der Aspekt der Eigeninitiative und Verantwortung gegenüber dem kollektiven und demokratischen Element der Sozialpartnerschaft betont.

#### IV. Entproletarisierung durch Wohneigentum

Während sich bei den bisher erörterten Elementen durchaus Differenzen zwischen Forderung und Umsetzung feststellen lassen, wurde die Eigentumsförderung weitgehend konform mit der Sozialen Marktwirtschaft um-

---

182 U.a. der Deutsche Mieterbund: <https://www.mieterbund.de>; neuer die Mietergewerkschaft: <https://mietergewerkschaft.de>.

183 *SenSBW*, Mieteräte, [https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt\\_themen\\_mieteraete.shtml](https://stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraumversorgung/anstalt_themen_mieteraete.shtml).

184 *SenSBW*, Bündnis für Wohnungsneubau und bezahlbares Wohnen, <https://www.berlin.de/sen/bauen/neubau/buendnisse/>.

185 Vgl. als Chronik *Roelcke*, Nach Mieterhöhungen – Adler Group tritt aus Berliner Wohnungsverbund aus, *Tagesspiegel* v. 15.8.2023; *Peter*, Vonovia bricht Bündnis-Zusage, *Taz* v. 17.8.2023; *rbb*, Vonovia will Mieten in Berlin um bis zu 15 Prozent erhöhen, Beitrag v. 16.7.2024; *Roelcke*, Wegen falsch begründeter Mieterhöhungen – Berliner Senat wirft Vonovia aus dem Wohnungsverbund, *Tagesspiegel* v. 11.4.2025.

186 Zu verschiedenen Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips *Wegner*, in: Engelhardt/Thiemeyer (Hrsg.), FS Jenkis, 1987, S. 169 (169 ff.). Weiter *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 110 ff.; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 28 ff.

187 *Blum*, in: Albers et al. (Hrsg.), HdWW Bd. 5, 1980, S. 153 (155); → § 6 A. III. 2.

188 *Wegner*, in: Engelhardt/Thiemeyer (Hrsg.), FS Jenkis, 1987, S. 169.

gesetzt.<sup>189</sup> Sie gilt aufgrund ihres Beitrags „zu persönlicher Sicherheit und Unabhängigkeit und damit individueller Freiheit“ als Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips und als systemkonform.<sup>190</sup> Hinsichtlich der Bedeutung der Eigentumsförderung weicht der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft nicht von den neoklassischen Ansätzen ab.<sup>191</sup> Gleichwohl ergänzt die ordoliberalen Tradition diesen Aspekt, indem sie eine theoretische Grundlage liefert und insofern über die bisherigen Erkenntnisse hinausgeht.

Die ordoliberalen Gesellschaftskritik bezog sich unter anderem auf die „Proletarisierung“ einschließlich der damit einhergehenden „Vermassung“ und Krisenanfälligkeit.<sup>192</sup> Der demgegenüber anzustrebende Gesellschaftszustand gründet darauf, dass

„eine möglichst große Zahl von Menschen ein auf Eigentum und selbstbestimmten Arbeitsbereich gegründetes Leben führen [soll], ein Leben, das ihnen innere und möglichst viel äußere Selbstständigkeit gibt und es ihnen erst dadurch ermöglicht, wirklich frei zu sein und auch die Wirtschaftsfreiheit als etwas Selbstverständliches zu empfinden.“<sup>193</sup>

Damit verbunden war eine wirtschaftspolitische Dezentralisierung und Verbäuerlichung, in deren Zuge die Wohneigentumspolitik als ein Mittel der „Entproletarisierung“ verstanden wurde.<sup>194</sup> Der dahinterstehende Gedanke – wiederum im Sinne des Subsidiaritätsprinzips – ist, dass mit dem eigenen Stück Grund und Boden für konjunkturelle Abschwünge und das Alter privat vorgesorgt wird.<sup>195</sup> Daneben erfüllt diese Bindung eine ideologische Funktion, indem durch eine „subjektive Verstrickung in die Me-

---

189 Früh schon *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 241 f.

190 *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 59, 122. Weiter zur dem Wohneigentum zugeschriebenen Freiheitsfunktion *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 32, 92 ff.

191 → § 4 B. IV.

192 S.o., → § 6 A. I. 1.; *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 351 ff., 357 ff. Zur Bedeutung des Eigentums in der ordoliberalen Theorie weiter *Blum*, Soziale Marktwirtschaft, 1969, S. 70 ff., der auch auf die Verbindung von Eigentum und Familienpolitik eingeht.

193 *Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Aufl. 1942, S. 287, weiter S. 291.

194 *Biebricher/Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 64.

195 *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 32; *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 59. Die Eigentumsförderung zielt(e) mithin auf die „Unabhängigkeit der sozialen Einheit Familie von kollektiven Sicherungsinstitutionen“, *Häußermann*, in: Allmendinger/Ludwig-Mayrhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (182); lesbar als Responsibilisierung (→ § 5 B. III. 1.).

chanismen der Marktwirtschaft“ eine „unbewusst-freiwillige[ ] Einordnung in die kapitalistische Wirtschafts- und Sozialordnung“<sup>196</sup> oder gar „zügige Verbreitung marktfreundlicher Gesinnung“<sup>197</sup> erreicht werden sollte.<sup>198</sup> Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Verbindung zwischen Wohneigentums- und Familienpolitik. Dies spiegelt insbesondere das Zweite Wohnungsbau- gesetz von 1956 mit seiner Bezeichnung als „Wohnungsbau- und Familien- heimgesetz“ wider.<sup>199</sup> Gerade die Förderung von Familienheimen wurde angesichts der „Vermassungstendenzen“ im Zuge von Automatisierung und Technisierung und vor dem Hintergrund des Kalten Krieges als politisch wichtig erachtet.<sup>200</sup> Neben die allgemeine Priorität der Eigentumsbildung (§ 1 Abs. 2 2. WoBauG) trat daher eine gesetzliche Rangfolge, die den Bau von Familienheimen vor Eigentumswohnungen und dies wiederum vor anderem Neubau vorsah (§ 26 Abs. 1 2. WoBauG).<sup>201</sup> Die Wohneigentumspolitik wurde somit als zentrales Feld ausgemacht, auf dem marktwirtschaftliche und soziale Widersprüche materiell und immateriell aufzuweichen sind. Auf die beschriebenen ökonomischen und ideologischen Zielsetzungen und Kritiken hin kann auch die Wohngesetzgebung untersucht werden.

## V. Soziale Marktwirtschaft als Leitbegriff im Wohnungssektor

Eine besondere Bedeutung hat die Soziale Marktwirtschaft aufgrund ihrer diskursiven Dimension. Dieser Bedeutung wird insbesondere für die An-

---

196 Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 65.

197 Biebricher/Ptak, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus, 2020, S. 64.

198 Diese Effekte begrüßend Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 123; vgl. weiter Lowinski, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 120.

199 Knauer, Tragbare Mieten, 1968, S. 153 f.; Fichtel, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 76 ff.

200 Lücke, Eigentum schaffen – Eigentum erhalten, BBauBl 1963, 110; Wandersleb, in: Fischer-Dieskau (Hrsg.), FS Knoblauch, 1959, S. 7 (14); Knauer, Tragbare Mieten, 1968, S. 153.

201 Knauer, Tragbare Mieten, 1968, S. 154, m.V.a. BT-Drs. 2/2270, 14. Gleichwohl wurde schon frühzeitig eine Mittelschichtsorientierung kritisiert, wenn der Staat mit der Wohneigentumsbildung ein „Luxusbedürfnis [...] fördert, bevor das Grundbedürfnis Wohnen allgemein befriedigt ist“, Th. Lange, in: Grosser/Th. Lange/An. Müller-Armack/Neuss (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft, 1988, S. 137 (140); Schulze-Fielitz, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 8. Weiter zum Zweiten Wohnungsbau- gesetz → § 7 B. I. 2., C. I., II.

fänge<sup>202</sup> der bundesrepublikanischen Wohnungspolitik (1.) und im Begriff des „Sozialen Mietrechts“ (2.) nachgegangen. Selbstverständlich kann dabei nicht eindeutig zwischen der ökonomisch-konzeptionellen einerseits und der diskursiv-strategischen Verwendung andererseits unterschieden werden; der Begriff lebt schließlich vom Zusammenwirken beider Facetten.<sup>203</sup>

## 1. Soziale Marktwirtschaft als gesetzgeberischer Bezugspunkt

Während die Wohnsituation in der Nachkriegszeit zunächst in allen Teilen Deutschlands zur Folge hatte, dass die Wohnraumbewirtschaftung fortgesetzt und der soziale Wohnungsbau vorangetrieben wurde,<sup>204</sup> entwickelte sich die Wohnungspolitik vor dem Hintergrund des Kalten Kriegs bald zur Systemfrage: Die allgemeine wirtschaftliche Lage und jeweiligen Leitbilder der beiden deutschen Regierungen wirkten sich auf die wohnungspolitischen Programme aus.<sup>205</sup> So galt in der DDR ein streng planwirtschaftliches und mieterschützendes System;<sup>206</sup> die Wohnungspolitik wurde aus dem sozialistischen Charakter des Staates abgeleitet und sollte umgekehrt dieses System legitimieren.<sup>207</sup> Auch in der BRD wurden Wohnraumbe-

202 Neben der Nachkriegszeit muss in der Untersuchung auch der Nachwendezeit – der Überleitung des ostdeutschen Wohnungswesens in das bundesrepublikanische Regelungsregime – besonderes Augenmerk zukommen. Nicht verschwiegen werden kann dabei, dass die Umstrukturierung des Wohnungssektors nach marktwirtschaftlichen Prinzipien zunächst zu einer erheblichen Wohnunsicherheit führte, *Zerche/W. Schönig*, in: *Zerche/Krieger* (Hrsg.), *Vom sozialistischen Versorgungsstaat zum Sozialstaat Bundesrepublik*, 1994, S. 210 (214 f.).

203 *Zweynert*, *Wirtschaftsdienst* 5/2008, 334. Insbesondere an dieser Stelle fruchten Gedanken der Interpretativen Policy-Analyse (→ § 1 Fn. 8; § 2 Fn. 7), die die Funktionsweisen von Diskursen, Narrativen und Framings betreffen.

204 Überblicksartig *Schollmeier*, *Wohnraum als Verfassungsfrage*, 2020, S. 58 ff., 64 f.; → § 3 B. II.; § 6 B. II. 1.

205 *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), *Geschichte des Wohnens*, Bd. 5, 1999, S. 81 (101); vgl. *B. Schönig/Vollmer*, *Informationen zur Raumentwicklung* 2018, 8 (14); → § 3 B. II.

206 Das Mieterschutzgesetz von 1923 (→ § 3 Fn. 41) galt bis 1975 und wurde dann durch Vorschriften des Zivilgesetzbuchs der DDR ersetzt; auch die PreisstoppVO (→ § 3 Fn. 44) galt weiter und die Mieten betrugen in der Folge im Schnitt 3 % des Haushaltseinkommens, vgl. *Hinkelmann* (heute *Flatow*), *Ortsübliche Miete*, 1999, S. 78.

207 *Penig*, *Komplexer Wohnungsbau*, 1973, S. 12; *Frerich/M. Frey*, *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik* Bd. 2, 2. Aufl. 1996, S. 455; *C. Hannemann*, *Die Platte*, 3. Aufl. 2005, S. 11; *Häußermann*, in: *Häußermann/Neef* (Hrsg.), *Stadtentwicklung*

wirtschaftung und Mietpreisbindung zunächst fortgeführt.<sup>208</sup> Bereits mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz von 1950 wurden jedoch die Weichen ausdrücklich in Richtung einer Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft gestellt.<sup>209</sup> Diese Politik wurde mit dem Ersten Bundesmietengesetz und dem Zweiten Wohnungsbaugesetz weitergeführt.<sup>210</sup> Mit dem Abbaugesetz erreichte sie schließlich einen vorläufigen Höhepunkt: Dieses formulierte den „Abbau der Wohnungswangswirtschaft“ bereits im Gesetzestitel als Ziel und wollte das Wohnungswesen explizit im Sinne einer Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft ordnen.<sup>211</sup>

Indem sowohl die Begrifflichkeit der Sozialen Marktwirtschaft als auch die Wohnungswangswirtschaft wiederholt genannt werden, spiegeln sich die gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Begriffssysteme in der Diskussion um das Wohnungswesen wider.<sup>212</sup> Die Ausrichtung an marktwirtschaftlichen Prinzipien vollzog die Wohngesetzgebung dabei erst nachträglich. Dies ist der besonderen Situation im Wohnsektor geschuldet: Die Marktwirtschaft sollte erst eingeführt werden, wenn ein Marktgleichgewicht bestand, was jedoch aufgrund der Kriegszerstörung eine gehörige Aufbauleistung voraussetzte.<sup>213</sup> Doch auch die besondere Bedeutung des Wohnraums und langjährige Erfahrung mit Wohnraumbewirtschaftung und strengem Mieterschutz dürften zu einer politischen Zurückhaltung geführt haben.<sup>214</sup> Es war schlicht nicht selbstverständlich, im Wohnsektor den Markt regieren zu lassen. Die Verbindung des marktwirtschaftlichen mit dem sozialen Gedanken war vor diesem Hintergrund gerade für diesen Bereich von hoher Bedeutung für die Neuordnung. Eine strategische Verwendung des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft liegt daher nahe, weshalb eine vertiefte Spurensuche vielversprechend ist.

---

in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (18); *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 66.

208 → § 3 B. II.; § 6 B. II.

209 Vgl. RegE 1. WoBauG, BT-Drs. 1/567, 15.

210 RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 17, 18, 24, 39.

211 RegE AbbauG, BT-Drs. 2/1234, 47 ff., insb. 49.

212 Dass es sich bei der Zwangswirtschaft um einen bewusst eingesetzten, pejorierenden Begriff handelt, wurde bereits oben ausgeführt, → § 6 A. II.

213 RegE AbbauG, BT-Drs. 2/1234, 49.

214 → § 6 Fn. 135.

## 2. Soziales Mietrecht als Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft

Eine wichtige Rolle in der diskursiven Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft im Wohnungswesen spielt der Begriff des „Sozialen Mietrechts“.<sup>215</sup> Entstanden in den 1920er Jahren als Erfordernis, auch nach Ende der Wohnraumbewirtschaftung nicht zu freiem Marktwirken zurückzukehren,<sup>216</sup> beschreibt das Soziale Mietrecht mittlerweile recht allgemein politische Entwicklungen im Mietrecht und dient gleichzeitig ihrer Einordnung.

Der Begriff legt nahe, dass mit der Einführung eines Sozialen Mietrechts soziale Zielsetzungen in das Mietrecht integriert wurden. Doch schon zuvor, seit dem Ersten Weltkrieg<sup>217</sup> und während der Weimarer Zeit<sup>218</sup>, fanden sich Mieterschutzgedanken in Gesetzgebungsakten wieder. Und in die bundesrepublikanische Gesetzgebung zogen soziale Zielsetzungen bereits mit dem Ersten Bundesmietengesetz explizit ein.<sup>219</sup> Die Gesetzgebung wählte jedoch erst mit dem Abbaugesetz von 1960 das Soziale Mietrecht als Selbstbeschreibung des eigenen Ansatzes: So weist die Regierungsbegründung des Abbaugesetzes das Soziale Mietrecht ausdrücklich als nächstes Stadium des Mietrechts aus.<sup>220</sup> Die starren Vorschriften des bisherigen Mieterschutzes sollten schrittweise abgebaut und durch ein „elastisches System“ an Vorschriften im BGB ersetzt werden.<sup>221</sup> In der konkreten Umsetzung

215 Eine Analyse des Rechtsdiskurses zum Sozialen Mietrecht unternimmt *F. Brachthäuser*, Das Soziale Mietrecht, Diss. FU Berlin, i.A., der d. Verf. für den Austausch diesbezüglich dankt.

216 Vgl. auch im RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 46; BVerfGE 157, 223 <269 f.> – *Berliner Mietendeckel* [2021]; *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 305 f.; zu den rechtswissenschaftlichen Diskussionen um das Mietvertragsrecht der späten 1920er Jahre *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 27 ff.

217 Gemeint sind die Mieterschutzverordnungen und die Preußische Höchstmietenverordnung, → § 3 B. I.

218 Insbesondere das Mieterschutzgesetz wird als „Wegbereiter für das soziale Mietrecht“ angesehen, da es Einfluss auf das „allgemeine Rechtsempfinden weiter Kreise der Bevölkerung“ ausübt und „damit den Boden für die dauerhafte Verankerung mietrechtlichen Bestandsschutzes im deutschen Privatrecht“ bereitete, *J.-U. Petersen*, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 21, 205.

219 Mit diesem Gesetz wurde dem Mieterschutz dieser soziale Schutzzweck zugewiesen und das Mietpreisrecht unabhängig von Wohnraummangellagen „zum Bestandteil der sozialen Rechtsordnung“, *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 305, 313.

220 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 45 ff., insb. 54 f. Konsequent bezeichnet das BVerfG das Abbaugesetz als „[w]ichtigste[n] Schritt zum sozialen Mietrecht in der heute geltenden Form“, BVerfGE 157, 223 <272> – *Berliner Mietendeckel* [2021].

221 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 54. Für die Übergangszeit war ein marktkonform umgestalteter Mieterschutz vorgesehen (ebd.). Dass im BGB erstmals explizite Vor-

bedeutete dies, wie oben bereits dargestellt, dass der Kündigungsschutz weitgehend zurückgenommen, lediglich verlängerte Kündigungsfristen vorgesehen wurden und zum Ausgleich eine Sozialklausel eingeführt wurde.<sup>222</sup> Zwar wurde die gesetzgeberische Entscheidung, den Kündigungsschutz abzuschaffen, mit dem Ersten und Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz revidiert. Doch auch diese Regelungen wurden unter den Begriff des Sozialen Mietrechts subsumiert.<sup>223</sup> Das Soziale Mietrecht hat sich somit inhaltlich weiterentwickelt, die Bezeichnung ist jedoch geblieben; das Soziale Mietrecht erscheint somit als ein politisch ausfüllbarer Begriff.

Aus der ausdrücklichen Einführung des Sozialen Mietrechts mit dem Abbaugesetz folgt, dass sich der Begriff nicht in der (Wieder-)Einführung von Mieterschutz erschöpft, sondern diesen qualitativ verändert: Das Soziale Mietrecht funktioniert nur in der (Sozialen) Marktwirtschaft. Dabei stellte es einerseits gar die Voraussetzung für die Wiedereinsetzung der „freie[n] Preisbildung [...] in ihre natürlichen Funktionen“ dar.<sup>224</sup> Andererseits wird das Soziale Mietrecht durch ebenjene Grundentscheidung für eine Wohnungsmarktwirtschaft inhaltlich begrenzt. Denn indem das Soziale Mietrecht in ein marktwirtschaftliches Wohnungswesen eingebettet wird, stellt dessen Funktionsfähigkeit die Grenze jeder erforderlichen Abwägung dar: Der Mieterschutz darf das marktwirtschaftliche Gewinnprinzip nicht ausschalten, da er sich sonst als Anreiz zur Desinvestition in sein Gegenteil

---

schriften zu einem „Wohnraummietrecht“ eingefügt wurden, stellte dieses Rechtsgebiet auf neue Beine. Vollendet wurde dies im Zuge der Mietrechtsreformen 2001.

222 Siehe oben, → § 6 B. II. 1.; BVerfGE 157, 223 <273> – *Berliner Mietendeckel* [2021]; *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 59 f.

223 Bspw. RegE 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2011, 7. Zur ökonomischen Rechtfertigung der Bestandsmietenregulierung als Soziales Mietrecht, „da der Mieter schon aufgrund seiner spezifischen Investitionen in sein Wohnumfeld vor unvorhersehbaren Miet erhöhungen geschützt werden muss“, *Kühling*, NZM 2020, 521 (523); weiter zum Meinungsstand *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 172 ff. Für durch Bestandsschutz erreichte Vertragsparität „als Kernbestandteil der Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft“, siehe *Paschke*, Dauerschuldverhältnis Wohnraummiete, 1991, S. 334, bereits ab S. 331 ff.

224 RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 54; BVerfGE 157, 223 <273> – *Berliner Mietendeckel* [2021].

verkehrt.<sup>225</sup> Maßgebliches Kriterium zur Vereinbarkeit von Sozialem Mietrecht und Sozialer Marktwirtschaft ist somit der Marktmechanismus.<sup>226</sup>

Wie bei der Sozialen Marktwirtschaft zeigt sich somit auch hinsichtlich der Figur des Sozialen Mietrechts eine besondere Verschränkung marktwirtschaftlicher und sozialer Elemente. Dabei erweist sich neben einer inhaltlichen Komponente erneut die strategische Bedeutung dieser Verbindung.<sup>227</sup> Auch das Soziale Mietrecht soll den Eindruck vermitteln, das „Mietrecht habe seine normativen Grundkonflikte angemessen aufgelöst und das spannungsreiche Verhältnis von Mieter und Vermieter befriedet“.<sup>228</sup> Es nimmt insofern eine Stabilisierungsfunktion ein und dient als positiver gesetzgeberischer Bezugspunkt. Dies drückt sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus, das sich insbesondere mit seiner Entscheidung zum Mietendeckel an der retrospektiven Entfaltung des Begriffs beteiligt und hierbei maßgeblich zur Normalisierung und weniger zur Schärfung des Konzepts beigetragen hat.<sup>229</sup> Insgesamt teilen Soziales Mietrecht und Soziale Marktwirtschaft somit nicht nur die historische Ge-

---

225 *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 220, wonach es insb. wichtig sei, „daß die Wirtschaftlichkeit des Wohnbesitzes erhalten bleibt.“ Siehe zu diesem Topos bereits → § 4 B. IV.; weiter → § 7 C. II. 1. b.

226 Zur Auflösung des wohnungswirtschaftlichen Dilemmas in der Sozialen Marktwirtschaft *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 105: „Mietwohnungen werden aufgrund ihrer existenziellen Bedeutung für den Mieter zunächst von anderen Wirtschaftsgütern abgegrenzt, um anschließend festzustellen, dass ein gewisses, nicht näher bestimmtes Maß an Rentabilität dennoch notwendig ist, um die Funktionsfähigkeit eines privaten Wohnungsmarktes zu erhalten. Anders formuliert: es ist politisch eigentlich unerwünscht, Mietpreise aus Angebot und Nachfrage zu bilden, auf einem marktwirtschaftlichen Wohnungsmarkt aber alternativlos.“ Demgegenüber wird als Anspruch an ein klein geschriebenes soziales Mietrecht formuliert, dass dieses „auch unter Bedingungen des extremen Verwertungsdrucks den Mieterschutz“ gewährleistet, *Holm*, APuZ 64:20/21 (2014), 24 (27).

227 → § 6 A. III. 3. Beachtenswert ist insofern die Plenaräußerung von BM *Lücke*, Sten. Bericht der 90. Sitzung, 12.II.1959, BT-PlProt. 3/90, AbbauG, 4883D: „Ebenso wie wir in der Wirtschaft von einer ‚sozialen Marktwirtschaft‘ sprechen, ebenso kann der Abbau der Wohnungswangswirtschaft nur in einem neuen ‚sozialen Mietrecht‘ ausmünden.“

228 *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (81).

229 BVerfGE 157, 223 <268 ff.> – *Berliner Mietendeckel* [2021], mit einer ausführlichen historischen Herleitung des bürgerlich-rechtlichen Kompetenztitels für das Soziale Mietrecht. Im Beschluss zur Mietpreisbremse wird der Begriff nur in der Wiedergabe des Vortrags der Beschwerdeführerin verwendet, nicht in den Entscheidungsgründen, BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a. (Mietpreisbremse), Rn. 21. Wieder *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (81, 91f.).

meinsamkeit, Hand in Hand im Wohnungswesen eingeführt worden zu sein und gegenseitiger Maßstab und Bezugspunkt zu sein. Beide zeichnen sich ebenfalls durch eine konzeptionelle Vagheit und diskursive Funktion aus.

### C. Zusammenfassung

Die Soziale Marktwirtschaft ist als Theorie, Leitbild, Konzept sowie Mythos vielschichtig. Auch die mit ihr verbundenen Argumentationslinien und zugrunde liegenden Annahmen sind vielfältig. Obwohl diese sich häufig mit den bereits herausgearbeiteten neoklassischen Annahmen überschneiden, ist eine Beschäftigung mit sozial-marktwirtschaftlichen Gedanken aufgrund der diesen inhärenten Wertungen für die hiesige Untersuchung unabdingbar. Diese Bewertung gilt auch und gerade angesichts der mit der Sozialen Marktwirtschaft verbundenen sozialpolitischen Erwartungen und ihrer Bezeichnung als „dritte wirtschaftspolitische Form“<sup>230</sup>. Denn die polit-ökonomische Kritik an der nur nachträglichen Umverteilung, der Entpolitisierung des Wirtschaftsgeschehens durch Betonung des Marktprinzips und Unterordnung des sozialen Gedankens muss auch gegenüber dem Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft gelten.<sup>231</sup> Gleichzeitig wird das sozial-marktwirtschaftliche Denkgebäude von anderen Kernbegrifflichkeiten getragen und ergänzt insbesondere gesellschaftspolitische Begründungen.<sup>232</sup> Insofern entfaltet ihr spezifischer historischer Kontext auch im Wohnungswesen eine eigene Wirkung. Daher gilt, dass sich die Annahmen der Wohngesetzgebung nur durchdringen lassen, wenn man die Soziale Marktwirtschaft in ihrer Entwicklung, ihrer diskursiven Funktion und ihrem ökonomischen Vorverständnis versteht. Insofern müssen bei der Offenlegung ökonomischer Wissensstrukturen die Gedanken und Entwicklungen der Sozialen Marktwirtschaft berücksichtigt und nach argumentativen Niederschlägen gesucht werden.<sup>233</sup> Die Soziale Marktwirtschaft entfaltet somit insbesondere aufgrund ihrer narrativen Funktion und als

---

230 Siehe oben → § 6 Fn. 8.

231 → § 5.

232 Häufig werden die Vorteile dabei nur anders nuanciert oder bezeichnet. Anstelle der Allokationseffizienz wird bspw. die soziale Leistung des Marktmechanismus hervorgehoben → § 6 B. III. 1., 2.

233 Das gilt namentlich für das Wohneigentum → § 6 B. IV.

politischer Bezugspunkt Wirkung.<sup>234</sup> Leitend für die Untersuchung ist daher die Rekonstruktion der mit der Nennung der Sozialen Marktwirtschaft verbundenen Annahmen, Konzepte und Ziele. Gleiches gilt aufgrund der engen Verbindung auch für das Stichwort des Sozialen Mietrechts. Der Gedanke der Sozialen Marktwirtschaft verlangt in diesem Sinne eine Sensibilität als diskursiv geprägte, ergänzende Wissensstruktur und wird teilweise in die bestehenden Analysekategorien integriert.

---

234 → § 6 B. V.

