Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 203

Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von

Werner Abelshauser, Gerold Ambrosius, Christoph Buchheim,
Gerd Hardach, Friedrich-Wilhelm Henning,
Günther Schulz, Harald Winkel

Herausgegeben von Dietmar Petzina

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 203

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 203

Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von

Werner Abelshauser, Gerold Ambrosius, Christoph Buchheim,
Gerd Hardach, Friedrich-Wilhelm Henning,
Günther Schulz, Harald Winkel

Herausgegeben von Dietmar Petzina

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg /
von Werner Abelshauser . . . Hrsg. von Dietmar Petzina. –
Berlin: Duncker und Humblot, 1991
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 203)
ISBN 3-428-06979-X
NE: Abelshauser, Werner; Petzina, Dietmar [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-06979-X

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Im Jahre 1988 hat die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — Verein für Socialpolitik— auf ihrer Jahrestagung in Freiburg/Br. über die Erfahrungen mit vier Jahrzehnten „sozialer Marktwirtschaft" diskutiert. Der Wirtschaftshistorische Ausschuß des Vereins hat seinerseits den vierzigsten Geburtstag der Bundesrepublik Deutschland zum Anlaß genommen, sich auf einer Sondertagung in Berlin im September 1989 mit dem Thema „Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg" auseinanderzusetzen. Die Tagung war überschattet von den Vorboten der demokratischen Revolution in der DDR, die wenige Wochen später den Zusammenbruch des SED-Regimes einleitete und den Weg für die Einheit Deutschlands öffnete. Keiner der Teilnehmer konnte dabei die besondere Aktualität der Fragestellung erahnen, die sich aus dem wirtschaftlichen Niedergang der seinerzeitigen DDR ergab, lag es doch außerhalb des Vorstellungsvermögens, daß innerhalb eines Jahres auch der östliche Teil Deutschlands eine ordnungspolitische Weichenstellung hin zur Marktwirtschaft vornehmen würde. Die hier präsentierten Beiträge können insoweit geschichtliche Erfahrungen für die Bewältigung aktueller Probleme einbringen.

Im Beitrag von *Werner Abelshauser* wird die These formuliert, es habe nach 1945/48 keinen neuen ordnungspolitischen Neuanfang gegeben, vielmehr seien die Ursprünge des Konzepts der „sozialen Marktwirtschaft" in den dreißiger Jahren zu suchen. Die Idee einer staatlich gebundenen Marktwirtschaft habe seine praktische Bestätigung in der Expansionsphase des Dritten Reiches gefunden, bevor es von kriegswirtschaftlichen Ordnungsprinzipien in den Hintergrund der praktischen Wirtschaftspolitik, allerdings nicht der ordnungspolitischen Debatte, gedrängt wurde.

Gerold Ambrosius formuliert in seinem Beitrag hingegen die Auffassung, die ordnungspolitische Entscheidung für eine liberale Marktwirtschaft sei eine Entscheidung *gegen* die interventionistische Tradition Deutschlands, aber auch gegen die interventionistischen Ansätze in anderen westeuropäischen Staaten gewesen. Im einzelnen untersucht er die Frage, ob sich diese ordnungspolitische Wahl für „mehr Markt und weniger Staat" in den fünfziger Jahren in Staatsquoten niedergeschlagen habe. Ambrosius verdeutlicht hierbei die Sonderentwicklung der bundesdeutschen Entwicklung und belegt damit seine These, daß die geringe Ausdeh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung des öffentlichen Sektors letztlich auf die ordnungspolitische Grundentscheidung nach 1945 zurückzuführen sei.

In den Ausführungen von *Christoph Buchheim* werden schließlich die besonderen Umstände konkretisiert, die zur eigentlichen Wirtschaftsreform nach 1948 führten. Angesichts einer weithin zu beobachtenden Produktionsblockade hätte es seinerzeit nur zwei Alternativen in Westdeutschland gegeben. Verstaatlichung der Produktionsmittel oder eine durchgreifende Geld- und Preisreform. Grundsätzliche Entscheidungen seien somit auch durch die Not der Zeit erzwungen worden.

Im Beitrag von *Gerd Hardach* wird, über die binnenwirtschaftliche Perspektive hinausgehend, vor allem der außenwirtschaftliche Rahmen ordnungspolitischer Entscheidungen diskutiert. Der Marshall-Plan wird dabei als Beispiel transnationaler Wirtschaftspolitik vorgestellt, der gleichermaßen auf die Steigerung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion, die Stabilisierung von Währung und Finanzen sowie die Förderung des Außenhandels zielte. Diese neue Form transnationaler Wirtschaftspolitik habe zu einer engen Koordinierung amerikanischer und deutscher Wirtschaftspolitik geführt, einschließlich der damit verknüpften Probleme permanenter gegenseitiger Abstimmung. Die Ausführungen sind auch als Beitrag zur Diskussion über die tatsächlichen Wachstumseffekte der amerikanischen Hilfe einzuschätzen, die in den letzten Jahren kontrovers beurteilt wurden.

In den beiden folgenden Aufsätzen werden zwei Wirtschaftsbereiche vorgestellt, in denen das Konzept der Markwirtschaft auf besondere Übergangsprobleme stieß: Die Landwirtschaft bzw. die Wohnungswirtschaft. *Friedrich-Wilhelm Henning* verdeutlicht die besonderen ordnungspolitischen Bedingungen innerhalb der Landwirtschaft, die freilich kein deutsches Spezifikum, vielmehr Teil internationaler Regulierungen und Tendenzen waren. *Günther Schulz* verweist schließlich auf die spezifischen Übergangsprobleme der Marktwirtschaft im sozialpolitisch besonders sensiblen Bereich der Wohnungspolitik, wobei zugleich die Zweckmäßigkeit „angepaßter" Strategien — Verbindung von staatlichen Eingriffen mit marktwirtschaftlicher Deregulierung — belegt wird.

Im abschließenden Referat von *Harald Winkel* wird die Bedeutung und die Rolle der Industrie- und Handelskammern nach dem Zweiten Weltkrieg beleuchtet. Die Kammern wiesen eine erstaunliche Kontinuität über das Kriegsende 1945 hinaus auf und waren eine der wenigen funktionsfähigen Institutionen, denen nach 1945 eine Fülle neuer, quasi-staatlicher Aufgaben zufielen. Ohne ihre Effektivität, so ein Ergebnis des Beitrages, wäre der Übergang in eine marktwirtschaftliche Ordnung nur schwer realisierbar gewesen. Generell wird dabei auf die Bedeutung funktionierender Institutionen im marktwirtschaftlichen System verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den hier vorgelegten Beiträgen wurden auch Diskussionshinweise und Anregungen der Ausschußdebatten berücksichtigt. Den Autoren sei für ihre Bereitschaft gedankt, ihre Vorträge entsprechend zu überarbeiten. Meinem Mitarbeiter *Lutz Budraß* danke ich für seine bewährte redaktionelle Mithilfe.

Bochum, Oktober 1990 Dietmar Petzina

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Die ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Werner Abelshauser*, Florenz 11

Staatsausgaben und Staatsquoten der Bundesrepublik in den 50er Jahren — ihre Einflußfaktoren im internationalen Vergleich

Von *Gerold Ambrosius*, Bremen 31

Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Wirtschaftsreform zur Ankurbelung des westdeutschen Wirtschaftswachstums in den 1940er Jahren

Von *Christoph Buchheim*, München 55

Transnationale Wirtschaftspolitik: Der Marshall-Plan in Deutschland 1947 - 1952

Von *Gerd Hardach*, Marburg 67

Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft 1948/49 bis 1955

Von *Friedrich-Wilhelm Henning*, Köln 101

Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzungen um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945 - 1960)

Von *Günther Schulz*, Bonn 123

Industrie- und Handelskammern in der Bewährung 1945 - 1956

Von *Harald Winkel*, Stuttgart-Hohenheim 145

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Werner Abelshauser*, Florenz

A. Fragestellung

Hans Rosenberg hat in seinem Essay „Große Depression und Bismarckzeit" als einer der ersten versucht, den Einfluß wirtschaftlicher Wechsellagen auf die Herausbildung bestimmter sozialer, politischer und geistiger Epochenmerkmale und Bewegungstendenzen zu analysieren.[1] Indem er die ursächliche Bedeutung der depressiv-deflationistischen Grundtendenz der wirtschaftlichen Trendperiode von 1873 bis 1896 für die Festigung etatistischer und interventionistischer Traditionen in der deutschen Wirtschaftspolitik und für die Entstehung „moderner" Organisationen wirtschaftlicher Interessen unterstrich, zeichnete er gleichzeitig — in kritischer Absicht — die Umrisse einer neuen post-liberalen Wirtschaftsordnung für Mitteleuropa. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft wurde im Rahmen dieser Ordnung neu definiert. Nachdem der Staat bis dahin seine Macht verwandt hatte, um Überreste der Merkantilzeit abzubauen und der „Vernunft" des Marktes zum Durchbruch zu verhelfen, setzte er sie nunmehr ein, um die „Verwertungsbedingungen des Kapitals" und damit seine, des Staates, Machtgrundlagen durch direkten Eingriff in die Wirtschaft zu stärken. Indem er Sozialpolitik trieb, die regionale Wirtschaftsstruktur verbesserte, die wirtschaftliche Infrastruktur ausbaute oder die rechtlichen Bedingungen für kollektives unternehmerisches Handeln günstiger gestaltete, übernahm er bewußt dienende Funktionen und überließ die Führung der Industriewirtschaft — von nur wenigen Ausnahmen einmal abgesehen — ausdrücklich den privaten Unternehmern. Deren Antwort auf die Existenzkrise des Kapitalismus, die die Große Depression auslöste, hieß Organisation des Kapitalismus und die Ablösung des *Prinzips* des Marktwettbewerbs durch unternehmerische Kooperation. Der Staat garantierte den Mechanismus der Kartellwirtschaft durch die Rechtsordnung und wurde darüber hinaus Teil eines neuen Ordnungsprinzips „korporative Marktwirtschaft", ohne die Autonomie des wirtschaftlichen Bereiches grundsätzlich in Frage zu stellen.[2]

---

[1] Berlin 1967.

[2] Siehe dazu *Abelshauser*, Werner: Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhält-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben politischem Antiliberalismus, sozialem Antisemitismus und außenwirtschaftlichem Protektionismus ist es gerade auch dieser ordnungspolitische Umbruch, dessen langfristig-ideologische Auswirkungen Rosenberg in der Überzeugung bestärkte, daß die Wende von 1879 „eine der großen Fehlentscheidungen in der deutschen und damit auch der europäischen Geschichte des 19. Jahrhunderts" gewesen sei, führte sie doch aus seiner Sicht unmittelbar in die politischen Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.[3] Neu an Rosenbergs Ansatz war die Verknüpfung der ordnungspolitischen Problematik mit der Entwicklung wirtschaftlicher Wechsellagen. Es ist dabei unerheblich, daß er seiner Analyse ein spezifisches Konjunkturmodell zugrundegelegt hat, indem er die Periode der „Großen Depression" als „Kondratieff" interpretierte und damit bestimmte Annahmen über Ursachen und Rhythmus der Wechsellagen dieser Trendperiode impliziert. Entscheidend ist vielmehr, daß er zusammenhängende konjunkturelle Konstellationen beschreibt und sie mit politischen, wirtschaftlichen und sozialen Trends verbindet, die zusammengenommen ein neues Licht auf eine ganze Epoche werfen können. Dies ist für die ökonomischen Voraussetzungen der Revolution von 1848 ebenso gültig[4] wie für die wirtschaftliche Dynamik der Langen Fünfziger Jahre unseres Jahrhunderts[5], aber auch — und vielleicht sogar ganz besonders — für das Wechselbad von „Wirtschafts*krisen*" und „Wirtschafts*wunder*" in der Zwischenkriegszeit.

Die Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise ist auch bisher nicht übersehen worden. Dies gilt für ihre weltwirtschaftlichen Folgen[6] ebenso wie für die von ihr ausgelösten wirtschaftspolitischen Innovationen, die im Keynesianismus ihren theoretischen Ausdruck fanden. Deutschland, so scheint es, machte aber in gewisser Weise eine Ausnahme, indem es 1948 einen ordnungspolitischen Sonderweg einschlug. Mit der sozialen Marktwirtschaft wollte die westdeutsche Wirtschaftspolitik nicht nur traditionelle liberale Ordnungsvorstellungen überwinden und das marktwirtschaftliche Wettbewerbsprinzip reformieren. Sie sah sich selbst auch als Alternative zur keynesianischen Globalsteuerung und wandte sich insbesondere gegen die im Schatten der Weltwirtschaftskrise schon früh entstandenen deutschen Erscheinungsformen des Keynesianismus. Aus dieser Sicht unterscheidet sich die *Entstehung* der „korporativen Marktwirtschaft" der

---

nis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft (VSWG, Beiheft 81), hrsg. v. W. *Abelshauser,* Stuttgart 1987, S. 147 - 170.

3 *Rosenberg,* S. 182.

4 Siehe dazu *Bergmann,* Jürgen: Ökonomische Voraussetzungen der Revolution von 1848: Zur Krise von 1845 bis 1848 in Deutschland, in: 200 Jahre amerikanische Revolution und moderne Revolutionsforschung (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 2), hrsg. v. *Hans-Ulrich Wehler,* Göttingen 1976, S. 254 - 287.

5 Siehe dazu *Abelshauser,* Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt / M. 5. Aufl. 1989.

6 Siehe dazu die frühe Analyse von Andreas *Predöhl* (Die Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1931, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Jg. 1 (1953), S. 97 - 118).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bismarckzeit wesentlich von der *Einführung* der „sozialen Marktwirtschaft" unter Ludwig Erhard. Die neue Epoche deutscher Wirtschaftsordnung, die sich — ungeachtet wechselnder Inhalte — unter dem Begriff der sozialen Marktwirtschaft zusammenfassen läßt, wird, anders als die korporative Marktwirtschaft der Bismarckzeit, nicht als Folge von Veränderungen im Entwicklungsmuster wirtschaftlicher Wechsellagen interpretiert, sondern als das Resultat einer bewußten, im institutionellen „Vakuum" der Nachkriegszeit erst möglich gewordenen, politischen Entscheidung.

Auf diesen Unterschied ist in jüngster Zeit von Neo-Institutionalisten in den systematischen Nachbardisziplinen der Geschichtswissenschaft erneut hingewiesen worden. Mancur Olson, einer der Pioniere dieser Richtung, sieht darin sogar einen Beleg für seine theoretischen Überlegungen zum Zusammenhang von interessenpolitischer Flexibilität, wirtschaftlichem Wachstum und Stagnation, der für Aufstieg und Niedergang von Nationen bestimmend sein soll.[7] Die Frage, ob bestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, Verbänden, Gewerkschaften oder organisierte Formen kollektiven Handelns wirtschaftlichen Zerfall oder Aufstieg in die eine oder andere Richtung beeinflußt haben, ist dabei das zentrale Thema. Olsons Theorie leitet die Art dieses Einflusses aus der Struktur des jeweiligen Systems der Interessenvermittlung ab. Je besser sich in stabilen Gesellschaften über lange Zeit hinweg Sonderinteressen organisieren können und je weniger der wirtschaftliche Interessenausgleich auf die Mitwirkung umfassend organisierter Verbände der „großen" wirtschaftlichen Interessen ruht, desto ausgeprägter ist nach der von Olson schon früher entwickelten „Logik des kollektiven Handelns"[8] die Neigung zu immer mehr Vorschriften, Bürokratie und politischen Eingriffen in den Markt — also auch zu mehr Staat. In allen diesen Erscheinungen sieht Olson Gründe, die die Fähigkeit zur Innovation und zum wirtschaftlichen Strukturwandel und damit das wirtschaftliche Wachstum beeinträchtigen. Die deutsche Wirtschaft, die nach dieser Diagnose schon im Kaiserreich unter hochgradiger institutioneller Sklerose litt, wurde, folgt man Olson, durch die totalitäre Unterdrückung organisierter Sonderinteressen im Dritten Reich und deren völlige Tilgung durch die alliierten Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg von dieser Krankheit geheilt und zu neuem Wachstum befähigt.[9]

---

[7] *Olson,* Mancur: The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven, London 1982; deutsche Ausgabe: Aufstieg und Niedergang der Nationen, Tübingen 1985.

[8] The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass. 1965; deutsche Ausgabe: Die Logik des Kollektiven Handelns, Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968.

[9] Siehe dazu vor allem: Some Questions about the Weimar Republic and Possible Parallels to the Developed Democracies Today, in: Individual Liberty and Democratic Decision-Making. The Ethics, Economies, and Politics of Democracy, hrsg. v. Peter *Koslowski,* Tübingen 1987, S. 127 - 141; hier: S. 136.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das deutsche Beispiel kann deshalb zu einem entscheidenden Test für Olsons Theorie werden — auch wenn diese weit über den deutschen Fall hinaus Gültigkeit beansprucht. Olson und die neoinstitutionalistische Schule wollen nicht nur die Stagflation der frühen 1980er Jahre, signifikante Unterschiede in den Wachstumsraten von Land zu Land, ja, die Ursachen wirtschaftlichen Aufstiegs und Niedergangs schlechthin erklären. Es geht ihnen nicht zuletzt auch darum, Keynes' Allgemeine Theorie um die mikroökonomische Dimension wirtschaftlichen Handelns zu ergänzen, um sie wieder funktionsfähig zu machen. Für Olson ist es kein Zufall, daß Keynes seine Theorie im Großbritannien der 20er und 30er Jahre entwickelt hat,[10] in einer Gesellschaft also, deren Bedarf an wirtschaftlichem Strukturwandel und Neuverteilung der Ressourcen im krassen Gegensatz stand zu ihrer Fähigkeit, gewachsene Sonderinteressen diesem Ziel unterzuordnen und eine in langen Jahrzehnten institutioneller Stabilität verkalkte Wirtschaft kurzfristig neuen Lohn- und Preisrelationen anzupassen.[11] „Wäre Großbritannien aus dem Ersten Weltkrieg mit einem ebenso sauberen institutionellen Schnitt hervorgegangen wie Deutschland aus dem Zweiten", so faßt Olson diese Überlegung zusammen, „hätte Keynes sein Buch wahrscheinlich nicht geschrieben".[12] Es ging Keynes in der Tat nicht zuletzt darum, die vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Inflexibilität zur Annäherung an die Vollbeschäftigung notwendige „ziemlich umfassende Sozialisierung der Investition (. . .) ohne einen Bruch in den allgemeinen Überlieferungen der Gesellschaft" einzuführen.[13] Er wollte auf diese Weise die verlorengegangene Flexibilität von Löhnen und Preisen kompensieren ohne „ein System des Staatssozialismus" zu errichten, dem er in der Sache ebenfalls gute Erfolgsaussichten zubilligte — wenn auch zu Lasten von Leistung und Freiheit.[14] Olsons Theorie ist bisher lediglich im Hinblick auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg getestet worden.[15] Diese Fallstudien haben nicht nur Übereinstimmung zwischen Theorie und Wirklichkeit zu Tage gefördert.[16] Es wäre deshalb nicht ohne Reiz, den neoinstitutionalistischen Ansatz auch auf das Deutschland der Zwischenkriegszeit anzuwenden. Mancur Olsons eigener Versuch, seine Theorie mit der historischen Wirklichkeit der Weimarer Republik zu konfrontieren, beschränkte sich nämlich in weiser Bescheidenheit darauf, Fragen zu stellen.[17] Auch dieser Beitrag verfolgt ein eher bescheidenes Ziel. Indem er den Zusammenhang von wirtschaftlichen Wechsellagen und Wirtschaftsordnung

---

10 The General Theory of Employment, Interest, and Money, London 1936.

11 Daß dies „in the long run" auch unter den britischen Verhältnissen durchaus denkbar erschien, war für Keynes bekanntlich keine akzeptable Lösung des Problems.

12 *Olson,* Rise, S. 225.

13 *Keynes,* S. 378.

14 Ebenda, S. 381.

15 Siehe dazu u. a. The Political Economy of Growth, hrsg. v. Dennis C. *Mueller,* New Haven, London 1983.

16 Siehe z. B. *Lehner,* Franz: Pressure Politics and Economic Growth: Olson's Theory and the Swiss Experience, in: ebenda, S. 203 - 216.

17 *Olson,* Questions.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

analysiert, will er — wenn auch implizit — zur Olsonschen These Stellung nehmen.

In diesem Zusammenhang liegt es nahe, auch die wirtschaftliche Trendperiode von 1918 bis 1945 mit ihren wechselhaften Wirtschaftslagen nach ihrer „Epochenbedeutung" zu befragen, d. h. zu prüfen, ob es unter ihrem Einfluß zu entsprechenden Veränderungen in den kollektiven Einstellungen, den sozialen Mentalitäten, den wirtschaftspolitischen Zielen, der Stabilität oder Instabilität von Institutionen, der Funktionsfähigkeit des Interessenausgleichs, aber auch — und ganz besonders — der Rolle des Staates gekommen ist. Hat der epochenspezifische Rhythmus der wirtschaftlichen Entwicklung die herrschende Ordnung des Industriestaates in der Zwischenkriegszeit zerrüttet oder hat der Staat — was dazu nicht im Widerspruch stehen müßte — vor dieser Herausforderung eine auf lange Sicht bedeutsame neue Rolle herausgebildet? Zunächst gilt es, kurz das „Szenario" der Wechsellagen zu entwickeln, deren Auswirkungen auf Staat und Wirtschaftsordnung und deren eigene Abhängigkeit von ordnungspolitischen Wandlungsprozessen untersucht werden sollen. Dabei ist die theoretische Erklärung des in der Zwischenkriegszeit vorherrschenden zyklischen Entwicklungsmusters weniger von Interesse als die Perzeption des konjunkturellen Geschehens durch wirtschaftliche Interessengruppen und politische Akteure. Es folgen dann Überlegungen zur ordnungspolitischen Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland. Die Frage nach einer neuen Rolle des Staates und nach der Entstehung jener Wirtschaftsordnung, die als soziale Marktwirtschaft die deutsche Wirtschaftspolitik der Langen Fünfziger Jahren in Theorie und Praxis am stärksten geprägt hat,[18] steht dabei im Mittelpunkt.

B. Wechsellagen

Die wirtschaftliche Entwicklung der Zwischenkriegszeit entzieht sich in Deutschland nach lange vorherrschender Auffassung dem Interpretationsmuster „klassischer" Wechsellagen. Stärker als die gemeinsamen weltweiten Erfahrungen wirtschaftlicher Krisen werden im deutschen Fall Sonderentwicklungen betont. Weltkrieg, Inflation, Massenarbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Zusammenbruch bilden in dieser Sichtweise eine spezifisch deutsche Mischung, die mit dem traditionellen Instrumentarium der Konjunkturanalyse nicht zu erfassen sei. Wachstumshemmungen als Folge politischer Sonderkonjunkturen haben — nach dieser Interpretation — den Start der Republik überschattet, die Wirtschaftsverfassung von Weimar, die die Ordnung des Wirtschaftslebens nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und mit dem Ziel eines menschenwürdigen Daseins für alle gestalten sollte, von Anfang an diskreditiert und die materielle Verfassung

[18] Siehe dazu *Abelshauser,* Werner: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1966 (Historisches Seminar, 5), Düsseldorf 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der deutschen Demokratie — den Akkord zwischen Arbeiterbewegung und industriellem Bürgertum — schließlich zum Scheitern gebracht. Die Vorstellung einer nach inneren Bewegungsgesetzen zusammenhängenden Trendperiode wirtschaftlicher Wechsellagen — gar unter Einschluß der Jahre nach 1933 — ist dieser Interpretation fremd.

Anders das Konzept der „Langen Wellen", das die Trendperiode von 1914 bis 1932 (Schumpeter) bzw. bis 1945 (Dupriez) als Abschwungphase eines 1897 einsetzenden „neumerkantilistischen Kondratieffs" betrachtet.[19] Die Weltwirtschaftskrise läßt sich dann — scheinbar plausibel — als Zusammenfallen mehrerer Wendepunkte von Zyklen langer und mittlerer Reichweite deuten, auf die die Politik nur noch verstärkend, nicht jedoch verursachend eingewirkt habe. An dieser Stelle kann und muß keine Auseinandersetzung mit den diesen Überlegungen zugrundeliegenden Annahmen geführt werden. Es genügt festzuhalten, daß das Modell „Langer Wellen" für die Zwischenkriegszeit ähnliche Wirkungen auf Einstellungen und Mentalitäten sozialer Gruppen — allen voran die Unternehmer — impliziert, wie sie Hans Rosenberg für die „Große Depression" des späten 19. Jahrhunderts beschrieben hat, deren langfristige ordnungspolitische Konsequenzen also noch verstärkt haben müßte.

Demgegenüber läßt die Interpretation des bizarren Wirtschaftsverlaufs in den Jahren 1918 bis 1939 als einer — freilich verzögerten — Rekonstruktion des langfristigen Wachstumspfades jene differenzierteren, ja sogar in sich widersprüchlichen Auswirkungen erwarten, die sich in der Perzeption des Konjunkturverlaufs durch die Betroffenen widerspiegelt.[20] Nicht die Angst vor säkularer Stagnation, nicht eine durchgehend pessimistische Beurteilung der wirtschaftlichen Gegenwart und Zukunft bestimmen das Bild. Entscheidend für den Rhythmus in Politik und Gesellschaft war vielmehr die dramatische Abfolge von krisenhaften Störungen und Perioden schnellen Wachstums, die mit den Phasen Weltkrieg, Inflationskonjunktur, Stabilisierungskrise, relative Prosperität, Weltwirtschaftskrise und Staatskonjunktur beschrieben werden kann. Bis weit in die Weltwirtschaftskrise hinein herrschte bei aller Kritik an konkreten politischen Wachstumshemmnissen eine optimistische Sicht der Entwicklungsmöglichkeiten vor. Selbst die den „Ernst der Lage" betonende Denkschrift „Aufstieg oder Niedergang", die der Reichsverband der deutschen Industrie (RDI) im Dezember

---

[19] *Schumpeter,* Josef A.: Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process, New York, London 1939 (deutsch: Konjunkturzyklen, 2 Bde., Tübingen 1961); *Dupriez,* Léon-H., Philosophie des Conjonctures Économiques, Louvain, Paris 1959; zur Literatur der „Langen Wellen" siehe: Konjunktur, Krise, Gesellschaft. Wirtschaftliche Wechsellagen und soziale Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, hrsg. v. Dietmar *Petzina* und Ger *van Roon,* Stuttgart 1981.

[20] Siehe dazu: *Abelshauser,* Werner; *Petzina,* Dietmar: Krise und Rekonstruktion. Zur Interpretation der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands im 20. Jahrhundert, in: Historische Konjunkturforschung, hrsg. v. Wilhelm H. *Schröder* und Reinhard *Spree* (Historisch-Sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 11), Stuttgart 1980, S. 75 - 114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1929 veröffentlichte, sah das Problem ausdrücklich nicht im „Mangel an produktiven Kräften", die zum Aufstieg befähigten, sondern machte „in weitem Umfang die verfehlten Maßnahmen der bisherigen Wirtschafts- und Finanzpolitik" für den drohenden Niedergang verantwortlich.[21] Gegen eine depressive Grundstimmung spricht auch der häufige Rückgriff auf die Metapher vom „Wirtschaftswunder", die in der Publizistik immer wieder zur Charakterisierung des überraschend schnellen Wachstums in der Stabilisierungsperiode nach 1924 und schließlich der NS-Konjunktur nach 1933 eingesetzt wurde.

Der Vorzug eines Interpretationsmodells, das die der deutschen Volkswirtschaft immanente, am Wachstumspfad der Vorkriegszeit orientierte, aber durch exogene Faktoren verzögerte Dynamik unterstreicht, liegt auch darin, daß es die gesamte Entwicklung in der Zwischenkriegszeit als eine einheitliche Trendperiode begreift — also auch das „NS-Wirtschaftswunder" in die Erklärung einbezieht. Letzteres ist von einiger Bedeutung, wenn es darum geht, langfristige Wirkungen abzuschätzen, die von den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit auf die Entwicklung der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland ausgingen und individuelle Prägungen zu verstehen, die bei den wirtschaftspolitisch Verantwortlichen und beim Publikum in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgeblieben sind.

C. Perzeptionen

Auf kurze Sicht betrachtet stehen die publizierten Erfahrungen mit den Wechsellagen der Zwischenkriegszeit im Widerspruch zur deutschen Wirklichkeit. Sowohl in der Arbeiterbewegung als auch in großen Teilen der liberalen Publizistik und unter der Mehrheit der deutschsprachigen Nationalökonomen überwog aus der Perspektive der Jahre 1924 bis 1930 das positive Urteil über die Tendenz der Wirtschaftsentwicklung und über die unter der herrschenden Wirtschaftsordnung noch zu erwartenden Entwicklungsmöglichkeiten. Dazu haben gewiß nicht nur die deutschen Verhältnisse Pate gestanden. Der Blick ging vielmehr nach Amerika, wo der Industriekapitalismus „ewiger Prosperität" entgegenzugehen schien. Dies machte es leichter, von deutschen Besonderheiten zu abstrahieren. Werner Sombart schrieb 1928 auf der Züricher Tagung des Vereins für Socialpolitik dem Kapitalismus eine Tendenz zur konjunkturellen Stabilisierung zu. Diese werde bewirkt durch „zunehmende Einsicht in die Zusammenhänge des Marktes", rationelleres Gestalten des Geld- und Kreditwesens und durch „bewußtes Eingreifen der öffentlichen Körper mit Zurückhaltung der Erteilung von Aufträgen in Zeiten der Hochkonjunktur und umgekehrt", also durch antizyklische Ausgabenpolitik des Staates.[22] Sein Korreferent, der Kölner Ordinarius Christian Eckert,

[21] Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie, Bd. 49, Berlin 1929, S. 9.

[22] Die Wandlungen des Kapitalismus, in: Wandlungen des Kapitalismus. Auslandsanleihen. Kredit und Konjunktur, hrsg. v. Franz *Boese* (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 175), München, Leipzig 1929, S. 34 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

war überzeugt, daß der Kapitalismus „noch auf Generationen hinaus große Möglichkeiten auch in Europa finden" werde und eine „Wirtschaftsformung (. . .) die das Profitstreben durch soziale Rücksichtnahme adelt (. . .) bei höchster technischer Leistung eine wahre Blütezeit des Kapitalismus erst entbinden" könne.[23] Josef A. Schumpeter glaubte 1929 (!) feststellen zu können, „daß die Wellenbewegung der Konjunktur immer milder wird und daß das, was man im 19. Jahrhundert einen „Krach" nannte, kaum mehr vorkommt".[24] Er stand mit dieser — am Vorabend der Weltwirtschaftskrise heroisch anmutenden — Beurteilung der säkularen Konjunkturentwicklung keineswegs allein. Sein Münchner Kollege Adolf Weber hielt es ebenfalls für eine wirtschaftshistorisch gesicherte Erkenntnis, „daß wir die scharfen Kurven in der Entwicklung unserer Wirtschaft in ein sanfteres Wellengekräusel verwandelt haben".[25] Die freien Gewerkschaften schlossen noch am 13. März 1930 eine gegen die schon zitierte Denkschrift des RDI gerichtete Stellungnahme mit dem Satz ab: „Die Gewerkschaften haben trotz der gegenwärtigen Schwierigkeiten zu dem weiteren Aufstieg der deutschen Wirtschaft volles Vertrauen"[26] und gestanden 1932 durch ihren Wirtschaftsexperten Fritz Baade ein, „daß in dem Verzicht auf sofortige sozialistische Krisenlösungen, in der Erwartung, daß der alte brave Kapitalismus auch diesmal mit der Krise fertig werden wird, letzten Endes ein großer Vertrauensbeweis für das kapitalistische Wirtschaftssystem liegt".[27]

Paradoxerweise zogen aber alle gleichzeitig daraus den Schluß, daß das Wirtschaftssystem des Kapitalismus gerade an seinem Erfolg zugrunde gehen müsse. Sei es, weil — wie Sombart dunkel prophetisch meinte — „ein voll rationalisierter Geist (. . .) kein kapitalistischer Geist in seinem eminenten Sinne mehr" sei, vielmehr „die Zerstörung unseres natürlichen Daseins" und „die durchgehende Entseelung der Welt" bedeute und die Gegenwart deshalb „das Gepräge einer Übergangszeit" trage.[28] Sei es, daß die Gewerkschaften über den Prozeß des „organisierten Kapitalismus" (Rudolf Hilferding) und durch die Errichtung einer Art „konstitutionellen Kapitalismus" (Otto Suhr) einen Weg sahen, wie „der Kapitalismus, bevor er gebrochen wird, auch gebogen werden kann".[29] Sie woll-

---

23 Ebenda, Einleitung zur Aussprache, S. 60.

24 Der Unternehmer in der Volkswirtschaft von heute, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, hrsg. v. Bernhard *Harms,* Berlin 1929, S. 324.

25 Das Ende des Kapitalismus?, München 1929, S. 27.

26 Gemeinsame Stellungnahme der freigewerkschaftlichen Spitzenverbände zur Entwicklung von Wirtschaftslage, Kapitalbildung und Finanzen 1925 bis 1930 vom 13. 3. 1930, in: Die Gewerkschaften von der Stabilisierung bis zur Weltwirtschaftskrise 1924 - 1930 (Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 3 / II), bearb. v. Horst A. *Kukuck* und Dieter *Schiffmann,* Köln 1986, Dok. 252.

27 „Planwirtschaft und Gegenwartssozialismus", in: Die Arbeit, 9. Jg. (1932), S. 615.

28 Wandlungen, S. 31, 38.

29 Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, hrsg. v. Fritz *Naphtali,* 2. Aufl. Berlin 1928, S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten das Risiko des wirtschaftlichen Zusammenbruchs fast um jeden Preis vermeiden, weil sie dies nach den traumatischen Erfahrungen der Anfangsjahre der Republik auch als ein Lebensrisiko des demokratischen Sozialismus ansahen. Selbst ein so tief von der Lebenskraft des Kapitalismus überzeugter wie der schon zitierte Christian Eckert konnte sich (1928) die Zukunft des Kapitalismus um so heller vorstellen, je mehr er von „wahrem sozialen Geist" durchdrungen sein würde, für dessen Entfaltung er in der „Carta di (sic!) Lavoro des Faschismus" einen „lehrreichen Versuch" sah.[30]

Allen diesen Vorstellungen gemeinsam war das Denken in Ordnungskategorien, deren wichtigste der von Werner Sombart seit dem Beginn des Jahrhunderts entwickelte und 1925 verfeinerte Begriff des „Wirtschaftssystems" war.[31] Sombart verstand darunter eine „als sinnvolle Einheit erscheinende Wirtschaftsweise, die (1.) von einer bestimmten Wirtschaftsgesinnung beherrscht; (2.) eine bestimmte Ordnung und Organisation hat und (3.) eine bestimmte Technik anwendet".[32] Nicht zuletzt dieses aus der Tradition der historischen Schule hervorgegangene und gegen die nationalökonomische Orthodoxie des 19. Jahrhunderts gerichtete Ordnungsdenken hat dazu beigetragen, daß sich Deutschland — wie Keynes im Vorwort zur deutschen Ausgabe seiner „Allgemeinen Theorie" feststellte — „im Gegensatz zu seiner Gewohnheit in den meisten Wissenschaften während eines ganzen Jahrhunderts damit begnügt (hat), ohne eine vorherrschende und allgemein anerkannte formelle Theorie der Wirtschaftslehre auszukommen".[33] Wie Sombart versuchten die meisten deutschen Nationalökonomen vielmehr, die grundsätzliche Eigenart des Wirtschaftslebens in einer bestimmten Zeit zu erfassen und im analytischen Rahmen des „Wirtschaftssystems" die Grundbestandteile der Wirtschaft in ihrer jeweiligen historischen Konkretisierung herauszuarbeiten. Entgegen der Keynesschen Vermutung, daß es schließlich im deutschen Wesen läge, „an einer Theorie Gefallen zu finden" und deutsche Ökonomen deshalb nach (seiner) Theorie hungrig und durstig sein müßten,[34] hatte sich daran auch vor dem Hintergrund der wechselnden wirtschaftlichen Herausforderungen der Zwischenkriegszeit nichts Wesentliches geändert.

Die Antwort auf die Herausforderung der Weltwirtschaftskrise wurde daher in Deutschland nicht auf dem Gebiet der Wirtschafts*theorie* gesucht, sondern in der Neugestaltung des Wirtschafts*systems* und seiner *Ordnung*. Ihren Ausgangspunkt lieferte das Wesen der Krise, die es zu überwinden galt. War die Große Depression noch eine Krise des Kapitals gewesen, und mit einer Neuordnung des kapitalistischen Sektors zu kurieren, so führte die Weltwirtschaftskrise, weit

30 Wandlungen, Einleitung zur Aussprache, S. 54.

31 Siehe dazu: Die Ordnung des Wirtschaftslebens, Berlin 1925.

32 Ordnung, S. 14.

33 Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes, Leipzig 1936, Vorwort.

34 Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über das Wirtschaftliche hinaus, den Staat in die Krise. Die Antwort auf die Staatskrise mußte daher konsequenterweise in einer neuen Definition der Rolle des Staates innerhalb des Wirtschaftssystems liegen.

D. Der Primat des Staates

Der Primat des Staates — dies war der gemeinsame Nenner, auf den die Katastrophen-Erfahrung der Weltwirtschaftskrise alle ordnungspolitischen Konzeptionen in Deutschland verengt hatte. Für die etatistische Hauptströmung der deutschen Wirtschaftspolitik, deren Ordnungsdenken an der staatswissenschaftlichen Tradition der historischen Schule der Nationalökonomie eines Adolph Wagner oder Gustav Schmoller orientiert war, ist dies nicht weiter verwunderlich. Aber auch die Arbeiterbewegung sah im Staat die „einzige bewußte und mit Zwangsgewalt ausgestattete Organisation der Gesellschaft", die den „prinzipiellen Ersatz des kapitalistischen Prinzips der freien Konkurrenz durch das sozialistische Prinzip planmäßiger Produktion" realisieren konnte.[35] Sie sah es daher als ihre Hauptaufgabe an, „mit Hilfe des Staates, mit Hilfe der bewußten gesellschaftlichen Regelung diese von den Kapitalisten organisierte und geleitete Wirtschaft in eine durch den demokratischen Staat geleitete Wirtschaft umzuwandeln".[36] Beiden Strömungen deutscher Ordnungspolitik, der konservativ-etatistischen wie der sozialistischen fiel es deshalb relativ leicht, sich die Ergebnisse der keynesianischen Revolution selbst zu eigen zu machen, die dem Staat die Globalsteuerung des Wirtschaftskreislaufs zur Aufgabe machte.

Am tiefsten schnitt die Zäsur der Weltwirtschaftskrise aber in die herrschende Doktrin des Liberalismus. Sie nahm Abschied von der Vorstellung des liberalen Staates und orientierte sich kritisch an der Realität des „interventionistischen Wirtschaftsstaates", der nach dem Urteil Walter Euckens nur noch „selten imstande" war, „das reine Staatsinteresse zur Geltung zu bringen".[37] Nicht die Ablehnung des Interventionismus an sich, sondern die Abwicklung eines „liberalen Interventionismus" sollte den Ausweg aus der von Eucken beklagten „Versumpfung des Kapitalismus"[38] weisen. Darunter verstanden er und andere Reformer, wie Alexander Rüstow, „ein Eingreifen in genau der entgegengesetzten Richtung, als in der bisher eingegegriffen worden ist, nämlich nicht entgegen den Marktgesetzen, sondern in Richtung der Marktgesetze, nicht zur Aufrechterhaltung des alten, sondern zur Herbeiführung des neuen Zustandes, nicht zur Verzögerung, sondern zur Beschleunigung des natürlichen Ablaufs. Also sozusagen ein liberaler

---

35 So definierte Rudolf *Hilferding* (Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik, Protokoll der Verhandlungen des sozialdemokratischen Parteitages 1927 in Kiel, Berlin 1927, S. 168) seinen Begriff des „organisierten Kapitalismus".

36 Ebenda, S. 169.

37 Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36 (1932), S. 307.

38 Ebenda, S. 315.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interventionismus nach dem Motto: fata volentem ducunt, nolentem trahunt."[39] Rüstows Plädoyer vor der Dresdener Versammlung des Vereins für Socialpolitik gipfelte 1932 schließlich in der Aussage: „Der neue Liberalismus jedenfalls, der heute vertretbar ist, fordert einen starken Staat, einen Staat oberhalb der Wirtschaft, oberhalb der Interessenten, da, wo er hingehört."[40] Die ordnungspolitische Alternative in Deutschland stellte sich damit schon am Ende der Weltwirtschaftskrise — und nicht erst nach 1945 — zwischen „gelenkter Marktwirtschaft" neoliberalen Zuschnitts und „marktwirtschaftlicher Lenkungswirtschaft" keynesianischen oder etatistischen Typs. Alfred Müller-Armack, der spätere enge Weggefährte Ludwig Erhards und Schöpfer des Begriffs der „Sozialen Marktwirtschaft", der diese Alternative 1947 formulierte, konnte dabei stillschweigend auf seine eigenen, in der Umbruchphase der Jahre 1932/33 formulierten Erkenntnisse zurückgreifen.[41]

Die Nationalsozialisten entschieden sich während der Krise — vergleichsweise früh — für „marktwirtschaftliche Lenkungswirtschaft". Das Versagen der Weimarer Republik darf nicht vergessen lassen, daß Deutschland im internationalen Vergleich zu denjenigen Ländern zählt, die sich als erste wieder aus der großen Krise erhoben. Es ist im Gegenteil von nicht geringer Bedeutung für die weitere Entwicklung der deutschen und internationalen Politik, daß nicht die Demokratien des Westens, sondern die deutsche Diktatur auf der Suche nach einem Weg aus der Katastrophe zuerst eine praktikable Lösung fand. Nicht ohne Bitterkeit stellte Joan Robinson fest: „Hitler hatte bereits herausgefunden, wie man Arbeitslosigkeit kurierte, bevor Keynes mit der Erklärung fertig war, warum sie eintrat".[42] Es wäre gewiß weit übertrieben, der NSDAP eine originäre Rolle bei der Entwicklung der neuen deutschen Krisenpolitik zuzuschreiben. Andererseits kann nicht übersehen werden, daß die Parteiführung von Anfang an engen Kontakt zum Kreis der Reformer hatte. Sie stellte ihnen parteiamtliche Publikationsmittel zur Verfügung und übernahm ihre Forderungen frühzeitig ins eigene Wirtschaftsprogramm.[43] Programmpunkte, die noch in den 20er Jahren das wirtschaftspolitische Profil der Partei bestimmt hatten, wie Gottfried Feders Forderung nach „Brechung der Zinsknechtschaft" und andere an Silvio Gesells Lehre von Freiland und

---

39 Aussprache, in: Deutschland und die Weltkrise. Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik in Dresden 1932 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, 187), hrsg. v. Franz *Boese,* München, Leipzig 1932, S. 64 f.

40 Ebenda, S. 69.

41 Vergl. dazu „Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung, Berlin 1932" und „Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich, Berlin 1933" mit „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947".

42 The Second Crisis of Economic Theory, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 62 (Mai 1972), s. 8.

43 Siehe dazu u. a.: *Garvy,* George: Keynesianer vor Keynes, in: Der Keynesianismus, Bd. 2, hrsg. v. G. *Bombach,* H.-J . *Ramser,* M. *Timmermann,* W. *Wittmann,* Berlin 1976, S. 21 - 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freigeld[44] orientierte Vorschläge zur Umwälzung der bestehenden Wirtschaftsordnung rückten, je länger die Krise anhielt, um so weiter an den närrischen Rand der Politik. Die NSDAP besetzte dagegen mit vergleichsweise modernen Ideen immer mehr die Mitte des inzwischen deutlich nach rechts verschobenen ordnungspolitischen Koordinatensystems. Auf dem Gebiet der Krisenpolitik war das Regime daher nach der „Machtergreifung" weder auf Improvisation noch — wie auf so vielen anderen Feldern der Innenpolitik — auf politisches Plagiat oder blanken Terror angewiesen.

Die nationalsozialistische Krisenbekämpfung und damit eng verknüpft die Wirtschaftsordnungspolitik wirkte dabei in mehrfacher Hinsicht revolutionär. Sie nahm zum einen die „Keynesianische Revolution" im kapitalistischen Wirtschaftssystem experimentell vorweg. Keynes ist in dem schon zitierten Vorwort zu seiner Allgemeinen Theorie sogar der Meinung, daß seine Vorschläge „viel leichter den Verhältnissen eines totalen Staates angepaßt werden" können als die Theorie des freien Wettbewerbs. Zum zweiten festigte der Erfolg dieser Maßnahmen das materielle und ideologische Fundament der deutschen Diktatur und damit auch ihren sozialrevolutionären Anspruch.[45] Schließlich — und dies ist für die langfristigen ordnungspolitischen Konsequenzen der Weltwirtschaftskrise von größter Bedeutung — sind es die Jahre der Krise und des „NS-Wirtschafts- und Rüstungswunders", die jenen Typus von Ordnungspolitik entstehen ließen, der Theorie und Praxis der bundesrepublikanischen Wirtschaftsordnung — wenn auch mit erheblichen Modifikationen — bis auf den heutigen Tag, zunächst aber über die Langen Fünfziger Jahre hinweg, geprägt hat. Vor allem die letztere Behauptung bedarf der besonderen Begründung. Schließlich gehört es zu den Spezifika der deutschen Nachkriegsentwicklung, daß der Siegeslauf des Keynesianismus vor den Grenzen Westdeutschlands zum Stehen kam und erst 20 Jahre nach Kriegsende Eingang in die Bonner Wirtschaftspolitik fand. Und nicht zuletzt Protagonisten der Sozialen Marktwirtschaft selbst, wie Alfred Müller-Armack, haben nach 1945 den Eindruck entstehen lassen, das Konzept sei „nach langen Jahren religions- und kultursoziologischer Forschung" entstanden, „als es am Ende des Krieges galt, sich nach neuen Grundlagen für den Wiederaufbau umzusehen".[46]

---

44 Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld, 5. Aufl., Rehbrücke bei Berlin 1922.

45 *Abelshauser*, Werner; *Faust*, Anselm: Wirtschafts- und Sozialpolitik: Eine nationalsozialistische Sozialrevolution? (DIFF, Nationalsozialismus im Unterricht, 4), Tübingen 1983.

46 Vorwort zu: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg i. Br. 1966, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Marktwirtschaft im Dritten Reich

Tatsächlich hat vor allem Ludolf Herbst nachgewiesen, daß marktwirtschaftliche Prinzipien in den Planungen für die Nachkriegsordnung, wie sie Wirtschaftsverbände und NS-Behörden in der Schlußphase des Totalen Krieges anstellten, stärker in den Vordergrund rückten und überzeugten Anhängern der Marktwirtschaft wie Ludwig Erhard ein überraschend großes Betätigungsfeld boten.[47] Weniger bekannt jedoch ist, daß das Modell sozial gebundener Marktwirtschaft von Anfang zum festen Bestandteil ordnungspolitischer Theorie und Praxis im Dritten Reich wurde, nachdem es in der Konfrontation liberaler Ideen mit der Weltwirtschaftskrise entstanden war.[48] Alexander Rüstows auf der Dresdener Tagung des Vereins für Socialpolitik 1932 vorgetragenes Plädoyer für marktkonformen Interventionismus, für einen starken Staat „oberhalb der Wirtschaft"[49], ließ sich ebenso gut mit dem Kernstück nationalsozialistischer Wirtschaftsordnungsvorstellungen vereinbaren wie Müller-Armacks im gleichen Jahr veröffentlichte Gedanken über „eine mögliche zukünftige Form des Wirtschaftsstaates", der wie im faschistischen Italien „seine Hegemonie gegenüber der Wirtschaft so gefestigt weiß, daß er sich auf eine spezifisch staatliche Beeinflussung der Wirtschaft beschränken kann".[50] Daß er seine Vorstellung von dem neuen Prinzip der „staatlichen Formung der wirtschaftlichen Entwicklung" auch im Dritten Reich verwirklicht sah, gab Müller-Armack ein Jahr später in seiner Schrift „Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich" zu Protokoll: „Nachdem die liberale Entwicklungsideologie ihren Untergang gefunden hat, wird der Weg frei für eine grundsätzlich neue Form aktiver Wirtschaftspolitik, die dem Fortschritt nicht reaktionär, sondern positiv und kritisch zugleich gegenübersteht und ihren letzten Maßstab in der Sicherung einer gesunden Volksentwicklung sieht."[51] Gewiß verstand Müller-Armack unter dieser aktiven Wirtschaftspolitik nicht den NS-Rüstungs-Keynesianismus, sondern die später so von ihm genannte soziale Marktwirtschaft, doch gelang es ihm mühelos, seine marktwirtschaftliche Grund-

---

[47] Der Totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939 - 1945, Stuttgart 1982.

[48] Selbst in neuesten dogmengeschichtlichen Arbeiten fehlt dieser Aspekt; vgl. dazu *Kruse,* Christina: Die Volkswirtschaftslehre im Nationalsozialismus (Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, 30), Freiburg i. Br. 1988.

[49] Aussprache, S. 67.

[50] Entwicklungsgesetze, S. 127.

[51] Staatsidee, S. 66, 58; *Müller-Armack* verweist in diesem Zusammenhang auch auf sein früheres Buch (Entwicklungsgesetze, wie Anm. 41): „In meinem Buche ... habe ich den Versuch unternommen, die marxistische wie die liberale Staats- und Wirtschaftstheorie von ihren Grundanschauungen aus zu überwinden und durch eine neue positive Form der Staats- und Geschichtstheorie zu ersetzen. Diese ergab sich aus einer Weiterführung der deutschen geistesgeschichtlichen Besinnung über das Wesen der Geschichte bis zur Herausbildung eines neuen Geschichtsaktivismus. Daß dieser berufen sein dürfte, dem neuen staatlichen Wollen als geistiger Rückhalt zu dienen, wurde mir bei der ersten Begegnung mit dem Faschismus 1924 in Rom klar." S. 11 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haltung ordnungspolitisch mit den nationalsozialistischen Prinzipien der Autarkie und der ständischen Ordnung zu versöhnen. In letzterer sah er weder ein Befehlsorgan des Staates noch eine Art Selbstverwaltung der Wirtschaft, sondern einen Weg, „die Wirtschaft in die Richtung des Staatswillens zu bringen, und gleichzeitig breiteste Schichten aller Arbeitsstände in den Staat einzugliedern".[52] Im ersteren, der Autarkiepolitik, glaubte er ein Mittel gefunden zu haben, die nationalpolitische Beeinflussung des Außenhandels „seiner unsystematischen Form zu entkleiden und bewußt für das Ziel einer Minderung der Konjunkturempfindlichkeit des volkswirtschaftlichen Gesamtkörpers einzusetzen".[53]

Er betonte auch, daß es zu den Erfahrungen der Wirtschaftskrise gehöre, daß Konjunkturpolitik ohne Ordnungspolitik nicht erfolgreich sein könne, weil „die Stoßfestigkeit eines sozialen Körpers (. . .) nicht erst in der Krise durch noch so viel Konjunkturpolitik gesichert werden" könne.[54] Über die augenblickliche Notlage hinaus müsse die Existenz „einer Staatsführung, die zur Lenkung der Konjunktur nicht nur den Willen, sondern auch die staatliche Kraft besitzt, als ein Faktor angesehen werden, der für den Gang der Konjunktur von tiefster Bedeutung" sei.[55] In einem Punkt entsprach Müller-Armacks Auffassung der neuen Wirtschaftsordnung sogar stärker den Bedürfnissen der Praxis der 30er Jahre als die seiner konservativen, anti-liberalen Volksgenossen. Er und seine marktwirtschaftlich orientierten Freunde stimmten nicht in den Ruf nach einer stationären Wirtschaft ein, den Werner Sombart in seinem Spätwerk „Deutscher Sozialismus" wohl am dramatischsten artikuliert hat: „Wenn man also als den Hauptnachteil einer Beseitigung des Kapitalismus Verlangsamung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts bezeichnet, so antworten wir, daß wir gerade darin einen Segen erblicken würden. (. . .) Alles in allem: Wir sind nun auch reif für eine stationäre Wirtschaft und schicken die „dynamische" Wirtschaft des Kapitalismus dahin, woher sie gekommen ist: zum Teufel".[56]

Die reformliberale Schule sah den Sinn der neuen Wirtschaftsordnung dagegen „durchaus im Dynamischen" (Müller-Armack) und entsprach damit weitaus besser den Erfordernissen des deutschen Wirtschaftswunders der 30er Jahre als der aus dem Glauben an die Götterdämmerung des Kapitalismus entstandene Pessimismus eines Sombart und seiner mediokren Epigonen. Diese Orientierung an der wirtschaftlichen Realität trug gewiß dazu bei, der neuen, dem Primat des Staates verpflichteten marktwirtschaftlichen Schule in der Praxis des Dritten Reiches eine beachtliche Aufmerksamkeit zu sichern. Auch wenn sich nach anfänglicher Euphorie kritische Töne über die wirtschaftspolitische Praxis des Regimes zwischen die Zeilen der marktwirtschaftlichen Publizistik mischten, die

---

52 Ebenda, S. 56.
53 Ebenda, S. 59.
54 Ebenda, S. 57.
55 Ebenda, S. 62.
56 Berlin 1934, S. 318 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelegentlich an die Grenzen verbaler Insubordination stießen, so nahm die Soziale Marktwirtschaft doch über die Anfangszeit hinaus sogar mit wachsender Tendenz einen bedeutenden Platz in Forschung, Publizistik, Lehre und praktischer Wirtschaftsberatung des Dritten Reiches ein.

So beherrschte die marktwirtschaftliche Schule weitgehend die Zusammensetzung der Klasse IV „Erforschung der völkischen Wirtschaft", der im Juni 1933 „zur Erschaffung eines arteigenen deutschen Rechts" gegründeten Akademie für deutsches Recht. Auch wenn ihr seit 1934 durch Reichsgesetz die Aufgabe gestellt war, „das nationalsozialistische Programm auf dem gesamten Gebiet des Rechts zu verwirklichen"[57], trat diese staatswissenschaftliche Standesorganisation dennoch in vielerlei Hinsicht die Nachfolge des von den Nationalsozialisten gesprengten Vereins für Socialpolitik an und verfügte über hervorragende Publikationsmöglichkeiten. In ihrem Hauptausschuß, der „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath", versammelten sich nach 1940 manche Regime-Gegner, doch tat das ihrer öffentlichen Wirkungsmöglichkeit keinen Abbruch. So gleicht z. B. die Liste der Autoren zum 6. Heft der Schriften der Akademie für Deutsches Recht (Gruppe Wirtschaftswissenschaft) des von Günter Schmölders herausgegebenen Sammelbands „Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese" mit nur wenigen Ausnahmen dem Autorenkreis der sozialen Marktwirtschaft in den Langen Fünfziger Jahren.[58] Der zum engeren Freiburger Kreis zählende Adolf Lampe veröffentlichte am Vorabend des Zweiten Weltkrieges sogar eine „Allgemeine Wehrwirtschaftslehre", in der er Wehrwirtschaft als Aufgabe der Marktwirtschaft verstand und die Überlegenheit „marktlicher Wehrwirtschaftspolitik" nachzuweisen versuchte.[59]

Zu erinnern ist auch an die 1937 neu gestartete Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft", die von Franz Böhm, Walter Eucken und Hans Großmann-Doerth, also von führenden Repräsentanten des Ordo- und Reformliberalismus herausgegeben wurde und wesentlichen Einfluß auf die staatswirtschaftliche Ausbildung an den Universitäten nehmen konnte. Dort wurden die Reform-Liberalen grundsätzlich und entwarfen schon im ersten Heft der Reihe, in dem Franz Böhm „die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung" abhandelte, ihr Programm, das die ordoliberale Schule begründete.[60] Ohne

---

[57] RGBl I, S. 605 ff.

[58] Mit Beiträgen von Theodor *Beste*, Franz *Böhm*, Walter *Eucken*, Jens *Jessen*, Leonhard *Miksch*, Max *Muß*, Hans *Peter*, Erich *Preiser*, Theodor *Wessels*, P. Graf *von Wartenburg* (Berlin 1942).

[59] Jena 1938; vgl. dagegen die Darstellung bei *Blumenberg-Lampe*, Christine: Das wirtschaftspolitische Programm der „Freiburger Kreise". Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft. Nationalökonomen gegen den Nationalsozialismus (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 208), Berlin 1973.

[60] Stuttgart und Berlin 1937; das Heft enthält auch ein Geleitwort der Herausgeber („Unsere Aufgabe"). Weitere Bände in dieser Reihe waren: *Gestrich*, H.: Neue Kreditpolitik (1936), *Lutz*, F. A.: Das Grundproblem der Geldverfassung (1936), *Miksch*, L.: Der Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung (1937); siehe dazu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als ultima ratio den entschlossenen und radikalen Übergang zu einer grundsätzlich anders gestalteten Wirtschaftsverfassung auszuschließen, wollten sie ihre „ganze Aufmerksamkeit auf diejenigen Ordnungsgrundsätze (. . .) richten, die auch verhältnismäßig selbständigen und freien Mitwirkenden gegenüber Erfolg versprechen, also insbesondere auf den Grundsatz der *mittelbaren Lenkung*.[61] Voraussetzung dafür erschien Böhm, *„daß die politische Führung Herr der Gesamtwirtschaft im ganzen wie in ihren Teilen sein muß"* und hielt es für *„notwendig, daß die staatliche Wirtschaftspolitik das wirtschaftliche Geschehen geistig und machtmäßig in den Griff bekommt"*.[62] Dementsprechend verstand er die Wirtschaftsverfassung seiner Zeit als *„Verfassung auf Probe"*, in dem Sinne wie es der Reichskommissar für die Preisbildung, Gauleiter Josef Wagner — von Böhm zustimmend zitiert — Ende 1936 formulierte:[63] „Das Maß des Eingreifens kann entscheidend bestimmt werden durch die Kreise der Wirtschaft selbst. Je disziplinierter sie in ihrer Gesamtheit ist und den Forderungen der Staatsführung Rechnung trägt, um so mehr kann sie auf sich selbst gestellt den Verlauf des wirtschaftlichen Geschehens bestimmen." Dabei sollte aus reform-liberaler Sicht das „Mittel der lebendigen und vertrauensvollen Fühlungnahme" im Vordergrund aller „Überwachungsbestrebungen" stehen, die für eine „sinngemäße und disziplinierte Durchführung der erteilten Marktbefehle" sorgen sollten[64] — ein Mittel, das auch in den Langen Fünfziger Jahren zum Stil westdeutscher Wirtschaftspolitik gehörte. Grundsätzlich sollte aber gelten: *„Nur soweit der Wettbewerb zur Ordnung führt, kann private wirtschaftliche Freiheit gewährt werden; soweit dies nicht der Fall ist, darf die Wirtschaft nicht frei sein."*[65] In diesem Punkt entsprach die ordoliberale Maxime — bei aller sonstigen Differenz — durchaus den Prinzipien der Wirtschaft im „Deutschen Sozialismus", wie sie die sich auf Bismarck berufene etatistische Tradition der deutschen Staatswissenschaft im Dritten Reich gut aufgehoben glaubte. Ernst Rudolf Hubers Definition der Gemeinwirtschaft im Dritten Reich ist dafür ein gutes Beispiel: „Sie ist eine gebundene Wirtschaft, da sie das staatliche Lebensgesetz als verpflichtende Norm ihres eigenen Seins anerkennt. Aber sie besitzt Freiheit in einem höheren Sinne, denn nicht durch Fessel und Zwang, sondern durch freiwilligen Gehorsam ist sie dem Staat, dem sie eingeordnet ist, verbunden."[66]

---

auch *Möller*, H.: Ordnung der Wirtschaft. Bemerkungen zu der Schriftenreihe „Ordnung und Wirtschaft", in: Archiv für mathematische Wirtschafts- und Sozialforschung, Bd. 5 (1939), S. 130 - 142 und *Grossekettler*, H.: Der Beitrag der Freiburger Schule zur Theorie der Gestaltung von Wirtschaftssystemen (Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge (Universität Münster), 90), Vortrag auf der HES-Tagung in der Harvard Business School am 20. 6. 1987.

61 Ebenda, S. 8 f.; Hervorhebung im Original.

62 Ebenda, S. 10; Hervorhebung im Original.

63 Ebenda, S. 87; Hervorhebung im Original.

64 Ebenda, S. 174, 176.

65 Ebenda, S. 108; Hervorhebung im Original.

66 *Huber*, Ernst R.: Die Gestalt des deutschen Sozialismus (Der deutsche Staat der Gegenwart, hrsg. v. Carl *Schmitt*, (Heft 2), Hamburg 1934, S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Nürnberg-Erlanger Marktforschungsschule, aus der Ludwig Erhard hervorgegangen ist, verdient ebenfalls, aus dem breiten Strom marktwirtschaftlicher Öffentlichkeitswirkung herausgehoben zu werden. Als Redakteur der Institutszeitschrift „Die deutsche Fertigware", die aus dem Verbands-Organ der deutschen Porzellanindustrie hervorgegangen war, stand Erhard mit beiden Beinen im Lager der Konsumgüterindustrie und schon deshalb in kritischer Distanz zu den rüstungsindustriellen und kartellwirtschaftlichen Hauptströmungen seiner Zeit. Vor 1933 ein Gegner des aufkommenden Nationalsozialismus, vertrat Erhard in seinen zahlreichen wissenschaftlichen Aufsätzen indessen zumindest drei Positionen, die mit der herrschenden Ideologie übereinstimmten:

— Er lehnte die Idee des Klassenkampfes scharf ab;

— bejahte — wenn auch in engen Grenzen — die Notwendigkeit staatlicher Intervention in die Wirtschaft

— und verteidigte nachhaltig den Primat des Staates gegenüber der Wirtschaft.

Das „freie Spiel der Kräfte" war in seinen Augen schon dadurch historisch diskreditiert, daß es „nicht einmal hinreichte, um die Wirtschaft vor dem Verfall zu retten". Noch viel weniger hielt er es für geeignet, „sie zu jener Anstrengung emporzureißen, die vonnöten ist, um das politische Ziel (den Fortbestand der Nation mittels des Vierjahresplans zu sichern — W. A.) nicht an wirtschaftlichem Unvermögen scheitern zu lassen". Bemüht, „das Geschehen unserer Zeit in einem größeren Zusammenhang und in seiner Dynamik zu begreifen", sah er es deshalb als „eigentliche Aufgabe" der Wirtschaft an, „einer Nation, d. h. dem Volke, die materielle Basis zur Erreichung und Erfüllung ihrer höheren Ziele und Aufgaben sicherzustellen".[67] Gegenüber einem „Standpunkt einer staatlich gelenkten und nationalpolitischen Zielen untergeordneten Wirtschaft", läßt Erhard gleichwohl Distanz erkennen, indem er zwischen den Zeilen deutlich macht, daß dieser nur durch die besondere Situation des Jahres 1939 zu rechtfertigen sei.[68]

Aber auch nach 1939 war es für informierte Beobachter der deutschen Kriegswirtschaft möglich, den „Standpunkt der Reichsregierung zu der Frage des Wettbewerbs als durchaus positiv zu bezeichnen".[69] Für die Zeit nach dem Kriege galt die Wiederherstellung des freien Wettbewerbs „in weitestem Umfang" — allerdings in Form „einer vom Staat geordneten und beaufsichtigten gebundenen Konkurrenz" — als die „einzige Methode, die bei geringstem Verwaltungsauf-

---

[67] Einfluß der Preisbildung und Preisbindung auf die Qualität und die Quantität des Angebots und der Nachfrage, in: Marktwirtschaft und Wirtschaftswissenschaft (Festschrift für Wilhelm Vershofen), hrsg. von Georg *Bergler* und Ludwig *Erhard,* Berlin 1939, S. 53, 76.

[68] Ebenda, S. 82.

[69] Yorck *von Wartenburg,* P. *Graf:* Ansätze zum Leistungswettbewerb in der Kriegswirtschaft, in: Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, hrsg. v. G. *Schmölders,* Berlin 1942, S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wand einen größtmöglichen Effekt garantiert".[70] Da „eine „automatische" Rükkentwicklung zu einer dem vollständigen Wettbewerb entsprechenden Marktordnung" nicht ohne weiteres angenommen werden konnte, lag aus dieser Sicht erneut „die entscheidende Verantwortung beim Staat, der die Anbieter zu einem (. . .) entsprechenden Verhalten zwingen muß".[71]

F. Ergebnis

Es dürfte aus diesen Hinweisen, die sich noch lange fortsetzen ließen, klar geworden sein, daß Soziale Marktwirtschaft nach 1945 nicht wie Manna vom Himmel gefallen war, sondern seit den frühen 30er Jahren zu einer der festen Alternativen deutscher Ordnungspolitik zählte. Unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise hatte sich das Spektrum wirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen am Ende stark verengt, ohne daß es größerer Gleichschaltungsanstrengungen der Nationalsozialisten bedurft hätte. Als gemeinsamer Nenner diente der Primat staatlicher Politik. Andere Facetten nationalsozialistischer Ordnungspolitik, wie Autarkie, ständische Ordnung, Recht auf Arbeit oder Deutscher Sozialismus traten demgegenüber bald zurück, auch wenn ihnen weiter verbal die Referenz erwiesen wurde. Es liegt nahe, darin eine Folge der 1933 einsetzenden wirtschaftlichen Dynamik zu sehen, die Industriepessimismus und Stagnationsangst entbehrlich zu machen schienen.

Das Konzept der sozialen, d. h staatlich gebundenen Marktwirtschaft erfuhr dagegen seine praktische Bestätigung in der Expansionsphase des Dritten Reiches, bevor es von rüstungslenkenden und kriegswirtschaftlichen Ordnungsprinzipien vorübergehend in den Hintergrund der praktischen Politik gedrängt wurde. Es blieb aber, wie nicht nur die Nachkriegsplanungen von Staat und Wirtschaft in der Schlußhase des Krieges zeigen, die für Friedenszeiten bei weitem bevorzugte ordnungspolitische Konzeption.

Die Vorstellung, Soziale Marktwirtschaft sei nach 1945 als Reaktion auf staatliche Kontrolle und Lenkungswirtschaft entstanden, ist deshalb korrekturbedürftig. Ihre Kontinuität seit der Weltwirtschaftskrise — über das NS-Wirtschaftswunder hinweg — läßt sich nicht übersehen. Diese Vorgeschichte, die daraus resultierende Vertrautheit der Wirtschafts- und Verwaltungseliten mit dem Denkmodell haben die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in den Jahren nach 1947 wesentlich erleichtert. Für die Besatzungsmächte, die die Wirtschaftsreform Ludwig Erhards nur mit inneren Vorbehalten genehmigten, war dies allerdings nicht das entscheidende Argument. Sie sahen in ihr vor allem einen unkomplizierten

---

[70] *Miksch,* L.: Möglichkeiten und Grenzen der gebundenen Konkurrenz, in: ebenda, S. 104; der spätere Vorkämpfer für soziale Marktwirtschaft in der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft hatte sich schon 1937 für den Reform-Liberalismus exponiert (Wettbewerb als Aufgabe, Stuttgart 1937).

[71] *Wessels,* Th.: Wettbewerb und Nachkriegswirtschaft, in: ebenda, S. 214.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weg, um zeitraubende Experimente und politische Risiken zu vermeiden, die in ihren Augen mit dem alternativen Modell einer im keynesianischen Sinne global gesteuerten Gemeinwirtschaft verbunden waren.

Nicht Diktatur, Krieg und Besatzung haben die neue Ordnung der Wirtschaft herbeigeführt und die neue institutionelle Flexibilität erzwungen, wie dies Mancur Olson postuliert. Sie entstand vielmehr als Resultat eines gesellschaftlichen Lernprozesses im Prinzip schon am Ende der großen Krise der frühen Dreißiger Jahre und hat in der Zeit des Dritten Reiches ihre ersten Schritte hinter sich gebracht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatsausgaben und Staatsquoten der Bundesrepublik in den 50er Jahren — ihre Einflußfaktoren im internationalen Vergleich

Von *Gerold Ambrosius,* Bremen

A. Vorbemerkung

Die wirtschaftsordnungspolitische Entscheidung, die 1948/49 mit der Währungsreform und der Bundestagswahl getroffen wurde, war — wie man heute sagen würde — eine Entscheidung für „weniger Staat und mehr Markt". Es war eine Entscheidung speziell gegen das nationalsozialistische und kriegswirtschaftliche System, aber auch gegen einige Elemente der Weimarer Wirtschaftsordnung, gegen die zentralverwaltungswirtschaftlichen Anfänge in Osteuropa, aber auch gegen die interventionistischen Ansätze in Westeuropa. Der Staat sollte sich so weit wie möglich aus der Wirtschaft heraushalten, der öffentliche Sektor möglichst klein gehalten werden.

Der staatliche Interventionismus oder die Staatstätigkeit drückt sich in sehr unterschiedlichen Formen aus: in den öffentlichen Haushalten, staatlichen Unternehmen, staatlichen Krediten und Kreditbürgschaften, regulativen Staatseingriffen über Vorschriften, Auflagen oder Verbote, in den sogenannten Steuerausgaben, d. h. den „nicht erhobenen Steuern" wie Steuerbefreiungen, Steuerschlupflöchern etc. Angesichts dieser unterschiedlichen Interventionsarten wird deutlich, daß die öffentlichen Haushalte nur einen Teil der gesamten Staatsaktivitäten widerspiegeln. Selbst eine Reihe von fiskalischen Maßnahmen, die nach dem Bruttoprinzip und dem Prinzip der Vollständigkeit in den öffentlichen Budgets ausgewiesen sein sollten, erscheinen nicht. Außerdem werden manche Interventionen des Staates in Substitution zu budgetären Aktivitäten ergriffen.[1] Dennoch standen schon in den Anfangsjahren der Bundesrepublik die Staatsausgaben im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen. Heute ist das Verhältnis der Staatsausgaben zum Sozialprodukt — die sogenannte Staatsquote — geradezu zum Synonym für staatlichen Interventionismus geworden.

Es war das Ziel der Neoliberalen nach dem zweiten Weltkrieg, den Anstieg der Staatsausgaben möglichst zu begrenzen. Inwieweit es ihnen gelungen ist, soll im folgenden untersucht werden. Die zentrale Frage lautet: Wie entwickelten

---

[1] *Posner,* R. A., Taxation by Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 2, 1971, S. 22 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich Staatsausgaben und Staatsquoten in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westlichen Ländern, und warum entwickelten sie sich so? Der Untersuchungszeitraum wird auf die Kernphase liberaler Wirtschaftspolitik — die Zeit bis Anfang der 60er Jahre — begrenzt.

Im folgenden werden mit dem Begriff „Staat" alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen erfaßt. Entsprechend werden die staatlichen bzw. öffentlichen Aufgaben definiert. Wenn im folgenden die Sozialversicherungen unberücksichtigt bleiben oder nur eine bestimmte Ebene der Gebietskörperschaften gemeint ist, wird dies ausdrücklich erwähnt. Die vom Staat produzierten und den Bürgern zur Verfügung gestellten Güter und Dienste werden „öffentliche Leistungen" genannt. Damit ist eine eindeutige Abgrenzung zum Begriff des „öffentlichen Gutes" gegeben, der in der normativen Theorie der Staatsausgaben eine zentrale Rolle spielt. Als öffentliches Gut werden dort jene Güter und Dienstleistungen bezeichnet, die spezifische Eigenschaften — joint consumption und Nichtausschließbarkeit — aufweisen; das Kriterium der Trägerschaft spielt dagegen für die Abgrenzung zu privaten Gütern und Dienstleistungen keine Rolle. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß die Staatsausgaben ein aussagefähiger Indikator für das Volumen der öffentlichen Leistungen sind.[2]

B. Entwicklung der Staatsausgaben, Staatsquoten und anderer Strukturkoeffizienten

Die Entwicklung der Staatsausgaben bzw. der Staatsquoten der Bundesrepublik in den 50er Jahren bietet ein etwas verwirrendes Bild, vor allem im internationalen Vergleich. Bei den Staatsausgaben interessiert weniger die statische, sondern vor allem die dynamische Sichtweise, d. h. nicht ihre Höhe, sondern ihre Entwicklung.[3] Die Staatsausgaben von 12 Industrieländern stiegen zwischen 1950 und 1960 mit einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate (arithmetisches Mittel) von nominal 9,8 %. Die Bundesrepublik lag mit einer Steigerungsrate von 11,9 % deutlich über dem Durchschnitt. Deflationiert man die Entwicklung der Staatsausgaben, so stiegen sie in der Bundesrepublik mit einer jährlichen durchschnittlichen Wachstumsrate von 8,4 % im Vergleich zum Durchschnitt aller erfaßten Länder von 5,0 % sogar am schnellsten.

Teilt man die gesamten Staatsausgaben in die Komponenten Verbrauch, Investitionen und Transfers, so ergibt sich für die Bundesrepublik beim Verbrauch

---

[2] Zu den Problemen dieser Annahme u. a. *Zimmermann,* H., Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 32, 1973 / 74, S. 1 ff.; *Littmann,* K., Struktur- und Wachstumsprobleme der Staatsausgaben, in: *Duwendag,* D. (Hrsg.), Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1976, S. 67 ff.

[3] Zum folgenden vgl. *Beck,* M., Public Sector Growth: A Real Perspective, in: Public Finance, Jg. 34, 1979, S. 313 ff.; für die Bundesrepublik *Felderer,* B., Die reale Staatsquote, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 35, 1976 / 77, S. 405 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und bei den Transfers ein ähnliches Bild. Nominal nahmen sie überdurchschnittlich schnell, real am schnellsten zu.

In der Bundesrepublik unterscheiden sich damit die 50er Jahre von den 60er und 70er Jahren. In konstanten Preisen stiegen die Gesamtausgaben zwischen 1950 und 1980 etwas überdurchschnittlich an. In den 50er Jahren nahmen sie, wie gesagt, weit überdurchschnittlich, in den 60er und 70er Jahren dagegen unterdurchschnittlich zu.

Will man die Staatsausgaben der verschiedenen Länder miteinander vergleichen, so macht es wenig Sinn, die absoluten Werte zugrunde zu legen. Üblicherweise werden statt dessen die Staatsquoten verglichen. Die Staatsquote wird definiert — um es noch einmal zu wiederholen — als das Verhältnis der Gesamtausgaben aller Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen zum Sozialprodukt. Sie stellt zwar einen wichtigen Indikator für das Ausmaß des Staatsinterventionismus dar, darf aber nicht vorschnell als quantitativer Ausdruck des öffentlichen Sektors ganz allgemein interpretiert werden. Die Anteilswerte an sich sagen relativ wenig aus.[4]

Nach dem Zweiten Weltkrieg besaßen die westlichen Industriestaaten recht unterschiedliche Staatsquoten.[5] Die Bundesrepublik hatte 1950/52 mit etwa 31 % zusammen mit Großbritannien — Frankreichs Quote war mit 30 % fast genauso groß — die höchste Staatsquote (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen). 1960/62 lag sie mit knapp 33 % hinter Frankreich zusammen mit Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Schweden auf dem zweiten Platz. Der geringe Anstieg der Staatsquote zeigt, daß die Wachstumsraten der Staatsausgaben im Durchschnitt nicht höher lagen als die des Sozialprodukts. Setzt man die Wachstumsraten ins Verhältnis zueinander, so erhält man die Elastizität der Ausgaben. Tatsächlich lag die Ausgabenelastizität auf der Basis nominaler Werte bei 1,0 und war damit nur in der Schweiz und in Großbritannien noch niedriger. In den 60er Jahren war die Ausgabenelastizität der Bundesrepublik durchschnittlich, in den 70er Jahren überdurchschnittlich hoch.[6]

Wagt man wiederum eine Berechnung in realen Werten, so lag die Ausgabenelastizität sogar nur bei 0,96. Das bedeutet aber, daß die Staatsquote Anfang der 60er Jahre niedriger war als Anfang der 50er Jahre.

Die Realausgabenquote zeigt besser als die Gesamtausgabenquote das Ausmaß an, in welchem der Staat tatsächlich volkswirtschaftliche Ressourcen in Anspruch nimmt.[7] Die Realausgaben umfassen die Gesamtausgaben ohne Transfers, aber

---

[4] Vgl. *Littmann,* K., Definition und Entwicklung der Staatsquoten-Abgrenzung, Aussagekraft und Anwendungsbereiche unterschiedlicher Typen von Staatsquoten, Göttingen 1975.

[5] Zu den folgenden Daten *Flora,* P. et al., State, Economy, and Society in Western Europe 1815 - 1975. A Data Handbook in two Volumes, Frankfurt u. a. 1983, 1987.

[6] *Beck,* S. 340.

[7] *Littmann,* Definition, S. 67 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit den Ausgaben der Sozialversicherungen. Allerdings werden nur die Sachleistungen, d. h. in erster Linie Personalausgaben, der Sozialversicherung erfaßt. Die Realausgaben setzen sich somit aus dem Verbrauch und den Investitionen zusammen. 1950 / 52 besaß die Bundesrepublik eine überdurchschnittlich hohe Realausgabenquote, 1960 / 62 nur noch eine durchschnittliche. Die Stagnation bzw. der leichte Rückgang der Realausgabenquote war etwas einmaliges in Westeuropa. Allerdings steigerte die Bunesrepublik als einziges Land in den 50er Jahren seinen zivilen Anteil am öffentlichen Verbrauch deutlich. Im Gegensatz zur Quote des gesamten Verbrauchs, die fiel, nahm die des zivilen Verbrauchs etwas zu.

Die Transferquote mißt den Teil des Sozialprodukts, der vom Staat nur umverteilt wird. Transfers umfassen alle Geldleistunggen, von der Sozialfürsorge bis zu den Subventionen. Die Bundesrepublik hatte Anfang der 50er Jahre zusammen mit Großbritannien mit 13,2 % des Bruttosozialprodukts die höchste Transferquote. Anfang der 60er Jahre lag sie zusammen mit Frankreich und Österreich an der Spitze. Allerdings stieg die Transferquote im Vergleich zu anderen Ländern nur noch schwach.

Immerhin zeigt die hohe Transferquote, daß in der Bundesrepublik ein relativ großer Anteil des Sozialproduktes durch die öffentlichen Hände umverteilt wurde. Dies wird auch daran deutlich, daß der Anteil der Übertragungen vom Staat an die privaten Haushalte am verfügbaren Einkommen durchweg am höchsten war.[8] Bei den Abgaben der privaten Haushalte bewegten sich die Anteile zwar ebenfalls über dem Durchschnitt, wurden aber im Laufe der 50er Jahre von immer mehr Ländern übertroffen. Was den Anteil der Transferzahlungen am privaten Konsum anbelangt — dem „öffentlich gestützten Konsum" —, so lag er mit 20 % nur in Frankreich ähnlich hoch.[9] Beachtet werden muß, daß sich diese Quoten nur auf die monetäre Umverteilung beziehen.[10]

Nicht nur im internationalen Durchschnitt, sondern auch im nationalen Längsschnitt bis zur zweiten Hälfte der 70er Jahre kann man die 50er Jahre als ein Jahrzehnt der Stagnation der Strukturkoeffizienten staatlicher Aktivitäten bezeichnen.[11] Vor dem Ersten Weltkrieg, in der Zwischenkriegszeit, in den 60er und der ersten Hälfte der 70er Jahre nahmen die erwähnten Quoten zeitweilig sogar stark zu. Erst die 80er Jahre brachten erneut eine Stagnation.

---

[8] Berechnungen aufgrund des Datenmaterials aus United Nations (Hrsg.), Economic Survey of Europe in 1959, A — 14 ff., Genf 1960.

[9] *Flora,* P. / *Alber,* J. / *Kohl,* J., Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift, 18. Jg., 1977, S. 743 f.

[10] Vgl. Kapitel D. 2.

[11] Zur Problematik von langen Ausgabenreihen, die auf den jeweiligen Staatshaushaltsplänen beruhen, *Müller,* P., Theorie und Praxis des Staatshaushaltsplanes im 19. Jahrhundert, Opladen 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Staatsausgaben und Staatsquoten als quantitativer Ausdruck der Bedeutung des Staates in der Wirtschaft werden — sowohl im nationalen Längs- als auch im internationalen Querschnitt — in dem Augenblik fragwürdig, in dem die öffentliche Wirtschaft in die Betrachtung einbezogen wird. Zwei Aspekte sind hierbei zu beachten. Zum einen verfügten manche Staaten über zahlreiche Unternehmen, die in anderen Ländern im Privatbesitz waren. Erinnert sei an die Übernahme eines großen Teils des Banken- und damit des Industriekapitals in den 40er Jahren in Italien oder an die Verstaatlichungen in Frankreich, Großbritannien und Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Staaten eröffneten sich damit Steuerungsmöglichkeiten, die weder in öffentlichen Budgets noch in regulativen Gesetzen und Verordnungen ihren Niederschlag fanden. Zum anderen — und dies berührt unmittelbar die Staatsausgaben und die Staatsquoten — wurden öffentliche Leistungen durch unterschiedliche Institutionen angeboten: durch öffentliche Verwaltungen, Regiebetriebe oder privatrechtliche Unternehmen in öffentlicher oder gemischtwirtschaftlicher Hand. Öffentliche Unternehmen wurden von den öffentlichen Haushalten aber sehr unterschiedlich erfaßt. Ein großer Teil der öffentlichen Unternehmen, vor allem die in privater Rechtsform, erschien in den meisten Ländern gar nicht oder nur mit ihrem Nettoergebnis in den öffentlichen Budgets. Damit aber hing der Umfang der Staatsausgaben zumindest teilweise davon ab, ob öffentliche Leistungen von öffentlichen Verwaltungen oder von öffentlichen Unternehmen — wenn ja, in welcher Rechtsform — angeboten wurden.

Berechnungen darüber, wie sich dies auf die öffentlichen Haushalte auswirkte, existieren nicht.[12] Berücksichtigt man aus dem Bereich der öffentlichen Wirtschaft die Investitionen — Angaben über die viel höheren Personalausgaben gibt es nicht —, so liegen Daten für das Jahr 1957 vor, die die United Nations zusammengestellt haben.[13] Danach machten z. B. in Österreich allein die Investitionsausgaben der öffentlichen Unternehmen ein Viertel der gesamten Realausgaben aus, wobei noch nicht einmal alle im Besitz des Staates befindlichen Beteiligungen erfaßt wurden. Mit den Investitionen der öffentlichen Wirtschaft betrug die Realausgabenquote in Österreich 24 %, ohne sie 18 % am Bruttosozialprodukt. Für die Bundesrepublik liegen kennzeichnenderweise keine Angaben vor. Versucht man dennoch, die Investitionen der öffentlichen Wirtschaft zu schätzen,[14] so dürfte die Bundesrepublik sowohl ihre Spitzenposition bei der Höhe der Staatsquote als auch ihre Spitzenposition beim Anstieg der absoluten Ausgaben verlieren.

---

12 Wie wenig über den Umfang der öffentlichen Wirtschaft im internationalen Vergleich bekannt ist, machen die Veröffentlichungen der Europäischen Zentrale der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) deutlich.

13 United Nations, Part III, Chapter V, S. 3.

14 Die öffentliche Wirtschaft, 9. Jg., 1960, Sonderausgabe: Investitionen in der öffentlichen Wirtschaft, Berlin 1960; *Baumgart,* E. R., Investitionen und ERP-Finanzierung, Berlin 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wenn man sich auf den Teil der öffentlichen Wirtschaft beschränkt, der im eigentlichen Sinne öffentliche Versorgungsleistungen erstellte, ist dies wahrscheinlich. Im Vergleich zu anderen Ländern wurde in der Bundesrepublik ein relativ großer Teil über Regiebetriebe angeboten, deren Einnahmen und Ausgaben nach dem Bruttoprinzip in vollem Umfang von den öffentlichen Haushalten erfaßt wurden. Da diese Betriebe zum expansiven Infrastrukturbereich gehörten, dürfte eine nur teilweise Berücksichtigung wie in anderen Ländern sowohl die Höhe der Staatsquote verringert als auch ihren Anstieg (nominal) verlangsamt bzw. ihren Rückgang (real) verstärkt haben.

Im folgenden wird auf diese Überlegungen nicht weiter eingegangen. Sie sollten aber im Auge behalten werden, da sie die Ergebnisse aller Untersuchungen über die Entwicklung der Staatsausgaben erheblich revidieren könnten.

C. Erklärungsansätze

I. Überblick

Über die Determinanten, die die Entwicklung der Staatsausgaben beeinflussen, herrscht hinsichtlich ihrer systematischen Erfassung weitgehend Konsens.[15] Es ist üblich geworden, zwischen sozio-ökonomischen, ideologisch-kognitiven und politisch-institutionellen Faktoren zu unterscheiden und diese jeweils danach zu ordnen, ob sie stärker der Nachfrage-, der Finanzierungs- oder der Angebotsseite zuzurechnen sind. Die Abgrenzung ist in beiden Richtungen nicht ganz eindeutig; die Übergänge sind fließend. Letztlich hängt wie immer alles mit allem zusammen. Nun können hier nicht alle Erkärungsdeterminanten berücksichtigt werden.[16] Für die Auswahl waren folgende Fragen ausschlaggebend: Welche Faktoren können bei einem Untersuchungszeitraum von 10 bis 15 Jahren und bei einer spezifischen Auswahl von Ländern — relativ weit entwickelte Industriestaaten — die Ausgaben am ehesten beinflußt haben? Welche Faktoren sind in einem

---

[15] *Tarschys*, D., The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation, in: Scandinavian Political Studies, Bd. 10, 1975, S. 9 ff.; *Kohl*, J., Staatsausgaben in Westeuropa. Analysen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Frankfurt / New York 1984.

[16] Die Fülle der Erklärungsansätze ist inzwischen kaum zu überschauen. Übersichten bieten neben den unter Anm. 15 genannten Autoren z. B. *Blankart*, C. B., Neuere Ansätze zur Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 22, 1977, S. 73 ff.; *Peacock*, A. T. / *Wiseman*, J., Approaches to the Analysis of Government Expenditure Growth, in: Public Finance Quarterly, Bd. 7, 1979, S. 3 ff.; *Schwarting*, G., Positive Theorien der Staatsausgaben: Ein kritischer Überblick, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 116, 1980, S. 67 ff.; *Larkey*, P. D. / *Stolp*, C. / *Winer*, M., Theorizing about the Growth of Government: A Research Assessment, in: Journal of Public Policy, Bd. 1, 1981, S. 157 ff. Einen Einblick in unterschiedliche Untersuchungsmethoden vermittelt *Taylor*, C. L. (Ed.), Why Governments grow. Measuring Public Sector Size, Beverly Hills u. a. 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

internationalen Vergleich vor dem Hintergrund des heutigen Forschungsstandes und vorhandener aufbereiteter Statistiken empirisch überprüfbar? Welche Faktoren werden in der einschlägigen Literatur „üblicherweise" zur Erklärung der Ausgabenentwicklung verwendet? Auf folgende Determinanten wird näher eingegangen: 1. Entwicklungsniveau, Einkommenshöhe und Wirtschaftswachstum; 2. Parteienkonkurrenz, Regierungszusammensetzung und Einkommensverteilung; 3. Interessengruppen; 4. Steuersystem und Fiskalillusion; 5. Zentralismus und Föderalismus; 6. Bürokratien und öffentlich Beschäftigte.

Die Untersuchung kombiniert somit faktoranalytische und entscheidungstheoretische Ansätze.[17] Bei den faktoranalytischen Ansätzen wird die Entwicklung der Staatsausgaben auf „unabhängige", meist sozio-ökonomische Variablen zurückgeführt. Dabei wird häufig davon ausgegangen, daß zwischen der „abhängigen" Variablen eine dauerhafte, fast „gesetzmäßige" Beziehung besteht. So weit geht die folgende Analyse nicht. Es wird aber angenommen, daß die untersuchten sozio-ökonomischen Determinanten und die Staatsausgaben tatsächlich eng zusammenhängen.

Die herkömmliche Theorie der Wirtschaftspolitik und Finanzwissenschaft hat die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse entweder außerhalb ihres Erklärungsbereichs gesehen und sich darauf beschränkt, die ökonomischen Wirkungen dieser exogen vorgegebenen Entscheidungen zu analysieren, oder sie war bestrebt, normative Kriterien für solche Entscheidungen zu entwickeln. Die „ökonomische Theorie der Politik" versucht dagegen, im Rahmen einer positiven Analyse auch die politisch-institutionellen Determinanten endogen zu erfassen.[18] Die folgende Untersuchung läßt sich zwar auf einige Grundannahmen des Modells ein und argumentiert auch teilweise bewußt im Modell. Dennoch dient die ökonomische Theorie der Politik eher als heuristischer Leitfaden, um über die Zusammenhänge zwischen Staatsausgaben und politisch- institutionellen Determinanten Hypothesen formulieren zu können.

Ein weiteres Standbein der Untersuchung ist die international vergleichende Sozial- und Politikforschung. Sie versucht, die Chancen wahrzunehmen, die ein internationaler Vergleich für ein besseres Verständnis auch der nationalen Entwicklung bietet.[19]

---

[17] Zur methodischen Einordnung der verschiedenen Ansätze *Fehr*, B., Erklärungsansätze zur Entwicklung der Staatsausgaben. Eine methodenkritische Analyse, Freiburg 1984.

[18] Einen Überblick über diesen Ansatz bieten u. a. *Bernholz*, P. / *Breyer*, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Tübingen 1984; *Frey*, B. S., Ökonomische Theorie der Politik, in: HdWW, Bd. 5, 1980, S. 658 ff.

[19] Z. B. *Schmidt*, M. G., Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt / New York 1982; *Cameron*, D. R., The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, in: The American Political Science Review Bd. 72, 1978, S. 1243 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im folgenden Abschnitt werden die Determinanten in den Zusammenhang der verschiedenen Ansätze gestellt, die wichtigsten Hypothesen herausgearbeitet und so formuliert, daß sie empirisch überprüft werden können. Das Problem der Operationalität spielt dabei eine große Rolle. Das Datenmaterial und der internationale Vergleich bedingen eine erhebliche Reduktion der Komplexität der verwendeten Modelle.[20]

II. Erklärungshypothesen

1. Entwicklungsniveau, Einkommenshöhe und Wirtschaftswachstum: Wie die Entwicklung in allen anderen Bereichen nach 1949, so wurde auch die des öffentlichen Sektors entscheidend durch die Zeit vor der Bundesrepublik geprägt — trotz des radikalen wirtschaftsordnungspolitischen Wandels. Insofern empfiehlt es sich — besonders bei einer international vergleichenden Analyse —, die Ausgangssituation als eine Einflußgröße zu berücksichtigen. Adolf Wagners „Gesetz" von der wachsenden Staatstätigkeit ist vielfach interpretiert und noch häufiger empirisch überprüft worden.[21] Im folgenden geht es weder um eine weitere Interpretation noch um einen erneuten Test. Es sollen vielmehr die üblichen Interpretationsansätze aufgegriffen und auf die unmittelbare Nachkriegszeit angewandt werden, um einen ersten Zugang zu den sozio-ökonomischen Determinanten zu finden, die das Niveau und die Entwicklung der Staatsausgaben / Staatsquoten beeinflußt haben könnten.

Eine Interpretation geht dahin, daß Gesellschaften im Zuge der Industrialisierung und Urbanisierung einen immer größeren Anteil ihrer Gesamtnachfrage auf Güter konzentrieren, die — aus welchen Gründen auch immer — vornehmlich vom Staat bereitgestellt werden. Eine andere Interpretation legt das Schwergewicht der Argumentation auf den Charakter öffentlicher Leistungen.[22] Sie sind einkommenselastisch, d. h., die Nachfrage nach ihnen steigt schneller als das Sozialprodukt. Beide Interpretationen laufen auf die gleiche Hypothese hinaus: Unter statischer Perspektive gilt, daß die Staatsquote nach dem Krieg um so höher lag, je höher das Entwicklungsniveau war. Unter dynamischer Perspektive kann davon ausgegangen werden, daß nicht nur die Staatsausgaben, sonern auch die Staatsquoten um so schneller stiegen, je schneller sich das entsprechende Land entwickelte.

Selbstverständlich werden auch andere Meinungen vertreten. Richard A. Musgrave u. a. sind der Auffassung, daß von einem bestimmten Entwicklungsniveau an eine solche positive Beziehung nicht mehr existiert.[23] Internationale Demon-

---

20 Zum folgenden Abschnitt insgesamt siehe *Kohl,* S. 55 ff.

21 Für Deutschland vgl. *Recktenwald.,* H. C., Adolph Wagner anno 1985 — Eine Widerlegung seines Gesetzes, in: *Gebauer,* W. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und monetäre Ökonomie. Festschrift für K. Häuser, Frankfurt a. M. 1985, S. 71 ff.

22 Vgl. *Leineweber,* N., Das säkulare Wachstum der Staatsausgaben. Eine kritische Analyse, Göttingen 1988, S. 8 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strations- und Diffusionseffekte und nationale Skepsis gegenüber dem Nutzen eines immer größeren Staatssektors führen dazu, daß sich die Staatsquoten einander angleichen: Je höher die Staatsquoten am Anfang des Untersuchungszeitraumes waren, um so langsamer stiegen sie — im Vergleich zu Ländern mit niedrigeren Staatsquoten — weiter an und umgekehrt.

Alan R. Peacock und Jack Wiseman heben die Bedeutung von tiefgreifenden sozialen Erschütterungen für den säkularen Anstieg der Staatsquoten hervor.[24] In Kriegen oder in Phasen politischer, sozialer und ökonomischer Umwälzungen fallen Widerstände gegen höhere Steuern, über die dann höhere Ausgaben finanziert werden können. Es kommt zu einer sprunghaften Verschiebung im Niveau der Staatsquote. Peacock und Wiseman liefern damit allerdings kein Argument für eine Steigerung in Friedenszeiten. Im Gegenteil, man kann sogar argumentieren, daß der hohe Niveauverschiebungseffekt im Zweiten Weltkrieg eine geringe Zunahme oder Stagnation der Staatsquote in der anschließenden Periode zur Folge hatte. Hohe Militärausgaben, die die Staatsquote angehoben hatten, schufen — nachdem sie weggefallen waren — einen großen Spielraum für die Befriedigung ziviler Bedürfnisse.

Aaron Wildavsky geht sogar davon aus, daß sich Wirtschaftswachstum und Staatsquote invers zueinander verhalten.[25] Bei hohem Wachstum können über steigende Einnahmen die notwendigen Mehrausgaben finanziert werden, ohne daß die Staatsquote steigt. In Ländern mit niedrigem Wirtschaftswachstum muß dagegen die dennoch zunehmende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen über Ausgaben befriedigt werden, die schneller als das Sozialprodukt steigen, so daß die Staatsquote zunimmt.

2. *Parteienkonkurrenz, Regierungszusammensetzung und Einkommensverteilung:* In der ökonomischen Theorie der Politik wird Demokratie als Konkurrenz von Parteien um die Stimmen der Wähler interpretiert. Es besteht eine Analogie zum Marktmodell. An die Stelle gewinnmaximierender Unternehmer treten stimmenmaximierende Politiker. Parteien stellen „Produzenten" dar, die auf dem „politischen Markt" konkurrierende Programme anbieten. Der „Nutzen" von Politikern bzw. Parteien wird in der Verwirklichung ihrer ideologischen Vorstellung gesehen. Als „nutzenmaximierendes" Verhalten gilt demnach die Realisierung einer gesellschaftspolitisch-ideologischen Zielfunktion unter der Restriktion der Sicherung der nötigen Mehrheit und der damit verbundenen Regierungsbeteiligung.

---

23 *Musgrave,* R. A., Fiscal System, New Haven 1969, S. 112 f.; *Bird,* R. M., Wagner's ‚Law'' of Expanding State Activity, in: Public Finance, Jg. 26, 1971, S. 1 ff.; *Gupta,* S. P., Public Expenditure and Economic Development, in: Finanzarchiv, N. F., Jg. 28, 1968, S. 26 ff.

24 Vgl. *Kohl,* S. 242 ff.

25 *Wildavsky,* A., Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes, Boston 1975, S. 232 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit dem Imperativ der Stimmenmaximierung wird eine einfache Erklärung dafür geliefert, daß Regierungen in demokratischen Systemen in der Regel versuchen, eine Umverteilung der Einkommen zu betreiben.[26] Denn der ökonomischen Theorie der Politik liegt die Annahme zugrunde, daß das Wahlverhalten entscheidend durch finanzielle Anreize bestimmt wird. Die Ungleichheit der Verteilung von Kaufkraft und Stimmkraft bestimmt die Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte. Für die Parteien folgt daraus, daß sie so lange eine Expansion der öffentlichen Haushalte fordern und als Regierung durchsetzen, bis der durch die zusätzlichen Ausgaben erzielbare Stimmengewinn durch den Stimmenverlust aufgehoben wird, der sich infolge der Notwendigkeit zusätzlicher steuerlicher Belastungen einstellen wird.[27]

Hinsichtlich des Parteienspektrums wird von der plausiblen Vermutung ausgegangen, daß „linke" Parteien an einer Umverteilung stärker interessiert sind als „bürgerliche". Daraus läßt sich folgende Hypothese ableiten: Je stärker die Position der „linken" ("bürgerlichen") Parteien war und je länger sie die Regierung stellten, um so intensiver (schwächer) wurde die Forderung nach umverteilenden Maßnahmen erhoben, um so schneller (langsamer) wuchsen die Ausgaben.

3. Interessengruppen und Staatsausgaben: Die institutionalisierte Konkurrenz der Parteien um Wählerstimmen ist eingebettet in außerparlamentarische Machtverhältnisse, die durch die unterschiedliche Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit spezifischer Interessen gekennzeichnet sind. Einerseits ist die Organisierbarkeit von Interessen gerade dann besonders groß, wenn die jeweiligen Gruppen relativ klein und die von ihnen vertretenen Interessen partikularer Natur sind. Für die verbandsförmige Interessenorganisation gilt daher typischerweise nicht das Prinzip der Stimmen- oder Mitgliedermaximierung, sondern das der Nutzenmaximierung für die jeweilige Gruppe.[28] Andererseits haben große pluralistische Organisationen auch gute Chancen, ihre Interessen durchzusetzen, und zwar dann, wenn sich „korporatistische Arrangements" bilden.[29] Sie lassen sich z. B. durch eine enge Kooperation von Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften kennzeichnen. Damit ist zwar eine Filterung von Ansprüchen und Forderungen verbunden, zugleich wird das Aushandeln von Kompromissen aber gerade durch Kompensation in Form öffentlicher Ausgaben erleichtert.

Wichtig ist, daß sich die Aktivitäten der verschiedenen Interessenverbände im Hinblick auf ihre Ausgaben nicht neutralisieren, sondern kumulieren: Je größer

---

[26] Überblick über die Literatur zu diesem Problem bei *Pommerehne,* W. W., Public Choice Approaches to Explain Fiscal Redistribution, in: *Roskamp,* K. W. (Hrsg.), Public Choice and Public Finance, Paris 1980, S. 169 ff.

[27] Zur Kritik des Ansatzes vgl. *Pommerehne,* W. W. / *Kirchgässner,* G., Gesamtwirtschaftliche Effizienz, gesellschaftliche Umverteilung und Wachstum der Staatstätigkeit. Ein Überblick, in: *Zimmermann,* H. (Hrsg.), Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Stuttgart 1988, S. 222 ff.

[28] *Olson,* M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

[29] *Lehmbruch,* G., Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus, in:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Anzahl, die Stärke und die Einflußnahme von Interessengruppen waren, um so schneller wuchsen die öffentlichen Ausgaben.

4. Steuersystem und Fiskalillusion: Um Transfers auszahlen und öffentliche Güter und Dienste anbieten zu können, muß der Staat über regelmäßige Einnahmen verfügen. Die dabei bestehende Abhängigkeit von der privaten Wertschöpfung und von Steuern und steuerähnlichen Abgaben — als den dominierenden Einnahmequellen — kommt im Begriff des Steuerstaats zum Ausdruck.[30] Gleichzeitig wird damit die außerordentliche politische Dimension des Steuersystems angedeutet. Steuersysteme sind einerseits historisch gewachsen, andererseits werden sie immer wieder zumindest partiell verändert und unterliegen permanent dem politischen Entscheidungsprozeß. Geht man davon aus, daß die Ausgaben nicht unwesentlich von den Einnahmen bestimmt werden, so galt auch für die 50er Jahre: Je höher die Einkommenselastizität des Steuersystems war, um so höher lag die Ausgabenelastizität der öffentlichen Haushalte.

Einen besonderen Aspekt bei der Besteuerung stellt die Sicht- und Spürbarkeit der Steuerbelastung dar. Im Anschluß an die ökonomische Theorie der Demokratie und das Konzept des Steuerwiderstandes wird argumentiert, daß Staatsausgaben nur deshalb problemlos erhöht werden können, weil der Steuerzahler über seine wahre Belastung nicht richtig informiert ist.[31] Er unterliegt einer Fiskalillusion; er unterschätzt seine wirkliche Steuerlast. Die Fiskalillusion ist in den Steuersystemen besonders ausgeprägt, in denen die indirekten Steuern und Abgaben einen besonders hohen Anteil an den Gesamteinnahmen ausmachen. Daraus kann folgende Schlußfolgerung gezogen werden: Je größer der Anteil der indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge war, um so mehr Chancen bestanden, eine höhere Gesamtbelastung durchzusetzen, d. h. die Staatsausgaben zu steigern.

5. Zentralismus und Föderalismus: Der staatsorganisatorische Aufbau ist — was die einzelnen Ebenen der Gebietskörperschaften bzw. die Anzahl der autonomen politischen Entscheidungsträger und ihrer Administrationen betrifft — von Land zu Land unterschiedlich. Geht man — wie in der ökonomischen Theorie der Politik üblich — von der Annahme aus, daß staatliche Bürokratien eine expansive Eigendynamik entfalten, so läßt sich daraus folgern, daß in föderalistisch strukturierten Ländern der Druck zur Ausgabenexpansion größer ist als in unitaristischen.[32] Hier gibt es eben mehr selbständige Bürokratien, die diesen Hang zur Expansion entfalten können.

Aleman, K. von / *Heinze,* R. G. (Hrsg.), Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus, Opladen 1979, S. 50 ff.

30 Vgl. Sozialwissenschaftliche Informationen. *Sowi,* H. 1, 1990: Steuerstaat.

31 *Buchanan,* J. M. / *Wagner,* R. E., Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977; *Willensky,* H., The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley u. a. 1975.

32 *Niskanen,* W. A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971; *Wildavsky,* A., The Politics of the Budgetary Process, Boston 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In die gleiche Richtung zielen die Überlegungen zu den Auswirkungen fiskalischer Zentralisation oder Dezentralisation. Zwischen politischer und fiskalischer Struktur besteht insofern ein enger Zusammenhang, als politisch föderalistisch strukturierte Länder meist auch fiskalisch dezentralisiert sind.[33] Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede im Grad der Zentralisation sowohl in der Gruppe der stärker föderalistischen als auch in der der mehr unitaristischen Länder. Daher kann angenommen werden, daß nur ein lockerer Zusammenhang zwischen Ausgabenentwicklung und politisch-fiskalischer Struktur besteht.

Dies gilt um so mehr, als natürlich auch die Art der Ertragshoheit bei den Einnahmen, die Art des Finanzausgleichs oder der Kreditaufnahme eine Rolle spielen. Man kann davon ausgehen, daß politische Institutionen bzw. Verwaltungen um so ausgabenfreudiger sind, je weniger sie für die Einnahmenbeschaffung Verantwortung tragen.

Eine Reihe von empirischen Studien kommt zu dem Ergebnis, daß in den letzten Jahrzehnten bei subnationalen, regionalen oder lokalen Regierungen und Verwaltungen die Ausgaben am schnellsten stiegen.[34] Auch das könnte in dem Sinne interpretiert werden, daß föderalistische Länder besonders ausgabenfreudig sind. Insgesamt kann aus einem nicht unwesentlichen Teil der Literatur die These abgeleitet werden: Je ausgeprägter der politische Föderalismus und die fiskalische Dezentralisation waren, um so schneller stiegen die öffentlichen Gesamtausgaben.

Es wird allerdings auch die gegenteilige Auffassung vertreten. Als Gründe für die schwächere Beanspruchung der öffentlichen Haushalte in föderalistischen, dezentralen Systemen werden folgende genannt:[35] Die Konsensschwellen für eine innovatorische Politik sind hoch. Es gibt zahlreiche Ansatzpunkte, um Widerstand gegen eine umverteilende Ausgabenpolitik zu leisten. Die häufig unterschiedliche politische Zusammensetzung der Regierungen der subnationalen Gebietskörperschaften wirkt als Barriere gegen eine national uniforme, ausgabenexpansive Politik der zentralstaatlichen Regierung. Die Einflußmöglichkeiten der Interessenverbände sind schlechter, da sie bei höherem Einsatz geringere Erfolgschancen haben.

6. Bürokratien und öffentlich Beschäftigte: Die ökonomische Theorie der Politik erklärt die Expansion des öffentlichen Sektors mit der Selbsterhaltung, Besitzstandswahrung oder Ausdehnung bürokratischer Organisationen.[36] Bürokraten handeln durchaus rational, wenn sie auf eine solche Ausdehnung hinarbeiten, geht es ihnen doch nicht um die Sparsamkeit und Effizienz öffentlicher Verwaltungen, sondern um Arbeitsplatzsicherung, höhere Gehälter, mehr Mitarbeiter,

---

33 *Cameron,* S. 1248 f.

34 Z. B. *Gould,* F., The Development of Public Expenditures in Western, Industrialised Countries: A Comparative Analysis, in: Public Finance, Vol. 38, 1983, S. 38 ff.

35 *Schmidt,* S. 59 f.

36 Vgl. *Niskanen; Borcherding,* T. E. (Hrsg.), Budget and Bureaucrats: The Sources of Government Growth, Durham 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karriere usw. Sie maximieren auf diese Weise ihren Eigennutzen. Bürokratien können diese Eigendynamik um so eher entfalten und damit die Ausgaben in die Höhe treiben, je unübersichtlicher der Prozeß der Budgetgestaltung ist, je weniger sie dabei von außen kontrolliert werden.

Eine spezielle Variante dieser Bürokratietheorie bezieht sich auf die Rolle der öffentlich Beschäftigten als Wähler.[37] Zum einen wird angenommen, daß sie eine relativ starke Verhandlungsposition gegenüber der politischen Führung besitzen, da Konflikte in der Regelung der Arbeitsbeziehungen unmittelbar loyalitätsgefährdende politische Konsequenzen nach sich ziehen können. Zum anderen geht man davon aus, daß sie am Wachstum des öffentlichen Sektors — im Vergleich zu den übrigen Gruppen der Gesellschaft — besonders interessiert sind. Daraus kann die Hypothese abgeleitet werden, daß die Ausgaben um so schneller steigen, je größer der Anteil der öffentlich Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung ist.

D. Empirische Überprüfung der Hypothesen

Die empirische Überprüfung der Thesen erfolgt auf unterschiedlicher Grundlage. Einige Thesen konnten anhand von Korrelationskoeffizienten von bis zu 21 Ländern und kompletten Zeitreihen für die 50er und 60er Jahre getestet werden.[38] Einige Thesen wurden ebenfalls mit Hilfe von quantitativem Material geprüft, allerdings ohne statistisch exakte Beziehungen zu berechnen. Dazu war entweder die Zahl der Länder oder der Jahre zu gering, für die Daten vorliegen. Einige Thesen wurden mit Hilfe von qualitativen Untersuchungen geprüft.

Wenn nichts anderes erwähnt wird, beziehen sich die Aussagen zum *durchschnittlichen* Erscheinungsbild auf 12 bis 21 Länder, die seit 1950 sowohl durch eine entwickelte kapitalistische Produktionsweise als auch durch eine konkurrenzdemokratische und verbandspluralistische Ordnung gekennzeichnet sind. Der Untersuchungszeitraum wurde flexibel abgegrenzt. Er beginnt 1949 / 50 und endet 1960 / 65.

Die einzelnen Arbeitshypothesen bzw. Erklärungsdeterminanten wurden getrennt untersucht. Das Problem der Multikollinearität bleibt somit unberücksich-

---

[37] *Bush,* W. C. / *Denzau,* A. T., The Voting Behaviour of Bureaucrats and Public Sector Growth, in: *Borcherding,* S. 90 ff.; *Keller,* B., Zu einer Theorie der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, in: Hamburger Jahruch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 22. Jg., 1977, S. 113 ff.; *Fiorina,* M. P. / *Noll,* R. G., Voters, Bureaucrats, and Legislators, in: Journal of Public Economics, Bd. 9, 1978, S. 239 ff.

[38] Hierbei wurde u. a. auf Ergebnisse folgender Untersuchungen zurückgegriffen: M. G. *Schmidt* (1982); *Cameron* (1978); *Beck* (1979); *Gould* (1983); *Gupta* (1969); *Kohl* (1984); *Pryor,* F. L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, London 1968; *Wiliamson,* J. G., Public Expenditure nd Revenue: An International Comparison, in: The Manchester School of Economic and Social Studies, Jg. 29, 1961, S. 43 ff.; *OECD,* Public Expenditure Trends, Paris 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigt. Der Versuch, die nachfrage- und angebotsseitigen Faktoren in einer Funktion zusammenzufassen, wie es z. B. Johan A. Lybeck versucht, ist angesichts des hier vorgenommenen groben Zugriffs wenig sinnvoll.[39]

1. Entwicklungsniveau, Einkommenshöhe und Wirtschaftswachstum: Um das sozio-ökonomische Entwicklungsniveau eines Landes zu messen, wurden verschiedene, wenn auch recht grobe Erklärungsdeterminanten oder „unabhängige Variable" verwendet: Sozialprodukt pro Kopf, Anteil der Landwirtschaft an den Erwerbspersonen, Anteil der abhängig Beschäftigen an den Erwerbspersonen, Verstädterungsgrad als Anteil der Wohnbevölkerung in Städten mit mehr als 20 000 Einwohnern.[40] Zwischen dem so erfaßten sozio-ökonomischen Entwicklungsniveau im Jahr 1950 / 52 und der Höhe der Staatsquote im gleichen Jahr gab es keine signifikante Beziehung.

Dagegen standen die Veränderunen dieser Determinanten und die Entwicklung der Staatsausgaben in den 50er Jahren in einer recht engen positiven Beziehung zueinander: der Rückgang des Anteils der Landwirtschaft an den Erwerbspersonen, der Anstieg des Anteils der abhängig Beschäftigten an den Erwerbspersonen, die Zunahme des Verstädterungsgrades sowie der Anstieg der Bevölkerungszahl einerseits und das Wachstum der Staatsausgaben andererseits. Dies spricht für die besondere Bedeutung der sozio-ökonomischen Determinanten für die Entwicklung der Staatsausgaben. Die Bundesrepublik machte grundsätzlich keine Ausnahme.

Zugleich wird die Aufholthese bestätigt. Die Höhe der Staatsquote 1950 / 52 und die Ausgabenelastizität bis Anfang der 60er Jahre standen in einer deutlich inversen Beziehung zueinander. In Ländern, die 1950 / 52 eine hohe Staatsquote besaßen, stieg diese nur noch gering an, stagnierte oder nahm sogar ab. Länder mit einer anfangs niedrigen Staatsquote verzeichneten dagegen einen schnelleren Anstieg. Die 50er Jahre waren eine Phase der Konvergenz. In den 60er Jahren kam es dann erneut zu Divergenzen.[41] Insofern muß die Tatsache, daß die Bundesrepublik in den 50er Jahren eine der geringsten Ausgabenelastizitäten verzeichnete, vor dem Hintergrund eines allgemeinen Konvergenzphänomens gesehen werden.

Ebensowenig wie die These vom positiven Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Entwicklungsniveau und der Staatsquote wird die über das Verhältnis zwischen dem kriegsbedingten Displacement-Effekt und der Staatsquote bestätigt. Auch in diesem Fall gab es keinen stabilen Zusammenhang.

---

39 *Lybeck,* J. A., The Growth of Government in Developed Economies, Hants 1986, S. 73 ff.

40 Die entsprechenden Daten wurden *Flora* et al. und *Ambrosius,* G. / *Hubbard,* W. H., Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im 20. Jahrhundert, München 1986, sowie den dort angegebenen Quellen entnommen.

41 *Kohl,* S. 254 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dagegen waren die Beziehungen zwischen dem Wirtschaftswachstum und den Staatsausgaben signifikant, und zwar — wie nicht anders zu erwarten — positiv: Länder mit starkem Wachstum waren, bedingt durch die damit verbundenen hohen Einnahmen, in der Lage, mehr Mittel für öffentliche Leistungen auszugeben als Länder mit schwachem Wachstum. Die Bundesrepublik machte nur insofern eine Ausnahme, als hier die jährlichen durchschnittlichen Wachstumsraten sowohl des Sozialprodukts als auch der Staatsausgaben besonders hoch waren.

Dagegen korrelierten das Wachstum des Sozialprodukts und die Ausgabenelastizität deutlich negativ. Die Wildavsky-These wird für die 50er Jahre wie auch für andere Zeitabschnitte nach dem Zweiten Weltkrieg bestätigt:[42] In Ländern mit hohen Wachstumsraten konnte die steigende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen über langsam steigende, stagnierende oder rückläufige Staatsquoten befriedigt werden. Zumindest in diesen Ländern reagierte die Nachfrage eben nicht einkommenselastisch, sondern ihre Einkommenelastizität lag bei eins.[43] Die Bundesrepublik bildete wiederum nur deshalb eine Ausnahme, weil hier die Wachstumsrate besonders hoch und die Ausgabenelastizität besonders niedrig war.

Im übrigen kann ein großer Teil der Unterschiede in der Veränderung der Staatsquoten durch die unterschiedlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts erklärt werden. So resultierte die niedrige Ausgabenelastizität der Bundesrepublik von 0,96 bei M. Beck aus einer realen durchschnittlichen Wachstumsrate von 8,4 % bei den Staatsausgaben und von 8,7 % beim Sozialprodukt.[44] Bereits bei einer um zwei Prozentpunkte niedrigeren Wachstumsrate des Sozialprodukts würde die Ausgabenelastizität bei 1,25 und damit im westeuropäischen Durchschnitt liegen.

2. Parteienkonkurrenz, Regierungszusammensetzung und Einkommensverteilung: Der Zusammenhang zwischen der Stärke der politischen Parteien und der Regierungszusammensetzung einerseits und den Staatsausgaben andererseits ist recht häufig untersucht worden.[45] Die Analysen beziehen sich auf unterschiedliche Länder, Gebietskörperschaften und Zeitabschnitte. Selbst wenn man sich auf die international vergleichenden Untersuchungen für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg beschränkt, findet man verschiedene, teilweise sich widersprechende Ergebnisse.[46] Will man dennoch ein Fazit ziehen, so kann folgendes festgehalten

---

42 *Gould,* S. 47 ff.

43 *Wagner / Weber* kommen in einer Untersuchung über 34 entwickelte Länder für den Zeitraum 1950 - 72 zum Ergebnis, daß der Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und anteilsmäßigem Umfang der öffentlichen Leistungen schwach ist. *Wagner,* R. E. / *Weber,* W. E., Wagner's Law, Fiscal Institutions and the Growth of Government, in: National Tax Journal, 30. Jg., 1977, S. 63 ff.

44 *Beck,* S. 340.

45 Auf die möglichen Auswirkungen der Unterschiede im Wahlrecht — Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht —, von Koalitionsregierungen etc. wird nicht eingegangen; vgl. *Kohl,* S. 92 ff.; *Schmidt.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden: Die Stärke der Parteien und die sich daraus ergebende parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen hatte lediglich einen schwachen, wenn auch nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf die Entwicklung der Staatsausgaben.[47]

Die 50er Jahre unterscheiden sich von den 60er und 70er Jahren in dieser Hinsicht nur graduell. Der Zusammenhang zwischen der Stärke der linken (sozialdemokratischen, sozialistischen und kommunistischen) oder bürgerlichen (liberalen, christdemokratischen und konservativen) Parteien — gemessen an den durchschnittlichen Sitzanteilen im nationalen Parlament — und der Höhe der Gesamtausgaben war schwach. Er war bei den bürgerlichen Parteien noch unbedeutender als bei den linken und in den 50er Jahren noch schwächer als in den 60er und 70er Jahren. Die entsprechende Hypothese wird empirisch kaum bestätigt.[48]

Das gilt letztlich auch für die Hypothese über die Regierungszusammensetzung. Klassifiziert man die Regierungen nach einem vierteiligen Schema — Rechts, Mitte-Rechts, Mitte, Links / Mitte-Links — und bezieht die Nachkriegszeit bis Ende der 70er Jahre in die Untersuchung ein, so verzeichneten die Rechts- bzw. Mitte-Rechts-Regierungen den geringsten Anstieg.[49] Für den Zeitraum von 1950 bis 1965, in dem in der Bundesrepublik solche Koalitionen regierten, ist dagegen die Korrelation so schwach, daß sie die Hypothese über den Zusammenhang von linken / bürgerlichen Regierungen und Staatsausgaben nicht stützt. Es gab Länder mit Regierungen unter bürgerlicher Dominanz wie Belgien oder unter sozialdemokratischer Dominanz wie Norwegen, in denen die Staatsausgaben durchschnittlich zunahmen. Es gab Länder mit Regierungen unter bürgerlicher Dominanz wie Großbritannien und die Bundesrepublik, in denen sie sehr langsam und sehr schnell stiegen. Allein folgender Zusammenhang war signifikant: Eine dominante oder hegemoniale „linke" Regierung mit einem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten war eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für einen expansiven Steuerstaat.[50] Die Bundesrepublik machte also keine Ausnahme.

Argumentiert man innerhalb des Modells der ökonomischen Theorie der Politik, so muß geklärt werden, ob Umverteilungsmaßnahmen tatsächlich eine zentrale Bedeutung für die Gesamtausgaben gehabt haben und wie sich die politische

---

46 Vgl. *Gould* (1983); *Kohl* (1984); *Cameron* (1978); *Wilensky* (1975); *Burstein,* P., Party Balance, Replacement of Legislators and Federal Government Expenditures, 1941 - 1976, in: Western Political Quarterly, Vol. 32, 1979, S. 203 ff.; *Rose,* R., Do Parties Make a Difference, New Jersey 1980; bezogen auf die Einnahmen *Schmidt* (1982); *Castles,* F. G., The Impact of Political Parties, Beverly Hills / London 1982.

47 *Gould,* S. 46, zieht einen etwas anderen Schluß, „that the growth of the public sector has in general not been influenced significantly by the partisan composition of governments in any predictable left / right way".

48 Bezogen auf die Einnahmenquote — Stichwort „Steuerstaat" — untersucht *Schmidt* (1982) die Einflüsse der Struktur des Parteiensystems und der politischen Lager etwas genauer, indem er außer dem Sitzanteil noch folgende Determinanten berücksichtigt: relativ stärkste Partei, Kohäsion des „linken" und des „bürgerlichen" Lagers.

49 *Kohl,* S. 278 ff.

50 *Schmidt,* S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammensetzung der Parlamente / Regierungen und die Umverteilungsausgaben zueinander verhielten. Es könnte ja sein, daß konservative bzw. bürgerliche Parteien / Regierungen statt Umverteilungs- eben Rüstungs- oder Entwicklungsprogramme forderten und durchsetzten. Für die Entwicklung der Gesamtausgaben spielte das keine Rolle. Als Kenngröße für das Ausmaß der Umverteilungstätigkeit dienen die sozialen Transferausgaben, die im wesentlichen die direkten Einkommensersatz- und Umverteilungsleistungen an private Haushalte umfassen.

Zum einen kann festgehalten werden, daß die sozialen Transferausgaben von zentraler Bedeutung für den Anstieg der Gesamtausgaben waren. Sie machten in den 50er Jahren im westeuropäischen Durchschnitt über 40 % dieses Anstiegs aus.[51] Zum anderen gab es keinen systematischen Zusammenhang zwischen den sozialen Transfers und den beiden politischen Lagern.[52] Eine Begründung ist die, daß in dieser ersten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg die Konkurrenz unter den Parteien um eine gleichere Verteilung so groß war, daß sich auch die bürgerlichen Parteien dem nicht entziehen konnten. Eine andere Interpretation ist, daß nicht nur sozialdemokratische, sondern auch christdemokratische Parteien wie in der Bundesrepublik, Italien, Belgien oder den Niederlanden aus sozialreformerischen Traditionen sozialpolitische Ziele verfolgten, die höhere Sozialtransfers bedingten. Dies galt insbesondere dann, wenn der marktwirtschaftliche Ordnungsrahmen - wie im Fall der Sozialversicherung — nicht verletzt wurde.[53] Wiederum muß davor gewarnt werden, diese monetären Sozialtransfers als Maßstab für die öffentliche Umverteilungstätigkeit insgesamt zu werten. Umverteilung erfolgt auch im Bereich der staatlichen Investitionen und des staatlichen Verbrauchs.[54]

In der Bundesrepublik stiegen die sozialen Transferausgaben in den 50er Jahren im Vergleich zu den anderen Ländern und auch im Vergleich zu den 60er und 70er Jahren relativ schnell.[55] Dennoch war ihr Anteil am Wachstum der Gesamtausgaben deutlich geringer als in den übrigen Staaten. Dies kann auf die hohe Sozialtransferquote schon um 1950 zurückgeführt werden, die das bereits zu diesem Zeitpunkt relativ gut ausgebaute Sozialsystem widerspiegelt.

Reagieren Parteien und Regierungen tatsächlich — wie im Modell angenommen — mit ihren sozialen Forderungen und Ausgaben vornehmlich auf den Grad der Gleichheit oder Ungleichheit der Einkommensverteilung, so läge ein Grund für den schnellen Anstieg der bundesrepublikanischen Transferausgaben in der

---

51 *Kohl,* S. 265 ff.

52 Für den Zeitraum 1950 - 1975 ebd., S. 282.

53 Ebd., S. 285 f.; *Wilensky,* H. L., Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development, in: P. *Flora* / A. J. *Heidenheimer* (Hrsg.), The Development of Welfare State in Europe and America, New Brunswick / London 1981, S. 345 ff.

54 *Kohl,* S. 262 f.

55 *Beck,* S. 332.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— gemessen am Gini-Koeffizienten — ungleichen Einkommensverteilung der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern.[56]

3. Interessengruppen und Staatsausgaben: Die These vom Zusammenhang zwischen den Interessengruppen und den Staatsausgaben ist schwer zu testen, vor allem quantitativ. So kann es wohl nur bedingt sinnvoll sein, die Zahl der Interessenverbände bzw. den Beschäftigungsanteil, den sie repräsentieren, ins Verhältnis zur Entwicklung der Staatsausgaben zu setzen.[57] Der so berechnete Korrelationskoeffizient dürfte wenig Aussagekraft für sich beanspruchen. Andererseits sind auch qualitative Vergleiche über die Stärke und Einflußnahme von Interessenverbänden in den 50er Jahren nicht leicht. Vergleichende Analysen gibt es praktisch nicht, und der Bezug zu den Staatsausgaben wird nirgends explizit berücksichtigt.[58] Es kann daher nur sehr vage festgestellt werden, daß es eigentlich keinen Grund für die Annahme gibt, daß die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik in dieser Hinsicht besonders gefordert worden wären. Es spricht sogar einiges dafür, daß — um die Olsonsche Formulierung zu benutzen — Nationalsozialismus und Krieg die „institutionelle Sklerose" aufgelockert haben und die Macht der Interessenverbände und damit der Druck auf die Staatsausgaben im Vergleich zu zahlreichen westeuropäischen Staaten zumindest in diesen Jahren schwächer war.[59] Das soll nicht heißen, daß nicht sehr bald nach dem Krieg das korporative Element im deutschen Kapitalismus wieder an Bedeutung gewann und der Einfluß vor allem der Unternehmerverbände erneut ein Ausmaß erreichte, das selbst den neoliberalen Befürwortern der neuen / alten Wirtschaftsordnung zu weit ging.

Wenn man die gewerkschaftliche Stärke durch ihren Organisationsgrad als Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den abhängig Beschäftigten ausdrückt, dann ergibt sich eine nicht sehr intensive, aber deutliche Beziehung zwischen der gewerkschaftlichen Stärke und dem Anstieg der Staatsausgaben. Auch in dieser Hinsicht wurden die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik relativ wenig gefordert. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad war nicht sehr ausgeprägt.[60]

---

[56] *Kraus,* F., The Historical Development of Income Inequality in Western Europe and the United States, in: *Flora / Heidenheimer,* S. 187 ff.; *Flora* et al., Vol. II, 1987.

[57] *Mueller,* D. C. / *Murell,* P., Interest Groups and the Political Economy of Government Size, in: F. *Forte* / A. L. T. *Peacock* (Hrsg.), Public Expenditure and Government Growth, Oxford 1985, S. 13 ff.

[58] Für die USA liegen dagegen entsprechende Untersuchungen vor: *Demsetz,* H., Economic, Legal, and Political Dimension of Competition, New York 1982; *North,* D. C. / *Wallis,* J. J., American Government Expenditures: A Historical Perspective, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 72, 1982, S. 336 ff.; *North,* D. C., The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective, in: Journal of Public Economics, Bd. 28, 1985, S. 383 ff.

[59] Vgl. *Olson,* M., The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities, New Haven 1982; *Mueller,* D. C. (Hrsg.), The Political Economy of Growth, New Haven / London 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aussagekräftiger ist sicherlich wieder eine qualitative Betrachtung des Korporatismus. Nach M. G. Schmidt wird starker Korporatismus wie folgt definiert:[61] sozialpartnerschaftliche Ideologie, Zusammenarbeit von Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften in einigen wirtschaftspolitischen Bereichen, keine autoritär verordnete Einkommenspolitik, geringe industrielle Militanz der Arbeitnehmerschaft. Schwacher Korporatismus kennzeichnet ein System, in dem die Beziehungen zwischen Lohnarbeit und Kapital eher konfliktorisch geregelt werden (häufige Streiks und Aussperrungen, starke sozialistische und / oder kommunistische Tendenzen in der Arbeiterschaft) und in dem eine autoritäre Einkommenspolitik ohne Beteiligung von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden praktiziert wird. Die Kategorie „mittelstarker Korporatismus" ist eine Residualgröße. Nach dieser Definition gehörte die Bundesrepublik innerhalb der Rangskala zu den Ländern mit stark korporativen Strukturen. Daraus ließe sich — argumentiert man im Modell — auf einen besonderen Druck auf die öffentlichen Haushalte schließen. Es läßt sich allerdings für die 50er Jahre keine signifikante Beziehung zwischen dem Grad des Korporatismus und dem Wachstum der Staatsausgaben in den westlichen Industriestaaten feststellen.

Insgesamt dürften die öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik von der interessenorganisatorischen Seite im Vergleich zu den anderen Länder nicht besonders gefordert worden sein.

4. Steuersystem und Fiskalillusion: Zwischen der Einnahmenelastizität und der Ausgabenelastizität bestand ein enger Zusammenhang. Geht man davon aus, daß auch in den 50er Jahren die Ausgaben von den Einnahmen abhingen und nicht umgekehrt, so übte die Einnahmenseite besonders in der Bundesrepbulik eine bremsende Wirkung auf die Ausgabenseite aus. Die Bundesrepublik besaß die niedrigste Steuer- und Einnahmenelastizität in Westeuropa. Allerdings verzeichnete sie auch eine der höchsten Steuerqoten. Deren Entwicklung war ebenfalls durch das Konvergenzphänomen gekennzeichnet: Länder — wie die Bundesrepublik — mit anfangs hohen Steuerquoten hatten eine unterdurchschnittliche Steuerelastizität. In der Bundesrepublik z. B. wurde unter den CDU / CSU-geführten Regierungen, in denen die FDP zeitweise den Finanzminister stellten, durch periodische Steuersenkungen versucht, die Abgabenquote möglichst konstant zu halten.

Zum Argument der Fiskalillusion läßt sich folgendes sagen: Unter den Ländern mit einer hohen Steuerbelastung — Länder mit hoher und Länder mit niedriger Steuerbelastung sind praktisch nicht zu vergleichen — besaß die Bundesrepublik den höchsten Anteil an indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an den Gesamteinnahmen.[62] Sie wäre von daher also für einen schnellen Anstieg

---

60 Daten aus *Kaelble,* H., Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880 - 1980, München 1987, S. 84.

61 *Schmidt,* S. 68.

62 United Nations, Part III, Chapter V, S. 3 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Ausgaben prädestiniert gewesen. Allerdings wird die vorgetragene These empirisch nicht bestätigt. Es gab keinen klaren Zusammenhang zwischen dem Anteil der direkten / indirekten Steuern an den Gesamteinnahmen und dem Anstieg der Ausgaben. Für die 60er und 70er wird die These dann widerlegt. Die Ausgaben stiegen in den Ländern relativ schnell, die sich stärker auf direkte Steuern stützten.[63]

5. Zentralismus und Föderalismus: Im Gegensatz zu den 60er und 70er Jahren bestand in den 50er Jahren kein positiver Zusammenhang zwischen politischem Unitarismus und Ausgabenexpansion.[64] Die bürokratieorientierte These wird somit nicht widerlegt, wie es für die 60er und 70er Jahre der Fall ist. Sie wird allerdings auch nicht bestätigt. Der Korrelationskoeffizient ist zu niedrig, als daß man einen systematischen Zusammenhang ableiten könnte.[65] Ebensowenig gibt es eine Beziehung zwischen fiskalischem Zentralismus / Dezentralismus — gemessen am Anteil der nationalen oder subnationalen Körperschaften an den Gesamteinnahmen — und der Ausgabenentwicklung. Aus dem ausgeprägten Föderalismus und dem hohen Maß an fiskalischem Dezentralismus der Bundesrepublik kann somit weder auf einen Druck noch auf eine Dämpfung der Ausgaben geschlossen werden. Überträgt man die Erfahrungen der folgenden Jahrzehnte auf die 50er Jahre, so spricht allerdings mehr dafür, daß das dezentralisierte System der Bundesrepublik die Ausgabenexpansion eher begrenzte als förderte.[66]

6. Bürokratien und öffentlich Beschäftigte: Der Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Bürokratien und dem der Ausgaben ist mit Makrodaten kaum zu testen, zumindest nicht, wenn man die Eigendynamik der Bürokratien anhand der Zunahme der öffentlich Beschäftigten ausdrücken will. Unabhängige und abhängige Variable sind praktisch identisch. Da der Output öffentlicher Verwaltungen keine Marktpreise besitzt, wird sein Wert durch die Produktionskosten bestimmt. Die Produktionskosten, d. h. die Staatsausgaben, bestehen aber zum größten Teil aus Personalkosten, die wiederum nur der monetäre Ausdruck der Personalstärke sind. Es kann daher kaum verwundern, daß diejenigen, die dennoch den Zusammenhang zwischen öffentlich Beschäftigten und Ausgaben messen, signifikante Korrelationen erhalten.[67]

---

63 *Cameron,* S. 1251.

64 Ebd., S. 1253; *Oates,* W. E. (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington, Mass. 1982; *Cameron,* D. R. / *Hofferbert,* R. A., The Impact of Federalism on Education Finance: A Comparative Analysis, in: European Journal of Political Research II, 1974, H. 2, S. 225 ff.

65 Auch bei *Schmidt* ergibt sich praktisch kein systematischer Zusammenhang zwischen der Expansion des Steuerstaates und dem Grad des Zentralismus / Föderalismus. In den 60er und 70er Jahren kommt er dagegen deutlicher zum Ausdruck. *Schmidt,* S. 140 f.; *Kirchgässner,* G. / *Pommerehne,* W. W., Government Spending in Federal Systems: A Comparison between Switzerland and Germany, in: *Lybeck,* J. A. / *Henrekson,* M. (Hrsg.), Explaining the Growth of Government, Amsterdam 1988, S. 327 ff.

66 Vgl. auch *Scharpf,* F. W. / *Reissert,* B. / *Schnabel,* F., Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, Ts. 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wählt man in der Argumentation den Umweg über die Rolle der öffentlich Beschäftigten als Wähler, so macht der Zusammenhang zwischen ihrer Entwicklung und der der Ausgaben vielleich mehr Sinn.[68] Für den hier behandelten Zeitraum ist es allerdings müßig, die entsprechende These zu überprüfen, weil die Anteile der öffentlich Beschäftigten an den Erwerbspersonen und die Unterschiede zwischen den Ländern noch recht gering waren.[69]

Was den Charakter der Haushaltsführung anbelangt, so kann auf die bereits erwähnte Studie der United Nations aus dem Jahr 1959 zurückgegriffen werden. Darin wird das Budgetierungsverfahren in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern folgendermaßen gekennzeichnet:[70] übersichtliche Haushaltsführung, geringe Spielräume für willkürliche Entscheidungen, effektive Kontrolle durch das Parlament. Im Vergleich zu anderen Ländern leistete die bundesdeutsche Haushaltsführung einer Ausgabenexpansion zumindest keinen Vorschub.

Insgesamt dürften die Größe der Bürokratien und die administrativen Entscheidungsprozesse bei der Budgetierung die Ausgabenentwicklung in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern eher gebremst als gefördert haben.

7. Zusammenfassung der Ergebnisse: Zwischen der Veränderung sozio-ökonomischer Erklärungsdeterminanten und der Entwicklung der Staatsausgaben gab es eine recht enge Beziehung. Sie bieten eine Teilerklärung für die Unterschiede im Ausgabenwachstum zwischen den Ländern und damit auch für die schnelle Zunahme der Staatsausgaben in der Bundesrepublik. Eine wichtige Erklärungsdeterminante war außerdem das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Zwischen dem Wachstum des Sozialprodukts und dem der Staatsausgaben bestand eine positive Beziehung. Dagegen hingen Wirtschaftswachstum und Entwicklung der Staatsquote invers zusammen. In Ländern mit hohem Wachstum war die Ausgabenelastizität niedrig. Die Bundesrepublik machte keine Ausnahme. Im Gegenteil, sowohl das hohe Ausgabenwachstum als auch die niedrige Ausgabenelastizität lassen sich zu einem guten Teil auf die enormen Wachstumsraten der 50er Jahre zurückführen. Interpretiert man die Staatsquote als einen quantitativen Ausdruck der Staatsaktivität allgemein, so läßt sich die Tatsache, daß die 50er Jahre — im Gegensatz zu den 60er und 70er Jahren — eine Dekade der Konvergenz, des nachholenden Staatsinterventionismus war, zumindest teilweise auf die Unterschiede im gesamtwirtschaftlichen Wachstum zurückzuführen.

---

67 Z. B. *Cameron,* D. R., Import of Political Institutions on Public Sector Expansion, paper presented at the Nobel Symposion on the growth of government, Stockholm 1984, zitiert nach *Lybeck* (1986), S. 84.

68 Vgl. *Frey,* B. S. / *Pommerehne,* W. W., How Powerful are Public Bureaucrats as Voters?, in: Public Choice, Bd. 38, 1982, S. 253 ff.; dies., Bureaucratic Behaviour in a Democracy: A Case Study, in: Public Choice, Bd. 34, 1978, S. 98 ff.

69 Heute ist dieser Zusammenhang sehr viel wichtiger, wenn man bedenkt, daß in manchen westeuropäischen Ländern über 40 % der Beschäftigten im öffentlichen Sektor einschließlich der öffentlichen Wirtschaft beschäftigt sind.

70 United Nations, Part III, Chapters VI, S. 15 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischen den politisch-institutionellen Erklärungsdeterminanten und der Entwicklung der Staatsausgaben / Staatsquoten sind die Beziehungen dagegen sehr viel schwächer. Ein systematischer Zusammenhang ist oftmals nicht zu erkennen. Die Bundesrepublik macht wiederum keine Ausnahme. Hinsichtlich der Stärke der politischen Lager und der Zusammensetzung der Regierung könnte man sogar argumentieren, daß die christdemokratischen Parteien bzw. ihre Regierungen und die relative Ungleichheit der Einkommensverteilung die Expansion der Staatsausgaben eher förderten. Von der interessenpolitischen Seite dürften die öffentlichen Haushalte dagegen relativ wenig unter Druck gesetzt worden sein. Allenfalls der ausgeprägte Korporatismus könnte ausgabenfördernd gewirkt haben, wobei sich dieser Zusammenhang im internationalen Vergleich aber nicht bestätigen läßt. Auch der Zusammenhang zwischen der fiskalischen Komponente (Steuersystem / Fiskalillusion) und der institutionellen Komponente (Föderalismus / Zentralismus) einerseits und den Staatsausgaben andererseits bleibt für die 50er Jahre ambivalent. Die Beziehungen sind zu schwach, als daß man sagen könnte, daß die spezifische Ausgestaltung des Steuersystems und der politischen Institutionen die Entwicklung der Staatsausgaben in der Bundesrepublik förderte oder bremste. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen der administrativen Struktur und den Staatsausgaben. Die Größe der Bürokratien und die Art und Weise der Budgetierungsverfahren dürften die Expansion im Vergleich zu anderen Ländern zumindest nicht gefördert haben.

Insgesamt ist das Ergebnis somit zwiespältig. Das ideologisch begründete Ziel der Neoliberalen nach dem Zweiten Weltkrieg, die Expansion der Staatsausgaben möglichst einzugrenzen, wurde nicht nur nicht erreicht, es wurde sogar — im Vergleich mit anderen Ländern — völlig verfehlt. Auf der Grundlage des internationalen Vergleichs spricht aber einiges dafür, daß hierfür weniger ideologische und politisch-institutionelle Faktoren verantwortlich waren, sondern vornehmlich sozio-ökonomische. Diese lagen aber weitgehend außerhalb der Einflußmöglichkeiten der politischen Entscheidungsträger.

E. Abschließende Bemerkungen

Die vorliegende Untersuchung bemühte sich, faktoranalytische und entscheidungstheoretische Ansätze mit einigen Aspekten der international vergleichenden Sozial- und Politikforschung zu verbinden und für die Wirtschaftsgeschichte fruchtbar zu machen. Angesichts der groben Indikatoren und der rudimentären Zusammenhänge konnte es sich dabei nur um einen ersten Versuch handeln. Grundsätzlich dürfte diese Vorgehensweise aber sowohl für die historische Untersuchung als auch für die Formulierung einer realitätsnäheren Theorie der Entwicklung öffentlicher Ausgaben ein sinnvoller Weg sein. Dabei kann es weder darum gehen, raum-zeitlose Gesetzmäßigkeiten zwischen den Staatsausgaben und sozio-ökonomischen Determinanten zu entwickeln noch analog zu der in mancher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinsicht wirklichkeitsfremden Vorstellung einer „Mechanik vollkommener Märkte“ eine „Mechanik politischer Märkte“ abzuleiten. Es kann auch nicht genügen, formale und theorielose Beziehungen als materiale Erklärungsansätze zu verwenden. Letztlich sind die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben als ein zentraler Teil des gesamten öffentlichen Sektors und die entsprechenden finanzpolitischen Entscheidungen das Ergebnis komplexer historischer Prozesse mit einer Vielzahl von Einflußfaktoren. Zu ihrer Analyse kann die hier vorgetragene Untersuchungsmethode einen Beitrag, aber nicht einmal vom Ansatz her eine ausschließliche „Erklärung“ bieten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Wirtschaftsreform zur Ankurbelung des westdeutschen Wirtschaftswachstums in den 1940er Jahren

Von *Christoph Buchheim,* München

Die Zeit vom Ende des Krieges bis zur Währungsreform war in Westdeutschland, was die Wirtschaftsordnung betrifft, gekennzeichnet durch den Versuch umfassender staatlicher Bewirtschaftung und Preiskontrolle einerseits und Fortgeltung von Privateigentum an den Produktionsmitteln und damit prinzipieller Unternehmensautonomie andererseits. Damit bestand — und das ist die Hauptthese dieses Beitrags — eine grundlegende Inkonsistenz zwischen verschiedenen wesentlichen Elementen des herrschenden Wirtschaftssystems, die dynamisches Wirtschaftswachstum verhinderte. Um letzteres zu stimulieren, war demnach eine durchgreifende Wirtschaftsreform notwendig entweder in Richtung der Etablierung einer echten Zentralplanwirtschaft unter Beseitigung der Unternehmensautonomie oder in Form einer mit einer Währungsreform zu koppelnden Preisfreigabe, die zu einer vollgültigen Marktwirtschaft führen würde. Faktisch wurde in Westdeutschland die zweite Alternative gewählt und dadurch konnte die Geldreform zur Initialzündung des Wirtschaftswachstums werden. In Ostdeutschland dagegen ist schon früher der erste Weg beschritten worden, was zu dem bis Anfang 1948 relativ zu Westdeutschland höheren Niveau der Industrieproduktion entscheidend beitrug.

Im folgenden ersten Abschnitt des Aufsatzes wird die Tatsache einer, gemessen am Stand von 1936, größeren industriellen Produktion in der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) während der ersten Nachkriegsjahre erläutert. Dieses Faktum war nämlich vor allem deshalb besonders erstaunlich, weil die Volkswirtschaft der späteren DDR zur selben Zeit unter ungleich höheren Belastungen als die Wirtschaft Westdeutschlands stand. Dann soll in einem zweiten Schritt kurz die Herausbildung der Planwirtschaft und der sozialistischen Eigentumsordnung in der SBZ dargestellt werden. Dadurch wurde, so das Argument, eine neue konsistente Wirtschaftsordnung geschaffen, die Wachstum ermöglichte. Drittens sind die Lage der Wirtschaft in Westdeutschland genauer zu behandeln sowie die beiden verfügbaren Reformalternativen. Und zum Schluß sollen wesentliche Konsequenzen der Wirtschaftsreform in Westdeutschland knapp umrissen werden, wobei es insbesondere um die Frage geht, warum das Wachstum in der französischen Besatzungszone im Verlauf des zweiten Halbjahres 1948 hinter dem in der Bizone zurückgeblieben ist. Das Hauptinteresse des Beitrags insgesamt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtet sich auf die ökonomischen Bestimmungsfaktoren und Mechanismen, die den jeweiligen Entwicklungen gewissermaßen idealtypisch zugrundelagen. Das ist denn auch der Grund dafür, warum die Ausführungen über weite Strecken hin relativ modelltheoretisch und abstrakt sind.

A. Vergleich der Industrieproduktion zwischen Ost- und Westdeutschland

Im vierten Quartal 1946 hatte die industrielle Erzeugung in der sowjetischen Zone bereits wieder etwa 55 % des Niveaus von 1936 erreicht[1]. Dagegen belief diese sich damals im Gebiet der britischen und amerikanischen Zone erst auf 38 % ihres Vorkriegsstandes. Dort wie hier brachte der Winter 1946/47 einen schweren Rückschlag. Jedoch betrug die Industrieproduktion im Jahresdurchschnitt 1947 in der SBZ 54 % von 1936, in der Bizone aber nur 40 % und in der französischen Zone 42 %[2]. Aus diesen Zahlen ergibt sich also, daß die wirtschaftliche Rekonstruktion in Ostdeutschland schneller und kräftiger anlief als in den Westzonen, obwohl die SBZ, wie gesagt, viel größere äußere Lasten zu tragen hatte und unter ungünstigeren materiellen Ausgangsbedingungen litt.

Dabei zählten zu den Nachteilen der sowjetischen Zone im einzelnen:

1. Die durch die Zonentrennung hervorgerufene Disproportionalität der Industriestruktur war in der SBZ gravierender als in den Westzonen. Westdeutschland bezog nämlich an industriellen Erzeugnissen aus dem Gebiet der sowjetischen Zone vor dem Krieg vor allem gewisse Fertigwaren. Für deren Produktion konnten nach 1945 relativ schnell eigene Kapazitäten aufgebaut werden. Dagegen war der intraregionale Handel mit industriellen Gütern für Ostdeutschland in der Vorkriegszeit nicht nur, gemessen an Produktion und Konsum, wesentlich größer als für den Westen Deutschlands, sondern er vermittelte dem Osten auch essentielle Grundstoffe wie Steinkohle und Stahl. Die Industrie der späteren SBZ war davon sehr abhängig. In diesen Bereichen ist es aber bei weitem schwieriger und kostspieliger, auswärtige Lieferungen durch Eigenproduktion zu ersetzen, wozu die DDR schließlich, soweit überhaupt möglich, jedoch gezwungen war[3].

---

[1] W. *Zank,* Wirtschaft und Arbeit in Ostdeutschland 1945 - 1949. Probleme des Wiederaufbaus in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, München 1987, S. 192 ff.

[2] W. *Abelshauser,* Wirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975, S. 43; A. *Ritschl,* Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie. Zu den Thesen von Mathias Manz und Werner Abelshauser über die Produktionswirkungen der Währungsreform, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 33, 1985, S. 162 ff.

[3] Siehe dazu bereits: Pre-war Regional Interdependence and Postwar Interzonal Trade in Germany, in: UN Economic Commission for Europe, Economic Bulletin for Europe 1, 1949, Nr. 3, S. 25 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die SBZ erlitt viel höhere Demontagen als die Westzonen. Nach Werner Matschke wurden in den einzelnen Branchen meist zwischen einem und drei Vierteln der vorhandenen Kapazitäten abgebaut[4]. Für 1948 schätzte Wolfgang Zank den industriellen Anlagenbestand in der SBZ auf etwa 80 % desjenigen von 1936[5], wohingegen Werner Abelshauser für die Bizone 111 % errechnete[6]. Zwar blieben dennoch auch in der SBZ Kapazitäten vielfach recht lange unterausgelastet. In einigen Bereichen wurden jedoch ohnehin bestehende Engpässe durch Demontagen verschärft, oder es wurden durch sie akute Engpässe geschaffen. So sind etwa in der Eisen- und Stahlindustrie drei Viertel der viel zu geringen Kapazität noch abgebaut worden. Durch Demontagen im Braunkohlebergbau und von Kraftwerken entstanden Lücken in der Energieversorgung, und der Gleisabbau sowie die Aneignung von rollendem Eisenbahnmaterial durch die Sowjets waren mitentscheidend dafür, daß das Transportwesen zum gravierendsten Engpaß der ostdeutschen Wirtschaft überhaupt wurde[7].
3. Schließlich waren die Entnahmen aus der laufenden Güterproduktion — für die Versorgung der Besatzungsmacht und für Lieferungen zu Händen der Sowjets — auch absolut viel höher als im Westen. Betrugen diese doch in der SBZ in den Jahren 1945 bis 1947 umgerechnet rund 3,5 Mrd. Dollar, in Westdeutschland und Westberlin dagegen, einschließlich der Unterbewertung mancher Exporte, nur etwa 1,4 Mrd. Dollar[8].

B. Die Wirtschaftsordnung in der sowjetischen Zone

Gleich nach der Besetzung Ostdeutschlands kam es infolge der Schließung der Banken zu einer Verminderung der Geldmenge, praktisch also zu einer Art unsystematischer Geldreform. Daß dies als die entscheidende Ursache für den rascheren Aufschwung der Produktion in der SBZ anzusehen ist, erscheint allerdings aus den folgenden beiden Gründen heraus unwahrscheinlich:

1. Ein Geldüberhang war weiterhin vorhanden, ja er erwies sich als dem neuen Wirtschaftssystem in der SBZ / DDR sogar strukturell immanent. Hierauf deutet jedenfalls u. a. die Permanenz von Schwarzmärkten, Kompensationsgeschäften und Engpässen hin.

---

4 W. *Matschke,* Die industrielle Entwicklung in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands (SBZ) von 1945 bis 1948, Berlin 1988, S. 195.

5 *Zank,* S. 191.

6 *Abelshauser,* S. 121.

7 *Zank,* S. 23 ff.

8 Die Reparationen der Sowjetischen Besatzungszone in den Jahren 1945 bis Ende 1953 (= Bonner Berichte aus Mittel- und Ostdeutschland, hrsg. v. Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen), Bonn 1954, Anlage 1 und 2; C. *Buchheim,* Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945 - 1958, München 1990, S. 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. An der rigiden administrativen Preiskontrolle und den hierdurch bewirkten Preisverzerrungen änderte sich durch den frühen Geldschnitt nichts. Das jedoch war die Hauptursache für die desolate Wirtschaftslage in Westdeutschland, wie noch gezeigt werden wird. Bei gleichen sonstigen Ordnungsbedingungen hätte das also zu einem entsprechenden Resultat auch in Ostdeutschland führen müssen.

Die sonstigen Rahmenbedingungen des Wirtschaftssystems waren aber nicht gleich. Vielmehr scheint die Tasache, daß Bewirtschaftung, Preiskontrolle und der Übergang zu einer zentralen Planwirtschaft mit der Verstaatlichung großer Teile der Industrie kombiniert worden sind, ausschlaggebend für den rascheren Anstieg der Industrieproduktion in der SBZ trotz schlechterer materieller Ausgangslage gewesen zu sein.

Schon bald nach Kriegsende wurden erste Elemente einer umfassenden Planwirtschaft in der SBZ eingeführt. Am 21. Juni 1945 legte der Befehl Nr. 9 der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) außer Bewirtschaftungsrichtlinien vorläufige Prioritäten, die vor allem die Produktion von Reparationsgütern betrafen, fest und ordnete die Aufstellung eines generellen Produktionsplans für das letzte Quartal 1945 an[9]. Im Oktober diesen Jahres wurde dann die Ausarbeitung eines Gesamtplans für 1946, unterteilt nach Vierteljahren, verlangt[10]. Jedoch wurden diese ersten Pläne in ihrer Aufstellung und Durchführung erheblich durch Kompetenzkonflikte sowohl auf sowjetischer als auch auf deutscher Seite behindert. So bestand neben der SMAD längere Zeit ein direkt Moskau unterstelltes Sonderkomitee, das erhebliche Zuständigkeiten für die Demontagen beanspruchte und auf diese Weise Planungen immer wieder zunichte machte. Auf deutscher Seite waren Landesregierungen und Zentralverwaltungen ohne klare Regelung ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten in den Prozeß der Planung einbezogen, was aufgrund unterschiedlicher Interessen ebenfalls zu Widersprüchen führte[11]. Man kann also wohl feststellen, daß die ostzonale Planwirtschaft anfangs mehr schlecht als recht funktionierte und daß sie den Bewirtschaftungs- und Planungsansätzen in Westdeutschland keinesfalls überlegen war.

Der wesentliche Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland lag denn auch darin, daß im Westen das Privateigentum an den Produktionsmitteln im allgemeinen nicht angetastet worden ist, wohingegen im Osten eine ziemlich tiefgreifende Umwälzung der Eigentumsordnung stattfand. Nach lokalen und regionalen Anfängen wurde am 30. Oktober 1945 durch SMAD-Befehl Nr. 124 ein massives Programm der Beschlagnahmung von Unternehmen angeordnet. Das offizielle Ziel dieses Programms war die Reinigung der Wirtschaft von Nazis, Kriegstreibern und Kriegsgewinnlern. Daher wurde alles Eigentum, was

---

9 *Zank*, S. 97.

10 G. W. *Sandford*, From Hitler to Ulbricht. The Communist Reconstruction of East Germany 1945 - 46, Princeton 1983, S. 181.

11 *Matschke*, S. 111 f., 165 f.; *Zank*, S. 99 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem deutschen Staat, Militärbehörden, verbotenen Organisationen sowie Funktionären, führenden Mitgliedern und einflußreichen Anhängern der NSDAP gehörte, unter Sequester gestellt. Dabei nutzte man insbesondere letztere, sehr dehnbare Kategorie, um vor allem jedes größere Unternehmen unter staatliche Kontrolle zu bekommen. Das und die Tatsache, daß Ende März 1946 die beschlagnahmten Betriebe außer denjenigen, die später in Sowjetische Aktiengesellschaften umgewandelt worden sind, auch formell zur Disposition der deutschen Regierungen gestellt worden sind, ließ jedoch bereits den tieferliegenden eigentlichen Zweck der Aktion aufscheinen, nämlich die Sozialisierung der Industrie. Endgültig durchgeführt wurde sie durch Enteignungsgesetze der Länder, wobei das erste, das sächsische, in einem Plebiszit am 30. Juni 1946 die Zustimmung von fast 78 % der Votierenden erhielt[12].

In Auswirkung dieser Maßnahmen war 1947 nur noch gut ein Drittel der ostdeutschen Industriebetriebe in privaten Händen[13]. Der gesamte Rest, darunter praktisch alle größeren Unternehmen, war in das Eigentum der Sowjetunion, von Ländern, Kommunen und Genossenschaften übergegangen. Allerdings bestand bereits Anfang 1946 eine ganz ähnliche Situation mit dem einzigen Unterschied, daß die Firmen noch nicht formal enteignet, sondern lediglich erst beschlagnahmt worden waren[14].

Das aber heißt nichts anderes, als daß seit 1946 die wichtigsten Industriebetriebe der SBZ von öffentlichen Angestellten geleitet wurden. Deren Karriere hing von der Erfüllung der Planauflagen ab, nicht etwa von den erzielten Gewinnen. Folgerichtig war auch, wie in jeder Planwirtschaft, das Konkursrisiko dauerhaft ausgeschaltet, indem der Staat entstehende Verluste abdeckte und die Liquidität der Unternehmen sicherte. Das alles bedeutete jedoch gleichzeitig, daß den Betrieben ihre Selbständigkeit weitgehend genommen war und sie relativ erfolgreich zu bloßen Ausführungsorganen des Staatsplans umgewandelt worden sind. Und während in den Westzonen das Bewirtschaftungssystem durch Kompensationsgeschäfte unterminiert wurde, waren letztere in der SBZ insofern vielfach funktional, als sie, wenigstens indirekt, der Planerfüllung dienten.

Anders als in Westdeutschland war die Wirtschaftsordnung in der sowjetischen Zone zumindest dem Prinzip nach konsistent: Der Bewirtschaftung nach zentralen Plänen korrespondierte infolge der Unternehmenssozialisierungen die Durchgriffsmöglichkeit der Zentralinstanzen auf die einzelnen Betriebe. Dem wurde Nachdruck verliehen duch entsprechende Sanktionsmöglichkeiten — etwa die Absetzung des Betriebsleiters — bei Nichterfüllung des Plans. Diese Konsistenz des Planwirtschaftssystems scheint denn auch dafür verantwortlich gewesen zu

---

12 Siehe zu dem gesamten Komplex: *Sandford,* S. 189 ff.

13 F. *Seume,* Organisationsformen der Industrie in der sowjetischen Besatzungszone, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsprobleme der Besatzungszonen, Berlin 1948, S. 235.

14 *Sandford,* S. 196.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sein, daß in der SBZ trotz aller gravierenden Mängel der Planung im einzelnen und trotz größerer wirtschaftlicher Belastungen in den ersten Nachkriegsjahren ein höheres Niveau der Industrieproduktion als in den Westzonen erreicht worden ist.

C. Die Lage in Westdeutschland

Zumindest einige zentrale Teilpläne gab es auch in Westdeutschland, so etwa in der britischen Zone die Spartapläne von 1946 und die bizonalen Kohlenverteilungs- und Außenhandelspläne. Letztere konstituierten allerdings lediglich eine relativ unverbindliche Rahmenplanung. Neben diesen Ansätzen zur ex ante-Planung waren sehr viele Güterarten einer theoretisch totalen Bewirtschaftung unterworfen. Und der Preisstopp aus der NS-Zeit wurde ebenfalls — mit gewissen behördlich genehmigten Preisänderungen von Fall zu Fall — prinzipiell beibehalten. Der Marktmechanismus war also auch in den Westzonen im Grundsatz weitgehend durch administrative Güterzuteilung und Preisbemessung ersetzt worden.

In das Privateigentum an den Produktionsmitteln und in die Unternehmensautonomie wurde aber von staatlichen Instanzen im allgemeinen nicht eingegriffen, jedenfalls nicht mehr, nachdem den Betrieben die Produktionserlaubnis wieder erteilt und die Entnazifizierung durchgeführt worden war. Nur relativ wenige Firmen, vor allem im Kohle- und Stahlsektor, wurden beschlagnahmt und unter staatliche Treuhandverwaltung gestellt. Interessant ist, daß in diesen beiden Bereichen die Bewirtschaftung offenbar mit am besten funktionierte und, besonders im Bergbau, wo keine Höchstgrenze für die Erzeugung politisch verordnet worden war, die Produktion ziemlich rasch anstieg [15]. Ob dafür die Tatsache der Treuhandverwaltung eine Rolle spielte, läßt sich bei dem heutigen Forschungsstand noch nicht entscheiden. Obwohl es zu der hier vertretenen These passen würde, erscheint es doch zweifelhaft, da die Treuhandschaft die Unternehmer längst nicht aller ihrer Kompetenzen beraubte. Wahrscheinlich läßt sich der Bewirtschaftungserfolg gerade in diesen Branchen daher eher auf die Homogenität der Produkte und die relativ große Übersichtlichkeit der Produktionsverfahren zurückführen.

Wenn die Wirtschaftsverwaltung generell nicht in die Unternehmensautonomie eingriff, blieb ihr also zur effektiven Durchsetzung ihrer Produktions- und Lieferauflagen nur der Weg über indirekte Anreize, nicht der Zwang. In diesem Sinne wurden denn auch Rohstoffzuteilungen gewissermaßen als Belohnung für die Erfüllung solcher Auflagen eingesetzt und verschiedene Bonussysteme geschaffen. Es konnte jedoch beispielsweise nicht verlangt und erwartet werden, daß die Unternehmen noch vorhandene Rohstoffvorräte ohne gleichzeitige Ersatzzu-

[15] W. *Abelshauser,* Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung, München 1984, S. 44 ff.; W. *Krumbein,* Wirtschaftssteuerung in Westdeutschland 1945 bis 1949. Organisationsformen und Steuerungsmethoden am Beispiel der Eisen- und Stahlindustrie in der britischen / Bi-Zone, Stuttgart 1989, S. 227 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weisungen für die Produktion verwendeten. Und bei Nichteinhaltung von Auflagen drohte, anders als in der SBZ, nicht die Auswechslung des Managements.

Bewirtschaftung und Preiskontrolle bei Fortbestand privater Verfügungsmacht über die Produktionsmittel — darin lag die zentrale Inkonsistenz der in den Westzonen herrschenden Wirtschaftsordnung begründet, die, wie noch gezeigt wird, einen den vorhandenen materiellen Ressourcen entsprechenden Aufschwung der Industrieproduktion hemmte. Denn die Weiterexistenz der Unternehmensautonomie machte den Erfolg von Bewirtschaftung und Planauflagen entscheidend davon abhängig, daß sich in deren Rahmen elementare unternehmerische Interessen ebenfalls verwirklichen ließen. Angesichts der allgemeinen Bedingungen der Produktion aber konnten die Unternehmer das Bewirtschaftungssystem nicht akzeptieren, wenn sie nicht ihr eigenes wirtschaftliches Überleben in der Zukunft gefährden wollten[16].

Die allgemeinen Bedingungen der Produktion wurden höchst negativ beeinflußt vor allem durch die zurückgestaute Inflation, d. h. das Festhalten am Preisstopp trotz enormen Geldüberhangs, und durch die total verzerrte Struktur der offiziellen Preise. In dieser Situation waren Verkäufe zu den offiziellen Preisen uninteressant, da substanzverzehrend. Vielmehr strebten die Unternehmer danach, Güter und Leistungen nur dann nach außen abzugeben, wenn sie dafür in gleichem Umfang eine materielle Gegenleistung erhielten. Eine adäquate Gegenleistung bereitzustellen — eben diesem Zweck dienten ja auch die Rohstoffkontingente der Bewirtschaftungsbehörden, die deshalb von diesen völlig zu Recht als der wichtigste Produktions- und Verkaufsanreiz eingeschätzt wurden[17]. Jedoch war die Lage bei den den Behörden verfügbaren Rohstoffen von Engpässen geprägt und meist ziemlich prekär. Weil infolgedessen längst nicht alle legitimen Rohstoffanforderungen der Unternehmen durch offizielle Zuteilungen befriedigt werden konnten, entwickelte sich ein breiter Kompensationshandel innerhalb des Unternehmenssektors. Schätzungen besagten, daß rund die Hälfte aller Verkäufe und mehr in der Vor-Währungsreform-Zeit Kompensationsgeschäfte darstellten[18]. Diese waren gewissermaßen das Öl, das die Wirtschaft überhaupt noch am Laufen hielt. Jedoch unterminierten sie die Bewirtschaftung, und zwar im Unterschied zur sowjetischen Zone, nicht im Sinne der Erfüllung irgendwelcher Planauflagen, sondern zugunsten des autonom gesetzten Unternehmensziels.

Das Ziel der Unternehmerwirtschaft aber bestand in der bestmöglichen Vorsorge für wirtschaftliches Überleben[19]. Anders als in normalen Situationen spielten

---

16 W. *Plumpe,* Vom Plan zum Markt. Wirtschaftsverwaltung und Unternehmerverbände in der britischen Zone, Düsseldorf 1987, S. 178 f.

17 Siehe hierzu, auf den Export bezogen: Bundesarchiv Koblenz (BA), B 102 / 2259 H. 2, Verwaltungsamt für Wirtschaft, Hauptabteilung D an Joint Export Import Agency, 11. 6. 47.

18 H. *Mendershausen,* Prices, Money and the Distribution of Goods in Postwar Germany, in: American Economic Review 39, 1949, S. 655.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dafür Gewinne jedoch keine Rolle mehr. Denn einerseits ließ eben der Kompensationshandel die Tatsache der verzerrten Preisstruktur offenbar werden, indem Güter in nicht dem offiziellen Preisverhältnis entsprechenden Proportionen getauscht wurden. Andererseits verhinderte angesichts der Funktionslosigkeit des verfügbaren Geldes, nämlich der Reichsmark, das Fehlen eines allgemein akzeptierten Tauschmediums das Entstehen breiter inoffizieller Märkte mit einer alternativen Preisstruktur. Daher waren also keine Preise mehr verfügbar, mit denen der Gewinn der Unternehmenstätigkeit hätte verläßlich kalkuliert werden können. Und genau aus diesem Grunde war das Gewinnziel obsolet geworden.

Der Möglichkeit beraubt, den tatsächlichen Gewinn zu ermitteln, hatten die Unternehmer natürlich auch kein Interesse mehr an möglichst hoher Produktion für einen gewinnträchtigen Verkauf. Vielmehr richteten sich ihre Anstrengungen primär auf die Vergrößerung des umlaufenden Sachkapitals ihrer Betriebe, auf Reparaturen an den Anlagen sowie auf die Erhaltung ihrer Stammbelegschaft, womit sie ihre Aussichten auf wirtschaftliches Überleben verbessern konnten. Nur insoweit sie diesen Zwecken diente, kam für private Firmen weiterhin die Erzeugung verkaufsfähiger Endprodukte in Betracht. Das heißt, man produzierte in geringem Umfang, um sich ein Anrecht auf behördliche Rohstoffzuteilungen, wenn denn eine Aussicht hierauf bestand, zu erwerben oder um Güter, die in Kompensationsgeschäften einsetzbar waren, zur Verfügung zu haben. Gesamtwirtschaftlich betrachtet, blieb die Industrieproduktion jedoch ohne Wachstumsdynamik, was eindrucksvoll durch die amtliche Statistik belegt wird.

Man könnte einwenden, daß das eben Beschriebene zwar wohl für *Verkäufe* gegolten habe, nicht aber für die *Produktion* von Fertigwaren, die von den Unternehmen sicherlich in großem Umfang gehortet und bei der statistischen Erfassung nicht angegeben worden seien[20]. Dazu ist zu sagen, daß der Handel wohl eine Tendenz zum Aufbau hoher Fertigwarenlager hatte, weil das für ihn eine Möglichkeit der Kapitalerhaltung darstellte. Der Handel vermochte jedoch nur das horten, was zuvor produziert worden war. Industrieunternehmen konnten aber andere Wege gehen, um ihrem Bedürfnis nach Kapitalerhaltung Genüge zu leisten, nämlich die Hortung von materiellen Inputs, ja möglichst vollständiger Sets solcher Inputs, und von halbfertigen Produkten. In diesem Fall waren sie auch viel besser gegen behördliche Kontrollen gefeit, da sie immer darauf hinweisen konnten, daß es an dem einen oder anderen Input mangele, so daß man an der Fertigstellung von Waren gehindert werde. Wenn diese Vermutung richtig ist, dann waren die gesamtwirtschaftlichen Fertigwarenvorräte tatsächlich viel

---

19 Siehe, auch zu allem, was folgt: C. *Buchheim*, Die Währungsreform in Westdeutschland im Jahre 1948. Einige ökonomische Aspekte, in: W. *Fischer* (Hrsg.), Währungsreform und soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren (= Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 190), Berlin 1989, S. 391 ff.

20 So etwa *Abelshauser*, S. 53 ff.; siehe auch: *Ders.*, Schopenhauers Gesetz und die Währungsreform. Drei Anmerkungen zu einem methodischen Problem, in: VfZ 33, 1985, S. 215 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niedriger, als häufig aufgrund des „Schaufenstereffekts" der Währungsreform vermutet worden ist. Und auch der abrupte, von der Statistik ausgewiesene Produktionsanstieg nach der Reform wird plausibler: Die Industrieunternehmen hatten eben alles schon auf Lager, vielfach sogar in bereits angearbeitetem Zustand, um ihre Erzeugung nach Wiederherstellung des Gewinnmotivs sehr rasch steigern zu können. Die amtliche Statistik gibt demnach in der Tat die Produktion an fertigen Waren richtig wider, sie war zu jener Zeit allerdings nicht in der Lage, auch die Produktionstätigkeit, soweit sie noch nicht zu Endprodukten geführt hatte, zu erfassen[21]. Nur insoweit scheint also wirklich in der Statistik eine Produktionsunterschätzung vor der Währungsreform vorzuliegen.

Die Neigung der Industriebetriebe, Materialien und Halbwaren zu horten, die Fertigstellung ihrer jeweiligen Endprodukte zu verzögern, kurz, Sachgüter möglichst lange im Bereich des eigenen Unternehmens zu halten, läßt sich im übrigen tatsächlich anhand der folgenden Indizien belegen:

— Nach einer Untersuchung des Hessischen Statistischen Landesamts bei 14 großen Industriefirmen überstieg deren Rohstoffbestand im Jahre 1947 denjenigen von 1936 um mehr als das Doppelte, ihre Umsätze aber beliefen sich nur auf weniger als die Hälfte[22].

— Gemäß einer Schätzung der für den Maschinenbau zuständigen Abteilung des Verwaltungsamts für Wirtschaft von Mitte 1947 hielten die bizonalen Maschinenfabriken damals 65 000 t zu über 50 % angearbeiteter Maschinenteile auf Lager[23].

— Das amerikanische Konsulat in Bremen berichtete Ende 1947, daß Exportaufträge von deutschen Firmen zwar hereingenommen würden, daß aber die Lieferbedingungen vage blieben. Häufig sei der Grund dafür, daß Orders akzeptiert würden, lediglich die Hoffnung auf eine Rohstoffzuteilung. Es würde jedoch keinerlei Anstrengung in die rasche Erledigung der Aufträge investiert[24].

— Auch das Faktum, daß viele Webereien sich in der Vor-Währungsreform-Zeit eine eigene Näherei angliederten[25], ist wohl als ein Zeichen für die hier angesprochene Tendenz zu werten.

Das Verhalten der westdeutschen Unternehmer war durchaus rational. Denn, im Unterschied zur SBZ, gab es für die Betriebe in den Westzonen keine staatliche

---

21 W. *Rüdiger,* Neuberechnung des Index der industriellen Nettoproduktion, in: Wirtschaft und Statistik 1956, S. 129 ff.

22 BA Z 1 / 864, Betriebs- und finanzwirtschaftliche Probleme in 14 Unternehmen der hessischen Industrie.

23 BA B 102 / 2371 H. 1, Abt. F I-Maschinenbau an Hauptabteilung B, 27. 5. 47.

24 National Archives Washington, RG 59, 1945 - 49, 600.629 / 12-247, American Consulate Bremen to Secretary of State, 2. 12. 47.

25 A. *Drexler,* Planwirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1948. Eine Fallstudie über die Textilbewirtschaftung in der britischen und Bizone, Stuttgart 1985, S. 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überlebensgarantie. Vielmehr mußten sie aus sich heraus prinzipiell in einer Wettbewerbswirtschaft bestehen können. Das aber bedeutete: Entscheidend für das Überleben nach der erwarteten, mit der Wiederherstellung funktionierender Märkte gekoppelten Währungsreform würde die Sicherung von Liquidität und Rentabilität sein. Und zu beidem leistete die Hortung ganzer Sets von Inputfaktoren sowie von Halbwaren ihren Beitrag. Denn einerseits wurde man auf diese Weise in die Lage versetzt, nach der Reform schnell verkaufsfähige Endprodukte herzustellen und sich so die notwendige Kaufkraft in neuer Währung zu erwerben. Andererseits aber bewahrte man sich eine gewisse Flexibilität, das Produktionsprogramm entsprechend den profitabelsten Erzeugungslinien zu gestalten, wenn der Gewinn wieder kalkulierbar geworden wäre. Auch dieser Gesichtspunkt sprach also gegen eine umfangreiche Hortung völlig fertiger Waren, damit aber ebenfalls gegen deren Produktion.

Grundsätzlich waren zwei Alternativen denkbar, mit denen man die entstandene Produktionsblockade überwinden konnte:

1. Man hätte, analog dem Vorgehen in der sowjetischen Zone und entgegen den weitverbreiteten Erwartungen der westdeutschen Unternehmer, das Bewirtschaftungssystem durch die Verstaatlichung großer Teile der Industrie unterfüttern können. Das hätte mittel- und langfristig zwar, wie in jeder sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft, zu zahlreichen Ineffizienzen geführt, die mengenmäßige Produktion hätte sich aber gewiß entfaltet. Mit zunehmendem Gewicht der Amerikaner in der Verwaltung der Westzonen wurde dieser Weg allerdings immer unwahrscheinlicher.
2. Die andere Alternative war tatsächlich die Kopplung der von den Besatzungsmächten fest ins Auge gefaßten Währungsreform — worüber im übrigen in der Presse häufig berichtet wurde, was also kein Geheimnis darstellte — mit der weitgehenden Einführung der Marktwirtschaft durch Abbau der Preiskontrolle. Denn gerade die verzerrte Preisstruktur war, wie gezeigt, eine ganz wesentliche Mitursache für die Produktionshemmung, weil sie die Gewinnkalkulation unmöglich machte. Nur die Freigabe der Preise aber würde hieran dauerhaft etwas ändern. Daher war diese, wenn man die erste Wirtschaftsreformalternative ausschloß, über kurz oder lang unumgänglich. Das sahen auch die Unternehmer, und eben deshalb war ihr Verhalten ja als rational anzusehen.

D. Folgen der Währungs- und Wirtschaftsreform

In der Bizone ist die Währungsreform in der Tat mit der Aufhebung der Preiskontrolle in großen Teilen der Wirtschaft verknüpft worden. Die Folge war ein rapider Aufschwung der Produktion und der Übergang zu dynamischem Wirtschaftswachstum. Allein in den zwei Monaten Juli und August 1948 nahm die industrielle Erzeugung gemäß der amtlichen Statistik um ein Viertel zu. Und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch die Investitionstätigkeit lief wieder an, wuchsen doch die Bruttoanlageinvestitionen der westdeutschen Industrie im zweiten Halbjahr 1948 auf mehr als das Doppelte im Vergleich zum ersten[26].

In der französischen Zone betrug der Produktionsanstieg der Industrie in den ersten zwei Monaten nach dem Geldschnitt ebenfalls fast ein Viertel. Das kann man als Beleg dafür ansehen, daß die Unternehmen auch hier in großem Umfang ganze Sets von Inputfaktoren und halbfertige Waren auf Lager gehalten hatten. Dann aber ließ die Kraft des Aufschwungs im Vergleich zu dem in der Bizone nach, so daß im Dezember 1948 die beiden Produktionsindices um 12 Punkte auseinanderklafften, während die Bizone im Juni nur zwei Indexpunkte vor der französischen Zone gelegen hatte. Die nachlassende Dynamik des Produktionswachstums im französischen Besatzungsgebiet kann offenbar erklärt werden mit der viel längeren offiziellen Aufrechterhaltung von Bewirtschaftung und behördlicher Preiskontrolle in dieser Zone. Sie wurden zwar von den dortigen Unternehmen vielfach umgangen, und es entwickelten sich, da ein allgemeines Tauschmedium mit der D-Mark ja nun zur Verfügung stand, inoffizielle Märkte. Dabei orientierte man sich an den freien Preisen der Bizone. Das hatte zur Folge, daß die Preise in der französischen Zone ebenso schnell stiegen wie im Vereinigten Wirtschaftsgebiet. Aber auf diese Weise war die Kalkulationsfunktion des Geldes in der französischen Zone ebenfalls wiederhergestellt worden, was zu dem Anstieg der Produktion auch in dieser Zone führte. Als jedoch die produzierten Waren verkauft und die Materialvorräte ergänzt werden mußten, zeigte sich, daß aufgrund des inoffiziellen Charakters der freien Märkte die Transaktionskosten höher als in der Bizone geblieben waren. Der weitere Anstieg der Produktion wurde also gehemmt. Allerdings kam es, nachdem die Wirtschaftsreform in den Ländern der französischen Zone nachgeholt worden war, im Verlauf des Jahres 1949 dann zu einer Angleichung der Produktionsindices in den beiden Gebieten.

Instruktiv ist auch eine Fortführung des Vergleichs der Industrieproduktion zwischen West- und Ostdeutschland. Denn in der SBZ ging von der dort fast gleichzeitig durchgeführten Währungsreform keine stimulierende Wirkung auf die Erzeugung aus, was nicht weiter verwunderlich ist, weil Geld in einer sozialistischen Zentralplanwirtschaft nur eine untergeordnete Rolle spielt. Infolgedessen lag die Industrieproduktion bereits 1949 in Westdeutschland auf höherem Niveau, und 1950 erreichte der Produktionsindex hier 113 % seines Standes von 1936, während er in Ostdeutschland nur bei 75 % lag[27]. Jetzt schlugen demnach die ungleichen Belastungen voll durch, wobei offenbar das von den Sowjets anstelle der Marktwirtschaft oktroyierte Planwirtschaftssystem je länger desto stärker hierzu zu zählen ist.

---

26 R. *Krengel*, Die langfristige Entwicklung der Brutto-Anlage-Investitionen der westdeutschen Industrie von 1924 bis 1955 / 56, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 1957, S. 170 f.

27 Für die Indexzahlen siehe: W. *Stolper*, The Structure of the East German Economy, Cambridge / M. 1960, S. 242.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transnationale Wirtschaftspolitik: Der Marshall-Plan in Deutschland 1947 - 1952

Von *Gerd Hardach,* Marburg

A. Transnationale Wirtschaftspolitik

Im April 1948 beschloß der amerikanische Kongress ein Wiederaufbauprogramm für Europa. Der Kongress befand, daß die gegenwärtige Situation in Europa die Schaffung eines dauerhaften Friedens, die Wohlfahrt und das nationale Interesse der USA und die Ziele der Vereinten Nationen gefährde. Die Aufrechterhaltung von Freiheit und Unabhängigkeit in Europa erfordere gesunde wirtschaftliche Verhältnisse, stabile internationale Beziehungen und Unabhängigkeit von fremder Wirtschaftshilfe. Die USA sollten den europäischen Ländern, die an dem Programm teilnehmen, materielle und finanzielle Hilfe gewähren, um die Europäer bei ihrem Wiederaufbau zu unterstützen. Ziele des Marshall-Plans, wie das European Recovery Program allgemein genannt wurde, waren (1) die Steigerung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion in Europa, (2) die Stabilisierung der europäischen Währungen und öffentlichen Finanzen und (3) die Förderung des Außenhandels der Teilnehmerländer untereinander und mit anderen Ländern durch die Beseitigung von Handelsschranken und durch andere geeignete Maßnahmen. Das Programm sollte längstens bis Ende Juni 1952 dauern, konnte aber auch früher eingestellt werden, sobald der Kongress befand, daß die Ziele erreicht seien. Die Durchführung des European Recovery Program wurde einer neuen Behörde übertragen, der Economic Cooperation Administration unter Paul G. Hoffmann. Die ECA errichtete eine ständige europäische Vertretung in Paris und eigene Gesandtschaften in allen Teilnehmerländern.[1]

Der Marshall-Plan zielte weit über die traditionellen Dimensionen amerikanischer Auslandshilfe hinaus auf die systematische Beeinflussung und Lenkung wirtschaftlicher Prozesse in Europa. Er war damit ein frühes Beispiel für eine grenzüberschreitende Politik, die man im Unterschied zur nationalen Wirtschaftspolitik, die sich auf die eigene Volkswirtschaft richtet, und zur internationalen Wirtschaftspolitik, bei der es um die Gestaltung der zwischenstaatlichen Wirt-

[1] A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941 - 49. Washington 1950, S. 1299 - 1321. Vgl. Immanuel *Wexler,* The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective, Westport und London 1983. Alan S. *Milward,* The Reconstruction of Western Europe 1945 - 51, London 1984. Michael J. *Hogan,* The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947 - 1952, Cambridge 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsbeziehungen geht, als transnationale Wirtschaftspolitik bezeichnen kann. Transnationale Wirtschaftspolitik dieser Art brachte besondere Probleme mit sich, denn die Implementierung sollte und konnte nur auf der freiwilligen Mitwirkung der europäischen Regierungen beruhen.

Teilnehmer des Marshall-Plans waren zunächst neunzehn europäische Staaten und Territorien: Belgien, Dänemark, die Anglo-Amerikanische Bizone Deutschlands, die Französische Zone, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Anglo-Amerikanische Zone von Triest und die Türkei. Sie gründeten im April 1948 als ständige Organisation der europäischen Teilnehmer am Marshall-Plan die Organisation for European Economic Cooperation (OEEC) mit Sitz in Paris. Die OEEC sollte Vorschläge für die Verteilung der amerikanischen Auslandshilfe auf die einzelnen Länder unterbreiten, die Wirtschaftspolitik der Teilnehmerländer koordinieren und die wirtschaftliche Integration in Westeuropa fördern. Auf der Basis des Economic Cooperation Act schlossen die USA mit den europäischen Teilnehmern von Juni bis Oktober 1948 eine Reihe von bilateralen Abkommen über die Auslandshilfe. Die Schweiz arbeitete aufgrund ihrer starken wirtschaftlichen Verflechtung mit Westeuropa und den USA in der OEEC mit, beantragte aber keine amerikanische Auslandshilfe und schloß auch kein Abkommen mit den USA über den Marshall-Plan.[2]

Die europäischen Regierungen verpflichteten sich in den bilateralen Auslandshilfe-Abkommen mit den USA, die Ziele des Economic Cooperation Act zu übernehmen. Dies war aber nur eine allgemeine Absichtserklärung, die keine Festlegung auf bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen bedeutete. Die Europäer waren bestrebt, den Marshall-Plan in ihre jeweilige nationale Wiederaufbaustrategie zu integrieren. Sie teilten mit den USA den Grundkonsens des Wiederaufbaus, hatten im übrigen aber zum Teil erheblich divergierende Auffassungen über ihren nationalen Entwicklungspfad, über die künftige Gestalt der Weltwirtschaft und über ihre Rolle in dieser Weltwirtschaft. Die transnationale Wirtschaftspolitik des Marshall-Plans bedeutete daher ein kompliziertes Zusammenwirken amerikanischer und europäischer Wirtschaftspolitik zur Beeinflussung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Europa. Sie erforderte die ständige Koordinierung unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien, die überdies ständig überlagert und korrigiert wurden von transnationalen Marktprozessen; denn die Märkte entschieden nicht unbedingt so, wie sie nach den Intentionen der Wirtschafspolitiker entscheiden sollten.

Das Thema des folgenden Beitrages ist der Marshall-Plan in Deutschland als ein Beispiel transnationaler Wirtschaftspolitik.[3] Gerade in Deutschland war die

---

[2] Foreign Relation of the United States (FRUS) 1948, II, S. 352 - 501. *Milward,* The Reconstruction of Western Europe, S. 113 - 120.

[3] Die Arbeit entstand in einem gemeinsam mit Dr. Reinhard Neebe durchgeführten Projekt zu den deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen nach dem Zweiten Welt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkung des Marshall-Plans besonders groß; er gehörte zu den wirtschaftspolitischen Grundsatzentscheidungen aus der Besatzungszeit, die als Weichenstellungen für die künftige Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland gelten. Während die Währungsreform und Wirtschaftsreform von 1948 die Grundlage für die Soziale Marktwirtschft legten, leitete das European Recovery Program die wirtschaftliche Westintegration der Bundesrepublik Deutschland ein.[4]

B. Die Entstehung des Marshall-Plans

I.

Der Marshall-Plan verdankt seine Entstehung dem amerikanischen Konzept, das Problem des deutschen Wiederaufbaus in einem europäischen Rahmen zu lösen. Als sich auf der Moskauer Außenministerkonferenz vom 10. März bis 24. April 1947 keine Verständigung der vier Mächte über die deutsche Frage ergab, kamen Außenminister Marshall und sein britischer Amtskollege Bevin noch in Moskau überein, den Wiederaufbau der anglo-amerikanischen Bizone in eigener Verantwortung zu forcieren, ohne die Zustimmung der anderen Alliierten abzuwarten.[5] Ein schnellerer deutscher Wiederaufbau war nach amerikanischer und britischer Auffassung unumgänglich, damit Deutschland sich möglichst bald aus eigener Kraft ohne amerikanische und britische Auslandshilfe erhalten und darüber hinaus einen Beitrag zum europäischen Wiederaufbau leisten konnte. Bald nach seiner Rückkehr von der Konferenz erklärte Marshall, daß die wirtschaftliche Erholung Deutschlands und Österreichs, des lebenswichtigen Zentrums in Europa, eine Voraussetzung für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas sei.[6] Der

---

krieg, das von der Stiftung Volkswagenwerk großzügig gefördert wurde. Für „friendly aid", um es in Marshalls Worten auszudrücken, danke ich vor allem Professor John Gimbel.

[4] Vgl. H. C. *Mayer,* German Recovery and the Marshall Plan 1948 - 1952, Bonn / Brüssel / New York 1969. G. *von Csernatony,* Le Plan Marshall et le redressement européenne, Diss. Lausanne 1973. Manfred *Knapp,* Deutschland und der Marshallplan, in: C. *Scharf* / H.-J. *Schröder* (Hrsg.), Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945 - 1949, Wiesbaden 1977. Erich *Ott,* Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30 (1980), Heft 4. Werner *Link,* Der Marshall-Plan und Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 30 (1980), Heft 50. F. W. *Henning,* Wege und Wirkungen des Marshallplans, in: Scripta Mercaturae, 15 (1981). Manfred *Knapp,* Reconstruction and West-Integration: The Impact of the Marshall Plan in Germany, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 137 (1981). R. *Brähler,* Der Marshallplan, Köln 1983. O. N. *Haberl* / L. *Niethammer* (Hrsg.), Der Marshall-Plan und die europäische Linke, Frankfurt 1986. Gerd *Hardach,* The Marshall Plan in Germany, 1948 - 1952, in: Journal of European Economic History, 16 (1987). Werner *Abelshauser,* Hilfe und Selbsthilfe. Zur Funktion des Marshallplans beim westdeutschen Wiederaufbau, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 37 (1989).

[5] FRUS 1947, II, S. 139 - 576.

[6] Department of State Bulletin, 11. Mai 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neue Politische Planungsstab des State Department unter George Kennan wurde beauftragt, ein Konzept für ein europäisches Wiederaufbauproramm unter amerikanischer Beteiligung auszuarbeiten.[7]

Auslandshilfe gehörte bereits zum Instrumentarium der Außenwirtschaftspolitik, als amerikanische Planer während des Zweiten Weltkrieges Entwürfe für die Weltwirtschaft der Nachkriegszeit erarbeiteten. Von 1945 bis 1947 wurden dann verschiedene Programme realisiert; das Gesamtvolumen betrug bis Anfang 1947 rund 11 Milliarden Dollar.[8] Auch Westdeutschland erhielt seit 1946 amerikanische Auslandshilfe aus dem GARIOA-Programm (Government And Relief in Occupied Areas) zunächst für die Amerikanische Zone und dann für die Angloamerikanische Bizone. Als die Intervention in Griechenland diskutiert wurde, die dann zur Truman-Doktrin vom 12. März 1947 führte, regte Under Secretary of State Dean Acheson eine systematische Planstudie über die amerikanische Auslandshilfe an.[9] Das State-War-Navy Coordinating Committee, ein interministerielles Koordinierungs- und Beratungsgremium der amerikanischen Außenpolitik, legte am 21. April 1947 einen Plan vor, die verschiedenen Auslandshilfeprogramme in ein multilaterales Stabilisierungsprogramm zu integrieren. Ziel der Auslandshilfe sollte sein, wirtschaftliche und politische Stabilität zu unterstützen, eine Bedrohung der USA zu verhindern und fremde Nationen auf die amerikanische Seite zu ziehen.[10] Einige Aspekte der SWNCC-Studie gingen in die Arbeit des Politischen Planungsstabes ein, der in zwei Memoranden vom 16. Mai 1947 und vom 23. Mai 1947 ein europäisches Wiederaufbauprogramm vorschlug. Der Grundgedanke war, die amerikanische Stabilisierungspolitik in Europa in einem multilateralen Programm unter Beteiligung der Europäer zusammenzufassen. Im Rahmen dieses Programms wäre es möglich, die Differenzen der Alliierten über den deutschen Wiederaufbau zu lösen; die amerikanische Auslandshilfe bot einen Ersatz für offene und verdeckte Reparationen, und die europäische Kooperation gewährleistete eine subtile Art von Kontrolle, die auch mit dem deutschen Souveränitätsstreben vereinbar war. Der deutsche Wiederaufbau war in diesem Plan aber nur einer von mehreren Aspekten. Unabhängig von den Arbeiten des Planungsstabes legte Under Secretary of State William Clayton, der die USA bei den GATT-Verhandlungen in Genf vertrat, am 27. Mai 1947 ein Memorandum zum europäischen Wiederaufbau vor. Clayton zeichnete ein ausgesprochen düsteres Bild der wirtschaftlichen Situation in Europa und betonte die Notwendigkeit

---

7 Vgl. John *Gimbel,* The Origins of the Marshall Plan, Stanford 1976. Anna *Kasten Nelson,* Introduction, in: The State Department Policy Planning Staff Papers, 1947 - 1949, 3 Bde., London 1983.

8 R. F. *Mikesell,* United States Economic Policy and International Relations, New York 1952, S. 246. Vgl. auch Ute *Daniel,* Dollardiplomatie in Europa. Marshallplan, Kalter Krieg und US-Außenwirtschaftspolitik 1945 - 1952, Düsseldorf 1982.

9 Recommendations on Greece and Turkey (Truman Doctrine). Message of the President to the Congress, March 12, 1947, in: A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941 - 49. Washington 1950, S. 1253 - 1257.

10 FRUS 1947, III, S. 204 - 219.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rascher amerikanischer Hilfe. Als überzeugter Freihändler war er überzeugt, daß die Zerstörung der interregionalen und internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch den Krieg fast noch schlimmer war als die physischen Zerstörungen.[11] Am 5. Juni 1947 trat Außenminister Marshall dann mit seinem Vorschlag zum europäischen Wiederaufbau an die Öffentlichkeit.[12]

Die Entstehungsgeschichte zeigt, daß das Europäische Wiederaufbauprogramm primär politisch motiviert war. Wirtschaftliche Analysen spielten bei der Genese des Programms keine Rolle, und der kurze Blick, den amerikanische Planer und Politiker auf die wirtschaftliche Situation in Europa warfen, war durch die politische Krise der amerikanischen Stabilisierungspolitik in Europa geprägt. Tatsächlich war die Krise von 1947 nicht so dramatisch, wie sie amerikanischen Beobachtern erschien. Gewiß waren die euroäischen Durchschnittseinkommen nach amerikanischem Maßstab niedrig, aber der Wiederaufbau machte Fortschritte. Die Industrieproduktion der europäischen Länder, ohne das besetzte Deutschland mit seinen besonderen Bedingungen, erreichte im zweiten Quartal 1947 das Vorkriegsniveau von 1938, und mit Einschluß Deutschlands immerhin 85 Prozent des Vorkriegsniveaus. Die Krise von 1947, die amerikanische Experten so sehr alarmierte, daß Außenminister Marshall von einem Kampf gegen „Hunger, Armut, Verzweiflung und Chaos" sprach, war aus europäischer Sicht eine Zahlungsbilanzkrise, die dadurch hervorgerufen wurde, daß die stürmische Nachfrage nach Investitions- und Konsumgütern dem Angebot davoneilte. Wirtschaftspolitiker in Westeuropa waren an amerikanischer Devisenhilfe zum Ausgleich der Dollarlücke interessiert, aber sie teilten weder die amerikanische Diagnose einer fundamentalen Krise, noch die amerikanische Überzeugung, daß Marktwirtschaft und europäische Integration der Schlüssel zur wirtschaftlichen Erholung wären; viele Regierungen setzten vielmehr auf nationale Wiederaufbauprogramme. In dieser unterschiedlichen Wahrnehmung der wirtschaftlichen Situation lag der Keim mancher künftigen Mißverständnisse.[13]

II.

Im Unterschied zur Truman-Doktrin war Marshalls Vorschlag offen formuliert, er schloß auch die osteuropäischen Länder ein. Zwar entwickelte sich die amerikanische Wahrnehmung der internationalen Situation rasch von der „Einen Welt"

---

[11] FRUS 1947, S. 220 - 249. George F. *Kennan,* Memoirs, 1925 - 1950, Boston 1967, S. 325 - 353. Dean *Acheson,* Present at the Creation, New York 1969, S. 226.236. Selected Papers of Will Clayton, hrsg. von F. I. *Dobrey,* Baltimore 1971, S. 201 - 206. Forrest C. *Pogue*, George C. Marshall: Statesman, 1945 - 1959 (Marshall Biography, Vol. 4), New York 1987.

[12] Remarks by the Honorable George C. Marshall, Secretary of State, at Harvard University on June 5, 1947. FRUS 1947, III, S. 237 - 239.

[13] Vgl. *Milward,* Economic Reconstruction, S. 1 - 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum „Kalten Krieg", aber die rivalisierenden Systeme hatten sich noch nicht zu geschlossenen Blöcken formiert, und eine wirtschaftliche Einflußnahme auf die sozialistischen Länder schien durchaus noch vorstellbar. Auf der Pariser Konferenz der drei europäischen Großmächte vom 27. Juni bis 2. Juli 1947 stellten sich jedoch sehr schnell unüberbrückbare Gegensätze heraus. Der sowjetische Außenminister Molotow war zwar an amerikanischer Wirtschaftshilfe interessiert, wies aber die amerikanischen Auflagen, die ihm von seinen Kollegen Bidault und Bevin übermittelt wurden, als unvereinbar mit der Souveränität der Sowjetunion zurück und brach die Konferenz ab.[14] Aus dem offenen Europäischen Wiederaufbauprogramm war in kurzer Zeit ein amerikanisch-westeuropäisches Programm geworden, das den Kalten Krieg verschärfte und die deutsche Teilung vertiefte. Das war schon den Zeitgenossen klar; der sowjetische Rückzug von der Pariser Konferenz kläre die Situation und mache die Lübeck-Triest-Linie zu einer unausweichlichen Realität, meinte der amerikanische Botschafter Smith in Moskau im Juli 1947.[15]

Nach dem Scheitern der Drei-Mächte-Verhandlungen bildeten sechzehn europäische Staaten am 12. Juli 1947 in Paris das „Committee of European Economic Cooperation" (CEEC), das eine gemeinsame europäische Antwort auf das amerikanische Angebot formulieren und einen europäischen Wiederaufbauplan ausarbeiten sollte: Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und die Türkei. Westdeutschland war im CEEC nicht vertreten, der westdeutsche Wiederaufbau wurde jedoch offiziell als ein wesentliches Element des europäischen Wiederaufbaus anerkannt; die wirtschaftlichen Daten für die Bizone und die Französische Zone Deutschlands wurden von den Militärgouverneuren vorgelegt. Die Verhandlungen im CEEC blieben hinter den amerikanischen Erwartungen weit zurück. Während amerikanische Experten an ein gemeinsames europäisches Wiederaufbauprogramm unter Mitwirkung und Kontrolle der USA dachten, wollten die Europäer die amerikanische Auslandshilfe nur zur Finanzierung der im Rekonstruktionsprozeß auftretenden Dollarlücke verwenden, ohne irgendwelche wirtschaftspolitische Entscheidungskompetenzen abzugeben. Nach Ansicht der amerikanischen Beobachter, die die Beratungen aufmerksam verfolgten, brachte das CEEC statt eines integrierten europäischen Wiederaufbauprogramms lediglich eine unverbindliche „shopping list" zustande. Außerdem hatte die Einkaufsliste die Tendenz, ziemlich lang zu werden. Eigentlich solle das CEEC Wege zur „viability", zur wirtschaftlichen Selbständigkeit aufzeigen; aber da die amerikanische Auslandshilfe offensichtlich

---

14 Ministère des Affaire Etrangères (Hrsg.), Documents de la Conférence des Ministres des Affaires Etrangères de la France, du Royaume Uni et de l'URSS tenue à Paris du 27 juin au 3 juillet 1947, Paris 1947. E. H. *van den Beugel,* From Marshall Plan to Atlantic Partnership, Amsterdam 1966, S. 59 - 63.

15 Telegramm an den Secretary of State, 5. Juli 1947. National Archives Washington (NA), Record Group (RG) 59, State Department, Recovery, Box 5730.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von der erwarteten Dollarlücke abhängen würde, schätzten die Europäer für 1948 zunächst einmal gewaltige Leistungsbilanzdefizite. Großbritannien und Frankreich, die in den Beratungen dominierten, reklamierten allein die Hälfte der für 1948 erwarteten westeuropäischen Dollarlücke für sich. Unter erheblichem amerikanischen Druck reduzierten die Europäer schließlich ihre finanziellen Forderungen und widmeten den Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit. Im Schlußbericht, den das CEEC am 22. September 1947 annahm, wurde das kumulative Defizit der CEEC-Länder gegenüber dem Dollar-Raum für die Jahre 1948 bis 1951 auf 22 Milliarden Dollar geschätzt. Davon sollten 3 Milliarden Dollar durch Kredite internationaler Organisationen und insgesamt 16 Milliarden Dollar durch amerikanische Auslandshilfe finanziert werden. Das Dollardefizit sollte bis 1951 schrittweise abgebaut werden. Die Europäer bekannten sich zur wirtschaftlichen Integration, ohne sich freilich auf konkrete Maßnahmen festzulegen.[16] Die amerikanischen Beobachter empfanden das Ergebnis nach wie vor als unbefriedigend und betonten, daß der Bericht nur vorläufig sei und überarbeitet werden müsse.[17]

III.

Das Dilemma der Dollardiplomatie, daß die Europäer nicht unbedingt das wollten, was sie nach amerikanischer Auffassung wollen sollten, führte dazu, daß die Fiktion der europäischen Initiative weitgehend aufgegeben wurde und die USA die Verantwortung an sich zogen. Das Europäische Wiederaufbaupogramm wurde von September 1947 bis April 1948 in den USA in internen Verhandlungen zwischen Regierung, Kongress und Interessenvertretern ausgearbeitet. Gleichzeitig warb die Regierung Truman in einer intensiven Werbekampagne um breite öffentliche Unterstützung für den Marshall-Plan. Da die wirtschaftlichen Argumente nicht sonderlich populär waren, stellte die Regierung in ihrer Öffentlichkeitsarbeit den Antikommunismus in den Vordergrund; im öffentlichen Bewußtsein wurde daher der Marshall-Plan zu einem Instrument des Kalten Krieges, bevor noch die Regierung selbst ihn in dieser Weise verstand. Angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einigen europäischen Ländern wurde am 17. Dezember 1947 ein „Interim Aid Program" für Auslandshilfe an Frankreich, Italien und Österreich beschlossen; als Konzession an die China-Lobby im Kongress wurde auch finanzielle Unterstützung für die zerbröckelnde chinesische Nationalregierung in das Interimprogramm aufgenommen, obwohl es eigentlich

---

16 Committee of European Economic Cooperation, vol. I (General Report) und vol. II (Technical Reports), Washington 1947. FRUS 1947, II, S. 249 - 439. *Gimbel,* Origins of the Marshall Plan, S. 258 - 265. *Milward,* Reconstruction of Western Europe, S. 56 - 89. *Wexler,* Marshall Plan, S. 18 - 23.

17 FRUS 1947, III, S. 415 - 417.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Vorgriff auf das europäische Wiederaufbauprogramm sein sollte.[18] Am 19. Dezember 1947 brachte Präsident Truman das European Recovery Program in den Kongress ein. In einer dramatischen Zuspitzung der politischen Situation bezeichnete er das europäische Wiederaufbauprogramm als ein Mittel, die freien Staaten der Welt vor totalitärer Aggression zu schützen. Das Programm sollte vier Jahre von April 1948 bis Juni 1952 dauern. Das Gesamtvolumen wurde auf 17 Milliarden Dollar veranschlagt, aber die tatsächliche Zuweisung sollte von Jahr zu Jahr beschlossen werden; dabei sollten die jährlichen Raten abnehmen in dem Maße, in dem die europäischen Empfängerländer sich der wirtschaftlichen Selbständigkeit näherten.[19] Mit dem „Economic Cooperation Act" von April 1948 trat das Europäische Wiederaufbauprogramm in Kraft. Das Gesetz war Teil des umfassenden „Foreign Assistance Act", das auch China-Hilfe, UNICEF-Unterstützung und besondere Auslandshilfe an Griechenland und die Türkei einschloß.[20]

Die Europäer hielten vom 15. März bis zum 16. April 1948 eine zweite Sitzungsrunde des CEEC ab, um den Start des Europäischen Wiederaufbauprogramms vorzubereiten; diesmal waren auch die westdeutsche Bizone und die Französische Zone durch die Militärregierungen vertreten. Am 16. April 1948 wurde die Organization for European Economic Cooperation (OEEC) gegründet. Mit der Vereinbarung der bilateralen Verträge zwischen den USA und den europäischen Teilnehmerländern bis Oktober 1948 war der institutionelle Aufbau des European Recovery Program dann im wesentlichen abgeschlossen. Die Europäer versicherten in dem OEEC-Gründungsdokument und in den bilateralen Verträgen ihre allgemeine Übereinstimmung mit den Zielen des Economic Cooperation Act, gingen aber keine konkreten Verpflichtungen ein. Die Economic Cooperation Administration mußte versuchen, für ihre transnationale Wirtschaftspolitik von Fall zu Fall die Zustimmung und Kooperation der Europäer zu gewinnen.[21]

Neben den wirtschaftlichen Zielen der Steigerung der Produktion, der Stabilisierung von Währung und Finanzen und der Förderung des Außenhandels enthielt der Economic Cooperation Act etwas versteckt, aber keineswegs weniger wichtig ein weiteres Ziel: die Embargopolitik als wirtschaftliche Kampfmaßnahme gegen die sozialistischen Länder. Als der Kalte Krieg 1947 die Kooperation der Großmächte beendete, gingen die USA sehr viel schneller und konsequenter als ihre

---

[18] Foreign Aid (Interim Aid) Act of 1947. A Decade of American Foreign Policy, S. 1278 - 1283. R. H. *Ferrell,* George C. Marshall as Secretary of State, 1947 - 1949, New York 1966, S. 129.

[19] Public Papers of the Presidents of the United States. Harry S. *Truman,* 1947, Washington 1963, S. 515 - 529.

[20] A Decade of American Foreign Policy, S. 1299 - 1321.

[21] Economic Cooperation Administration, European Recovery Program. A Report on Recovery Progress and United States Aid, Washington 1949, S. 89 - 92. *Milward,* Reconstruction of Western Europe, S. 113 - 125.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

europäischen Verbündeten zu einer Politik der totalen Abgrenzung über. Zu dieser Politik gehörte insbesondere auch die Unterbrechung des Ost-West-Handels, um die Sowjetunion und ihre Verbündeten wirtschaftlich und politisch zu schwächen. Da die amerikanischen Wirtschaftsinteressen in Osteuropa gering waren, ließ sich die Embargopolitik in den USA ohne besonderen Widerstand durchsetzen. Mit Wirkung vom März 1948 wurden in den USA zwei Embargolisten eingeführt. Die „qualitative" Liste 1 A enthielt Rüstungsmaterial, das überhaupt nicht in die sozialistischen Länder gelangen sollte. Die „quantitative" Liste 1 B enthielt indirekt rüstungswichtige Waren, deren Lieferung in die sozialistischen Länder zwar nicht völlig verhindert werden konnte, aber reduziert werden sollte. Die USA wollten die westeuropäischen Regierungen zur Übernahme der amerikanischen Abgrenzungspolitik veranlassen, denn nur so konnte das Embargo wirksam werden. Die westeuropäischen Länder waren aber im Unterschied zu den USA mit den sozialistischen Ländern wirtschaftlich eng verflochten; die Unterbrechung des Ost-West- Handels bedeutete für sie ernsthafte wirtschaftliche Nachteile. Nicht nur die Neutralen, sondern auch die Verbündeten der USA waren daher wenig geneigt, sich in einen Wirtschaftskrieg gegen die Sowjetunion ziehen zu lassen. Die Westeuropäer wollten im Gegensatz zu den USA die politischen Blöcke gerade nicht zu wirtschaftlichen Blöcken werden lassen, sondern waren daran interessiert, die wirtschaftlichen Beziehungen über die politischen und ideologischen Gräben hinweg aufrechtzuerhalten. Die undankbare Aufgabe, die amerikanische Embargopolitik in Westeuropa durchzusetzen, fiel der EAC zu; sie hatte mit dem Marshall-Plan ein Druckmittel gegenüber den westeuropäischen Regierungen in der Hand, und sie verfügte durch ihre europäischen Vertretungen auch über einen ausgedehnten Apparat zur Information und Kontrolle über die Durchführung des Embargos.[22]

Das Instrument, mit dem die Economic Cooperation Administration die transnationale Wirtschaftspolitik in die europäischen Länder übertragen sollte, war die amerikanische Auslandshilfe. Da die amerikanischen Wirtschaftspolitiker die europäische Krise und damit auch die europäische Abhängigkeit von amerikanischen Auslandskrediten weit überschätzten, kamen sie auch zu übertriebenen Erwartungen über den Einfluß der Auslandshilfe auf die europäischen Volkswirtschaften. Tatsächlich konnte die Economic Cooperation Administration allenfalls indirekt die Wirtschaft der Teilnehmerländer in Richtung auf die gewünschten Ziele beeinflussen. Ihre Aktionsparameter waren (1) die Verteilung der Auslandshilfe, (2) die diplomatische und finanzielle Einflußnahme auf die Außenwirtschaftspolitik der OEEC-Länder und (3) die in den bilateralen Abkommen vorgesehenen Mitwirkungsrechte über die Verwendung der Gegenwertmittel, die von den europäischen Importeuren für die eingeführten Waren bezahlt wurden.

---

[22] Vgl. Gunnar *Adler-Karlsson,* Western Economic Warfare 1947 - 1967. A Case Study in Foreign Economic Policy, Stockholm 1968. Philip J. *Funigiello,* American-Soviet Trade in the Cold War, Chapel Hill and London 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Kontinuität und Wandel des Marshall-Plans

I.

In Westdeutschland hatte der Marshall-Plan von Anfang an nicht nur wirtschaftliche, sondern vor allem auch große politische Bedeutung. Daß der Abbruch der Pariser Drei-Mächte-Konferenz im Juli 1947 die Lübeck-Triest-Linie zur Realität machte, wurde im geteilten Deutschland besonders tief empfunden; kritische Stimmen sahen den Marshall-Plan seitdem unweigerlich als Schritt zur deutschen Teilung und zur Restauration in Westdeutschland. Andererseits wurde der Marshall-Plan aber in den Westzonen, die 1947 mit ihrem Wiederaufbau hinter den westeuropäischen noch deutlich zurücklagen, als Zeichen für eine neue alliierte Politik begrüßt. Diese neue Politik zeigte sich in den Monaten von Marshalls Rede im Juni 1947 bis zum Economic Cooperation Act vom April 1948 vor allem in der anglo-amerikanischen Bizone an einer Reihe konstruktiver Maßnahmen. Der amerikanische Militärgouverneur erhielt im Juli 1947 eine neue Direktive, in der der wirtschaftliche Wiederaufbau betont wurde. Ein neuer Industrieplan für die Bizone im Juli 1947 erhöhte die Grenze der zugelassenen Industrieproduktion von 70 - 75 Prozent auf etwa 100 Prozent des Niveaus von 1936; das lag erheblich über der tatsächlichen Produktion, so daß die Demontage der Überkapazität keine Bedrohung für die laufende Produktion mehr darstellte. Die deutsche Verwaltung der Bizone wurde ausgebaut und im Februar 1948 mit erweiterten Kompetenzen ausgestattet. Die Planung für die anstehende Währungsreform wurde beschleunigt, und im März 1948 wurde die Bank deutscher Länder als Zentralbank für die Bizone gegründet.[23]

Die amerikanische Regierung hatte zunächst gehofft, Frankreich zu Beginn des Marshall-Plans für eine Fusion der Französischen Zone mit der Bizone gewinnen zu können, um Westdeutschland als einheitliches Wirtschaftsgebiet in den Marshall-Plan zu integrieren.[24] Die französische Regierung bestand jedoch auf der Sonderstellung ihrer kleinen Zone, die 1948 nur 15 Prozent des Territoriums und 11 Prozent der Bevölkerung Westdeutschlands ausmachte. Bizone und Französische Zone wurden daher als zwei verschiedene Territorien in das European Recovery Program und in die OEEC aufgenommen, hatten jeweils ihre eigene ERP-Verwaltung, und die USA schlossen separate ERP-Abkommen

---

[23] Vgl. John *Gimbel,* The American Occupation of Germany, Stanford 1968. J. H. *Backer,* Priming the German Economy. American Occupation Policies 1945 - 1949, Durham 1971. Eckhard *Wandel,* Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948, Frankfurt 1980. John *Gimbel,* Governing the American Zone in Germany, in: Robert *Wolfe* (Hrsg.), Americans as Proconsuls. United States Military Goverment in Germany and Japan, 1944 - 1952, Carbondale and Edwardsville 1984.

[24] Tel. Under Secretary of State Lovett an den US-Botschafter in London Douglas, 2. März 1948. NA RG 59, Recovery, Box 5786.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit der Französischen Zone am 9. Juli und mit der Bizone am 14. Juli 1948.[25] Die Mitarbeit am Marshall-Plan bedeutete für die drei westlichen Besatzungszonen darüber hinaus den ersten Schritt zur diplomatischen Vertretung im Ausland.[26] Trotz der getrennten Verwaltung wuchsen die Bizone und die Französische Zone im ersten Jahr des Marshall-Plans wirtschaftlich näher zusammen. Die Währungsreform vom Juni 1948 wurde in allen drei westlichen Besatzungszonen durchgeführt, der Geschäftsbereich der Bank deutscher Länder wurde auf die Französische Zone ausgedehnt, und die Kontrolle des Außenhandels der Französischen Zone ging im Oktober 1948 vom Office du Commerce Exterieur (OFFICOMEX) auf die bizonale Joint Export Import Agency (JEIA) über.[27]

Die deutsche Administration der Bizone unter dem Oberdirektor Pünder wußte die Gunst der Stunde zu nutzen und erkannte sogleich das politische Potential des Marshall-Plans. Der Wirtschaftsrat der Bizone hatte bereits im Juli 1947 Marshalls Vorschlag für ein europäisches Wiederaufbauprogramm mit einer großen Mehrheit begrüßt; auch die sozialdemokratischen Mitglieder hatten trotz einiger Bedenken zugestimmt.[28] Als Pünder im April 1948 den Aufbauplan 1948-49 für die Bizone im Wirtschaftsrat vorstellte, betonte er die historische Bedeutung des Marshall-Plans, der für Deutschland die Hoffnung auf Wiederaufbau und auf die Anerkennung als vollberechtigtes Mitglied der europäischen Staatengemeinschaft eröffne.[29] Ludwig Erhard als Direktor für Wirtschaft stellte anschließend in einem wirtschaftspolitischen Grundsatzreferat eine enge Verbindung zwischen der Währungsreform, der von ihm geplanten Wirtschaftsreform und dem Marshall-Plan her.[30] Die Erwartungen an das Europäische Wiederaufbauprogramm waren damals außerordentlich groß. Die zusätzlichen Einfuhren aus dem Marshall-Plan sollten den Inflationsdruck neutralisieren, der für die Zeit nach der Währungs- und Wirtschaftsreform erwartet wurde, und Erhard hoffte, daß die Wirtschaft der Bizone ihre Investitionen künftig weitgehend aus ERP-

---

25 Economic Cooperation Agreement between the United States of America and the French Zone of Occupation in Germany, 9. April 1948. Economic Cooperation Agreement between the United States of America and the United States and United Kingdom Occupied Areas in Germany, 14. April 1948. NA RG 469, Administrator, Country Files, Box 3.

26 Vgl. Werner *Bührer*, Auftakt in Paris. Der Marshall-Plan und die deutsche Rückkehr auf die internationale Bühne 1948/49, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 36 (1988).

27 Vgl. Werner *Abelshauser*, Wirtschaft und Besatzungspolitik in der Französischen Zone 1945 - 1949, in: C. *Scharf*/H.-J. *Schröder* (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Frankreichs und die Französische Zone 1945 - 1949, Wiesbaden 1983. Mathias *Manz*, Stagnation und Aufschwung in der französischen Besatzungzone 1945 - 1948, Ostfildern 1985.

28 Sitzung vom 2. Juli 1947. Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947 - 1949, München 1977, Bd. 2, S. 4.

29 Sitzung vom 21. April 1948. Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates, Bd. 2, S. 433.

30 Sitzung vom 21. April 1948, S. 436 - 438.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitteln finanzieren könnte.[31] So entfaltete der Marshall-Plan eine beträchtliche wirtschaftspolitische Wirkung, bevor überhaupt die ersten ERP-Importe in Deutschland eintrafen.

II.

Die Gründung der Bundesrepublik schuf die Voraussetzung für eine eigene westdeutsche Außenwirtschaftspolitik, auch wenn die drei Alliierten sich einige Kontrollrechte vorbehielten. Die alliierte Außenhandelsbewirtschaftung wurde eingestellt, die JEIA im Oktober 1949 aufgelöst. Die USA hatten der Bizone eine liberale Außenwirtschaftspolitik vorgegeben. Diese Linie wurde von der Bundesregierung weitergeführt. Grundlage der westdeutschen Außenwirtschaftspolitik war von Anfang an die Exportorientierung der deutschen Wirtschaft.[32]

Eine der ersten außenwirtschaftspolitischen Entscheidungen in der Bundesrepublik war die Abwertung der Mark. Am 17. September 1949 wurde das britische Pfund gegenüber dem Dollar um 30,5 Prozent abgewertet. Zwölf europäische Länder folgten mit Abwertungen zwischen 30,5 und 8,0 Prozent. Die Deutsche Mark wurde, nach intensiven Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den alliierten Hohen Kommissaren, gegenüber dem Dollar um 20,6 Prozent abgewertet; der neue Wechselkurs betrug 23,8 Cent für 1 DM oder 4,20 DM für 1 Dollar.[33] Im Oktober 1949 begannen die Vorbereitungen für ein neues Zolltarifsystem, das dann 1951 eingeführt wurde, als die Bundesrepublik dem General Agreement von Tariffs and Trade beitrat.[34]

Auch die Verantwortung für die deutsche Seite des Marshall-Plans ging, mit den allgemeinen Vorbehalten des Besatzungsstatuts, auf die Bundesregierung über. Die Außenseiterrolle, die Westdeutschland im European Recovery Program und in der OEEC durch die Oberhoheit der alliierten Militärregierungen und durch die Aufteilung in Bizone und Französische Zone einnahm, war damit überwunden. Die deutsche ERP-Verwaltung ging von den alliierten und deutschen Zonenbehörden auf das neue Ministerium für den Marshall-Plan unter dem libera-

---

31 Aufbauplan 1948 - 49. Bundesarchiv Koblenz (BA) Nachlaß Pünder 705. Sitzung der Sonderstelle für Geld und Kredit vom 25. Februar 1948. BA Z 32 / 10. Vgl. auch *Abelshauser,* Probleme des Wiederaufbaus der westdeutschen Wirtschaft, S. 240.

32 Bundesministerium für den Marshallplan, Die Liberalisierung des Außenhandels. Memorandum, 10. November 1949. BA Z 144 / 165 a. Vgl. Christoph *Buchheim,* Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945 - 1958, München 1990.

33 *Milward,* Reconstruction of Western Europe, S. 288 - 294.

34 Friedrich *Jerchow,* Außenhandel im Widerstreit. Die Bundesrepublik auf dem Weg in das GATT 1949 - 1951, in: H. A. *Winkler* (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945 - 1953 (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 5), Göttingen 1979. Bernhard *Welschke,* Außenpolitische Einflußfaktoren auf die Entwicklung der westdeutschen Außenwirtschaftsbeziehungen in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland (1949 - 1952), in: Manfred *Knapp* (Hrsg.), Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration, Frankfurt 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Vizekanzler Franz Blücher über. Die Bundesrepublik Deutschland wurde volles Mitglied der OEEC und schloß im Dezember 1949 ein neues ERP-Abkommen mit den USA ab, das die beiden im Juli 1948 von den Militärgouverneuren für die Bizone und für die Französische Zone geschlossenen Abkommen ersetzte.[35] Das ERP-Abkommen mit den USA war der erste internationale Vertrag der Bundesregierung. Hochkommissar McCloy, der auch die Funktion des ECA-Beauftragten für Deutschland innehatte, bezeichnete das Ereignis in einer öffentlichen Erklärung als „a memorable landmark for the new republic".[36] Auch ERP-Minister Blücher hob in der parlamentarischen Debatte im Januar 1950 die historische Bedeutung dieses ersten internationalen Abkommens der Bundesrepublik hervor. Die offizielle Bewertung des Marshall-Plans war jedoch keineswegs so enthusiastisch wie im Juni 1948 im Wirtschaftsrat. Pünder sprach sogar von einer „Krise" des Marshall-Plans. Kritisiert wurden unter anderem der zähe Start des Programms, übermäßige Bürokratie, die ungenügende Vertretung Westdeutschlands in der OEEC. Auch daß die ERP-Hilfe faktisch fast ausschließlich an Importe aus dem Dollar-Raum gebunden war, wurde bemängelt; es hieß, das die USA oft Waren lieferten, die sie im Überfluß hatten, statt solcher Einfuhren, die Westdeutschland wirklich brauchte. Dennoch wurde das Abkommen wieder wie vorher im Wirtschaftsrat mit großer Mehrheit gebilligt.[37] Es war aber nicht nur Kritik an der Durchführung, die zu einer Neubewertung des Marshall-Plans führte, sondern auch ein Wandel der politischen und wirtschaftlichen Situation. Neue Initiativen der Bundesregierung ließen die politische Bedeutung des Marshall-Plans als Tor zur Welt und zur diplomatischen Anerkennung allmählich zurücktreten, und die wirtschaftliche Bedeutung wurde durch die Aufhebung der alliierten Außenhandelskontrollen und durch die Wiederbelebung des Handels relativiert; gerade die westdeutschen Großunternehmen fanden außerhalb des Europäischen Wiederaufbauproramms eigene Kontakte zum Weltmarkt.

III.

Durch den Ausbruch des Korea-Krieges im Juni 1950 geriet der Marshall-Plan in den Schatten der Aufrüstung.[38] Generalsekretär Marjolin wurde im Juli 1950 über die Folgen des Krieges für den Marshall-Plan orientiert. In der amerikanischen Wirtschaftspolitik hatte nunmehr die Aufrüstung Priorität; die Rolle des Marshall-Plans verschob sich dadurch von der wirtschaftlichen Stabilisierung zur

---

35 Kabinettsitzungen vom 4. Oktober und 3. November 1949, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1, Boppard 1982, S. 97 - 98 und 169 - 170. Bundesgesetzblatt 1950, S. 9 - 21.

36 Tel. McCloy an den Secretary of State, 31. Oktober 1949. NA RG 59, Recovery, Box 5783.

37 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Sitzungen vom 18. Januar und 27. Januar 1950, S. 828 - 842 und 951 - 958.

38 *Hogan,* Marshall Plan, S. 336 - 379.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Unterstützung der Aufrüstung. Die Europäer sollten jedoch nicht allein vom Rüstungsboom eine Lösung der Dollarlücke erwarten; die europäische Liberalisierung und das „Dollar Drive" Programm sollten aufrechterhalten werden.[39]

Die ECA versuchte, sich der neuen Situation anzupassen, die Nützlichkeit des Marshall-Plans als wirtschaftliche Basis für eine europäische Aufrüstung nachzuweisen und damit die Kontinuität des Programms zu sichern. Dieser Versuch ist gescheitert. Im Mai 1951 schlug Truman dem Kongress ein neues Programm für weltweite Auslandshilfe vor, das Mutual Security Program.[40] Mit dem Mutual Security Act vom Oktober 1951 wurde das Programm beschlossen und eine neue Behörde geschaffen, die Mutual Security Agency (MSA), um die amerikanische Auslandshilfe zu verwalten. Die Economic Cooperation Administration wurde aufgelöst, der Marshall-Plan wurde von der Mutual Security Agency als regionales Programm bis 1952 abgewickelt.

Unter dem Einfluß des Korea-Krieges erhoben die USA gegenüber den Europäern die Forderung nach stärkerer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Aufrüstung. Die ECA wurde, da sie über ein ausgedehntes Netz ökonomischer Stützpunkte in Westeuropa verfügte, zum Zentrum der amerikanischen Aufrüstungspolitik in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland, die bis dahin nur als wirtschaftliches Hinterland der westeuropäischen Aufrüstung betrachtet worden war, wurde in der ECA seit dem Kriegsausbruch zunehmend auch als potentieller Partner in einer militärischen Mobilisierung gesehen. Als eine von mehreren Varianten einer deutschen Wiederbewaffnung wurde innerhalb der ECA im August 1950 auch die Aufstellung einer deutschen Internationalen Brigade unter alliiertem Kommando erwogen; allerdings sei dies wohl „a hot potato", hieß es warnend.[41]

D. Die Auslandshilfe

I.

Die Feststellung der Jahrespläne im Rahmen des European Recovery Program erforderte zum einen Verhandlungen zwischen Regierung und Kongreß der USA über das Gesamtvolumen der Auslandshilfe, zum anderen multilaterale Verhandlungen zwischen der Economic Cooperation Agency, der OEEC und den Teilnehmerländern über die Verteilung der Hilfe an die einzelnen Länder. Während die

---

39 ERP-Rundschreiben 6 / 50 vom 8. August 1950. BA B 102 / 12600. FRUS 1950, III, S. 664 - 668.

40 FRUS 1951, I, S. 264 - 442. Public Papers of the Presidents of the United States. Harry S. *Truman,* 1951, Washington 1965, S. 302 - 313.

41 H. *van B. Cleveland* / Thomas D. *Kaufmann,* A Plea for a Positive Program for Germany, 28. August 1950. NA RG 469, Deputy Director for Europe, European Program Division, Subject Files, Box 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

USA das Gesamtvolumen der ERP-Mittel einseitig festlegten, sollten für die Verteilung der Mittel die Europäer selbst die Hauptverantwortung tragen. Die einzelnen Teilnehmerländer hatten der OEEC bis Juli 1948 ihre Jahrespläne für 1948 - 49 mit detaillierten Schätzungen über Produktion, Außenhandel und die erwartete Auslandshilfe vorzulegen. Die OEEC sollte diese Pläne nach wirtschaftlichen Kriterien diskutieren und ein gemeinsames europäisches Programm für die Verteilung der Auslandshilfe erarbeiten. Der OEEC-Vorschlag war dann an die ECA weiterzugeben, die sich die endgültige Entscheidung vorbehielt.[42] Die Erstellung der Jahrespläne pflegte mehrere Monate zu dauern; während dieser Zeit gewährte die ECA den Teilnehmerländern vierteljährliche Abschlagszahlungen im Vorgriff auf die endgültige Quote. Die definitive Zuteilung der Jahresquoten an die einzelnen Länder erfolgte meist erst gegen Ende des Planjahres. Der größte Teil der ERP-Mittel wurde als Schenkung (grant) gegeben, nur ein kleiner Teil als Darlehen (loan). Gegenüber Deutschland behielten sich die USA aber eine Rückzahlung vor (claim), um die Forderungen eventuell in eine allgemeine Regelung von Schulden und Reparationen einbringen zu können.[43]

II.

Der Kongress bewilligte im April 1948 für das erste Jahr des Marshall-Plans 5,0 Milliarden Dollar. Diese Mittel sollten ursprünglich für die fünfzehn Monate von April 1948 bis Juni 1949 gelten; in Anbetracht des großen Bedarfs wurde die Summe aber Anfang 1949 auf insgesamt 6,0 Milliarden Dollar erhöht.[44] Da die Aufstellung der nationalen Pläne und ihre Prüfung durch die OEEC ein längeres Verfahren bedeuteten, begann die ECA den Marshall-Plan mit einem Sofortprogramm für die Zeit von April bis Juni 1948. Die Verteilung der Mittel in diesem Sofortprogramm beruhte auf den Länderplänen, die im Sommer 1947 für das CEEC erstellt worden waren und im State Department noch einmal nach eigenen Kriterien überarbeitet wurden. Für das reguläre ERP-Jahr 1948 - 49 ab Juli 1948, das dem amerikanischen Fiskaljahr entsprach, verteilte die ECA vierteljährliche Abschlagszahlungen, während die OEEC das Jahresprogramm erarbeitete.[45]

Der Wiederaufbauplan für die Bizone wurde unter Aufsicht des alliierten Bipartite Control Office von der deutschen Verwaltung aufgestellt. Die deutschen Experten schätzten die notwendigen Importe für 1948 - 49 auf 2,1 Milliarden

---

42 Organisation Européenne de Cooperation Economique, Comité des Méthodes, Compte-rendu de la première séance, 27. April 1948. NA RG 59, Recovery, Box 5758. Tel. Botschafter Caffery aus Paris an den Secretary of State, 27. April 1948. NA RG 59, Recovery, Box 5758.

43 *Abelshauser,* Hilfe und Selbsthilfe, S. 102 - 103.

44 *Wexler,* Marshall Plan Revisited, S. 61 - 65.

45 Program Coordination Division an Administrator Hoffman, 15. September 1948. NA RG 469, Office of the Administrator, Inter-office Memorandums.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dollar, die Exporte auf 800 Millionen Dollar, so daß insgesamt 1,3 Millarden Dollar durch das GARIOA-Programm, den britischen Beitrag und den Marshall-Plan zu finanzieren blieben.[46] Die Militärregierung akzeptierte den Plan insgesamt, reduzierte die Anforderung an amerikanische Auslandshilfe aber auf 1 083 Millionen Dollar. Davon sollten 637 Millionen Dollar aus GARIOA-Mitteln und 446 Millionen Dollar aus ERP-Mitteln finanziert werden.[47] In dem Wiederaufbauplan für die Französische Zone wurde ein Bedarf an ERP-Mitteln in Höhe von 111 Milionen Dollar angemeldet.[48]

Die Mittel für das erste ERP-Jahr 1948 - 49 fielen geringer aus, als die OEEC bei der Aufstellung ihres Programms erwartet hatte, so daß es zu heftigen Debatten über die Verteilung kam. Die OEEC sollte die Verteilung eigentlich nach wirtschaftlichen Kriterien im Rahmen eines Europäischen Wiederaufbauprogramms vornehmen, konnte dieser Aufgabe aber infolge der politischen Vorgaben kaum nachkommen. Die Verteilung der Hilfe im Jahresprogramm 1948 - 49 entsprach verblüffend genau den Schätzungen, die das CEEC im Sommer 1947 für die Leistungsbilanz-Defizite des Jahres 1948 vorgenommen hatte. Nur Großbritannien, dessen außenwirtschaftliche Situation in der Sterling-Krise vom Sommer 1947 besonders trübe ausgesehen hatte, mußte gewisse Abstriche zugunsten kleinerer Teilnehmerländer hinnehmen, und die westdeutsche ERP-Quote fiel geringer aus als die CEEC-Schätzung, weil ein Teil des Defizits durch GARIOA-Mittel gedeckt wurde. Es blieb aber dabei, daß zwei von sechzehn Teilnehmern, Großbritannien und Frankreich, fast die Hälfte der ERP-Mittel erhielten. Der ganze Aufwand für die nationalen Wiederaufbaupläne, die detaillierte Prüfung in der OEEC und die politischen Diskussionen entpuppten sich damit im Grunde als bürokratischer Leerlauf. Westdeutschland erhielt für die Bizone und die Französische Zone zusammen, unter Einschluß des Sofortprogramms, für den Zeitraum von April 1948 bis Juni 1949 eine ERP-Hilfe von 614 Millionen Dollar.[49]

Auf die großen Erwartungen der Planungsphase folgte eine ebenso große Enttäuschung, als das European Recovery Program in Westdeutschland nur sehr schwerfällig anlief. Die Bizone erhielt im Juni 1948 die ersten ERP-Importe. Bis zum Ende des Monats waren aus den Mitteln des Sofortprogramms für die Monate von April bis Juni aber erst Waren für 20 Millionen Dollar importiert.[50]

---

46 Der Verwaltungsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Aufbauplan 1948 - 49 für die Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 7. April 1948. BA Nachlaß Pünder 705.

47 ECA, West Germany. Country Study, Washington, Februar 1949.

48 Deutsche Geschäftsstelle des Europäischen Wiederaufbauprogramms für die französische Besatzungszone, Plan für den wirtschaftlichen Wiederaufbau der drei Länder der französischen Besatzungszone Deutschlands 1948 - 1949, 21. Mai 1948. BA B 146 / 236.

49 Bundesministerium für den Marshallplan, Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, 1948 - 1952, Bonn 1953, S. 23 und 158.

50 Bipartite Control Office, ERP Secretariat, Status Report 6, 2. September 1948. BA B 146 / 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Anbetracht der schlechten Resultate wurden im August 1948 in Frankfurt mehrere Krisensitzungen unter Beteiligung von Under Secretary of War Tracy Voorhees, Harrimans Stellvertreter Howard Bruce, der ECA-Mission Frankfurt, der Militärregierung und der deutschen Verwaltung abgehalten, um das Einfuhrverfahren zu beschleunigen.[51] Dennoch waren bis Ende 1948 trotz der extrem schwierigen Situation, die nach der Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni entstand, erst Waren für 99 Millionen Dollar eingeführt worden; das entsprach 28 Prozent der insgesamt 361 Millionen Dollar, die aus dem Sofortprogramm und dem normalen ERP-Jahresprogramm bis dahin bewilligt waren. Otto Schniewind, der Beauftragte für den Marshall-Plan in der Bizonenverwaltung, zog daher in seinem vertraulichen Jahresbericht eine recht pessimistische Bilanz.[52] Entgegen den frühen Erwartungen trugen die ERP-Importe zum Gelingen der Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni 1948 kaum etwas bei.[53] Das Defizit der Leistungsbilanz der Bizone wurde 1948 im wesentlichen aus GARIOA-Mitteln finanziert.[54]

Auch in der Französischen Zone wurde über den schleppenden Start des Marshall-Plans geklagt. Die ersten ERP-Importe kamen wie in der Bizone im zweiten Quartal 1948; bis Ende 1948 betrugen die ERP-Importe 433 Millionen Dollar. Die verfügbaren Mittel waren damit vergleichsweise besser ausgeschöpft als in der Bizone, aber das Einfuhrprogramm blieb auch hier hinter der Planung zurück; angesichts der wirtschaftlichen Not in der Französischen Zone war das schwer verständlich. Die deutschen Stellen machten das komplizierte Beschaffungsverfahren und die langsame Verteilung für die Verzögerung verantwortlich; Konsumgüter erreichten sechs bis acht Wochen, Investitionsgüter sogar erst zwei bis drei Monate nach der Verschiffung aus den USA ihre Bestimmung.[55]

Der mühsame Start des Marshall-Plans ist im wesentlichen auf Anfangsschwierigkeiten im Umgang mit den neuen Verfahren zurückzuführen; man kann daraus keine Schlüsse auf die Effizienz des gesamten Programms ziehen. In der zweiten Hälfte des Jahresprogramms 1948 - 49 waren die Resultate schon wesentlich besser. Pünder berichtete im April 1949 dem alliierten Bipartite Control Office, das durch Schniewinds pessimistischen Bericht alarmiert war, daß die Durchführung des Marshall-Plans in der Bizone wesentliche Fortschritte gemacht hatte.[56]

---

51 Vgl. *Abelshauser,* Hilfe und Selbsthilfe, S. 91 - 92.

52 Vertraulicher Jahresbericht 1948 des Beauftragten für den Marshall-Plan, 27. Januar 1949. BA Z 14 / 4.

53 Vgl. zur Währungs- und Wirtschaftsreform *Wandel,* Die Entstehung der Bank deutscher Länder, S. 95 - 141. Albrecht *Ritschl,* Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 33 (1985). Christoph *Buchheim,* Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 36 (1988).

54 ECA, West Germany. Country Study, Washington, Februar 1949.

55 Service de Statistique, Réalisation du Plan Marshall, 2. Juli 1949. BA B 146 / 7.

56 Bizonale Wirtschaftspolitik und European Recovery Program (Rechenschaftsbericht), 13. April 1949. BA Z 14 / 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insgesamt erhielten die Bizone und die Französische Zone vom Beginn des Programms bis Ende Juni 1949 ERP-Einfuhren in Höhe von 389 Millionen Dollar; das entsprach 63 Prozent der für 1948 - 49 zugeteilten Mittel.[57]

III.

Die Planung für das ERP-Jahresprogramm 1949 - 50 begann bereits Ende 1948. Die Bizone und die Französische Zone behielten zwar bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland ihre getrennten ERP-Verwaltungen, erarbeiteten aber auf amerikanischen Wunsch für das zweite ERP-Jahr ein gemeinsames Programm, zumal der Außenhandel beider Gebiete schon seit Oktober 1948 von der JEIA kontrolliert wurde.[58] Die Europäer meldeten im Dezember 1948 für das ERP-Jahr 1949 - 50 einen Gesamtbedarf von 4,7 Milliarden Dollar an. Die ECA stellte im Januar 1949 ein vorläufiges Programm auf der Basis von 4,2 Milliarden Dollar zusammen. Tatsächlich bewilligt wurden am Ende aber nur 3,5 Milliarden Dollar, rund vierzig Prozent weniger als im Vorjahr; der Kongress machte deutlich, daß die schrittweise Heranführung der europäischen Länder an die wirtschaftliche Selbständigkeit ernst gemeint war.[59] Die Anpassung an dieses reduzierte Volumen führte innerhalb der OEEC zu langen und heftigen Auseinandersetzungen; im Juli 1949 präsentierte die britische Regierung eine ERP-Forderung von 1,5 Milliarden Dollar, die für sich allein über vierzig Prozent des Gesamtprogramms absorbiert hätte. Nur mit Mühe wurde im September 1949 ein Kompromiß verabschiedet, den der Generalsekretär der OEEC Robert Marjolin und Baron Snoy, der Leiter der Benelux-Delegation, ausgearbeitet hatten.[60] Die deutsche ERP-Zuteilung für 1949 - 50 betrug 285 Millionen Dollar; der Anteil am Gesamtvolumen war damit auf 8 Prozent gesunken.[61]

Auch nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland spielte die amerikanische Auslandshilfe in der westdeutschen Zahlungsbilanz zunächst noch eine sehr große Rolle. Zu der ERP-Quote von 457 Millionen Dollar kamen im ERP-Jahr 1949 - 50 noch 198 Millionen Dollar aus dem GARIOA-Programm, das in Deutschland bis März 1950 lief. Weitere 172 Millionen Dollar GARIOA-Mittel, die bis März nicht verbraucht waren, wurde auf die ECA übertagen, so daß Westdeutschland im ERP-Jahr 1949 - 50 insgesamt 655 Millionen Dollar an amerikanischer Auslandshilfe erhielt. Die durch Auslandshilfe finanzierte Einfuhr betrug im ERP-Jahr 1949 - 50 198 Millionen Dollar aus GARIOA-Mitteln und 416 Millionen Dollar aus ERP-Mitteln. Die amerikanische Unterstützung des

57 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23.

58 Clay an Department of the Army, 1. Februar 1949. NA RG 469, Assistant Administrator for Program, Subject Files, Box 18.

59 *Wexler,* Marshal Plan Revisited, S. 66 - 68.

60 *Milward,* Reconstruction of Western Europe, S. 204 - 207.

61 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23 und 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

westdeutschen Wiederaufbaus hatte sich damit deutlich vom GARIOA-Programm zum Marshall-Plan verschoben. Der Anstieg der ERP-Importe, und mehr noch die relativ hohe Umsetzung der ERP-Zuteilung in tatsächliche Einfuhren an Lebensmitteln und Rohstoffen, zeigen, daß die bürokratischen Schwierigkeiten überwunden waren und daß sich das ERP-Einfuhrverfahren weiter normalisierte. Das Gesamtvolumen an Auslandshilfe ging 1949 - 50 gegenüber dem Vorjahr in absoluten Zahlen und in Relation zur Gesamteinfuhr zurück.

IV.

Die Planung für das ERP-Jahr 1950 - 51 war schon durch das Bewußtsein geprägt, daß das Ende des Programms näher rückte. Die ECA betonte, daß es nunmehr in der zweiten Hälfte des Marshall-Plans darauf ankam, konkrete Ergebnisse zum Ziel der „viability" vorzuweisen. In den ersten zwei Jahren habe der Schwerpunkt des Europäischen Wiederaufbauprogramms auf der Prüfung des Importbedarfs und auf der gerechten Verteilung der Auslandshilfe gelegen. In den verbleibenden zwei Jahren des Programms sollte die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit im Vordergrund stehen, um bis 1952 in Westeuropa gesunde wirtschaftliche Bedingungen und Unabhängigkeit von äußerer Hilfe zu erreichen. Das Gesamtprogramm werde voraussichtlich für 1950 - 51 auf 75 Prozent und für 1951 - 52 auf 50 Prozent des Volumens von 1949 - 50 reduziert werden; damit sei ein „panorama of the entire ERP period" verfügbar.[62] Die starre Schematisierung stellte eine erhebliche Selbstbeschränkung der transnationalen Wirtschaftspolitik dar, war aber im Grunde durch den ursprünglichen Konstruktionsmangel des Marshall-Plans unumgänglich geworden. Da der Verteilungsmodus der ERP-Mittel die falschen ökonomischen Signale setzte, konnten letztlich nur harte Fakten die Europäer veranlassen, positive Anstrengungen zur „viability" zu unternehmen.

Auch die OEEC legte sich eine Selbstbeschränkung auf und nahm von dem frühen Anspruch, eine integrierte europäische Wirtschaftspolitik zu gestalten, Abschied. Nach den harten Auseinandersetzungen um das Jahresproramm 1949 bis 1950 wurde das Programmierverfahren der OEEC für die Auslandshilfe geändert. Die OEEC verzichtete auf die Diskussion der nationalen Programme und damit auch auf die Würdigung der individuellen wirtschaftlichen Situation der Teilnehmerländer; die amerikanische Auslandshilfe sollte künftig nach den Quoten von 1949 - 50 verteilt werden. Es war nicht nur die Furcht vor neuen Konflikten, die zu dem Wechsel des Verfahrens Anlaß gab, sondern auch die Einsicht, daß eine realistische objektive Prognose der Dollarlücke und damit des Bedarfs an Auslandshilfe nicht möglich war. Die OEEC verlor damit ihre wesent-

---

62 ECA, Draft Aide-Memoire on 1950 - 51 Program, 19. Oktober 1949. BA Z 14 / 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche politische Funktion und beschränkte sich seitdem auf wirtschaftspolitische Beratung und Information.[63]

Nach dem Ausbruch des Korea-Krieges wurde das Europäische Wiederaufbauprogramm für die beiden letzten Jahre schneller reduziert, als die ECA in ihrem Panorama vom Oktober 1949 vorgesehen hatte. Das Programm 1950 - 51 betrug 2,4 Millionen Dollar, das Programm 1951 - 52 1,5 Milliarden Dollar, und von Juli bis Dezember 1952 wurden noch 0,5 Milliarden Dollar verteilt. Das entsprach für 1950 - 51 nur 68 Prozent und für 1951 - 52 noch 42 Prozent des Niveaus von 1949 - 50. Die Bundesregierung hatte bei der Planung für das ERP-Jahr 1950 - 51 frühzeitig auf eine Erhöhung ihrer Quote gedrängt, weil das GARIOA-Programm für Westdeutschland im März 1950 auslief.[64] Tatsächlich wurde dann trotz der globalen Reduzierung die Quote der Bundesrepublik für 1950 - 51 auf 399 Millionen Dollar erhöht. 1951 - 52 erhielt die Bundesrepublik Deutschland 99 Millionen Dollar und für die zweite Hälfte 1952 noch einmal 23 Millionen Dollar zugeteilt.[65]

Tabelle 1

Der Marshall-Plan 1948 - 1952

ERP-Jahr	Gesamtzuteilung (Mrd. Dollar)	Westdeutschland (Mio. Dollar)	Westdeutschland (Prozent)
1948 - 49	6,0	614	10,3
1949 - 50	3,5	285	8,1
1950 - 51	2,4	399	16,6
1951 - 52	2,0	116	5,7
1948 - 52	13,9	1 413	10,2

Quelle: Mutual Security Agency, Division of Statistics and Reports, Procurement Authorizations and Allotments, Allotment Summary April 3, 1948 - December 31, 1952. Die Zuteilung 1948 - 49 bezieht sich auf 15 Monate von April 1948 bis Juni 1949, die Zuteilung 1951 - 52 auf 18 Monate von Juli 1951 bis Ende 1952.

Ungeachtet der Militarisierung des European Recovery Program setzte sich in der Bundesrepublik die Entwicklung zur „viability", der wirtschaftlichen Selbständigkeit, in der zweiten Hälfte des Marshall-Plans fort. Die westdeutsche

63 OEEC, European Recovery Programme. Second Report of the OEEC, Paris, Februar 1950. *Van den Beugel,* From Marshall Aid to Atlantic Partnership, S. 164.

64 Bundesministerium für den Marshallplan, Besprechung vom 9. November 1949. BA Z 14/172.

65 MSA, Division of Statistics and Reports, Procurement Authorizations and Allotments, Allotment Summary April 3, 1948 - December 31, 1952. Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

Der westdeutsche Außenhandel 1948 - 1952 (Milliarden Dollar)

ERP-Jahr	Import	Export	Export / Import
1948 - 49	1,9	1,0	51 %
1949 - 50	2,3	1,4	59 %
1950 - 51	3,2	2,8	85 %
1951 - 52	3,7	3,8	103 %

Quelle: Bundesministerium für den Marshallplan, Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, 1948 - 1952, Bonn 1953, S. 83. Für 1948 - 49 wurden die Zahlen für die Französische Zone ergänzt nach: Koordinierungsausschuß für die deutschen Marshallplan-Arbeiten, Die Wirtschaft der französischen Besatzungszone im ersten Marshallplan-Jahr, August 1949. BA B 146/227.

ERP-Einfuhr betrug 1950 - 51 dank der Verwendung früherer Zuteilungen 479 Millionen Dollar, 1951 - 52 210 Millionen Dollar und von Juli bis Dezember 1952 67 Millionen Dollar.

Die westdeutsche Wirtschaft machte schnelle Fortschritte auf dem Weg zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht. Deutliches Zeichen für die wirtschaftliche Erholung war die Differenzierung des Exports. Die Zeit der Notstandsexporte von Kohle, Holz und Schrott war vorbei, die westdeutsche Industrie fand den Weg zum Weltmarkt; der Anteil von Industriewaren am westdeutschen Export stieg von 17 Prozent im Jahre 1948 auf 65 Prozent im Jahre 1950.[66]

Die Abhängigkeit der westdeutschen Wirtschaft von der ERP-Auslandshilfe ging ständig zurück, und im letzten ERP-Jahr 1951 - 52 erreichte die Bundesrepublik mit einer Ausfuhr von 3,8 Milliarden Dollar und einer Einfuhr von 3,7 Milliarden Dollar einen leichten Exportüberschuß. Die Zielprojektionen des Long Term Plan für Produktion und Außenhandel im Jahre 1952 - 53 wurden schon 1951 - 52 deutlich übertroffen.[67]

E. Westintegration, Dollarlücke und Embargo

I.

Im Economic Cooperation Act vom April 1948 war allgemein die Förderung des Außenhandels der europäischen Länder als Ziel formuliert worden; auf lange Sicht sollte die westeuropäische Wirtschaft in eine multilaterale kapitalistische Weltwirtschaft integriert werden. Einstweilen hatte die transnationale Wirt-

[66] Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23 - 24, 81, 83. *Abelshauser,* Wirtschaft in Westdeutschland, S. 158. Bipartite Control Officean die Bizonale Delegation bei der OEEC, 19. April 1949. BA B 102 / 12599.

[67] Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23, 26, 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftspolitik sich aber an den Teilmärkten zu orientieren, in die der Weltmarkt zu jener Zeit segmentiert war. Europäische Integration, Dollarlücke und Embargopolitik waren einzelne, wenn auch letztlich interdependente Themen.

II.

Die von der ECA intendierte wirtschaftliche Integration Westeuropas war ein Ziel, das von den Europäern selbst nur sehr zögernd übernommen wurde.[68] In einer Rede vor der OEEC im Juli 1948 erinnerte ECA-Administrator Paul Hoffmann daher nachdrücklich daran, daß wirtschaftlicher Wiederaufbau und wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa die beiden Grundlagen des Marshall-Plans waren; amerikanische Auslandshilfe sei auf die Dauer nicht ohne ernsthafte Schritte zur wirtschaftlichen Integration in Westeuropa zu erlangen. Hoffmann verstand unter Integration nicht nur die Wiederherstellung des zwischenstaatlichen Handels- und Kapitalverkehrs der Vorkriegszeit, sondern dachte an eine echte Integration der Märkte und der Wirtschaftspolitik im westeuropäischen Rahmen.[69] Die ECA ging damit weiter als das State Department, das die europäische Integration eher in einem allgemeinen Sinne als Verbesserung der Zusammenarbeit verstand, ohne sich auf ein bestimmtes Modell festzulegen. Das European Recovery Program sei ein wichtiger Aspekt der langfristigen Zielsetzung, die westeuropäische Gemeinschaft zu stärken, instruierte Under Secretary of State Lovett im April 1948 den amerikanischen Botschafter in Paris. Der Zusammenhalt und die Integration müßten weit enger werden als in der Vergangenheit, damit die westeuropäische Gemeinschaft ihre potentielle Stärke im politischen, wirtschaftlichen und militärischen Bereich realisieren könne.[70]

Um der Forderung nach wirtschaftlicher Integration Nachdruck zu verleihen, regte Hoffmann im Juli 1948 die Aufstellung eines europäischen Long Term Plan an, in dem die Europäer ihre wirtschaftlichen Ziele für das Jahr 1952 - 53, das erste Normaljahr nach dem Auslaufen des Marshall-Plans, quantifizieren sollten. Der europäische Long Term Plan sollte nicht nur die nationalen Ziele für Produktion und Außenhandel, sondern auch die Verflechtung der europäischen Volkswirtschaften aufzeigen. Im August 1948 nahm der OEEC-Rat den Vorschlag an und beschloß, den langfristigen Plan bis November 1948 der ECA vorzulegen.[71]

---

68 Vgl. Michael *Hogan,* Paths to Plenty: American Marshall Planners and the Idea of European Economic Integration, 1947 - 48, in: Pacific Historical Review, 53 (1984).

69 Remarks of Paul G. Hoffman Before OEEC in Paris, 25. 1948. NA RG 469, Administrator, Speeches, Box 1.

70 Tel. Lovett an Caffery, 8. April 1948. NA RG 59, Recovery, Box 5787.

71 The Long-Term Program. Memorandum adopted by the Council at its 30th Meeting on 4th August, 1948. NA RG 469, European Program Division, Director, Subject Files, Box 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Long Term Plan der Bizone sah vor, das reale Bruttosozialprodukt bis 1952 - 53 auf 105 Prozent des Niveaus von 1936 zu steigern, die landwirtschaftliche Produktion auf 100 Prozent und die Industrieproduktion auf 110 Prozent. Nach Berücksichtigung des Bevölkerungswachstums würde das reale Pro-Kopf-Einkommen dann 81 Prozent des Vorkriegsniveaus erreichen. Um diese Produktionsziele zu erreichen, sollte der Import gegenüber 1948 - 49 um 75 Prozent auf 2,8 Milliarden Dollar erhöht werden. Der Export sollte, um eine ausgeglichene Handelsbilanz zu erzielen, gegenüber 1948 - 49 um 300 Prozent gesteigert werden. Die deutschen Experten hatten zunächst für 1952 - 53 noch ein Handelsbilanzdefizit von 500 Millionen Dollar angenommen, aber die Militärregierung bestand darauf, daß der Plan eine ausgeglichene Handelsbilanz ausweisen müsse. An einen ausgeglichenen Handel mit den USA mochte niemand glauben, es wurde daher angenommen, daß die Bizone ein Defizit im deutsch-amerikanischen Handel durch einen Überschuß gegenüber den OEEC-Partnern ausgleichen werde. Die Botschaft des Long Term Plan war unmißverständlich: Um bis 1952 - 53 die angestrebte außenwirtschaftliche „viability" zu erreichen, müßte Westdeutschland wieder eine bedeutende Industriemacht und ein ernsthafter Konkurrent auf dem Weltmarkt werden.[72]

Der Long Term Plan der Französischen Zone zeigte eine ähnliche Perspektive auf. Das Sozialprodukt sollte bis 1952 - 53 real das Niveau von 1936 erreichen, die landwirtschaftliche Produktion ebenfalls, die Industrieproduktion sollte um 3 Prozent über das Niveau von 1936 hinaus steigen. Schwerpunkte der industriellen Entwicklung sollten Chemie, Düngemittel, Baumaterial, Holzverarbeitung, Textil, Papier und Elektrizitätserzeugung sein. Da eine Zunahme der Bevölkerung von 5,2 Millionen auf 5,8 Millionen Menschen erwartet wurde, würde das Pro-Kopf-Einkommen real knapp neunzig Prozent des Niveaus von 1936 erreichen. Der Importbedarf im Jahre 1952 - 53 wurde auf 290 Millionen Dollar geschätzt, der Export auf 251 Millionen Dollar, so daß ein Defizit von 39 Millionen Dollar blieb. Die Experten nahmen an, daß die Zone gegenüber dem Dollar-Raum ein größeres Handelsdefizit haben würde, daß sie dieses aber teilweise durch Überschüsse gegenüber den OEEC-Partnern ausgleichen könnte.[73]

Die nationalen Langzeit-Programme der Teilnehmerländer wurden Ende 1948 der OEEC vorgelegt und diskutiert. Die wechselseitig geplanten Außenhandelsströme waren aber nicht miteinander kompatibel, und es gelang der OEEC nicht, ein gemeinsames europäisches Programm herzustellen. Die OEEC beschränkte sich daher in ihrem Long Term Plan vom Dezember 1948 darauf, die nationalen Prognosen zusammenzustellen.[74]

---

72 Das langfristige Programm der Bizone. BA Z 8 / 1943.

73 Commendement an Chef Francais en Allemagne, programme à long terme en zone Francaise d'Occupation. NA RG 59, Recovery, Box 5772.

74 OEEC, Interim Report on the European Recovery Programme, 2 Bde., Paris, Dezember 1948.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachdem der quantitative Long Term Plan als unverbindliche statistische Prognose steckengeblieben war, beschloß der OEEC-Rat im März 1949 einen qualitativen „plan of action", der auf ein quantitatives Szenario für die Situation nach dem Marshall-Plan verzichtete und lediglich sieben wirtschaftspolitische Prinzipien festlegte: (1) monetäre und finanzielle Stabilität, (2) ein schneller Anstieg der Exporte, (3) eine Überprüfung der Importe, (4) Ausweitung des Handels zwischen den OEEC-Ländern, (5) Überprüfung der Investitions- und Modernisierungsprojekte, um Überkapazitäten zu vermeiden, (6) Koordinierung der Investitionsprojekte zwischen den OEEC-Ländern, (7) Untersuchung der Bevölkerungsprobleme.[75] Der Aktionsplan mochte oberflächlich wie der erste Schritt zur systematischen Wirtschaftsplanung aussehen. Er war im Grunde aber ebenso wie das Langzeitprogramm vom Dezember 1984 nur eine unverbindliche Absichtserklärung, die in erster Linie die ungeduldigen Planer in der ECA zufriedenstellen, nicht aber konkrete wirtschaftspolitische Aktivitäten einleiten sollte.

Im Oktober 1949 kündigte ECA-Administrator Hoffman eine umfassende Revision des Marshall-Plans an. Der Schwerpunkt sollte sich von der Unterstützung einzelner Länder auf die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften und auf konkrete Schritte zur europäischen Integration verlagern.[76] Zu Beginn der Planung für das dritte ERP-Jahresprogramm 1950 - 51 stellte Hoffman den Europäern das neue Konzept vor. Als die wichtigsten Aufgaben für die zweite Hälfte des Marshall-Plans nannte er zum einen den Ausgleich der Dollarlücke durch verstärkte europäische Exporte in die USA, zum anderen den Aufbau einer expandierenden Wirtschaft in Westeuropa durch wirtschaftliche Integration: „... the formation of a single market within which quantitative restrictions on the movement of goods, monetary barriers to the flow of payments and eventually all tariffs are permanently swept away".[77] Es war im Grunde kein neues Programm, das Hoffman hier formulierte, sondern eine neue Rhethorik über das alte Thema von Wiederaufbau und Integration, das aber im Alltagsbetrieb etwas in Vergessenheit zu geraten drohte. Indem Hoffman die Grundidee des Marshall-Plans noch einmal in die öffentliche Diskussion brachte, wollte er zum einen in den USA neue Unterstützung im Kongress und in der Öffentlichkeit mobilisieren, zum anderen aber auch konkrete Maßnahmen der Europäer erzwingen; denn die Zeit drängte, wenn in den verbleibenden zwei Jahren des Programms noch etwas erreicht werden sollte. Zu Beginn der Debatte über das Programm für 1950 - 51 definierte Hoffman die Ziele des Marshall-Plans in einer Weise, die gegenüber dem Economic Cooperation Act

---

[75] OEEC-Rat, 21. März 1948. BA Z 14/48. *Milward,* Reconstruction on Western Europe, S. 203 - 204.

[76] Hoffman an den ECA-Beauftragten für Europa, 6. Oktober 1949. Das Memorandum wurde als wichtiges „Policy Statement" innerhalb der ECA verteilt; AAP Policy Series, 14. Oktober 1949. NA RG 289, Assistant Administrator for Program, Policy Statements.

[77] Text of Statement by Paul G. Hoffman, OEEC, 31. Oktober 1949. NA RG 489, Administrator Speeches, Box 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vom April 1948 eine Präzisierung, aber auch eine neue Gewichtung bedeutete: (1) die wirtschaftliche Erholung in Westeuropa im Hinblick auf Produktion, Außenhandel und finanzielle Stabilität, (2) die Schließung der Dollar-Lücke, (3) das Problem der europäischen Integration. Damit war sowohl die wirtschaftliche als auch die politische Integration gemeint. Ziel sei, betonte Hoffman, „the unification of Europe".[78]

Wichtiger als die programmatischen Diskussionen über eine ferne wirtschaftliche Integration Europas waren konkrete Schritte zur Erleichterung des Zahlungsverkehrs und zum Abbau der Handelsrestriktionen in Europa. Im Oktober 1948 wurde ein System innereuropäischer Ziehungsrechte eingeführt, das als „Kleiner Marshall-Plan" bekannt wurde. Länder mit einem Handelsbilanzüberschuß gaben nach diesem Programm einen Teil ihrer ERP-Quote als Ziehungsrechte an Defizitländer weiter. Die Bizone leistete im ersten ERP-Jahr einen Nettobeitrag von 48 Millionen DM.[79] Im ERP-Jahr 1949 - 50 wurde das System innereuropäischer Ziehungsrechte fortgesetzt. Westdeutschland leistete in diesem Jahr einen Nettobeitrag von 50 Millionen Dollar.[80] Im September 1950 wurde der „Kleine Marshallplan" durch die multilaterale europäische Zahlungsunion abgelöst. Ursprünglich für zwei Jahre geplant, bestand die EZU dann bis zur Herstellung der allgemeinen Konvertierbarkeit im Dezember 1958.

Im November 1949 einigten sich die OEEC-Mitglieder auf ein multilaterales Liberalisierungsprogramm; die Abschaffung der Importkontingente war ein wichtiger Schritt zur Normalität. Bis Dezember 1949 sollten 50 Prozent des innereuropäischen Handels liberalisiert werden. Die Liberalisierung der Einfuhr, steigende Importnachfrage nach Rohstoffen und eine Verschlechterung der Terms of Trade führten Ende 1950 in der Bundesrepublik zu einer Zahlungsbilanzkrise. Als alle Finanzierungsmöglichkeiten erschöpft waren, mußte im Februar 1951 die Liberalisierung suspendiert werden. Ein Jahr später wurde die Liberalisierung im Januar 1952 aber wieder in Kraft gesetzt.[81]

Praktische Nützlichkeiten wie die Erleichterung des innereuropäischen Zahlungsverkehrs und die Liberalisierung des Handels trugen dazu bei, die extremen

---

[78] Foreign Aid Appropriations for 1951. Hearing before the Subcommitee on Appropriations. House of Representatives, 81st Congress, 2nd Session. February 28, 1950. S. 1 - 2. „1951" bezeichnet hier das Fiskaljahr 1950 - 51.

[79] *Wexler,* Marshall Plan Revisited, S. 144 - 153. Werner *Abelhauser,* Der Kleine Marshallplan. Handelsintegration durch innereuropäische Wirtschaftshilfe 1948 - 1950, in: Helmut *Berding* (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert (Geschichte und Gesellschaft, Sonderheft 10), Göttingen 1984. *Milward,* Reconstruction of Western Europe, S. 258 - 278.

[80] *Wexler,* Marshall Plan Revisited, S. 144 - 153. *Abelshauser,* Der Kleine Marshallplan, S. 223.

[81] Bundesministerium für Wirtschaft, Informierung des Bundeskanzlers, 10. 1. 1952 und 10. 3. 1952. BA B 102 / 12573. Vgl. Volker *Hentschel,* Die Europäische Zahlungsunion und die deutschen Devisenkrisen 1950/51, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 37 (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Restriktionen der Nachkriegszeit abzubauen und den innereuropäischen Handel zu normalisieren. Das aber war nicht der Stoff, um große politische Programme zu gestalten. So etwas wie eine Zahlungsunion sei zweifellos wichtig, bemerkte Außenminister Dean Acheson im März 1950 in einem Gespräch, aber „the successful working out of a payments union would have no popular appeal, there would be no holidays or torch-light parades in celebration of a payments union."[82]

III.

Das „Dollar Saving" über die Ausweitung des europäischen Marktes konnte das Problem der Dollar-Lücke zwar vermindern, entscheidend war für die Europäer im Rahmen einer expandierenden Weltwirtschaft aber der Zugang zum amerikanischen Markt. Anfang 1949 bildete die ECA eine eigene Studiengruppe unter Wayne C. Taylor, um das Problem der Dollar-Lücke zu untersuchen. Der Taylor Report vom August 1949 betonte, daß die internationalen Handelsbeziehungen auf die Dauer nur stabilisiert werden könnten, wenn die USA ihre Importe erhöhten.[83] Taylor bemerkte, daß die europäischen Firmen ihre Exportbemühungen auf dem amerikanischen Markt verstärken könnten, aber das größte Hindernis waren seiner Ansicht nach die hohen amerikanischen Zölle.[84]

Der Taylor Report gab den Anstoß zum „Dollar Drive" Programm der ECA. Mit diesem Programm wollte die ECA europäischen Firmen durch die Vermittlung von Informationen den Zugang zum amerikanischen Markt erleichtern.[85] Im Juni 1950 wurde mit Unterstützung der Bundesregierung und der großen westdeutschen Unternehmerverbände die Gesellschaft zur Förderung des deutsch-amerikanischen Handels mbH (GFDAH) mit Büros in Frankfurt und New York gegründet. Ihre Aufgabe war die Förderung des deutsch-amerikanischen Handels durch Marktuntersuchungen, Information und Beratung deutscher Firmen über den amerikanischen Markt, Information amerikanischer Firmen über potentielle deutsche Lieferanten und ähnliche Vermittlungstätigkeiten.[86]

Die Gesellschaft zur Förderung des deutsch-amerikanischen Handels öffnete manchen deutschen Firmen den Zugang zum amerikanischen Markt. Insgesamt war aber das Dollar Drive Programm mehr Rhetorik als Realität. Zwar stieg die westdeutsche Ausfuhr in die USA von 0,4 Milliarden DM 1950 auf 1,0 Milliarden

---

82 Memorandum of Conversation, 7. März 1950. Harry S. Truman Library, Independence. Acheson Papers.

83 Report of the ECA Commerce Mission to Investigate Possibilities of Increasing Western Europe's Dollar Earnings, August 1949. NA RG 469, Administrator, Subject Files, Box. 9.

84 Taylor an Hoffman, 6. August 1949. NA RG 469, Administrator, Inter-Office Memorandums, Box. 3.

85 OEEC Executive Committee, Report by Trade Committee on the Export Drive to the Dollar Area, 10. Dezember 1949. BA Z 14/121.

86 Gesellschaft zur Förderung des Deutsch-Amerikanischen Handels. BA B 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DM 1952, gleichzeitig stieg aber auch die westdeutsche Einfuhr aus den USA von 1,8 Milliarden DM auf 2,5 Milliarden DM, so daß das deutsch-amerikanische Defizit, statt sich zu verringern, von 1,4 Milliarden DM 1950 auf 1,5 Milliarden DM 1952 wuchs.[87] Nach Ansicht deutscher Experten erschwerte vor allem der Protektionismus in den USA, der sich trotz aller liberalen Rhetorik hartnäckig hielt, den Zugang zum amerikanischen Markt. Sie verwiesen dabei nicht nur auf den Mißerfolg der Taylor-Mission, sondern auch auf das Scheitern der Konferenz von Havana und die Verschlechterung der Reciprocal Trade Agreements.[88]

IV.

Während die wirtschaftliche Westintegration durch den Marshall-Plan gefördert wurde, stand der westdeutsche Handel mit der Sowjetischen Zone und mit den sozialistischen Ländern im Schatten der Blockade und der Embargopolitik. Der Handel mit der Sowjetzone wurde schon im März 1948 durch die sowjetische Berlin-Blockade und die westliche Gegenblockade unterbrochen. Im Sommer 1948 begannen Verhandlungen zwischen der ECA und den OEEC-Ländern über die Ausweitung der amerikanischen Embargpolitik auf Westeuropa. Für den westdeutschen Außenhandel führte die JEIA Anfang 1949 die amerikanischen Embargolisten ein.[89] Im November 1949 etablierten die USA und sechs europäische Länder unter strenger Geheimhaltung die Consultative Group als multilaterales Koordinierungsgremium und das Coordinating Comitee als ständige Arbeitsstelle der Embargopolitik.[90]

Auch nachdem die Embargopolitik gegenüber den sozialistischen Ländern durch die Einrichtung des CG-COCOM Apparats institutionalisiert wurde, war sie aus der Sicht der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik noch nicht annähernd wirksam genug. Die Embargopolitik kollidierte, wie die ECA Anfang 1950 in einer Zwischenbilanz feststellte, mit dem Ziel des Wiederaufbaus. Der Osthandel hatte für die westeuropäischen Länder weit größere Bedeutung als für die USA. Die Ausfuhr der OEEC- Länder nach Osteuropa betrug 1949 ungefähr 1,2 Milliarden Dollar, die Einfuhr aus Osteuropa 1,4 Milliarden Dollar; das war nur ein Drittel des Handels in der Vorkriegszeit. Die völlige Abschaffung des Osthandels würde nach Ansicht der amerikanischen Experten erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten in Westeuropa schaffen und wäre daher nicht durchsetzbar. Realistisch konnten die USA nur auf ein Embargo für die militärischen Lieferun-

---

87 Wirtschaft und Statistik, 6 (1954), S. 144.

88 Bundesministerium für den Marshall-Plan, Aufzeichnung der Vertretung der BRD in den USA, 19. 5. 1952. BA B 146 / 835.

89 T. H. *Rogers,* Control of East-West Trade as it Affects Germany, ECA-Memorandum, 18. März 1950. NA RG 489, Office of the Special Representative, Country Subject Files, Box 3.

90 *Adler-Karlsson,* Western Economic Warfare, S. 50 - 56. Funigiello, American-Soviet Trade, S. 36 - 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Die Regionalstruktur des westdeutschen Außenhandels 1950 - 52

	Export (%)		Import (%)	
	1950	1952	1950	1952
Westeuropa (OEEC-Länder)	68	63	50	45
Dollar-Raum (USA, Kanada)	6	7	16	19
Osteuropa und China	4	1	3	2
Sonstige	22	29	31	34

Quelle: Wirtschaft und Statistik, 6 (1954), S. 144.

gen der 1 A-Liste hoffen, für die allgemeinen Lieferungen der 1 B-Liste dagegen wäre nur eine gewisse Reduzierung zu erwarten. Die Lücken im Embargo waren aus amerikanischer Sicht vor allem Schweden, die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland. Die ersteren beiden Länder wollten sich unter Berufung auf ihre Neutralität der wirtschaftlichen Kriegführung der USA nicht anschließen. Die Bundesrepublik war nach Auffassung der ECA ein besonderer Fall, weil sie ein sehr starkes Interesse am Osthandel hatte, der für ihren Wiederaufbau unverzichtbar schien, und weil die Grenzen schwer zu kontrollieren waren.[91] In dem Jessup-Malik Abkommen vom 5. Mai 1949 war nicht nur die sowjetische Berlin-Blockade, sondern auch die westliche Gegenblockade aufgehoben worden.[92] Trotz der Klagen über undichte Stellen im Embargo war es der ECA aber gelungen, den westdeutschen Osthandel, Ausfuhr und Einfuhr zusammen, von 713 Millionen DM 1950 auf 546 Millionen DM 1952 zu drücken; der Anteil am gesamten Außenhandel der BRD sank dadurch von 3,6 Prozent auf 1,6 Prozent.[93]

F. Investitionslenkung

I.

Die transnationale Wirtschaftspolitik der USA für Europa vereinigte unterschiedliche ordnungspolitische Prinzipien. Das Konzept der globalen Stabilisierung, das dem Marshall-Plan zugrundelag, stammte aus der interventionistischen Tradition des New Deal. In Europa wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die amerikanische Wirtschaftspolitik des Wiederaufbaus jedoch eher als konservativ

[91] Proposed Statement on East-West-Trade, 23. Februar 1950. NA RG 469, Administrator, Inter-Office Memorandums, Box 4.

[92] Kommuniqué vom 5. Mai 1949. FRUS 1949, III, S. 751.

[93] Wirtschaft und Statistik, 6 (1954), S. 144.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wahrgenommen, und im Vergleich zur Rekonstruktionspolitik in den meisten westeuropäischen Ländern war sie das auch. Mit der gleichmäßigen Betonung von Produktionssteigerung, Währungs- und Finanzstabilität und Förderung des Außenhandels empfahlen die USA für den europäischen Wiederaufbau nach heutiger Terminologie eine angebotsorientierte Politik, während die meisten westeuropäischen Länder zu jener Zeit eher eine interventionistische und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik verfolgten. Die amerikanischen Auflagen und Mitspracherechte über die counterpart funds sollten vor allem sicherstellen, daß diese Mittel im Sinne der Währungs- und Finanzstabilität verwendet wurden.

II.

Nach den beiden bilateralen ERP-Abkommen vom April 1948 mit der Bizone und der Französischen Zone konnten die Gegenwertmittel aus ERP-Einfuhren unter weitreichenden amerikanischen Auflagen und Kontrollen zur Finanzierung von Investitionsprogrammen verwendet werden. Im Dezember 1948 wurde die Kreditanstalt für Wiederaufbau gegründet, um die Investitionskredite aus ERP-Mitteln zu verwalten.[94] Das ERP-Investitionsprogramm kam aber erst nach langer Verzögerung in Gang. Die ECA prüfte nicht nur die einzelnen Projekte, sondern machte die Finanzierung auch von der gesamtwirtschaftlichen Situation abhängig. Schließlich wurde das ganze Programm auf die Zeit nach dem Abschluß eines neuen deutsch-amerikanischen ERP-Vertrages nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland verschoben. Bis zum Ende des ERP-Jahres 1948 - 49 wurden nur 625 Millionen DM aus GARIOA-Mitteln und 151 Millionen DM aus ERP-Mitteln zur Investitionsfinanzierung bereitgestellt.[95]

Die Blockade der Gegenwertmittel durch die ECA lag nicht nur an bürokratischen Schwierigkeiten, sondern entsprach auch einer bewußt restriktiven Politik. Auf die Währungs- und Wirtschaftsreform vom Juni 1948 folgte in der Bizone in der zweiten Hälfte 1948 ein inflationärer Boom mit starkem Preisanstieg. Die Aufmerksamkeit der ECA richtete sich daher zunächst auf die Inflationskontrolle. Seit Ende 1948 schlug die Konjunktur in eine Rezession um. Die Arbeitslosigkeit stieg rapide an; im Juni 1949 gab es bereits 1,3 Millionen Arbeitslose.[96] Das Exekutiv-Komitee der OEEC kritisierte im Juni 1949 die Wirtschafts- und Währungspolitik in Westdeutschland. Es stellte die Deflation als eine ernste Gefahr dar und schlug vor, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und ein Investitionsprogramm durchzuführen. Die bizonale Delegation erwiderte darauf, daß die Arbeitslosigkeit ein strukturelles Problem wäre, das nur langfristig zu lösen sei. Der

---

94 W. *Becker,* Das ERP-Sondervermögen. Entstehung und Verwaltung, Göttingen 1968. Manfred *Pohl,* Wiederaufbau. Kunst und Technik der Finanzierung 1947 - 1953, Frankfurt 1973.

95 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 26.

96 A. a. O., S. 181.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ECA-Vertreter unterstützte ausdrücklich die deutsche Position und erklärte, die Gegenwertmittel würden erst dann für Investitionen freigegeben, wenn keine inflationären Tendenzen mehr bestünden.[97] Erst gegen Ende der Zonenverwaltung zeichnete sich eine Wende der alliierten Wirtschaftspolitik ab. Die Militärregierung kritisierte die wachsende Arbeitslosigkeit, auch wenn manche Beobachter meinten, daß die Arbeitslosigkeit zwar ein ernstes soziales Problem, aber noch kein Zeichen für eine fundamental ungesunde Wirtschaft wäre.[98]

III.

Die Gründung der Bundesrepublik und der Abschluß des deutsch-amerikanischen ERP-Vertrages durchbrachen endlich die lange Blockade der Gegenwertmittel. Das erste große ERP- Investitionsprogramm im Umfang von 1 Milliarde DM wurde im Dezember 1949 von der ECA genehmigt und 1950 durchgeführt. Das zweite ERP-Investitionsprogramm in Höhe von 1,2 Milliarden DM wurde im Juni 1950 genehmigt. Der Anteil der Gegenwertmittel an den westdeutschen Netto-Anlageinvestitionen stieg von 3,5 Prozent in der zweiten Hälfte 1949 auf 17,5 Prozent in der ersten Hälfte 1950.[99]

Nachdem die ECA die westdeutsche Deflationspolitik zunächst unterstützt und durch die Blockierung der Gegenwertmittel sogar noch verstärkt hatte, schwenkte sie Ende 1949 um und forderte eine aktive Aufbaupolitik gegen die Arbeitslosigkeit. In einer Stellungnahme zum Aufbauplan 1949 - 50 bezeichnete die ECA-Mission die Arbeitslosigkeit als Hauptproblem der westdeutschen Wirtschaft und warf der Bundesregierung vor, daß sie keine ernsthaften Anstrengungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unternahm.[100] Unter dem vereinten Druck der Oppositionsparteien und der Alliierten entschloß die Bundesregierung sich zu dem Arbeitsbeschaffungsprogramm von 1950.

IV.

Durch den Ausbruch des Korea-Krieges wurde die Debatte, die Anfang 1950 zwischen der ECA und der Bundesregierung mit großer Heftigkeit über die Arbeitsbeschaffung geführt worden war, stillschweigend erledigt. Es gab zwar

---

97 Bericht über die Verhandlungen zur Sicherung der inneren Finanzstabilität in der Bizone und in der französischen Besatzungszone im Rahmen des Exekutiv-Komitees der OEEC, 21. Juni 1949. BA Z 14 / 156.

98 James W. *Gantenbein,* Economic Recovery in the Bizonal Area, 21. September 1949. NA RG 59, Recovery, Box 5782.

99 ECA-Mission Deutschland an ERP-Minister Blücher, 22. Dezember 1949. BA Z 14 / 135. Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 26 - 27.

100 ECA-Sondermission für Westdeutschland, Kritische Untersuchung des Wiederaufbauprogramms 1949 - 50 für Westdeutschland, 29. Dezember 1949. BA B 146 / 233.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach wie vor eine hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, aber die Aufmerksamkeit der ECA wurde durch den Krieg im Fernen Osten absorbiert. Auch die westdeutsche Wirtschaft wurde in die Aufrüstung einbezogen. Auf den amerikanischen Vorwurf einer zu restriktiven westdeutschen Wirtschaftspolitik Anfang 1950 folgte der ebenso scharfe Vorwurf einer zu liberalen Wirtschaftspolitik Anfang 1951. Hochkomissar McCloy forderte im März 1951 von der Bundesregierung schärfere Restriktionen und Kontrollen und drohte sogar mit der Unterbrechung der Auslandshilfe.[101] Die Bundesregierung hielt entgegen dem amerikanischen Druck grundsätzlich am System der Sozialen Marktwirtschaft fest, führte aber einige von den Unternehmen selbst organisierte Bewirtschaftungsmaßnahmen ein.[102] Im März 1951 wurde ein drittes ERP-Investitionsprogramm in einer Höhe genehmigt, das zunächst einen Umfang von 1 Milliarde DM hatte und Ende 1951 auf 1,5 Milliarden DM erweitert wurde. Insgesamt wurden aus GARIOA-Gegenwerten, ERP-Gegenwerten und Zinserträgen bis Ende 1952 Investitionsmittel von 4,7 Milliarden DM bereitgestellt. Das Wachstum der westdeutschen Wirtschaft führte dazu, daß die relative Bedeutung der Gegenwertmittel für die Investitionsfinanzierung schnell zurückging. Insgesamt betrugen die investierten GARIOA-Gegenwertmittel 3 Prozent und die ERP-Gegenwertmittel 8 Prozent der westdeutschen Netto-Anlageinvestitionen von 1949 - 52.[103]

G. Ergebnisse

Die konventionelle Auffassung, daß der Marshall-Plan ein klares wirtschaftliches Programm gewesen sei, das von 1948 bis 1952 stetig und erfolgreich durchgeführt wurde, ist ein Mißverständnis. Der Marshall-Plan wurde vielmehr in Reaktion auf politische und wirtschaftliche Entwicklungen von der Planung im Frühjahr 1947 bis zu seinem Abschluß Ende 1952 ständig diskutiert und verändert. Der Rückblick auf den Marshall-Plan bringt daher mehrere Marshall-Pläne zutage: Im Juni 1947 hatte Außenminister Marshall ein gesamteuropäisches Aufbauprogramm vorgeschlagen. Im Economic Cooperation Act vom April 1948 war daraus ein politisches Programm geworden, das für Westeuropa wirtschaftliche Erholung, aber auch wirtschaftliche Abgrenzung von Osteuropa vorsah. Ende 1949 wurde der Marshall-Plan vor allem als ein Instrument der euroäischen Integration verstanden. Durch den Ausbruch des Korea- Krieges wurde der Mar-

101 McCloy an Adenauer, 7. März 1951. Antwort Adenauers an McCloy, 27. März 1951. BA B 102 / 12580 und 12581. FRUS 1951, III / 2, S. 1618 - 1629.

102 Vgl. Werner *Abelshauser,* Ansätze „korporativer Marktwirtschaft" in der Korea-Krise der frühen fünfziger Jahre, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 30 (1982). Horst Friedrich *Wünsche,* Hg., Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1986.

103 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 25 - 34. E. R. *Baumgart* / R. *Krengel* / W. *Moritz,* Die Finanzierung der industriellen Expansion in der Bundesrepublik während der Jahre des Wiederaufbaus, Berlin 1960. E. R. *Baumgart,* Investitionen und ERP-Finanzierung, Berlin 1961. *Pohl,* Wiederaufbau, S. 73 - 94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

shall-Plan militarisiert, und im Mutual Security Act vom Oktober 1951 wurde der Marshall-Plan ausdrücklich für den Rest seiner Laufzeit in ein Instrument der wirtschaftlichen Kriegführung verwandelt.

Das Gesamtvolumen des Marshall-Plans betrug von April 1948 bis Ende 1952 14 Milliarden Dollar. An den degressiven Jahresraten zeigt sich die Entwicklung der europäischen Teilnehmerländer zur wirtschaftlichen Selbständigkeit, aber auch die nachlassende wirtschaftliche und politische Bedeutung des Programms. 43 Prozent aller ERP-Mittel wurden im ersten Planjahr 1948 - 49 zugeteilt, 25 Prozent im zweiten Planjahr 1949 - 50, 17 Prozent im dritten Planjahr 1950 - 51 und 15 Prozent im vierten Planjahr 1951 - 52.[104]

Die ursprünglichen Erwartungen, daß die USA mit dem Hebel der Auslandshilfe eine umfassende transnationale Wirtschaftspolitik für Europa gestalten und umsetzen könnten, mußten bald reduziert werden. Das lag nicht nur am Widerstand der Europäer, die sich dieser fürsorglichen Betreuung widersetzten, sondern ebenso an der Economic Cooperation Administration selbst, der ein Konzept und eine klare Strategie fehlten. Das zentrale Instrument der ECA, die Zuteilung der Auslandshilfe, wurde nicht nach wirtschaftlichen Kriterien eingesetzt, sondern nach einem starren Schema, das sich im wesentlichen an politischen Prioritäten orientierte. Unter dem Gesichtspunkt der „viability", die ja das oberste Ziel des Marshall-Plans sein sollte, setzte der Verteilungsmodus die falschen Signale. Wirtschaftspolitischer Mißerfolg wurde, wie schon bei den Verhandlungen des CEEC deutlich geworden war, mit relativ großen Zuwendungen prämiert, während positive Anstrengungen zu Wirtschaftswachstum, Preisstabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht eher eine Kürzung der Quote zur Folge hatten. Dieser „Konstruktionsmangel" des Marshall-Plans, wie der Verteilungsmodus aus deutscher Sicht genannt wurde, war innerhalb der ECA durchaus bekannt; dennoch konnte man aus politischen Rücksichten den Verteilungsmodus offensichtlich nicht ändern.[105] Die Gesamtverteilung der ERP-Mittel von 1948 bis 1952 entsprach in etwa dem Jahresprogramm 1948 - 49 und damit letztlich den Defizit-Schätzungen des CEEC vom Sommer 1947. Der breite regionale Rahmen, den die siebzehn Teilnehmerländer am Marshall-Plan vermuten lassen, täuscht; 45 Prozent der Mittel wurden allein durch Großbritannien und Frankreich beansprucht, 73 Prozent durch die fünf wichtigsten Empfängerländer, zu denen außer Großbritannien und Frankreich noch Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande gehörten. Die umfängliche Bürokratie der ECA und der OEEC, die öffentlichen Programme und die vielen Analysen, Memoranden und

---

104 Mutual Security Agency, Division of Statistics and Reports, Procurement Authorizations and Allotments, Allotment Summary April 3, 1948 - December 31, 1952.

105 Die Grundlinien des gesamten Marshallplan-Systems. Memorandum von Dr. Wegmann, Hauptreferent für ERP-Angelegenheiten, Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, 3. 9. 1949. BA Z 14 / 41. G. *Keiser,* Konstruktionsmängel des Marshallplans, in: Wirtschaftszeitung, Nr. 89, 5. November 1949. *Wexler,* Marshall Plan Revisited, S. 63 - 64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4

Verteilung der ERP-Mittel 1948 - 1952 (Prozent)

	Defizit 1948	ERP 1948 - 49	ERP 1948 - 52
Großbritannien	31	27	25
Frankreich	21	22	20
Italien	11	11	11
Deutschland	15	10	10
Niederlande	7	9	7
Sonstige	15	21	27

Quelle: Die geschätzte Dollarlücke 1948 nach Committee of European Economic Cooperation, vol. I (General Report), Washington 1947, S. 53. Die tatsächlichen ERP-Zuteilungen 1948 - 49 und 1948 - 52 nach Mutual Security Agency, Division of Statistics and Reports, Procurement Authorizations and Allotments, Allotment Summary April 3, 1948 - December 31, 1952.

Diskussionen bildeten einen in sich geschlossenen planerischen Diskurs, der sich geschäftig reproduzierte, ohne auf die reale Welt viel Einfluß zu nehmen.

Auch in Deutschland, zunächst in den Westzonen und dann in der Bundesrepublik, war die reine Devisenhilfe des Marshall-Plans wichtiger als der damit verbundene Überbau an Bürokratie und Planungsrhetorik. Insgesamt erhielten die Westzonen und die Bundesrepublik Deutschland ungefähr 1,6 Milliarden Dollar an GARIOA-Einfuhren und weitere 1,6 Milliarden Dollar unter dem Marshall-Plan, einschließlich der GARIOA-Mittel von 172 Millionen Dollar, die 1950 auf die Economic Cooperation Administration übertragen worden waren.[106] Im Londoner Schuldenabkommen von 1953 wurde die amerikanische Auslandshilfe nach einigen Abzügen auf insgesamt 3 Milliaren Dollar beziffert; davon hatte die Bundesrepublik 1 Milliarde Dollar zurückzuzahlen. Großbritannien erwartete eine Rückzahlung von 420 Millionen Dollar Auslandshilfe und Frankreich eher aus Prinzip eine Rückzahlung von 12 Millionen Dollar für eine Auslandshilfe, die aus deutscher Sicht gar nicht existierte.[107]

Um eine Vorstellung von der quantitativen Bedeutung der Auslandshilfe zu gewinnen, kann man sie in Relation zu Produktion, Außenhandel und Investitionen der westdeutschen Wirtschaft setzen. Die Mittel aus dem Marshall-Plan entsprachen in den vier Planjahren von 1948 bis 1952 im Durchschnitt ungefähr 1,6 Prozent des westdeutschen Bruttosozialprodukts; die Bedeutung war anfangs größer und ließ dann nach, als die ERP-Raten abnahmen und das Sozialprodukt zunahm. Die gesamte alliierte Auslandshilfe machte im Zeitraum 1948 bis 1952

106 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23 - 24.

107 Auslandsschulden-Abkommen vom 27. 2. 1953. Verhandlungen des Bundestages, 1. Wahlperiode, Drucksache 4260. BGBl 1953 II, S. 331 - 511.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ungefähr 22 Prozent der westdeutschen Einfuhr aus. Die Investitionsmittel aus den Gegenwertmitteln des GARIOA-Programms und des Marshall-Plans entsprachen 11 Prozent der Netto-Anlageinvestitionen im Zeitraum 1948 bis 1952.[108]

Insgesamt lag die Bedeutung des Marshall-Plans für den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft aber weniger in dem quantitativen Beitrag, als in einem qualitativen Struktureffekt. Durch die Auslandshilfe wurden nicht Fertigwaren, sondern Primärgüter importiert. Die GARIOA-Mittel von 1946 bis 1950 wurden nach Abzug verschiedener Transport- und Verwaltungskosten zu 95 Prozent für die Einfuhr von Lebensmitteln, Saatgut und Kunstdünger verwendet. Die ERP-Mittel wurden nach Abzug der Transportkosten in einem gleich hohen Prozentsatz für Primärgüter verwandt, und zwar 48 Prozent für Lebensmittel und 47 Prozent für Rohstoffe.[109] Indem der Marshall-Plan für eine Übergangszeit zusätzliche Lebensmittel und Rohstoffe bereitstellte, ermöglichte er der westdeutschen Wirtschaft eine frühe Wiederaufnahme der traditionellen industriellen Spezialisierung und Exportorientierung.[110] In die gleiche Richtung wirkte die Liberalisierung des Außenhandels und Zahlungsverkehrs im Rahmen des European Recovery Program. Die Liberalisierung blieb zwar weit hinter der von Paul Hoffman und anderen propagierten Vision eines geeinten Europa zurück, aber sie erleichterte der westdeutschen Exportwirtschaft den Zugang zum westeuropäischen Markt.

---

108 Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23 - 26, 79, 209 - 210.

109 Berechnet nach Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes, S. 23 - 24.

110 Vgl. Knut *Borchardt* / Christoph *Buchheim*, Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 35 (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft 1948/49 bis 1955

Von *Friedrich-Wilhelm Henning,* Köln

Während die bisherigen Beiträge dieser Tagung sich in erster Linie mit der Komponente Marktwirtschaft der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigt haben, sind die beiden diese Tagung abschließenden Vorträge Problemkreisen gewidmet, die gerade dadurch gekennzeichnet sind, daß die Marktwirtschaft in ihnen nicht oder mindestens nur in Teilmärkten oder auch in diesen nur teilweise und damit nur in Grenzen zum Zuge kam. Die Wohnungswirtschaft und die Landwirtschaft stellen dabei zwei sehr unterschiedliche Bereiche dar, für die auch sehr unterschiedliche Motive und Rahmenbedingungen eine strikte Einführung der Marktwirtschaft verhinderten, mindestens behinderten. Beide Wirtschaftszweige gehören zwar zur Grundversorgung des menschlichen Lebens. Zusammen mit der Kleidung gehören Wohnung und Ernährung zu den drei eigentlichen Elementen dieser Grundversorgung, wobei der dritte Bereich (Kleidung) völlig der Marktwirtschaft geöffnet wurde, sieht man von einigen vorübergehenden Importbehinderungen ab.

Die Produktions- und damit die Marktversorgungsbedingungen, insbesondere auch die interregionalen oder sogar zunehmend weltweiten Ausgleichsmöglichkeiten in Angebot und Nachfrage waren und sind jedoch für die Landwirtschaft und für die Wohnungswirtschaft so verschieden, daß ein Vergleich praktisch nicht möglich ist. Gerade dadurch wird aber deutlich, daß die Ausnahmen von der Marktwirtschaft sehr unterschiedlich motiviert sein konnten und können und daß daher auch die Form der Marktbeschneidung oder -ausschaltung sehr unterschiedlich sein mußte und ist.

Diese unterschiedlichen Bedingungen zeigten sich auch darin, daß die Ernährungssituation in Westdeutschland bereits ab Herbst 1948 nicht mehr durch Hunger gekennzeichnet war, sich deutlich entspannte, was sich in der Aufhebung der Bewirtschaftungsmaßnahmen für Gemüse und Kartoffeln zeigte. Ab Frühjahr 1950 gab es dann sogar eine ausreichende, bald sogar übermäßige Versorgung auch mit superioren Nahrungsgütern (Fleisch, Südfrüchte usw.), was in die sogenannte Freßwelle einmündete.[1] Die Aufhebung der Bewirtschaftung von Zucker

[1] Von 1948/49 bis 1955/56 nahm der Fleisch- und Fettverzehr auf das Dreifache zu, der Verbrauch an Südfrüchten auf das Zehnfache, der Verzehr von Kartoffeln und Nahrungsgetreide, aber auch von Gemüse ging zurück. In der ersten Hälfte 1948 erhielt jeder Einwohner Westdeutschlands im Durchschnitt 1 275 Kalorien aus Zuteilungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zum 30. April 1950[2], d. h. der letzten Bewirtschaftungsmaßnahme im Nahrungsgüterbereich, bot die Chance, auch die Landwirtschaft nunmehr in die (soziale) Marktwirtschaft einzufügen.

Demgegenüber bestand die Wohnungsunterversorgung aus zwei unterschiedlichen Komponenten: Die Ausgebombten, die Flüchtlinge und die Vertriebenen hatten ihre Wohnungen durch den Krieg verloren. Diese Wohnungen waren zu ersetzen. Hinzu kam aber auch der seit dem Beginn der Industrialisierung und dem schnellen Wachsen der Bevölkerungszahlen in den Städten bestehende Neubaubedarf, ergänzt um ständig wachsende Wohnungsansprüche. Der Wohnungsbereich ist seit der Mitte des 19. Jahrhunderts durch eine weitgehende, mindestens punktelle Unterversorgung gekennzeichnet.

Während die Begrenzung der Markteinflüsse im Wohnungsbereich auch nach 1948/49 die Nachfrager (Mieter) schützen soll, die Versorgung durch Förderungsmaßnahmen verbessern soll, dient die Agrarpolitik seit dem Beginn der fünfziger Jahre, d. h. seit der erneuten Einführung von Schutzmaßnahmen, allein den Produzenten und damit den Anbietern aus dem Inland, auch wenn z. B. im Landwirtschaftsgesetz vom 5. September 1955 als eines der beiden Ziele die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsgütern angegeben ist (§ 1).

Für Nahrungsgüter ist das Problem eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage sehr alt. Eingriffe in die sich entwickelnden marktwirtschaftlichen Verhältnisse hat es in Mittel- und Westeuropa bereits seit dem Mittelalter gegeben, z. B. indem Karl der Große im Jahre 794 festlegte, zu welchem Preise die Domänen in Mißerntejahren ihr Getreide abzugeben hatten.[3] Hier und bis in das beginnende 19. Jahrhundert, teilweise noch bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts, z. B. im Zusammenhang mit der Getreide-Unterversorgung aufgrund der Mißernte des Jahres 1846, standen die Preispolitik und die das Angebot beeinflussende Wirtschaftspolitik vor allem unter dem Ziel, die Versorgung der Bevölkerung allgemein und insbesondere der ärmeren Schichten mit Grundnahrungsmitteln in Jahren mit einem zu geringen Angebot abzusichern.[4] Auch die Agrarschutzpolitik Großbritanniens in der napolenischen Zeit, als man durch die Kontinentalsperre von den Überschußgebieten des östlichen Mitteleuropa abgeschnitten war, beruh-

---

(vgl. *Abel,* Wilhelm: Agrarpolitik, 2. Aufl., Göttingen 1958, S. 440). Der Nährwert der verbrauchten Nahrungsmittel stieg dann über 2 540 Kalorien je Tag und Person im Wirtschaftsjahr Juli 1948 bis Juni 1949 auf 2 891 Kalorien im Wirtschaftsjahr Juli 1954 bis Juni 1955 (Stat. Jb. für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1955, S. 496.).

2 Vgl. *Henning,* Friedrich-Wilhelm: Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Deutschland, Bd. 2: 1750 bis 1986, 2. Aufl., Paderborn 1988, S. 261.

3 *Schmitz,* Hans-Jürgen: Faktoren der Preisbildung für Getreide und Wein in der Zeit von 800 bis 1350 (= Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte, Bd. 20), Stuttgart 1968, S. 112 f.

4 Z. B. für die Versorgung eines Teiles des Siegerlandes im Jahre 1847 *Henning,* Friedrich-Wilhelm: Wirtschaftsgeschichte des Hilchenbacher Raumes. Die Entfaltung der Wirtschaft im nördlichen Siegerland seit dem Mittelalter, Hilchenbach 1987, S. 173.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

te auf diesen Überlegungen[5], ging allerdings nach 1815 dazu über, nunmehr die landwirtschaftlichen Produzenten zu schützen.[6]

Die zwischen den westlichen und östlichen Provinzen Preußens unterschiedliche Zollpolitik von 1824 bis 1827 zeigte dagegen bereits die Spannung zwischen unterschiedlichen Zielrichtungen und Motivationen: Der Schutz oder die Begünstigung der Verbraucher führte zu niedrigeren Zollsätzen bei der Einfuhr von Schlachtvieh in den westlichen Provinzen, der Schutz der Viehproduzenten in den östlichen Provinzen zu dort höheren Einfuhrzöllen für Ochsen, Kühe und gemästete Schweine.[7] In der Argumentation stellte man den Verbraucherschutz im Westen oder auch den Schutz der landwirtschaftlichen Produzenten im Osten — je nach Interessensituation bei den Argumentierenden — in den Vordergrund. Beim Gesetzgeber scheint der an zweiter Stelle genannte Grund entscheidend gewesen zu sein.

Der mit dem 1. Januar 1880 eingeführte Agrarschutz ist folgendermaßen einzuordnen: Im Kontext mit der Diskussion über die Frage, ob sich der Agrarstaat zu einem Industriestaat entwickeln solle, argumentierte man in erster Linie dahingehend, daß die außenwirtschaftliche Abhängigkeit bei der Nahrungsversorgung nicht zu stark werden dürfe. Man übersah oder wollte übersehen, daß dieser eher gemeinnützige Zweck einer gesicherten Versorgung der Bevölkerung mit den getroffenen Maßnahmen nicht zu erreichen war. Zwar wurde die landwirtschaftliche Produktion mit einigen Impulsen versehen, die weitere Ausdehnung der Industrie aber keineswegs nachweislich gebremst, was auch nicht durch gezielte wirtschaftspolitische Maßnahmen versucht wurde. Die Alternativen Agrarstaat oder Industriestaat waren nur Scheinalternativen.

Wichtig war bei der Regelung von 1880 und den späteren Änderungen, daß die Einfuhrzölle — für Getreide und Vieh bzw. Fleisch — grundsätzlich die Marktwirtschaft bestehen ließen, sofern die Zollsätze nicht zu sehr angehoben wurden.[8] In die Nähe solcher Prohibitivzölle gelangte man nur zeitweise. Erst der Weizenzoll von 1930, gültig ab 1931, übertraf mit 250 RM je t diese Schwelle, da der inländische Marktpreis bei etwa 230 bis 250 RM lag, der Weltmarktpreis übrigens bei etwa 90 RM.

---

5 *Abel,* S. 408.

6 *Crosby,* Travis L.: English Farmers and the Politics of Protection 1815 - 1852, Hassocks 1977, S. 26 ff.

7 *Henning,* Friedrich-Wilhelm: Vom Agrarliberalismus zum Agrarpotektionismus, in: *Pohl,* Hans (Hrsg.): Die Auswirkungen von Zöllen und Handelshemmnissen auf Wirtschaft und Gesellschaft vom Mittelalter bis zur Gegenwart (= Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 80), Stuttgart 1987, S. 254.

8 *Henning,* Friedrich-Wilhelm: Einkommenssicherung für die Landwirtschaft oder Nahrungsautarkie — Über die Zielvorstellungen in der Agrarschutzpolitik von 1880 bis 1945 in Deutschland, in: *Schinzinger,* Francesca und *Zapp,* Immo (Hrsg.): Agrarpolitik in Europa. Rechtliche und außenwirtschaftliche Probleme des Europäischen Agrarmarktes (= Aachener Gespräche zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 2), Aachen 1985, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ab 1933 schaltete man die Markteinflüsse nach und nach gänzlich aus, zunächst durch einzelne Maßnahmen, auch durch eine Ausweitung der Zollbelastungen. Der entscheidende Schritt geschah mit der Gründung des Reichsnährstandes im September 1933 und den dort eingeordneten als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierten Hauptvereinigungen, bestehend aus den Personen und Betrieben, die sich mit der Erzeugung, Verarbeitung, Bearbeitung und Verteilung landwirtschaftlicher Produkte beschäftigten. Es wurde für die wichtigsten Produkte bzw. Produktgruppen jeweils eine Hauptvereinigung gegründet, insgesamt zehn. Daneben entstanden Reichsstellen, in etwa jeweils deckungsgleich mit einer Hauptvereinigung, die für die Einfuhr aus dem Ausland und für den Ausgleich zwischen Bedarf und verfügbarer Menge aus Einfuhr, inländischer Produktion und Vorräten zuständig waren.[9]

An diese Organisationsform, deren entscheidende Wirkung der Ausschluß des Marktes und dessen Kräfte war, knüpfte man bei der Neuordnung der Beziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern der Nahrungsgüter nach dem Zweiten Weltkrieg wieder an. Schon ab Sommer 1945 schufen die westlichen Besatzungsmächte Einrichtungen, die den gesamten Außenhandel Westdeutschlands organisierten.[10] Daraus wurden 1947 für die britische und die amerikanische Zone die JEIA (Joint Export-Import Agency) und parallel dazu für die französische Zone das Offimex (Office de Commerce Extérieur) geschaffen, wobei die JEIA ab 1. Oktober 1948 auch für die französische Besatzungszone zuständig wurde. Im November 1949 übernahm die Bundesregierung diese Aufgaben, auch wenn zunächst ein Teil der Kontrollmöglichkeiten noch bei den Besatzungsmächten verblieb.[11] Die deutschen Gesetzgeber und Behörden konnten damit Neuregelungen auch für die Produkte schaffen, die für einen Agrarmarkt in Betracht kamen.

Die Möglichkeiten zur schrittweisen Einführung von Marktverhältnissen auch für einen großen Teil der Agrarprodukte hatten sich in der Zwischenzeit erheblich verbessert, da einmal die inländische Produktion im Jahre 1949 deutlich über der des Jahres 1948 lag und außerdem ein relativ freier Zugang zum Weltmarkt bestand, der devisenmäßig durch die inzwischen verfügbaren Unterstützungszahlungen vor allem der USA abgesichert war.[12] Die Aufhebung der Bewirtschaftung

---

9 *Hanau,* Arthur und *Plate,* Roderich: Die deutsche landwirtschaftliche Preis- und Marktpolitik im Zweiten Weltkrieg (= Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte, Bd. 28), Stuttgart 1975, 2. 26 f.; *Abel,* S. 427.

10 *Magura,* Wilhelm: Chronik der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 - 1967 (= Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, N. F., Sonderheft 185), Hamburg und Berlin 1970, S. 23.

11 Verkürzte Darstellung. Manchmal spricht man vom Vereinigten Wirtschaftsgebiet erst mit der Errichtung der Verwaltung in Frankfurt / M. im Juni 1947. Die westlichen Besatzungsmächte behielten formell auch über das Jahr 1949 bis 1955 Souveränitätsrechte, auch am Außenhandel; vgl. auch *Abel,* S. 427.

12 Mit 552 Mill. Dollar wurden von 1948 bis 1952 etwa 42 v. H. aller Marshall-Plan-Gelder der Bundesrepublik für Zufuhren an Nahrungsgütern und Produkten für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— bei Produzenten und Handel — und der Zuteilung — für den Verbraucher — bedeutete aber noch nicht die Einführung der freien Marktwirtschaft. Es gab Preisregelungen und Produktionsauflagen (Ausmahlung des Getreides, Mehlmischung für Brot, Mindestfettgehalt der Milch usw.).[13]

In der Zeit vom Herbst 1948 bis zum Frühjahr 1951 ist aber die entscheidende erste Phase zu sehen, in der auch die Landwirtschaft nach und nach in die Marktwirtschaft hätte eingefügt werden können. Am Anfang dieser Zeitspanne herrschten noch Höchstpreise vor, zum Schutz der Verbraucher und mit der Folge eines allerdings nicht sehr ausgeprägten schwarzen Marktes mit höheren Preisen. Die Erhöhung der landwirtschaftlichen Erträge im Jahre 1949 und die großzügigere Zufuhr von Nahrungsgütern verhinderten eine erhebliche Ausdehnung des schwarzen Marktes, was noch durch die schrittweise Aufhebung der Bewirtschaftung unterstützt wurde. Die Einführung der Marktordnungen im Jahre 1951 war mit der Schaffung eines Mindest- und Richtpreissystems zum Schutz der Produzenten verbunden. Innerhalb von wenig mehr als 24 Monten war mit dem fast gleichen Instrumentarium der Pendelschlag vom Verbraucherschutz (Sicherung der Ernährung) zum Bauernschutz vorgenommen worden, ohne bei diesem Übergang wenigstens den Versuch einer Marktwirtschaft zu ermöglichen.

Dabei wird man noch davon auszugehen haben, daß 1948 und auch noch weitgehend 1949 die Unsicherheiten zu groß waren, insbesondere auch beim Weizen die Weltmarktpreise zu hoch lagen, um sie als Richtschnur für die Preise der inländischen Agrarprodukte werden zu lassen. Dies wurde sowohl vom Direktor der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Ludwig Erhard, mindestens im Sommer 1948, so gesehen, als auch vom Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Hans Schlange-Schöningen. Aber auch die Gewerkschaften waren wegen der drohenden inflationistischen Befürchtungen damit einverstanden und der Bauernverband stimmte dieser Entwicklung ebenfalls zu, da die Bauern im Laufe des Jahres 1948 erhebliche Preisanhebungen für ihre Produkte erhalten hatten.[14] Die Motive für diese Einstellung waren verständlicherweise unterschied-

---

Landwirtschaft verwendet, vgl. *Henning*, Friedrich-Wilhelm: Wege und Wirkungen des Marshall-Planes in Deutschland, in: Scripta Mercaturae, Heft 2, Jg. 15, Ostfildern 1981, S. 98. Hinzu kamen schon vor dem Marshall-Plan und anfangs auch zeitlich parallel dazu zur Verfügung gestellte Mittel der westlichen Besatzungsmächte, vor allem der USA.

[13] *Abel*, S. 440.

[14] *Kluge*, Ulrich: Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (= Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, N. F., Sonderheft 202), Bd. 1, Hamburg und Berlin 1989, S. 56 ff. Da dieses bei weitem überteuerte Werk kaum in öffentlichen Bibliotheken zu finden ist, habe ich es mir erst sechs Monate nach der Sitzung des Wirtschaftshistorischen Ausschusses zur Einsicht besorgen können. Es konnte daher nur noch dort zitiert werden, wo das bereits lange Zeit fertige Manuskript dies zuließ. Der Preis des Doppelbandes ist mit 496 DM offensichtlich so gestaltet, daß es von öffentlichen Bibliotheken nur ausnahmsweise erworben werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich. Während des Jahres 1949 lockerte sich diese starre Haltung auf. Man begann Überlegungen anzustellen, ob nicht doch auch die Marktwirtschaft auf den Bereich der Agrarprodukte ausgedehnt werden sollte.

Der Preisrat bei der Frankfurter Verwaltung setzte Anfang Februar 1949 eine Agrarpolitische Kommission ein, die überprüfen sollte, wie und in welchem Maße die Bewirtschaftung, d. h. vor allem die Erfassung, aber auch die Verteilung der Produkte aufgehoben werden sollten.[15] Eng damit verbunden war der Teilauftrag, auch die Maßnahmen zu erforschen, die für eine Einordnung der deutschen Agrarmärkte und damit der Landwirtschaft in den Welthandel erforderlich seien. Der Kommission gehörten Wissenschaftler, Vertreter der landwirtschaftlichen Verbände, Vertreter der Gewerkschaften und Vertreter der Verwaltung für Wirtschaft und für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an.

Als Ergebnis der Beratungen wurde im Mai 1949 ein Gutachten vorgelegt, dessen wesentlicher Inhalt war, daß die Einführung der Marktwirtschaft auch im Agrarsektor vorbereitet werden sollte. Das Gutachten enthielt in sich aber durchaus Widersprüche:

(a) Einerseits wurde für eine Preisbildung durch Angebot und Nachfrage plädiert und gegen ein System, das einen bewirtschafteten und preismäßig festgelegten Sockel und einen darüber hinausgehenden der freien Marktwirtschaft unterliegenden Teil vorsieht, argumentiert, d. h. gegen eine Quotenregelung oder ein Kontingentsystem.

(b) Andererseits sollten die Preise „betriebswirtschaftlich" ausgewogen sein (innerbetrieblich), ferner auch im Außenverhältnis, d. h. im Vergleich zu anderen Produktpreisen, insbesondere zu Preisen für Industrieerzeugnisse des landwirtschaftlichen Bedarfs angemessen sein. Man knüpfte hier offensichtlich an den Paritätsgedanken in anderen Ländern an, insbesondere an den Paritätsgedanken in der Agrarpolitik der USA vor 1939 und nach 1945. Die Preisanhebungen für Agrarprodukte im Frühjahr 1948 (RM) und im Herbst 1948 (DM) waren gerade damit begründet worden, daß die Kosten in Form der Produktpreise für industrielle Erzeugnisse zu hoch seien.[16]

Im Grunde handelte es sich nur um ein Lippenbekenntnis zur Marktwirtschaft. Gerade der zweite Punkt enthielt die Forderung nach einem Schutz der landwirtschaftlichen Produzenten, und zwar in einer Agrarstruktur, wie sie zu dieser Zeit bestand.

Die Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten setzte auf der Basis des genannten Gutachtens einen Arbeitsausschuß für die Erarbeitung der Grundsätze für eine Ordnung des landwirtschaftlichen Marktes am 1. Juni 1949 ein. Dieser Ausschuß sollte gutachtlich eine Ordnung des Agrarmarktes vorberei-

---

15 Vgl. dazu *Magura*, S. 24 ff.

16 *Kluge*, S. 56 und 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten, die weitgehend den bereits von der Kommission erarbeiteten Grundsätzen entsprach.

Zunächst blieb zwar formell noch offen, wie sehr die Ordnung des Marktes das eigentliche Marktgeschehen reglementieren und damit den Markt einschränken sollte.

Im Grunde kamen in der Kommission wie auch im Ausschuß zwei grundsätzlich unterschiedliche Meinungen zum Ausdruck:

(a) Die Anhänger der Marktwirtschaft schlugen unter Berufung auf die neoliberalen Prinzipien Walther Euckens die Festlegung eines freien Wettbewerbs mit nur wenigen Einschränkungen vor. Zu dieser Gruppe gehörten drei Wissenschaftler: der Volkswirt und Agrarpolitiker Constantin von Dietze von der Universität Freiburg, der an der Universität Göttingen landwirtschaftliche Betriebslehre lehrende Emil Woermann und der am Institut für landwirtschaftliche Marktforschung in Braunschweig-Völkenrode arbeitende Arthur Hanau. Dietze führte später dazu aus, daß man „für Marktordnungen im Sinne der Wettbewerbsordnung, aber gegen Marktregelungen, die den Leistungswettbewerb beschränken" gewesen sei. Die Vertreter dieser Meinung erwarteten „von einer Wettbewerbsordnung eine Stabilität des Niveaus der Agrarpreise und (wandten) sich gegen die starre Festlegung von Einzelpreisen, da hierdurch die notwendigen Anpassungsvorgänge erschwert und umfangreiche staatliche Reglementierungen ausgelöst werden würden".[17]

Offensichtlich sollte die „Stabilität des Niveaus der Agrarpreise" aber auch durch Reglementierungen erreicht werden, d. h. auch hier wäre mindestens ein wesentlicher Teil der Marktmechanismen ausgeschaltet gewesen. Insgesamt hätte sich dieses System ebenfalls nicht handhaben lassen. Eine genaue Beurteilung ist allerdings nur möglich, wenn man die genaueren Vorstellungen dieser Wissenschaftler kennt, die als Mittel zur Stabilität der Preise angewendet werden sollten.

(b) Der marktwirtschaftlichen Idee stand die Ansicht des Kieler Volkswirts und Agrarpolitikers Fritz Baade entgegen. Baade kam aus der Tradition der SPD-Agrarpolitik. Er hatte maßgeblich das SPD-Agrarprogramm von 1927, das sogenannte Kieler Programm gestaltet.[18] Entsprechend den planwirtschaftlichen Vorstellungen seiner Partei in den ersten Jahren der jungen Bundesrepublik Deutschland — bis zum Godesberger Programm von 1959, als man materiell, aber keineswegs formell dem Sozialismus abschwor — war er gegen den Wettbewerb, gegen die marktwirtschaftliche Idee allgemein und auch in der Landwirtschaft. Im wesentlichen stimmten auch die Vertreter der Landwirtschaft mit ihm überein,

---

[17] *Dietze,* Constantin v.: Grundzüge der Agrarpolitik, Hamburg und Berlin 1967, S. 186.

[18] *Gessner,* Dieter: Agrarverbände in der Weimarer Republik. Wirtschaftliche und soziale Voraussetzungen agrarkonservativer Politik vor 1933, Düsseldorf 1976, S. 163 f. und 166.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine an den innenpolitischen Verhältnissen des Kaiserreiches und der Weimarer Republik gemessen wahrhaft merkwürdige Allianz. Dietze charakterisiert diese von ihm nicht vertretene Meinung folgendermaßen: „Die andere Gruppe hielt eine Wettbewerbsordnung und eine ihr entsprechende Weltmarktwirtschaft nicht für realisierbar. Sie stellte an die Spitze die Bedeutung stabiler Einzelpreise für die Land- und Ernährungswirtschaft und verwies darauf, daß das System der Marktregulierung schon vor 1933 weltweit anerkannt worden sei; die wichtigsten Instrumente dieser Politik seien schon damals erfolgreich gehandhabt worden, und die Bundesrepublik könne bei ihrem hohen Einfuhrbedarf mit relativ wenigen und einfachen Staatseingriffen auskommen, insbesondere mit den Einfuhrschleusen, dem ‚klassischen Instrument der Preisstabilisierungspolitik'."[19]

Die beiden Richtungen trafen sich nicht in einem Kompromiß, sondern die „Marktwirtschaftler" gestanden über die Befürwortung von Marktverbänden für einzelne Produkte und die Einrichtung der Einfuhr- und Vorratsstellen dem dirigistischen Prinzip den Vorrang zu. Es war das Aus für die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente bei den wichtigsten Agrarprodukten. Es war der Beginn einer finanziell verschwenderischen und auch den Interessen der Landwirtschaft letztlich nicht gerecht werdenden Politik, die im übrigen ab Herbst 1949 im Bundestag von den meisten Parteien mitgetragen wurde.

Dietze formulierte dieses eigene Zurückweichen zurückhaltend und das eigene Nachgeben nur nebelhaft umschreibend folgendermaßen:

"Zumal da die Befürworter der Wettbewerbsordnung für Einzelgebiete, auf denen vollständige Konkurrenz nicht erreichbar sei oder nicht ersprießlich wirken könne, straffe Marktverbände für zulässig erklärten (allerdings unter der wirksamen Aufsicht eines staatlichen Monopolamtes)[20], wurde es möglich, daß beide Gruppen bei den konkreten Vorschlägen für die einzelnen Märkte ein gemeinsames Gutachten vorlegten, in dem nur noch wenige Meinungsverschiedenheiten zu vermerken waren. Darin wurden Einfuhr- und Vorratsstellen nur für wenige wichtige und lagerfähige Waren empfohlen. Bei Getreide hielt der Ausschuß bindende Festpreise für entbehrlich; er lehnte es ab, die deutschen Getreidepreise weiter wesentlich unter den cif-Preisen zu halten, widerriet aber auch einer dauernden, wesentlichen Überhöhung der deutschen Getreidepreise über das Niveau der cif- Preise."[21]

Merkwürdig war die Haltung Schlange-Schöningens. Er galt als verbraucherfreundlich.[22] Da sich im Sommer 1949 bereits zeigte, daß die Weltmarktpreise für die meisten Agrarprodukte absanken, entfielen eigentlich die Besorgnisse eines Anstiegs der Lebenshaltungskosten in Deutschland, die offensichtlich in

---

19 *v. Dietze*, S. 186 f.
20 Klammerzusatz von v. Dietze.
21 *v. Dietze*, S. 187.
22 *Kluge*, S. 85.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Diskussion vom Herbst 1948 bis zum Sommer 1949 eine gewisse Rolle gespielt hatten. Trotzdem kamen von Schlange-Schöningen im Sommer keine entscheidenden, die marktwirtschaftlichen Tendenzen in der Kommission und im Ausschuß unterstützenden Impulse. Allerdings war man sich offensichtlich bei anderen Politikern der Mitte und der rechten Ausrichtung hier nicht ganz sicher, so daß der eher dem Protektionismus offene Wilhelm Niklas, der bisherige Stellvertreter von Schlange-Schöningen in Frankfurt / M., der erste Bundeslandwirtschaftsminister wurde.

Im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Beratungen des Ausschusses für die landwirtschaftliche Marktordnung wurden die beiden wichtigsten Teilprobleme der weiteren Erörterung in den verschiedenen Gremien angesprochen:

(a) Die Einfuhr- und Vorratsstellen und die Marktordnungen, ferner

(b) das Verhältnis der inländischen Preise zu den Weltmarktpreisen.

Wirkliche Weltmarktpreise gab es zu dieser Zeit nur für wenige Agrarprodukte. In den meisten am Welthandel mit Agrarprodukten beteiligten Ländern wurden offene oder versteckte Subventionen gezahlt. So hatte man seit dem Wirtschaftsjahr 1947 / 48 in den USA wieder mit Stützungskäufen für Weizen begonnen. Im ersten Jahr wurden hierfür 1 Mrd. Dollar aufgewendet, ein Betrag, der in den folgenden Jahren ständig anstieg und 1961 z. B. 5 Mrd. Dollar erreichte. Bis 1961 hatte die Lagerhaltung der Regierung eine Jahresernte erreicht und kostete allein an Lagerhaltungsaufwendungen 1 Mrd. Dollar.[23]

Trotz dieser Maßnahmen lag der Preis der nach Westdeutschland im Jahre 1949 importierten Weizenlieferungen mit etwa 480 DM je t (cif. Hamburg) erheblich höher als der im Inland festgesetzte Preis von etwa 260 DM. Dabei gab es aber seit dem Inkrafttreten des Internationalen Weizenabkommens am 1. Juli 1949 noch zwei verschiedene Preise für die Weizenimporte. In den nächsten Monaten wurde etwa die Hälfte des Weizens zu den Bedingungen des Internationalen Weizenabkommens zu etwa 370 DM / t cif Hamburg importiert[24], die andere Hälfte zu dem genannten und deutlich über dem Inlandspreis liegenden Preis. Die Preise wurden auf das inländische Preisniveau gebracht, indem bei niedrigeren Importpreisen Abschöpfungen erhoben wurden und bei höheren Importpreisen heruntersubventioniert wurde. Dies war ein Verfahren, das dann auch in den folgenden Jahrzehnten angewendet wurde.

Während die Interessenten der Landwirtschaft im Herbst 1948 noch mit den vorgenommenen Preisregelungen einverstanden waren, wohl weil ihnen ein erheblicher Zuwachs zugestanden worden war, sprach sich der deutsche Bauernverband 1949 gegen eine Fortführung der Bewirtschaftungsmaßnahmen und vor allem gegen eine Stabilisierung der Preisregelungen aus. Aus diesem Grunde lehnte man auch die planwirtschaftlichen Vorstellungen der SPD ab. In beiden

[23] *v. Dietze,* S. 90.

[24] Vgl. Anm. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Argumentationsteilen wurde noch im Sommer 1949 vor allem angenommen, daß der festgesetzte Preis niedriger liegen würde als der eventuelle Marktpreis.[25]

Die Interessenten der Verbraucher und einer gesicherten Versorgung setzten sich aber durch, insbesondere auch unter dem Eindruck der immer noch erforderlichen finanziellen Hilfe der Besatzungsmächte bei der Bezahlung der Importe. Als Instrument für die Regelung festgesetzter Preise entstand im Sommer 1949 eine „Importausgleichsstelle für Einfuhrgüter der Land- und Ernährungswirtschaft".[26] Sie konnte auf ein Vorbild zurückgreifen, nämlich auf die von den Nationalsozialisten geschaffenen Reichsstellen für die wichtigsten Agrarprodukte. Diese Reichsstellen hatten ein Einfuhrmonopol. Sie entschieden über die Einfuhrmengen und glichen den Preis der Einfuhrprodukte dem inländischen Preis an.[27] Auch in der Debatte des Jahres 1949 griff man teilweise in der Terminologie auf den Begriff des Monopols zurück, das bereits der Bund der Landwirte in den neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts aufbrachte. Damals sollte ein vom Reich getragenes Getreidemonopol durch Regelung des Außenhandels für stabile Getreidepreise im Inland sorgen. Es scheiterte im Reichstag.[28] 1929 griff Fritz Baade von der SPD diesen Plan mit einigen Änderungen erneut auf.[29]

Der Weg zu den Marktordnungen, ab 1949 vor allem auch unter dem Einfluß des Bundeslandwirtschaftsministers Niklas beschritten, mußte zwar nicht der Weg heraus aus den Anfängen einer marktwirtschaftlichen Entwicklung sein. Er wurde es aber, wenigstens für den Hauptteil der landwirtschaftlichen Produkte.[30]

Die Aufgaben der Importausgleichsstelle übernahmen von Ende 1950 bzw. vom Jahre 1951 an die Einfuhr- und Vorratsstellen. Diese wurden aufgrund der für die wichtigsten Agrarprodukte erlassenen Marktordnungen errichtet[31]:

(a) Gesetz über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln vom 4. November 1950.

(b) Gesetz über den Verkehr mit Zucker vom 5. Januar 1951.[32]

(c) Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten vom 28. Februar 1951.

(d) Gesetz über den Verkehr mit Vieh und Fleisch vom 25. April 1951.

---

25 Deutscher Bauernverband (Hrsg.): Programmatische Erkärung zur Agrarpolitik, in: Deutsche Bauern-Korrespondenz, Jg. 2, Nr. 18, Bonn 1949.

26 *Kluge*, S. 63.

27 *Hanau* und *Plate*, S. 26.

28 Zum Grundsätzlichen vgl. *Kanitz*, Hans Wilhelm Alexander Graf v.: Die Festsetzung von Mindestpreisen für das ausländische Getreide, 4. Aufl., Berlin 1895.

29 *Gessner*, S. 204.

30 *Kluge*, S. 116 ff.

31 *Abel*, S. 427; *Bigge*, Klaus: Die Beeinflussung der Preise durch die Einfuhr- und Vorratsstellenpolitik, Diss. Köln 1961, S. 10 ff.; *Magura*, S. 48 ff.

32 Für Zucker gab es nur eine Einfuhrstelle. Die Vorratshaltung erfolgte durch Zukkerfabriken, Raffinerien und Importeure.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilweise war in diesen Gesetzen vorgesehen, daß alljährlich die Produktpreise festzusetzen waren, teilweise ging man davon aus, daß eine Beeinflussung der Preise durch den Ankauf und Verkauf seitens der Einfuhr- und Vorratsstellen vorgenommen werden soll.[33]

Die mit den Bemühungen um Marktordnungen seit Herbst 1949 eingeschlagene Richtung hatte durch die Korea-Krise seit Sommer 1950 zusätzliche Nahrung erhalten. Unbemerkt von den Verbrauchern drohte bei einer Betrachtung über mehrere Monate eine Verknappung bei einigen Grundnahrungsmitteln. Vorräte schienen sich gerade hier zu bewähren[34], so daß seit dieser Zeit auch die staatliche Vorratshaltung als Risikoausgleich eine gewisse Rolle spielte, ohne daß aber erkennbare Überlegungen angestellt wurden, in welchem Umfange solche Vorräte zum Ausgleich von Risiken durch Mißernten oder durch Beeinträchtigungen des Welthandels anzustreben sind.

1951 änderte sich die Situation zunehmend. Der Beitritt der Bundesrepublik zum Gatt (General Agreement on Tariffs and Trade), d. h. zum internationalen allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, hatte gerade im Bereich der Agrarprodukte aufgrund der Zurückhaltung der Bundesrepublik bei der Konferenz im britischen Torquay 1950 / 51 keine große Wirkung.[35]. Dies hing damit zusammen, daß deutlich wurde, daß das Preisniveau für landwirtschaftliche Produkte in Zukunft sinken würde, daß die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Einflüsse des Korea-Krieges bald verringert werden würden. Und in der Tat sanken die Weizenpreise 1952 bereits erheblich. Hinzu kamen die preisstabilisierenden oder sogar senkenden Einflüsse des Internationalen Weltweizenabkommens, die dazu führten, daß es erheblich unter dem Weltmarktpreis liegende Einfuhrpreise im Umfange der vereinbarten Einfuhrmengen gab. Der Deutsche Bauernverband forderte daher 1951 preisstabilisierende Regelungen, nachdem er noch im Jahre 1949 gegen solche Maßnahmen war, in der Hoffnung darauf, daß der marktwirtschaftliche Preis über dem teilweise reglementierten Weltmarktpreis liegen würde (Internationales Weltweizenabkommen). Zur gleichen Zeit und in diesem Zusammenhang forderte der Deutsche Bauernverband 1951 Preise, die eine „Sicherung der Lebensnotwendigkeiten des Bauernstandes bieten", d. h. ein „Paritätspreissystem".

Diese Meinung setzte sich schließlich durch und führte auch im Landwirtschaftsgesetz von 1955 zur Festschreibung des Paritätsgedankens.[36]

Damit waren mit der Einführung der Marktordnungen Entscheidungen gefallen, die für die folgenden Jahrzehnte bestimmend wurden. Man griff im Grunde auf das gescheiterte Projekt des Reichsmonopols der Kaiserzeit und das durchgeführte

---

33 Über die Lagerhaltungspolitik der Einfuhr- und Vorratsstellen vgl. *Bigge*, S. 19 ff.
34 *Kluge*, S. 111 ff.
35 *Kluge*, S. 152 ff.
36 *v. Dietze*, S. 188.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Projekt der Zeit des Nationalsozialismus zurück. Eigentlich hätten sich vier mögliche Gestaltungen der Agrarpolitik angeboten[37]:

(1) Die völlig freie Marktwirtschaft ohne eine Beeinflussung der Importe und Exporte wäre kaum durchführbar gewesen, da fast alle am Welthandel mit Agrarprodukten beteiligten Staaten in irgendeiner Weise in den Markt eingriffen. Voraussetzung für eine freie Marktwirtschaft in Deutschland wäre mindestens eine freie Marktwirtschaft in allen wichtigen Ländern des Handels mit Agrarprodukten gewesen.

(2) Die freie Preisgestaltung (Marktwirtschaft) innerhalb des eigenen Landes wird mit einem Grenzzollsystem verbunden. Die Bewegung der ausländischen Preise würde mit dem Zollabstand auch im Inland deutlich werden. Der Vorteil einer solchen Regelung, wie sie von 1880 bis 1933 bestand — sieht man von den Ausnahmejahren 1914 bis 1923 ab —, wäre ein gewisser Schutz der inländischen Produzenten der Agrargüter, aber doch auch die Erhaltung marktwirtschaftlicher Einflüsse. Insbesondere sind in einem solchen System Butterberge usw. nicht möglich.

(3) Festgesetzte Preise, auch Mindestpreise, für festgelegte Mengen, die innerhalb der Landwirtschaft durch Quoten zugeteilt werden (Kontingentsystem) bewirken, daß die darüber hinausgehenden Mengen dem freien Markt zur Verfügung stehen, mithin auch hier Produktberge bei richtiger Handhabung vermieden werden. Es handelt sich im wesentlichen um das Agrarschutzsystem, das bis zur Errichtung der EWG sich in Frankreich bewährt hatte, dann nach und nach aufgehoben wurde und in den letzten Jahren zur Vermeidung oder zum Abbau der Agrarproduktberge in der EG erfolgreich angewendet wird.

(4) Die vierte Möglichkeit war die Festsetzung von Preisen für die gesamte Produktion der wichtigsten Agrarerzeugnisse. Hier besteht überhaupt keine Wechselwirkung mehr zwischen dem Umfang der inländischen Produktion und dem inländischen Verbrauch. Es ist von allen denkbaren Möglichkeiten der Gestaltung der Agrarpolitik die unsinnigste. Sie ist auch die für die Landwirtschaft schlechteste, weil sie keine Dauer haben kann und den Landwirten keinen Sinn für ihre Tätigkeit vermitteln kann, denn sie produzieren nicht für den Verbrauch, nicht für den Markt.

Eine grundsätzliche Änderung der Agrarpolitik trat mit der Entstehung der ersten Bundesregierung im Herbst 1949 nicht ein. Der erste Bundeslandwirtschaftsminister, Wilhelm Niklas, war ausgebildeter Veterinärmediziner, der allerdings eine Zeitlang in der Landwirtschaftsverwaltung gearbeitet hatte, aber dabei kaum mit den Problemen von Marktordnung und Marktwirtschaft in Berührung gekommen war, sieht man vielleicht von seiner Tätigkeit seit Juli 1948 als Stellvertreter Schlange-Schöningens in der Verwaltung des Vereinigten Wirt-

[37] Vgl. *Henning,* Friedrich-Wilhelm: Der Butterberg der EG — Was wird aus der Eifelkuh?, in: Dünnbeinig mit krummem Horn. Die Geschichte der Eifeler Kuh oder der lange Weg zum Butterberg, Meckenheim 1986, S. 292.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsgebietes ab. Sein Staatssekretär wurde Theodor Sonnemann. Dieser hatte seit seinem 25. Lebensjahr ständig auf der Seite der Befürworter von Preisregelungen zum Schutze der Landwirtschaft gestanden. Er war von 1925 bis 1933 Syndikus beim Reichslandbund gewesen, d. h. der Vereinigung, die sich spätestens seit dem März 1932 (zweiter Wahlgang der Reichspräsidentenwahl) auf Hitler ausrichtete.[38] Von 1934 bis 1936 gehörte Sonnemann zur Reichsnährstandsverwaltung. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde er Hauptgeschäftsführer des Verbandes des Niedersächsischen Landvolkes (1947 bis 1949). Sowohl der Minister wie auch der Staatssekretär galten als Interessenvertreter der Landwirtschaft, und ihre Auswahl wurde auch unter dem Gesichtswinkel kritisiert, daß es sich weder um mit den Problemen der praktischen Landwirtschaft noch mit den Interessen der Verbraucher vertraute Personen handelte,[39] die letztlich vor allem den scheinbaren Interessen der Landwirtschaft entgegenkamen. Noch 1951 lehnte Niklas die Einführung des freien Wettbewerbs ab, und zwar mit der Begründung, daß „Grundnahrungsmittel zu erträglichen Preisen" zu kaufen sein müssen.[40] Kluge erklärt diese Einstellung des Ministers mit dessen Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg, der Berlin-Blockade und dem Korea-Krieg. [41] Die wirklichen Probleme der Landwirtschaft, nämlich die Gestaltung des möglichen Übergangs zur Marktwirtschaft wurden nicht aufgegriffen — übrigens auch in der Auseinandersetzung mit dem eigenen Tun später nicht erörtert.[42]

Erstaunlich ist, wer eine solche Politik insgesamt unterstützte. Die SPD und Fritz Baade wurden bereits genannt. Daß dies auch die offizielle Linie der Partei bzw. Fraktion im Bundestag war, zeigen die Äußerungen des bald zum agrarpolitischen Sprecher der SPD aufsteigenden Dr. Martin Schmidt-Gellersen aus dem Jahre 1950. In seiner ersten größeren und allgemein beachteten Rede im Bundestag forderte Schmidt-Gellersen ausdrücklich planwirtschaftliche und interventionistische Maßnahmen, um die Agrarproduktion in Richtung Autarkie zu entwikkeln, d. h. zu steigern. Daneben forderte er zwar auch die Unterstützung und Verstärkung der Wertbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirte, ohne aber den konkreten Weg dahin zu präzisieren, d. h. ohne Maßnahmen vorzuschlagen, die den (marktwirtschaftlichen) Wettbewerb eingeführt hätten.

---

38 Vgl. hierzu insbesondere hier das Verhalten des Reichs-Landbund-Vorstandes unter der maßgeblichen Meinungsführerschaft von Eberhard Graf von Kalckreuth, siehe *Gessner,* S. 260 f.

39 Die tatsächliche Zurücksetzung der Verbraucherinteressen wird insbesondere aus den beiden wichtigsten Schriften des Ministers während seiner Amtszeit deutlich: *Niklas,* Wilhelm: Ernährungswirtschaft und Agrarpolitik, Bonn 1949; derselbe: Sorgen um das tägliche Brot. Von der Regierungserklärung 1949 bis zu den Marktordnungsgesetzen 1951, Bonn 1951.

40 *Niklas,* Sorgen, S. 12.

41 *Kluge,* S. 87.

42 Vgl. z. B. *Sonnemann,* Theodor: Die Land- und Ernährungswirtschaft im Wiederaufbau, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie, Jg. 26, Heft 2, Fankfurt / M. 1978, S. 137 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Immerhin ist es bezeichnend, daß man in den Anfangsjahren der Bundesrepublik noch davon ausging oder wenigstens behauptete, davon auszugehen, daß die Landwirtschaft ebenfalls dem Wettbewerb auszusetzen sei. Der Minister Niklas formulierte hierzu im Jahre 1951, d. h. nach der Einführung der Marktordnungen, daß die Zwangswirtschaft für die Landwirtschaft abgebaut sei, daß man mit Hilfe der Einfuhren in die Lage versetzt worden sei „den gesetzlichen Mantel" der Bewirtschaftung „ganz fallen" zu lassen und daß man infolgedessen „auf diese Weise . . . bei allen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen (den) . . . Übergang zur freien Wirtschaft ohne die Preissteigerungen vollzogen" habe, „die in der gewerblichen Wirtschaft im allgemeinen eintraten".[43] Es wird hier einfach ignoriert, daß im Frühjahr und im Herbst 1948 erhebliche Preissteigerungen für landwirtschaftliche Produkte festgesetzt worden waren und daß man mit der Einführung der Marktordnungen keineswegs zu einer „freien Wirtschaft" übergegangen war, sondern daß die Marktordnungen gerade die Wirksamkeit der Marktkräfte ausgeschaltet haben, den Markt und damit die freie Wirtschaft beseitigt oder ihre Einführung verhindert haben.

In der ersten Bundestagslegislaturperiode war allgemein die „Grüne Front" relativ stark. Sie ging quer durch fast alle Parteien (mit Ausnahme vor allem der KPD), so daß die schutzpolitischen Vorstellungen schnell und ausreichend abgesichert waren. Der Ernährungsausschuß des Bundestages war die offizielle Kommunikationsstelle dieser Interessengleichheit bei den verschiedenen Parteien.

In einer Würdigung der Verdienste von Martin Schmidt-Gellersen hat der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Joseph Ertl 1979 hervorgehoben: „Nicht die Frage nach dem ‚Warum' oder ‚Wozu' stand im Vordergrund der politischen Auseinandersetzungen, sondern die Frage nach dem ‚Wie'', also nach dem richtigen Weg".[44] Mehr als mit diesen Worten kann man eigentlich eine Agrarpolitik nicht diskreditieren, denn gerade das Warum und das Wozu sind Voraussetzung für die Auswahl des richtigen Weges. Im Grunde widersprach die Agrarpolitik sowohl der verschiedenen Bonner Regierungen als auch der landwirtschaftlichen Interessenverbände diesen Ausführungen des Bundesministers Ertl, denn man hatte durchaus die kurzfristigen Interessen der Landwirte im Auge, berücksichtigte allerdings nicht, daß es langfristige Interessen der in der Landwirtschaft lebenden und arbeitenden Menschen gab, die primär hätten im Vordergrund stehen müssen.

Manchmal wird davon ausgegangen, daß mit der Festsetzung relativ hoher Preise zunächst 1949 noch eine Ertragssteigerung beabsichtigt war[45], vor allem auch unter dem Gesichtswinkel, daß z. B. 1950 der Anteil der Nahrungsgüter

---

43 *Niklas,* Sorgen, S. 12.

44 Dreißig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Standort, Ausblick (= Berichte über Landwirtschaft. Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, N. F., Sonderheft 196), Hamburg und Berlin 1979, S. 12.

45 *v. Dietze,* S. 185.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an den gesamten Einfuhren der Bundesrepublik noch bei 44 v. H. lag.[46] Es wurde dabei jedoch vernachlässigt, daß der Markt in viel stärkerem Maße stimulierend auf die Produktion wirkt. Das Autarkiedenken war aber nicht nur bei den Politikern zu finden, sondern offensichtlich weit verbreitet. So hieß es in einem Lexikon aus dem Jahre 1954 u. a. zum Stichwort Landwirtschaft: „Vermehrte Leistungssteigerung ist im heutigen überbevölkerten, seiner landwirtschaftlichen Überschußgebiete beraubten Deutschland das Hauptproblem der Landwirtschaft".[47]

Volle und uneingeschränkte Zustimmung fand diese Agrarpolitik im Kabinett Adenauer allerdings nicht. Das Bundeswirtschaftsministerium (Minister Erhard) und das ERP-Ministerium (Minister Blücher) waren für die Marktwirtschaft und vor allem für die Öffnung der westdeutschen Wirtschaft zum internationalen Markt, wobei der Export u. a. auch wichtig war, um die Devisen für Nahrungsgüter-Importe zu beschaffen. Der Landwirtschaftsminister war dagegen auf Ertragssteigerung und weitgehende Unabhängigkeit von Zufuhren ausgerichtet, jedenfalls in zahlreichen Äußerungen. Da dieses eine Utopie war, standen aber allein die kurzfristigen Einkommensinteressen der Landwirte im Vordergrund, nicht zuletzt, weil die Landwirte mit den aus der Landwirtschaft stammenden und mental mit dieser Bevölkerungsgruppe verbundenen Menschen ein wichtiges Wählerpotential darstellen.

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß sich gerade in den Anfangsjahren der Bundesrepublik nicht die Idee der Marktwirtschaft in und für die Landwirtschaft durchgesetzt hat, sondern der Gedanke der regulierten oder beeinflußten Preise, und zwar offensichtlich, ohne daß die Folgen bis in die letzten Konsequenzen überlegt worden wären. Immerhin wurden durch die genannten vier Marktordnungen etwa 75 v. H. der Verkaufserlöse der Landwirtschaft beeinflußt.[48] Zum weit überwiegenden Teil wurden die Reglementierungen so gestaltet, daß der Erlös der Landwirte über einem möglichen Marktpreis lag, so daß diese Regelungen vor allem einnahme- und damit einkommenserhöhend wirkten.

Bei der Betrachtung der Auswirkungen dieser Agrarpolitik sind seit dem Ende der fünfziger Jahre immer wieder zwei Bereiche in den Vordergrund gestellt worden, nämlich die nach und nach auftretende Überproduktion, insbesondere nach der Eingliederung der Bundesrepublik in die Europäische Gemeinschaft, ferner die ständig wachsenden direkten, d. h. aus dem Bundeshaushalt oder anderen öffentlichen Quellen gezahlten, und die indirekten, d. h. die über zu hohe Preise den Landwirten zufließenden Subventionen. Allein das Geißeln dieser Subventionen kann allerdings nicht als eine Alternative zur bisherigen Agrarpolitik angesehen werden.[49] Wichtig ist, daß einer unbegrenzten Marktwirtschaft

---

46 *Bigge,* S. 6.

47 Der kleine Brockhaus (in zwei Bänden), Bd. 2, Wiesbaden 1954, S. 8.

48 *v. Dietze,* S. 210.

49 Vgl. z. B. *Albers,* Willi: Agrarpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ebensowenig das Wort geredet werden kann wie der Beibehaltung der in den ersten Jahren der Bundesrepublik eingeführten Stützungssysteme. In der Argumentation von Albers wird im übrigen vernachlässigt, daß Subventionen im Agrarbereich in fast allen Ländern gewährt werden, so daß allenfalls eine konzertierte Aktion hier helfen kann. Diese Subventionen wurden gerade von den wichtigsten Exportländern von Agrarprodukten bereits in den Jahren vor 1955 geleistet. Außerdem übersieht Albers, daß der angeblich mit 25 v. H. der Ausgaben der privaten Haushalte sehr hohe Anteil der Nahrungsausgaben bei den meisten Agrarprodukten zu mehr als 50 v. H., z. B. bei den preisgünstigsten Brotsorten sogar zu 80 v. H. nicht der Landwirtschaft, sondern den Weiterverarbeitern und dem Handel zufließen.

Aus diesen Bemerkungen wird deutlich, daß zu unterscheiden ist zwischen einer Be- oder Verurteilung des grundsätzlich eingeschlagenen Weges weg von der Marktwirtschaft und dem breiten Raster der zu berücksichtigenden Faktoren.

Die Schwierigkeiten der Landwirtschaft und damit auch für eine Agrarpolitik ergeben sich vor allem daraus, daß dieser Wirtschaftszweig besonderen Rahmenbedingungen ausgesetzt ist. Die Abhängigkeit von unterschiedlichen natürlichen Verhältnissen (Bodenqualität, Geländegestaltung, Witterungsverhältnisse, Produktionsdauer usw.) sind hier an erster Stelle zu nennen. Unterschiedliche Produktionskosten, Ertragshöhen, aber auch die Ertragsschwankungen wirkten differenzierend. Ergänzt wurde dieses Raster durch die relativ unelastische Nachfrage nach den Grundnahrungsgütern.

Hinzu kamen aber auch noch die westdeutsche Landwirtschaft beeinträchtigende wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die terms of trade haben sich in den Jahren ab 1948 nur selten für ein Jahr zugunsten der Landwirtschaft entwickelt. Im allgemeinen ist ab 1949 eine deutliche Erhöhung der Betriebskosten eingetreten, während die Preise für Agrarprodukte mindestens bis 1955 zurückblieben. Seit 1952 veränderten sich die terms of trade durchschnittlich um etwa 2 v. H. zum Nachteil für die Landwirtschaft. Hinzu kam die Entwicklung der Preise bzw. des Rasters der landwirtschaftlichen Produktpreise.[50] So verringerten sich die Einfuhrpreise cif Hamburg von 1949 bis 1955 von 370 auf 315 DM / t Weizen im Rahmen des Internationalen Weizenabkommens und von 480 auf 415 DM / t außerhalb dieser Reglementierung. Der Abgabepreis an die Mühlen stieg in der gleichen Zeit von etwa 260 auf 430 DM / t, was mit regionalen Unterschieden (Frachtkosten) in etwa dem inländischen Preis entsprach. Der loco-Hof-Preis war dementsprechend für den deutschen Landwirt niedriger und lag im Jahre 1955 bei etwa 400 DM / t. Der in den USA produzierende Farmer erhielt dagegen nur etwa 75 Dollar oder 315 DM / t. Durch den Transport nach Hamburg hätte

[50] Die folgenden Preise nach Food and Agriculture Organization. The State of Food and Agriculture, Rom 1961, S. 63; Food and Agriculture Organization. Production Yearbook 1961, Bd. 15, Rom 1962, S. 292; die US-amerikanischen Preise wurden hier von bushel und Dollar auf t und DM umgerechnet; vgl. auch *Bigge*, S. 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich der Preis eigentlich auf etwa 400 DM erhöhen müssen. Der Preis cif Hamburg lag für Lieferungen innerhalb des Internationalen Weizenabkommens deutlich niedriger, als Ausdruck der Subventionen durch die USA, der Preis außerhalb des Abkommens geringfügig niedriger als der Abgabepreis von 430 DM. In den folgenden Jahren fiel der Weltmarktpreis außerhalb des Abkommens fast durchweg, in Abhängigkeit vom Ausfall der Ernste allerdings mit einigen Unterbrechungen. Er lag aber nur selten über dem Abgabepreis der Einfuhr- und Vorratsstellen. Lediglich in den Anfangsmonaten des Korea-Krieges hatte es einen Anstieg der Agrarpreise auf dem Weltmarkt gegeben. Bereits die Preise für 1952 lagen aber unter denen von 1951 und ab 1953 lag z. B. der Weltmarktpreis für Weizen außerhalb des Internationalen Weizenabkommens deutlich unter dem inländischen Preisniveau der Bundesrepublik (Abgabepreis).

Außer dem Internationalen Weizenabkommen wirkte ab Anfang 1954 noch das 1953 abgeschlossene Internationale Zuckerabkommen.[51] Auch bei diesem Abkommen griff man auf erprobte Vorgänger-Vereinbarungen zurück. So hatte es internationale Zuckerabkommen 1864, 1902, 1931 und 1937 gegeben.

Viele Länder versuchten mit offenen und versteckten finanziellen Leistungen oder Erlassen die eigene Landwirtschaft zu unterstützen. In Großbritannien subventionierte man die Farmer durch direkte Zahlungen, in Frankreich wurde ein kompliziertes System eingeführt, das ein im Preis festgelegtes Kontingent vorsah. Die darüber hinaus verfügbaren Mengen überließ man dem Marktmechanismus bei der Preisgestaltung (Quotensystem).[52] Der internationale Markt wurde damit zu einem erheblichen Teil beeinflußt. Der internationale Markt war nur noch ein Teilmarkt.

Diese natürlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen können aber nicht als Rechtfertigung für den Weg der Agrarpolitik in Westdeutschland in den Jahren von 1948 bis 1955 und danach angesehen werden. Die Abwehr der marktfremden Eingriffe im Ausland und der Ausgleich für die teilweise Benachteiligung der Landwirtschaft in Deutschland im Vergleich zu den Agrarexportländern hätten mit anderen Maßnahmen durchgeführt werden können, wie das oben dargestellte Schema der möglichen agrarpolitischen Maßnahmen gezeigt hat.

Trotzdem ließ auch die tatsächlich verwirklichte Agrarpolitik einen Spielraum für Anpassungsreaktionen der Landwirte, der allerdings von der staatlichen Agrarpolitik nicht gezielt angesteuert wurde. Man kann daher sagen, daß die Menschen in der Landwirtschaft trotz der durchgeführten Agrarpolitik einen Wandel eingeleitet haben, der über das Jahr 1955 hinaus erhebliche Änderungen für die Landwirtschaft brachte. Die am Anfang dieser Entwicklung noch relativ hohe Arbeitslosigkeit erschwerte allerdings die Sogkraft des sekundären und des tertiären Sektors für abwanderungswillige Menschen aus der Landwirtschaft. Immerhin

---

51 *Abel*, S. 444; *Magura*, S. 140.

52 Vgl. dazu *v. Dietze*, S. 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gab es 1949 noch etwa 1,6 und 1955 noch etwa 1,1 Mill. Arbeitslose. Die aus den Landwirtschaft Abwandernden waren für andere Berufe zum weit überwiegenden Teil ungelernte Arbeitskräfte. Sie mußten daher mit den Flüchtlingen und Vertriebenen konkurrieren, die ebenfalls in dieser Zeit nach Arbeit suchten. Die Zahl der Betriebe mit mehr als 1 ha Nutzfläche fiel in der Zeit von 1948 bis 1955 von etwa 1,7 auf etwa 1,6 Mill. Dieser Rückgang war relativ gering. Man traute offensichtlich dem wirtschaftlichen Aufschwung noch nicht sehr. Es nahm aber die Zahl der nebenberuflich betriebenen landwirtschaftlichen Höfe zu. Die Zahl der hauptberuflich und ständig in der Landwirtschaft Erwerbstätigen sank in dieser Zeit wesentlich deutlicher, nämlich von 5,3 auf 4,3 Mill. Dies bedeutete eine Verminderung um etwa 20 v. H. innerhalb weniger Jahre. Familienfremde Arbeitskräfte und mithelfende Familienangehörige der Bauernfamilien kehren der Landwirtschaft den Rücken, nachdem die naturale Versorgung gegenüber dem Geldeinkommen an Attraktivität verloren hatte. Auch hier trat in den folgenden Jahren ein weiterer rapider Rückgang ein, so daß heute nur noch etwa 0,6 Mill. Personen hauptberuflich in der westdeutschen Landwirtschaft tätig sind, bei etwa 0,4 Mill. Haupterwerbsbetrieben. Die nebenberufliche Landwirtschaft nahm zugleich ein beachtliches Ausmaß an[53], begünstigt durch Arbeitszeitverkürzungen und wachsende Urlaubszeiten außerhalb der Landwirtschaft. Allerdings erreichte diese nebenberufliche Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland auch in den sechziger Jahren nicht das Ausmaß wie z. B. in Japan.[54]

Eigentlich hätte es sich in diesen Jahren nach dem ersten Schock durch den Korea-Krieg, d. h. ab etwa 1953 angeboten, nunmehr nach und nach die marktwirtschaftlichen Elemente für die Agrarprudukte auszudehnen, etwa durch einen Übergang zu einem Zollsystem, das die Einflüsse des Weltmarktes nicht gänzlich ausgeschlossen hätte und das immerhin aber geeignet gewesen wäre, die Überproduktion der folgenden Jahrzehnte zu verhindern. Statt dessen wurde das seit dem Ende der Jahre 1950 formulierte Begehren des Deutschen Bauernverbandes nach Paritätspreisen, d. h. nach Preisen, die der Entwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen entsprechen, nach und nach von verschiedenen Politikern und auch von Agrarwissenschaftlern aufgegriffen. Daneben tauchte aber immer wieder die Argumentation auf, daß eine Stützung der Landwirtschaft, d. h. daß „Agrarschutz" zugleich „Verbraucherschutz" ist, eine Argumentation, die bereits 1929 eine gewisse Rolle gespielt hat.[55] Anfang des Jahres 1951 formulierte der Deutsche Bauernverband in einem an den Bundeskanzler gerichteten Memorandum: „Die weltpolitische Lage mit ihrer stetigen Gefahr der Unterbrechung lebensnotwendiger Nahrungsmittelzufuhren nach Westdeutschland und der Zwang zum Ausgleich unserer Handelsbilanz erfordern demgegenüber äußerste Steigerung unse-

---

53 *Priebe,* Hermann: Wer wird die Scheunen füllen? Sozialprobleme der deutschen Landwirtschaft, Düsseldorf 1954, S. 169 ff.

54 *v. Dietze,* S. 98 f.

55 *Gessner,* S. 176.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rer einheimischen Agrarproduktion".[56] Hier wurde letzlich auf die kurfristigen Versorgungsengpässe im zweiten Halbjahr 1950 infolge des Korea-Krieges hingewiesen, Engpässe, die allerdings nicht bis zum Verbraucher durchgeschlagen waren, da man auf Reserven zurückgegriffen hatte.[57] Der weitere Hinweis auf die Handelsbilanz beruhte darauf, daß noch bis 1951 ein Einfuhrüberschuß vorhanden war, der vor allem aus amerikanischen Hilfsgeldern ausgeglichen worden war. Während 1949 noch 43 v. H. der Einfuhren so finanziert werden mußten, lag der Einfuhrüberschuß 1950 nur noch bei 18 v. H. und 1951 bei 12 v. H. 1952 wurde bereits ein Ausfuhrüberschuß von 4,3 v. H. erzielt, so daß spätestens ab diesem Jahr dieser Teil der Begründung gegenstandslos wurde.[58]

Dies zeigte sich letztlich auch in der weiteren Diskussion bis 1955. Das vom Ifo-Institut für den Deutschen Bauernverbnd erstattete Gutachten beschäftigte sich vor allem mit der Paritätsfrage. Im Grunde ging es bei den weiteren Beratungen darum, ob ein Automatismus installiert werden sollte, d. h. ob eine automatische Änderung der Agrarpreise bei einer Änderung der Industriepreise und der Löhne vorzusehen sein soll oder ob unter Berücksichtigung der sich ständig ändernden Produktivitäts- und allgemein Produktionsverhältnisse auch ein Wandel in den Ausgangsdaten der Paritätsbetrachtung vorgesehen werden sollte.

Das Landwirtschaftsgesetz vom 8. Juli 1955 stellte dann zwar in § 1 immer noch neben den Paritätsgedanken ("Um der Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft . . . zu sichern") die „Sicherung der Volksernährung"[59] bzw. allgemein der Versorgung ("um der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern zu sichern")[60]. Es wurde weder im Gesetz noch später in der Agrarpolitik dieser zweite Teil der Begründung problematisiert, etwa durch Überlegungen zum Umfang möglicher Lagerbestände. Wie schon vor dem Ersten Weltkrieg wurde das mehr gemeinnützige Argument einer Versorgung der Bevölkerung auch in Krisenzeiten verwendet, um in Wirklichkeit ein allein auf die Landwirtschaft ausgerichtetes Konzept zu begründen.

In geringem Maße scheint sich dann doch die Ansicht des Wirtschaftsministers Ludwig Erhard durchgesetzt zu haben, nämlich daß keine Konservierung der Landwirtschaft anzustreben sei. Die Regelung des Landwirtschaftsgesetzes sah einen an der jeweiligen Ertragskraft der Betriebe ausgerichteten Beurteilungsrahmen vor.[61] Auch wenn der Wandel in der Landwirtschaft gebremst wurde, war

---

56 *Kluge*, S. 27.

57 *Kluge*, S. 111 ff.

58 *Henning*, Friedrich-Wilhelm: Das industrialisierte Deutschland 1914 bis 1986 (= Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 3), 6. Aufl., Paderborn u. a. 1988, S. 208 f.

59 Formulierung aus dem Gesetzentwurf des Deutschen Bauernverbandes vom Anfang des Jahres 1954, vgl. *v. Dietze*, S. 188.

60 *Abel*, S. 436 f., mit dem Text von § 1 des Gesetzes.

61 *Kluge*, S. 229.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch weiterhin ein Wandel möglich. Stärker als die Agrarpolitik hat hier aber offensichtlich die allgemeine Wirtschaftspolitik gewirkt, d. h. die Verwirklichung der Marktwirtschaft, mit dem Ergebnis einer gewissen Sogkraft für Landarbeiter und Kleinbauern. Der oben genannte Rückgang der hauptberuflich in der Landwirtschaft Erwerbstätigen um etwa 1 Mill., d. h. um fast 20 v. H. in der Zeit von der Währungsreform 1948 bis 1955 ist keineswegs als „Landflucht" zu bewerten, wie dies der Deutsche Bauernverband tat[62], sondern als eine die gesamte volkswirtschaftliche Entwicklung unterstützende Faktorallokation. Im Grunde wurde in dieser Zeit sogar nur der Rückstau an Abwanderung abgebaut, der durch die Engpässe in der Nahrungsversorgung und die geringwertige Währung bis 1948 eingetreten war.

Wie wenig sicher jedoch die Einschätzung der weiteren Entwicklung der Landwirtschaft in der Bundesrepublik in der Mitte der fünfziger Jahre war, zeigt eine Äußerung des sehr eigenwilligen und keineswegs dem Bauernverband besonders zugetanen Agrarpolitikers Hermann Priebe aus dem Jahre 1954: „Die heutige Situation deutet das Ende einer Übergangsphase an, in der die Landwirtschaft weder in ihren Arbeitsmethoden noch ihrer Produktivität mit der übrigen Wirtschaft Schritt halten konnte. Im gesellschaftlichen Umwandlungsprozeß unserer Zeit kann sie nun zum vollen Teilhaber der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung werden: die moderne Industriegesellschaft sichert ihr die Verwertung ihrer hochwertigen Erzeugnisse . . .".[63]

1989 war der Tenor entsprechender Äußerungen Priebes ganz anders. Das was bis 1954 sich ereignet hatte, war keine „Übergangsphase" mit dem Ergebnis der nunmehr „vollen" Teilhabe an der „sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung" mehr.[64] Wer sich bereits 1954 mit dem Zustand der US-amerikanischen Landwirtschaft beschäftigt hatte, konnte allerdings bereits damals erkennen, daß der Anteil der Nebenerwerbslandwirte, in den USA der Residental-Farmer und der Part-Time-Farmer, erheblich war,[65] wie übrigens auch in Deutschland. Der agrartechnische Fortschritt mußte diesen Anteil erheblich vergrößern und bei einer Verbesserung der außerlandwirtschaftlichen Einkommen sogar eine zunehmende Aufgabe auch der Part-Time-Farmen bewirken. Die Landwirtschaft unterlag auch nach 1955 und auch in der Gegenwart erheblichen Wandlungen. Mehr Flexibilität in der Agrarpolitik kann daher nur von Vorteil sein, da immer wieder eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen erforderlich wird. Was man in Brüssel unter

---

62 *Kluge,* S. 227.

63 *Priebe,* Wer wird die Scheunen füllen?, S. 309.

64 *Priebe,* Hermann: Neuorientierung der Agrarpolitik unter gesellschaftspolitischen Aspekten, in: Beiträge zu Wirtschafts- und Währungsfragen und zur Bankgeschichte, Nr. 24, Mainz 1989, S. 48 f.

65 Vgl. *Landis,* Paul H.: Rural Life in Process, 2. Aufl., New York 1958, S. 23, für die Zeit von 1935 bis 1958; *Weber,* Hilde: Der amerikanische Farmer lebt nicht allein von der Landwirtschaft, in: Agrarwirtschaft. Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung, Jg. 6, Hannover 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Flexibilität versteht und wie wenig lernfähig man dort ist, zeigt die gegenwärtige Debatte (Februar / März 1990) über den künftigen Markt für Bananen in der Europäischen Gemeinschaft. Auch hierbei ist das oben genannte Raster der vier Regelungsmöglichkeiten zu finden: (1) Bisher wurden Bananen fast ungehindert und unbelastet in die Bundesrepublik Deutschland importiert. (2) Um bei Verwirklichung des gemeinsamen Marktes im Jahre 1993 auch den Importen aus den französischen überseeischen Gebieten (Departements-outre-mer = DOM) eine Chance auf dem Binnenmarkt zu belassen — die dort produzierten Bananen sind qualitativ schlechter als die sonst auf dem Weltmarkt gehandelten —, wird überlegt, wie man die Dollar-Bananen zurückdrängen kann. Eine Variante hierbei ist ein Zoll von 20 v. H. des Wertes, so daß die französischen Bananen aus der Karibik konkurrenzfähig werden. Gegenwärtig werden sie fast nur auf dem französischen Markt abgesetzt. (3) Noch sicherer wäre allerdings die Festsetzung von Importquoten, was ebenfalls im Gespräch ist. (4) Schließlich wird auch überlegt, ob man nicht eine Marktordnung einführen soll, was vermutlich zu Abschöpfungsbeträgen von Importen der Dollar-Bananen bedeuten würde. Da ist es schon ein Segen, daß Bananen nicht lange haltbar sind, sonst würde man sicher auch (faule) Bananenberge entstehen lassen.

Benachteiligt werden auf jeden Fall die auf die Deviseneinnahmen angewiesenen Entwicklungsländer, für die man aber vielleicht einen aus öffentlichen Mitteln der Europäischen Gemeinschaft gefüllten Ausgleichsfonds anlegen kann. Für den Verbraucher dürften die Bananen damit doppelt teurer werden: Durch eine zu erwartende Preisanhebung und durch die genannten öffentlichen Mittel für Ausgleichszahlungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzungen um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945 - 1960)

Von *Günther Schulz,* Bonn

A.

Die Wohnungspolitik bildete seit dem Ersten Weltkrieg einen Sonderfall der deutschen Wirtschaftsordnung. Der Wohnungsmarkt wurde seither vom Staat teils durch gesetzliche Ge- und Verbote, teils durch die Vergabe öffentlicher Mittel intensiv reguliert. Die öffentliche Hand beschränkte sich dabei nicht auf die Gestaltung des Rahmens, etwa von Grundbestimmungen für das Miet- und Baurecht. Sondern sie griff auch in den Bau- und Wohnungsmarkt ein. So regulierte der Staat seit dem Ersten Weltkrieg sowohl den Neubau (mit Hilfe von Subventionen) als auch den Wohnungsbestand mit seinen Teilbereichen Mietrecht, Mietpreisrecht und — cum grano salis — öffentliche Wohnraumbewirtschaftung[1] mit den Mitteln von Ge- und Verboten. Die Intensität der staatlichen Eingriffe variierte, vornehmlich nach Maßgabe der Versorgungslage und — zur Zeit des Nationalsozialismus — nach kriegswirtschaftlichen Gesichtspunkten.

Die öffentlichen Eingriffe umfaßten sowohl marktkonforme Mittel als auch inkonforme. Die Abgrenzung zwischen diesen beiden ist im Grenzfall unscharf. Im folgenden werden, in Anlehnung an eine entsprechende Unterscheidung von Röpke und Müller-Armack, als marktkonform solche Eingriffe bezeichnet, die auf die Funktion des Marktes Rücksicht nehmen und die Marktkräfte nicht lähmen oder entscheidend verzerren,[2] also etwa die Vergabe von billigem Bauland und

---

[1] Die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung wurde seit 1923 schrittweise gelockert, 1933 aufgehoben, doch 1936 wieder eingeführt. Siehe den Überblick bei *Schulz,* Günther: Kontinuitäten und Brüche in der Wohnungspolitik von der Weimarer Zeit bis zur Bundesrepublik, in: Hans-Jürgen *Teuteberg* (Hrsg.): Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel. Beiträge zur Erforschung der Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert (Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. 156), Berlin 1986, S. 135 - 173, hier 142, 152. Vgl. auch *Perthel,* Jochen: Die öffentlich geförderten Wohnungen in einer marktwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft, Wirtschaftswiss. Diss. Köln 1960, S. 37 ff. — Der vorliegende Beitrag ist die erweiterte und mit Anmerkungen versehene Fassung des Vortrags beim Wirtschaftshistorischen Ausschuß am 16. 9. 1989 in Berlin.

[2] Vgl. *Müller-Armack,* Alfred: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Göttingen 1956, S. 390 ff., hier 391; *Lowinski,* Leonhard: Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Markt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Darlehen für den Heimstättenbau. Als marktinkonform gelten solche Eingriffe, die einzelne gesellschaftliche Gruppen begünstigen oder die den Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigen. Zum Beispiel die einseitige Förderung der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften in der Weimarer Zeit und der Mietpreisstop von 1936.

Die Legitimation für die staatlichen Interventionen war überwiegend sozialpolitischer Natur. Sie resultierte daraus, daß es seit dem Ersten Weltkrieg nicht gelang, den Produktionsausfall der Kriegs- und der nachfolgenden Inflationsperiode auszugleichen. Dieser lag bei etwa einer bis eineinhalb Millionen Wohnungen, was zehn Prozent des Bestandes entsprach.[3] Sie resultierte ferner daraus — und dies war der Hauptgrund für die Interventionen der öffentlichen Hand —, daß die Unterversorgung ohne staatliche Eingriffe noch mehr, als es ohnehin der Fall war, zu Lasten der klassischen Problemgruppen der Wohnungspolitik gegangen wäre: der unteren Einkommensschichten, der Kinderreichen und der sozial Geringgeschätzten, politisch vornehmlich zu Lasten der Arbeiterschaft. Indem man vordringlich die Wohnraumversorgung dieser Gruppen gewährleisten wollte, sollte eine Ursache für politische Unruhe und Radikalisierung in der ohnehin labilen politischen Situation Weimars beseitigt werden.

Die wohnungspolitischen Interventionen waren damit sektorale Sozialpolitik in allgemeinpolitischer und gesamtgesellschaftlicher Absicht. Die Wohnungspolitik betraf vor allem anderen das Mengen- und das Preisproblem. Es gehörte zum Grundkonsens auch der meisten Marktwirtschaftler, daß — wie es die Ökonomen, Theologen und die übrigen Mitglieder des Freiburger Bonhoeffer-Kreises schon 1943 in ihrer Denkschrift formulierten — die Tätigkeit selbstverantwortlicher Unternehmer zur Deckung des Wohnungsbedarfs besonders wichtig sei, daß man jedoch eine „besondere Ordnung" für das Wohnungswesen brauche. „Auch in ruhigen Zeiten bleibt die Beschaffung befriedigender und erschwinglicher Wohnungen für kinderreiche Familien ein Problem, das nicht ausschließlich von der Unternehmerinitiative gelöst werden kann."[4]

Gegenüber dieser dominant sozialpolitischen Legitimierung der Staatseingriffe war die meritorische — oder besser: meritorisierungsbedürftige — weit nachrangig.[5] Allerdings war die Auffassung, daß die Bevölkerung bereit sei, Wohnungen

---

wirtschaft, Köln-Braunsfeld 1964, S. 12 f., 127 ff.; *Schuppener,* Christian: Wohnungswirtschaftliche Subventionspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Wirtschaftswiss. Diss. Münster 1972, S. 21 ff., 70 - 75.

3 *Schulz:* Kontinuitäten, S. 137, 152.

4 In der Stunde Null. Die Denkschrift des Freiburger „Bonhoeffer-Kreises": Politische Gemeinschaftsordnung. Ein Versuch zur Selbstbesinnung des christlichen Gewissens in den politischen Nöten unserer Zeit, Tübingen 1979, S. 142.

5 Zur meritorischen Begründung siehe *Leidner,* Rüdiger Maria: Wohnungspolitik und Wohnungsmarktwirtschaft — Gegensatz oder Ergänzung? (Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln 49), Frankfurt / Main 1981, S. 41 - 52; *Frerich,* Johannes: Sozialpolitik. Das Sozialleistungssystem der Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unterhalb vernünftiger Mindeststandards zu akzeptieren, die Ursache für einen permanenten Interventionismus im Bereich des Bau- und des Förderrechts, um die Ausbreitung armseliger Wohnverhältnisse, von Slums und Elendsvierteln zu verhindern.

Die strukturellen Merkmale des Gutes Wohnung, die es von anderen Gütern unterscheiden, erschweren die Herstellung eines funktionsfähigen Marktes, aber sie machen diese nicht unmöglich. Sie waren insbesondere nicht das leitende Motiv für die hier behandelte Sonderstellung des Wohnungswesens in der Marktwirtschaft und für die Interventionen der öffentlichen Hand. Diese Merkmale bestehen bekanntlich darin, daß jeder dieses Gut benötigt, daß es nicht substituierbar ist. Es ist standortgebunden, immobil, überaus heterogen, seine Produktion dauert länger und der Preis ist höher als bei fast allen anderen Gütern. Auf Grund dieser Eigenschaften ist der Wohnungsmarkt in hochdifferenzierte lokale und sachliche Teilmärkte aufgesplittert. Diese sind relativ geschlossen, von geringer Transparenz und reagieren auf Nachfrageschwankungen vergleichsweise unelastisch.[6] Auf Grund dieser Faktoren wirken sich auf der Nachfrageseite Einflüsse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, des beruflichen bzw. sozialen Status sowie der Lebens- und Familienzyklus in besonders starken Schwankungen aus. Darüber hinaus vermittelt die Wohnung ihrem Eigentümer bzw. Besitzer wohl stärker als andere Güter Macht, soziale Sicherheit, Prestige und vergleichsweise sicheren finanziellen Ertrag.[7]

Die Auseinandersetzungen über die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft zwischen Kriegsende und dem einschneidenden „Abbaugesetz" von 1960 wurden maßgeblich zum einen von der Versorgungslage, zum anderen von den ordnungspolitischen Konzeptionen bestimmt. Unter diesen Gesichtspunkten lassen sich drei Phasen unterscheiden:

1. Die Besatzungszeit. Sie war in vielfacher Hinsicht eine Ausnahmeerscheinung mit Entwicklungen, die zum Teil dem säkularen Trend zuwiderliefen.
2. Die Konstitutionsphase der Wohnungspolitik des Bundes 1949 / 50. In dieser Phase wurden die grundlegenden Weichenstellungen für die nachfolgende Zeit getroffen. Sie wurden in den fünfziger Jahren modifiziert, aber nicht umgekehrt.

---

republik Deutschland. Darstellung, Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung, München-Wien 1988, S. 559 ff.; *Winkelmann,* Walter: Staatliche Einflußnahme auf die Wohnversorgung. Motive, Formen und Wirkungen, Wirtschaftswiss. Diss. Mannheim 1983, S. 38 - 41; *Meyer,* Dirk: Staatsversagen im Wohnungsmarkt? Eine Analyse der Wirkungen staatlicher Eingriffe, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 25 (1986), S. 200 - 218, hier 200 ff.

[6] *Schuppener:* Subventionspolitik, S. 36 f.; *Frisch,* Günter: Volkswirtschaftliche Probleme des Wohnungsbaus in der Bundesrepublik nach 1950, WiSo Diss. Freiburg / Schweiz, Heidelberg 1969, S. 44 f.; *Lowinski:* Grundlagen, S. 124 ff.

[7] Zu diesen vier Funktionen siehe *Küng,* Emil: Eigentum und Eigentumspolitik, Tübingen-Zürich 1964, S. 5 - 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die Konkurrenzphase. In den fünfziger Jahren gab die Entspannung der Versorgungslage den marktwirtschaftlich orientierten Kräften Auftrieb bis hin zum Abbaugesetz, das eine charakteristische Mischung von Deregulierung und neuen marktwirtschaftlichen Interventionen bildete.

B.

Die Besatzungszeit bildete in mehrfacher Hinsicht eine Ausnahmeperiode in der deutschen Wohnungspolitik. Von den 10,8 Millionen Wohnungen, die es 1943 auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik gegeben hatte, war im Krieg nur etwa die Hälfte verschont geblieben: mehr als 20 Prozent waren total zerstört, ein weiteres Viertel war beschädigt.[8] Mehr als neun Millionen Vertriebene, Flüchtlinge und andere Zuwanderer strömten bis Anfang 1950 ins spätere Bundesgebiet ein und suchten Unterkunft. Für sie benötigte man mindestens 2,3 Millionen Wohnungen. 1950 gab es in der Bundesrepublik noch 9,4 Millionen Wohnungen, doch mehr als 4,8 Millionen Haushalte waren ohne eigene Wohnung. Die Erfahrungen aus der Vorkriegszeit ließen erwarten, daß man 250 bis 300 000 Wohnungen pro Jahr würde bauen können, also mindestens 16 Jahre Wohnungsnot vor sich hatte, ungeachtet des Ersatz- und des laufend neu entstehenden Bedarfs.[9] Es fehlte nicht an Kapital, doch Kohle, Holz, Eisen und andere Baustoffe waren äußerst knapp, Kompensationsgeschäfte regierten das Baugeschehen. Die Gewinnung von Stahl, Glas und Ziegelsplitt aus den Trümmern war das Tagesthema der Stadtbauräte.

Damit fehlten die materiellen Voraussetzungen für marktwirtschaftliche Abläufe. Was immer an Marktelementen im Wohnungswesen über den Krieg hinweg Bestand hatte, setzten die Städte und Gemeinden nun unter dem Druck der extremen Nachfrage außer Kraft. Anfangs entfremdeten sie dazu deutsches kriegswirtschaftliches Recht seinem ursprünglichen Zweck, seit 1946 konnten sie sich auf ein Wohnungsgesetz des Kontrollrats stützen.[10] Der Mietpreisstop von 1936 galt weiter, desgleichen der Mieterschutz aus der Zeit des Nationalsozialismus. Neubauten wurden vielerorts verboten, weil Reparaturen und Instandset-

---

[8] Von den 10,8 Millionen Wohnungen auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik Mitte 1943 wurden 2,2 Millionen total zerstört (ohne Saarland und Berlin); siehe *Kästner,* Friedrich: Kriegsschäden, in: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 37 (1949), S. 361 -391, hier 368.

[9] *Fey,* Walter (Bearb.): Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischenbilanz und Vorschau, Bonn 1951, S. 47 f.; Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1952, S. 220.

[10] Die Gemeinden machten bei der Beschlagnahme von Wohnraum und Einweisung von Mietern von dem Reichsleistungsgesetz Gebrauch, das ursprünglich für Zwecke der Kriegsführung geschaffen worden war; Gesetz über Sachleistungen für Reichsaufgaben vom 1. 9. 1939, RGBl S. 1645 - 1654, hier §§ 5, 24. Zum Wohnungsgesetz siehe *Hans,* Heinrich (Bearb.): Das Wohnungsgesetz — Gesetz Nr. 18 des Kontrollrats — vom 8. März 1946 mit Erläuterungen, Münster 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zungen bei der herrschenden Knappheit des Baumaterials dringlicher waren. Die Stadtverwaltungen konnten Zuzüge in „Brennpunkte des Wohnungsbedarfs" verbieten, unterbelegten Wohnraum beschlagnahmen, teilen und ihn um- und ausbauen lassen. Sie konnten den Eigentümer zwingen, Mieter gegen seinen Willen aufzunehmen, mit ihnen Mietverträge abzuschließen und ihnen Einrichtungsgegenstände und Hausrat zur Verfügung zu stellen. Auch nachdem die christlich-liberale Koalition im Frankfurter Wirtschaftsrat mit Hilfe des „Leitsätzegesetzes" die Bewirtschaftung aufgehoben hatte, wurden die Mietpreise weiterhin behördlich festgelegt.[11] Die öffentliche Hand regulierte also alle vier Bereiche des — im übrigen weiterhin privat verfaßten — Wohnungswesens: das Miet- und Mietpreisrecht, sie bewirtschaftete den Wohnraum und reglementierte den Neubau. Der Preismechanismus war außer Kraft gesetzt. Der Wohnungsmarkt war annähernd tot. Ähnlich weit entfernt von der marktwirtschaftlichen Ordnung war das Wohnungswesen weder vorher noch hinterher jemals wieder.

Die Versorgungslage ist ein Faktor der Wohnungspolitik — die Visionen der politischen Parteien sind ein anderer. Zwei Merkmale hatten die Konzeptionen der Parteien in ordnungspolitischer Hinsicht gemein:

1. Keine Partei entwickelte eine Fundamentalalternative zum herkömmlichen Wohnungsbau, wie sie etwa der gemeindeeigene Siedlungsbau des „Roten Wien" nach dem Ersten Weltkrieg darstellte.[12] Auch propagierte keine Partei die Enteignung des Wohneigentums und des kleinen Grundbesitzes — beides wurde im übrigen auch in der sowjetisch besetzten Zone nicht enteignet. Die Vorstellungen blieben, mit Modifikationen, in den Bahnen des privaten, von der öffentlichen Hand in der einen oder anderen Weise geförderten Wohnungsbaus. Selbst die Kommunistische Partei Deutschlands warb unter der Devise „Trautes Heim — Glück allein" im Wahlkampf zum Ersten Bundestag für den Eigenheimbau.[13]

Die Dominanz der privatwirtschaftlichen Formen und insbesondere des Eigenheims resultierte aus den Zeitumständen. Subsistenzwirtschaftliche Formen waren angesichts der Versorgungsschwierigkeiten überaus attraktiv, Selbst- und Nachbarschaftshilfe boten Auswege aus dem Mangel. Die Gemeinden, Länder und die übrigen staatlichen Stellen waren angesichts der riesigen Wohnungsnot und des Materialmangels vor sowie des Kapitalmangels nach der Währungsreform außerstande, kommunale Siedlungen in großem Stil zu bauen. Darüber hinaus waren die Siedlungen des „Roten Wien" politisch umstritten und, da sie äußerst

---

[11] Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. 6. 1948, Anlage, Punkt II.2, Gesetz- und Verordnungsblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, S. 59 f.; Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform vom 25. 6. 1948, § 1,7, ebd., S. 61 f.

[12] Siehe *Czeike,* Felix: Wirtschafts- und Sozialpolitik der Gemeinde Wien in der ersten Republik (1919 - 1934), zwei Teile, Wien 1958 / 59.

[13] Titel einer Broschüre im Bundestagswahlkampf 1949, hrsg. vom Parteivorstand der KPD, Dortmund 1949.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

klein waren und einen niedrigen Wohnstandard hatten, in Deutschland nie besonders populär.

2. Neben dem Fehlen einer fundamentalen Alternative legten alle Parteien eine recht große Planungsfreude an den Tag. Diese resultierte ebenfalls aus dem Wohnungselend der Zeit. „Der Wiederaufbau der zerstörten Städte, insbesondere der Wohnungsbau, darf (. . .) nicht allein der privaten Initiative (. . .) überlassen bleiben", forderte die CDU 1945 in ihren Frankfurter Leitsätzen und verlangte „öffentliche Planung".[14] „Planung und Lenkung" der Wirtschaft zur „Bedarfsdekkung des Volkes" war 1947 die Devise des Ahlener Programms der CDU in der britischen Zone.[15] Die Sozialdemokraten formulierten: „Die deutsche Wohnungswirtschaft bedarf straffster öffentlicher Lenkung."[16]

Doch mit dem Bekenntnis zur Planung endeten die Gemeinsamkeiten. Die Sozialdemokraten lehnten die Einbeziehung des Bau- und Wohnungsmarktes in die marktwirtschaftliche Preisbildung ab. Sie betrachteten die Entstehung des modernen Mietwohnungswesens als sozialpolitischen Sündenfall. Es sei „völlig unberechtigt", daß die Bestandsmieten anzogen, wenn die Neubaukosten stiegen, wie es auf dem freien Wohnungsmarkt des Kaiserreichs der Fall gewesen war. Hier habe die wachsende Nachfrage den Boden weit stärker verteuert, als es auf Grund der Aufschließungskosten angemessen gewesen wäre. Diese unverdiente Steigerung des Bodenpreises treibe auch die Mieten der vorhandenen Wohnungen in die Höhe. Tatsächlich aber dürfe sich die Miethöhe nicht am Markt, sondern nur an den Kosten des jeweiligen Objekts orientieren. Mit fortschreitendem Alter müßten die Abschreibungen und die ersparten Zinsen als Mietentlastung an die Bewohner weitergegeben werden. Dasselbe gelte für den Hauspreis. Jeder Mietgewinn, der die Kosten und eine geringe Eigenkapitalverzinsung übersteige, sei „auszuschließen oder durch Besteuern abzuschöpfen".[17]

Die Sozialdemokraten erkannten den Marktwert nicht an. Ihr Bezug war sozialpolitisch. Diese Vorstellung war nicht nur aus der Not des Wohnungselends nach dem Krieg geboren, sondern auch eine grundlegende Wertentscheidung. Die Sozialdemokraten richteten ihre Mietvorstellungen an der Höhe der tragbaren Belastung aus. Um diesem sozialpolitischen Ziel wirtschaftliche Geltung zu verschaffen, war ein umfangreiches zwangswirtschaftliches Instrumentarium erforderlich. So wollten die Hamburger Sozialdemokraten 1945 die bestehenden Eigentumsverhältnisse zwar beibehalten und das Eigenheim sowie das Stock-

---

[14] Frankfurter Leitsätze vom September 1945, in: *Flechtheim,* Ossip K. (Bearb. und Hrsg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Band II, Teil 1, S. 36 - 45, hier 44.

[15] Das Ahlener Wirtschaftsprogramm für Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 1947, ebd., S. 53 - 58, hier 57.

[16] Politische Leitsätze der SPD vom 11. Mai 1946 (Parteitag in Hannover), ebd., III. Band, 2. Teil, S. 17 - 23, hier 19.

[17] Wohnungsprogramm (Hamburger Entwurf) von 1945, Archiv der sozialen Demokratie, Bestand Schumacher, J 76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werkseigentum fördern. Das Mietshaus aber müsse „sozialistisch bewirtschaftet" werden (Mietpreisstop, Weitergabe von Kostensenkungen). Beim Neubau solle der Staat für billiges Kapital sorgen, als Bauherren von Mietshäusern weitgehend nur öffentliche Gesellschaften und Gemeinnützige Arbeitergenossenschaften zulassen, die Bauwirtschaft umfassend planmäßig lenken, ihre Preise überwachen und die Normung und Rationalisierung vorantreiben. Er solle unter sozialpolitischen Gesichtspunkten Höchstgrenzen für die Mieter in den geförderten Wohnungen festlegen und die Finanzierungslücke zwischen Ertrag und Baukosten mit Hilfe öffentlicher Darlehen decken. Insgesamt wollten die Sozialdemokraten sowohl den Wohnungsbestand als auch den Neubau nach den Prinzipien der Gemeinnützigen öffentlich bewirtschaften.[18] Sie entwickelten dazu mehrjährige Bauprogramme.[19]

Diese planwirtschaftlichen Vorstellungen traten nach der Währungsreform etwas zurück. Die Sozialdemokraten bezogen auch marktwirtschaftliche Elemente in ihre wohnungspolitische Programmatik ein. Dennoch blieben ihre Vorstellungen sozialpolitisch, von der Höhe der tragbaren Miete, bestimmt, und legten sie dem Staat stets massive interventionistische Mittel bei.

Am deutlichsten formulierte der bayerische SPD-Politiker Rudolf Zorn kurz nach der Währungsreform das ordnungspolitische Credo der Sozialdemokraten: Bei der ungeheuren Diskrepanz von Nachfrage und Angebot könne die freie Wirtschaft die Probleme des Aufbaus nicht lösen und sei „eine amtliche Regelung des Wohnungsmarktes" unentbehrlich. Das Schicksal der Bauwirtschaft liege „gerade jetzt nach der Währungsreform auf Gedeih und Verderb in den Händen des Staates und der öffentlichen Kreditlenkung".[20]

Die CDU / CSU war ebenfalls sozialpolitisch orientiert und insistierte, daß die Miete für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten tragbar sein müsse. Über mietpolitische Gesichtspunkte stellte sie das Ziel der Eigenheimförderung; im Eigenheim, möglichst mit Landzulage (Kleinsiedlung), sahen die CDU-Politiker aus ethischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen die Basis für den selbstbewußten, eigenständigen Staatsbürger.[21] Der Konsens darüber, daß das

[18] Ebd. Das Gemeinnützigkeitsrecht begrenzte den Gewinn auf 4 % des eingesetzten Kapitals.

[19] Ebd. Siehe insbesondere das Wohnungsbauprogramm 1949 - 1952, das die SPD zur ersten Bundestagswahl vorlegte: SPD-Parteivorstand (Hrsg.): Plan „A". Aufgabe Nr. 1. Wohnungen bauen! Wohnungsbauprogramm der SPD für die Trizone, Hannover 1949.

[20] *Zorn,* Rudolf: Soziale Neuordnung als sozialistische Gegenwartsaufgabe. Referat beim Düsseldorfer Parteitag, in: Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11. bis 14. September 1948 in Düsseldorf, Hamburg 1949 (Reprint Bonn 1976), S. 138 - 159, hier 153.

[21] Siehe dazu ausführlich *Schulz,* Günther: Eigenheimpolitik und Eigenheimförderung im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg, in: *Schildt,* Axel / *Sywottek,* Arnold (Hrsg.): Massenwohnung und Eigenheim. Wohnungsbau und Wohnen in der Großstadt seit dem Ersten Weltkrieg (Campus Forschung 589), Frankfurt-New York 1988, S. 409 - 439, hier 416 - 422.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Privateigentum breit gestreut werden müsse und nicht verstaatlicht werden dürfe, reichte von Anfang an über alle innerparteilichen Gräben hinweg; er umspannte die Christlichen Sozialisten ebenso wie die Marktwirtschaftler.[22] Im übrigen aber waren die ordnungspolitischen Vorstellungen der CDU / CSU bis etwa 1950 stärker pragmatisch bestimmt. Wenn der Wohnungsbau nicht „eine kleine Rendite abwirft", erklärte Adenauer bei der Beratung des Düsseldorfer Programms, mit dem die CDU in den ersten Bundestagswahlkampf zog, „kommen wir aus der Wohnungsnot nicht heraus".[23] Die CDU wollte nur interimistisch planen, solange es die Versorgungslage erforderlich machte. Dies war 1949 / 50 kurzfristig der gemeinsame Nenner, auf den sich die Sozialpolitiker der Union um Johannes Albers und die Wirtschaftspolitiker um Franz Etzel verständigen konnten.[24] Die FDP gab hingegen geschlossen den Marktkräften Priorität und setzte auf eine umfassende Liberalisierung.

Anders als die anderen Parteien legte die SPD zur ersten Bundestagswahl ein mehrjähriges Bauprogramm vor, das Investitionsplanung und staatliche Kreditlenkung vorsah, die Neubaumieten auf geringem Niveau fixieren, die öffentliche Hand zur Deckung der unrentierlichen Kosten verpflichten und den Gemeinnützigen Unternehmen einen wichtigen Anteil an der Bautätigkeit verschaffen wollte.[25] Es war Teil einer sozialistischen Planwirtschaft, in der Teile der Wirtschaft sozialisiert und die übrigen Bereiche der staatlichen Rahmenplanung mit starken gemeinwirtschaftlichen Elementen untergeordnet werden sollten.[26] Vertreter der SPD wie Gerhard Weisser, der Generalsekretär des Zonenbeirats, und Erich Klabunde, der Vorsitzende der Hamburger SPD-Bürgerschaftsfraktion, setzten sich in den Besatzungsjahren vergeblich dafür ein, zur Planung und Lenkung des Wohnungswesens und zur Koordinierung der Baubelange ein zonales und überzonales Amt für Aufbau zu schaffen.[27] Beide waren Vertreter der Gemeinnützigen Wohnungswirtschaft und repräsentierten die Verbindung von öffentlicher Verwaltung mit Gemeinnützigen, Sozialdemokraten und Gewerkschaften, wie sie sich in der Weimarer Zeit herausgebildet hatte, als die Kommunen in der Form der Hauszinssteuer Mittel für die ausgedehnte Lenkung der Wohnungsbautätigkeit zur Verfügung hatten. Dies hatten vornehmlich sozialdemokratisch re-

---

22 Vgl. *Ambrosius,* Gerold: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1949 (Studien zur Zeitgeschichte 10), Stuttgart 1977, S. 152 - 156.

23 Adenauer bei der Zonenausschußsitzung der CDU in der britischen Zone am 2. 6. 1949, Protokoll S. 45, Archiv für Christlich-Demokratische Politik I-009-4 / 1; siehe auch dsgl. bei seiner ersten Regierungserklärung am 20. 9. 1949, Sten. Ber. 1, S. 23.

24 Siehe die Diskussionen bei der Erarbeitung des wohnungspolitischen Teils der Düsseldorfer Leitsätze im Zonenausschuß ebd., sowie bei *Pütz,* Helmuth (Bearb.): Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946 - 1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands, Bonn 1975, S. 775 - 866.

25 SPD-Parteivorstand (Hrsg.): Plan „A".

26 Siehe dazu *Huster,* Ernst-Ulrich: Die Politik der SPD 1945 - 1950, Frankfurt-New York 1978, S. 92 - 95.

27 Siehe insbesondere die Protokolle des Zonenbeiratsausschusses für Wohnungswesen, hier die Sitzung am 7. / 8. 7. 1947, Bundestag Parlamentsarchiv 1 / 112.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gierte Städte zum Reformwohnungsbau genutzt. Sie hatten, oft gemeinsam mit Gewerkschaften, kommunale Gemeinnützige Baugesellschaften oder sozialistische Bauhütten gegründet und mit deren Hilfe und mit Hauszinssteuermitteln Siedlungen des Neuen Bauens für den Massenbedarf errichtet. Die bekanntesten Beispiel sind Ernst May in Frankfurt am Main und der Berliner Stadtbaurat Martin Wagner, der die Hufeisensiedlung Britz, Onkel Toms Hütte und andere Projekte errichten ließ.[28] Wenn es ein in Deutschland praktiziertes historisches Vorbild für die Ordnung der Wohnungswirtschaft gab, so lag es hier. Es war vom Marktmodell weit entfernt, weil es die Mittel exklusiv vergab. Unmittelbar nach dem Krieg lebten diese Vorstellungen wieder auf, wozu der Verlust der staatlichen Zentralgewalt und das Erstarken der föderativen Kräfte beitrugen, das im Wohnungswesen stärker war als in der Wirtschafts- und der Arbeitspolitik. Es war die Frage, ob die Ordnung des Wohnungswesens in der Bundesrepublik dem Weimarer Modell folgen würde oder welche anderen Vorstellungen zum Zuge kämen.

C.

Es gehört zur Ironie der Geschichte, daß ein Aufbauamt, wie es Weisser und Klabunde zur Planung und Lenkung des Wohnungswesens gefordert hatten, aber in der Besatzungszeit aus Gründen, die hier nicht zu erörtern sind, nicht durchsetzen konnten, schließlich von dem Anti-Planwirtschaftler Adenauer als Bundeswohnungsbauministerium errichtet und einem Freidemokraten übertragen wurde — Eberhard Wildermuth, der alles andere im Sinn hatte als staatliche Lenkung und zentrale Planung. In der Konstitutionsphase 1949 / 50 wurde wieder eine konsistente zentralstaatliche Wohnungspolitik möglich. Zugespitzt formuliert: das Wohnungselend war noch groß genug, um einen starken Konformitätsdruck auf die Wohnungspolitiker zu erzeugen. Das einvernehmlich verabschiedete grundlegende I. Wohnungsbaugesetz von 1950 war ein additiver Kompromiß.[29] Es stieß das Tor zu marktwirtschaftlichen Formen auf, indem es erstens für die Bauherren das Prinzip des „gleichen Starts für alle" proklamierte, so daß die Gemeinnützigen ihre dominierende Stellung einbüßten. Dies geschah im Einvernehmen mit der SPD; die Parteien waren sich einig, daß man alle Kräfte für den Aufbau nutzen müsse. Zum zweiten stellte das Gesetz den Eigenheim- und den Mietwohnungsbau gleichberechtigt nebeneinander. Drittens nahm es frei finanzierte Neubauten von der Bewirtschaftung und Mietpreisbindung aus. Auch dies beschlossen die Parteien weitgehend einvernehmlich. Diese Regelungen folgten dem Grundsatz, daß die öffentliche Hand Wohnungen, deren Errichtung sie finanziell förderte, im Gegenzug Mietpreis- und Belegungsbindungen auferlegte.

---

[28] Siehe *Lane,* Barbara Miller: Architektur und Politik in Deutschland 1918 - 1945, Braunschweig-Wiesbaden 1986, passim; *Hermand,* Jost / *Trommler,* Frank: Die Kultur der Weimarer Republik, Frankfurt / Main 1988, S. 418 ff.

[29] I. WoBauG vom 24. 4. 1950, BGBl S. 83 - 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frei finanzierte Wohnungen hingegen blieben frei von der staatlichen Zwangswirtschaft. Dies barg — angesichts von rund fünf Millionen Haushalten, die keine eigene Wohnung besaßen — politische Risiken. Es war nicht unumstritten; Kritik übten vor allem die Bundesländer, die zahlreiche Flüchtlinge beherbergten. Doch es wurde schließlich einvernehmlich durchgesetzt. CDU / CSU und FDP stimmten aus marktwirtschaftlicher Überzeugung zu und weil sie durch die Liberalisierung die private Bautätigkeit anregen wollten; die SPD wollte ebenfalls alle Kräfte mobilisieren und hielt die private Bautätigkeit im übrigen angesichts des herrschenden Kapitalmangels für eine unbedeutende Restgröße.

Umstritten war es hingegen, auch den steuerbegünstigten Wohnungsbau, der im Grenzbereich von frei finanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau lag, von der Bewirtschaftung freizustellen.[30] Dies setzten CDU / CSU und FDP durch, um Anreize vor allem für Industrieunternehmen zu schaffen, im Wohnungsbau zu investieren. Die SPD wollte die öffentliche Förderung auf den Sozialen Wohnungsbau beschränken. Es gelang den Regierungsparteien, die Zustimmung der Sozialemokraten mit Hilfe einer Entschließung des Bundestags zu erlangen, die sozialen Auswirkungen dieser Liberalisierung im November 1950 zu überprüfen.[31]

Der SPD gelang es im Gegenzug, ein mehrjähriges Bauprogramm in das Gesetz hineinzuschreiben — gegen den Widerstand von Bundesfinanzminister Schäffer, der langfristige Etatbindungen scheute. Ferner verständigten sich die Parteien unter maßgeblichem Einfluß der SPD auf das Modell des Öffentlich Geförderten Sozialen Wohnungsbaus. Dessen Kennzeichen war die Objektförderung: wer eine Wohnung für Mieter baute, deren Einkommen unterhalb der Pflichtgrenze der Angestelltenversicherung lag und dabei unterhalb einer bestimmten Wohnfläche und Miethöhe — der „Richtsatzmiete" — blieb, erhielt öffentliche Förderung, unabhängig von seinen Einkommensverhältnissen. Das wichtigste, doch nicht einzige Mittel der öffentlichen Förderung waren Darlehen ("Kapitalsubvention"), die die überaus knappen Mittel des Kapitalmarktes ergänzten und im Rang nach diesen im Grundbuch gesichert wurden. Die Höhe und Verzinsung der öffentlichen Darlehen waren so bemessen, daß sie die Lücke zwischen den Kosten auf der einen Seite (Fremd- und Eigenkapitalverzinsung, Tilgung, Abschreibung, Bewirtschaftung) und dem Ertrag auf der anderen Seite deckten, der durch die Richtsatzmiete auf niedrigem Niveau begrenzt war. Fluchtpunkt und sozialpolitische Vorgabe war also die Miethöhe. Zugleich aber wurden die Fremdmittel, damit sie nicht von vornherein in lukrativere Anlageformen strömten, im Grundsatz zu den vom Kapitalmarkt bestimmten Konditionen berücksichtigt. Allerdings stimulierte Erhard den Pfandbriefabsatz noch bis weit in die fünfziger

[30] Ebd., § 23. Der steuerbegünstigte Wohnungsbau erhielt weniger Fördermittel als der öffentlich geförderte soziale (i. W. nur Grundsteuervergünstigung und Vergünstigung nach § 7 c EStG, das die steuerliche Absetzung privater Darlehen etc. für den Wohnungsbau regelte); dafür waren die Wohnflächen größer und die Mieten höher.

[31] Bundestagsdrucksache 703 vom 24. 3. 1950.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahre durch Kapitallenkung und Steuerbegünstigungen. Das Fördermodell vereinigte somit marktkonforme Elemente (gleicher Zugang für alle Bauherren, Kapitalmarktmittel cum grano salis zu Marktkonditionen etc.) mit marktinkonformen (wie der öffentlichen Mietpreisregulierung, der Begrenzung des Mieterkreises etc.). Es versuchte, beide durch den Einsatz öffentlicher Mittel zu koordinieren. Es war also ordnungspolitisch ein Zwitter, in dem sich markt- und planwirtschaftliche, private und staatliche Elemente mischten. Insgesamt dominierten seine marktinkonformen Elemente: Die staatlichen Eingriffe in die Bildung des Mietpreises legten die Selbststeuerungskräfte lahm; deshalb war die Bewirtschaftung des Wohnraums erforderlich.[32] Die marktinkonformen Eingriffe waren freilich das Ziel der Sozialpolitiker von CDU / CSU und SPD, nicht hingegen der FDP. Die Mieten sollten für die unteren Einkommensschichten tragbar sein und Steigerungen vermieden werden, um Turbulenzen auf der Lohnseite zu verhindern.

Mustert man die Instrumente, mit denen die öffentliche Hand am Beginn der fünfziger Jahre den Wohnungsbau förderte, unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten, so waren nur zwei unbedingt marktkonform. Erstens die steuerliche Förderung nach § 7 b Einkommensteuergesetz (EStG). Diese gestattete es allen Bauherren, in den ersten zwölf Jahren fünfzig Prozent der Herstellungskosten eines Wohngebäudes steuerlich abzusetzen, sei im im öffentlich geförderten, im steuerbegünstigten oder im frei finanzierten Wohnungsbau.[33] Zweitens die Verpflichtung der Realkreditinstitute, im Wohnungsbau zu investieren. Die Sozialdemokraten wollten die Kapitalsammelstellen gesetzlich zwingen, einen Teil ihrer für langfristige Anlage bestimmten Gelder im Wohnungsbau anzulegen; sie fixierten dabei sowohl den Anteil (70 % der langfristigen Anlagemittel) als auch den Zinssatz (4,25 %) wie schließlich auch die Zweckbindung (nur für den Sozialen Wohnungsbau).[34] Die Christlichen Demokraten waren nicht grundsätzlich abgeneigt, diesem Vorschlag zuzustimmen. Doch es gelang der FDP und dem Wohnungsbauminister, nach langen Verhandlungen 1950 einen marktkonformen Weg durchzusetzen und einen behutsamen, aber wirksamen Druck auf die Kapitalsammelstellen auszuüben: Der Bundestag brachte sie, indem er mit einer entsprechenden gesetzlichen Regelung drohte, dazu, freiwillig einen Teil ihrer Einlagen in den Wohnungsbau zu geben. Die Vertreter der Realkreditinstitute unterschrieben in diesem und in jedem der folgenden Jahre einen Revers mit der Selbstverpflichtung, mindestens 50 Prozent ihrer zur langfristigen Anlage bestimmten und geeigneten Mittel als Hypotheken im Wohnungsbau anzulegen.[35]

---

32 Vgl. *Lowinski:* Grundlagen, S. 128 - 131; *Schuppener:* Subventionspolitik, S. 71.

33 Im ersten und zweiten Jahr je zehn, dann zehn Jahre lang je drei Prozent der Herstellungskosten; EStG in der Fassung vom 29. 4. 1950, BGBl S. 95 - 103.

34 Gesetzentwurf der SPD, Bundestagsdrucksache 352 vom 20. 12. 1949, § 8,3.

35 Siehe die Sitzungen des Bundestagsausschusses für Wiederaufbau am 1., 2., 16. und 17. 3. 1950, Protokolle, Bundestag Parlamentsarchiv. Die Selbstverpflichtung der Kapitalsammelstellen im Bundesarchiv in B 134 / 6234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die übrigen Instrumente richteten sich teils ausschließlich auf das Marktsegment des Sozialen Wohnungsbaus: Öffentliche zinslose und zinsverbilligte Darlehen, Bürgschaften, Grundsteuervergünstigungen[36] und Steuervergünstigungen nach § 7 c EStG.[37] Zum anderen Teil profitierte auch der steuerbegünstigte Wohnungsbau davon (Grundsteuervergünstigung, § 7 b und c EStG).

Ferner stellten Bund und Länder, so wie es das I. Wohnungsbaugesetz vorschrieb (§ 13), jedes Jahr ein Programm für den Sozialen Wohnungsbau auf. Darin legten sie die Verteilung der Fördermittel auf die Länder nach einem Schlüssel fest, der im wesentlichen die Bevölkerungszahl und den Grad der Kriegszerstörungen gewichtete.[38] Wenngleich die Rahmenplanung der Form nach ein eher marktwirtschaftliches Mittel ist, erscheint sie hier jedoch eher als marktinkonform, da sie auch inhaltlich mit allen Restriktionen des Sozialen Wohnungsbaus (Wohnflächen-, Mietpreisgrenzen etc.) verbunden war.

Schließlich gab es auch für die DDR-Flüchtlinge, die nach dem 17. Juni 1953 ins Bundesgebiet strömten, Sonderprogramme.

Als eine Sonderform marktwidriger Eingriffe sei hier lediglich noch der Bergarbeiterwohnungsbau genannt, ebenfalls eine Form der Objektförderung. Hier beschaffte der Bund mit Hilfe einer Abgabe auf den Kohleabsatz Kapital und verteilte es im Rahmen eines Förderprogramms an Treuhandstellen in den Bergbauländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen und Bayern. Mit diesem zweckgebundenen revolvierenden Treuhandvermögen erlangten Gemeinnützige Siedlungsgesellschaften im regionalen Rahmen eine monopolartige Stellung. Das Gesetz, 1951 als Dreijahresprogramm geschaffen, wurde zweimal verlängert. Als sich die Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation im Bergbau entspannt hatten, lief es aus (1959). Die regionalen Siedlungsgesellschaften blieben jedoch bestehen und arbeiteten mit den Rückflüssen der ausgegebenen Mittel weiter.[39]

Die Weichenstellungen in der Wohnungspolitik 1949/50 hatten folgende Kennzeichen:

1. Sie schufen eine partielle, insgesamt noch sehr eingeschränkte Liberalisierung, die jedoch von prinzipieller Bedeutung war.

---

36 Für Grundstücke mit Neubauwohnungen unterhalb bestimmter Wohnflächengrenzen wurde zehn Jahre lang die Steuer wie für das unbebaute Grundstück erhoben; § 7 I. WoBauG.

37 Private Zuschüsse bzw. unverzinsliche Darlehen von Steuerpflichtigen, die dies unter bestimmten Voraussetzungen steuerlich absetzen konnten. Der § 7 c EStG wurde mehrfach geändert; die Änderungen sind schon für sich ein Focus ordnungspolitischer Entscheidungen, können aber hier nicht weiter behandelt werden. Zum Sachverhalt siehe *Grass,* Adolf: Einkommensteuervergünstigung für private Baudarlehen, in: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Stuttgart 1959, S. 548 - 554.

38 Vgl. *Schulz,* Günther: „Weihnachtsmann und Geldbriefträger"? Der Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen und die Wohnungspolitik des Bundes bis zum Ende der fünfziger Jahre, in: Geschichte im Westen 3 (1988), S. 151 - 172, hier 166 - 169.

39 Ebd. S. 161 - 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnungsbauergebnisse 1949 - 1960

Jahr	Fertiggestellte Wohnungen (Neu- und Wiederaufbau)			
	absolut	je 10 000 der Bevölkerung	im Sozialen Wohnungsbau absolut	in %
1949	221 960	45	153 340	69,1
1950	371 924	74	254 990	68,6
1951	425 405	84	295 580	69,5
1952	460 848	91	317 500	68,9
1953	539 683	105	304 240	56,4
1954	571 542	110	309 502	54,2
1955	568 403	109	288 988	50,8
1956	591 082	112	305 740	51,7
1957	559 641	104	293 160	52,4
1958	520 495	96	269 234	51,7
1959	588 704	107	301 187	51,2
1960	574 402	104	263 205	45,8

Gebietsstand: Bundesrepublik einschließlich Saarland und Berlin.

Quelle: Bundestagsdrucksache VI/2239; *Blumenroth,* Ulrich: Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung. Darstellung und kritische Würdigung (Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 25), Münster 1975, S. 399.

2. Sie wiesen die Richtung zu künftigen weiteren Liberalisierungsschritten, die bei nachlassendem Nachfragedruck möglich werden konnten.
3. Sie behielten überwiegend zwangswirtschaftliche Elemente bei; es dominierten marktinkonforme wohnungspolitische Maßnahmen; die mietrechtlichen und -preislichen Bindungen und die Bewirtschaftung des Bestandes sowie des mit öffentlichen Mitteln geförderten Neubaus blieben erhalten.
4. Das Ordnungsmodell der Hauszinssteuerära wurde aufgegeben. Das Modell des Sozialen Wohnungsbaus beschränkte sich weder auf den Wohnungsbau für die Arbeiterschaft noch wurden nun alle Wohnungssuchenden zur Zielgruppe. Die Angestelltenversicherungspflichtgrenze war eine, wenngleich niedrige, so doch markante Meßlatte, die breite Bevölkerungskreise zu Nutznießern des Sozialen Wohnungsbaus machte.

Diese Instrumente erwiesen sich als überaus erfolgreich. Die Wohnungsbauleistungen übertrafen alle Erwartungen der Zeitgenossen (siehe die Tabelle). Zwar entspannte sich die Versorgungslage in den fünfziger Jahren noch nicht vollständig. Doch mit dem Abbau des Wohnungselends auf Grund der guten Bauergebnisse wuchs der politische Spielraum, um die Ordnung der Wohnungs- und Bauwirtschaft verändern zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D.

Typisiert man die wohnungs- und die damit verbundenen ordnungspolitischen Vorstellungen der Parteien in den fünfziger Jahren, so zeigt sich folgende Konstellation:

1. Die FDP setzte sich unter den Wohnungsbauministern Eberhard Wildermuth, Fritz Neumayer und Victor-Emanuel Preusker nachdrücklich für die Liberalisierung des Bau- und Wohnungswesens ein. Als Preusker 1953 sein Amt antrat, formulierte er als sein Ziel, das Ministerium binnen vier Jahren überflüssig zu machen. Das brachte ihm die Häme der Opposition ein und den Antrag im zuständigen Bundestagsausschuß, die Mittel für sein Ministerium zu kürzen.[40] Doch dieser Vorgang machte sein Ziel deutlich: Er wollte die ordnungspolitische Sonderstellung des Wohnungswesens beseitigen und dieses vollständig in die Marktmechanismen integrieren. Dabei wurde er unter anderem von Ludwig Erhard unterstützt, ferner vom Zentralverband der Haus- und Grundbesitzer, dessen Präsident er später wurde. In dem Maße, in dem der Kapitalmarkt ergiebiger werde, solle sich der Staat aus der Finanzierung zurückziehen; in dem Maße, in dem sich die Wohnungsversorgung besserte, sollten die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung auslaufen, das Mietniveau steigen und der Mieterschutz reduziert werden. „Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Althausbesitzes" lautete Preuskers Parole.

Die eingefrorenen Altbaumieten lagen 1958 nur um 20 Prozent (Fertigstellung bis 1914) bis 28 Prozent (Fertigstellung 1918 - 1939) über dem Vorkriegsniveau (1938 = 100). Hingegen waren die Lebenshaltung um 86 und der Baukostenindex um 168 Prozent gestiegen.[41] Dies führte zur Auszehrung des Althausbesitzes. Es fehlte das Geld für die Instandhaltung und die Modernisierung.

Preusker wollte die Spaltung des Wohnungsmarktes in vier Segmente aufheben. Die Mietniveaus waren unterschiedlich, je nachdem ob es sich um den Althausbestand, den Sozialen, den steuerbegünstigten oder den frei finanzierten Wohnungsbau handelte; innerhalb des Althausbestandes war die Miete je nach Baualter noch weiter auf verschiedenen Niveaus zwangswirtschaftlich festgelegt. Dies ließ die Nachfragestrukturen erstarren und verstellte das gesellschaftliche Bewußtsein für den Zusammenhang von Kosten und Ertrag im Wohnungswesen. Es machte den Wohnungsbau für Investoren nicht so attraktiv, wie es die Liberalen wünschten.

Unterstützung für die Liberalisierungspolitik fanden die Politiker bei den meisten Wirtschaftswissenschaftlern. So hielt Wilhelm Röpke ein flammendes Plä-

---

[40] Siehe Preusker vor dem Bundestag am 29. 10. 1953, Sten. Ber. 18, S. 79; Tagebucheintrag Wanderslebs am 4. 3. 1954, Stadtarchiv Bonn, Sammlung Wandersleb.

[41] *Fey*, Walter: Die schrittweise Überführung des Wohnungswesens in die soziale Marktwirtschaft und die Schaffung eines sozialen Mietrechts, in: Bundesbaublatt 1959, S. 120 - 124, hier 120.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doyer gegen die Wohnungszwangswirtschaft. Er argumentierte, die Festsetzung eines Mietpreises unterhalb des Marktpreises sei wirtschaftlich nicht zweckmäßig und sozial nicht gerecht. Denn sie versteinere die Wohnraumverteilung und erhöhe damit künstlich die Nachfrage. Sie lenke die ersparte Kaufkraft in den Massenkonsum statt in den Substanzerhalt. Und sie lähme das Zwecksparen für den Hausbau (zur eigenen Nutzung und zur Vermietung).[42]

Preusker wollte eine strikte Trennung der wirtschaftspolitischen Elemente in der Wohnungspolitik von den sozialpolitischen: marktwirtschaftliche Organisation des Wohnungs- und Baumarktes — sozialpolitischer Ausgleich, wenn es denn nötig sei, bei wirtschaftlich Leistungsschwachen.

Bekanntlich erreichte Preusker nicht, daß das Wohnungsbauministerium aufgelöst wurde. Doch er lockerte das zwangswirtschaftliche Korsett insbesondere dadurch ein Stück, daß er die Mieten im Alt- und im Sozialen Wohnungsbau mit Hilfe mehrerer Erhöhungen näher an die Marktverhältnisse heranführte.[43]

2. Die CDU steuerte den Kurs einer Mischung marktwirtschaftlicher und dirigistischer Elemente. Paul Lücke, der seit 1950 als Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen und seit 1957 als Minister die Wohnungspolitik seiner Partei maßgeblich bestimmte, war wie Preusker für die Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit des Althausbesitzes. Während aber der FDP-Politiker dies überwiegend aus wirtschaftspolitischen Erwägungen anstrebte, sprachen für Lücke hauptsächlich sozialpolitische Gründe gegen die Marktspaltung. Er sah es als ungerecht an, daß ein Teil der Mieter in älteren, billigeren, oft auch größeren Wohnungen leben konnte und daß die neu auf den Markt tretenden Nachfrager, insbesondere junge Ehepaare, mit teureren, kleineren Wohnungen vorlieb nehmen mußten. Und er betrachtete es als nicht gerechtfertigt, daß der Staat Hauseigentümer daran hinderte, einen angemessenen und für den Substanzerhalt erforderlichen Mietertrag zu erzielen. Im Hinblick auf das Ziel, die „Wirtschaftlichkeit des Althausbesitzes" wiederherzustellen und die Neubaumieten anzuheben, traf er sich mit Preusker, obwohl sich die Motive nicht völlig deckten. Ein wichtiges Motiv Lückes, die Mieten an die Marktverhältnisse heranzuführen, war der Wunsch, dadurch den Eigenheimbau zu forcieren. Denn für Lücke und die CDU / CSU war, wie dargestellt, das oberste Ziel der Wohnungspolitik die Familien- und Eigenheimförderung. Niedrige Mieten aber machten es wenig attraktiv, die Mühen des Eigenheimbaus auf sich zu nehmen. Im übrigen versuchte Lücke, mit Hilfe dirigistischer Eingriffe die vielfältigen Hemmnisse zu überwinden, die Kapitalmangel und eine in der Praxis inzwischen zur Tradition erstarrte Bevorzugung des Gemeinnützigen Mietwohnungsbaus durch die öffentliche Subventionspolitik dem Bau von Eigenheimen der minderbemittelten Bevölkerung bereiteten.

---

42 *Röpke,* Wilhelm: Wohnungszwangswirtschaft — ein europäisches Problem, Düsseldorf 1951.

43 Siehe dazu unten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Die SPD orientierte ihre wohnungspolitischen Vorstellungen weiterhin am Zielgruppenkonzept und an der Mietpreisbindung. Die Instrumente waren vornehmlich Förderprogramme zum Bau von Mietwohnungen für das Marktsegment der unteren Einkommensbezieher. Die starken Bindungen dieses Konzepts gingen in erster Linie zu Lasten des Althausbesitzes. Die wohnungs- und ordnungspolitischen Vorstellungen der Sozialdemokraten wurden vornehmlich von den Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften, vom Deutschen Gewerkschaftsbund und vom Mieterbund unterstützt. Bei ihrem Widerstand gegen Mieterhöhungen geriet die SPD jedoch insofern in eine prekäre Situation, als der Wohnungsbestand der Gemeinnützigen mehr und mehr wuchs und diese ihrerseits als Vermieter an rentablen Mieten interessiert waren.

Die wohnungspolitischen Ziele der Parteien führten in den fünfziger Jahren zu zwei ordnungspolitisch gegenläufigen Entwicklungen: Einerseits ging die Wohnungszwangswirtschaft zurück und wurden die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt mehr und mehr an die Marktbedingungen angepaßt. Andererseits aber setzten die Politiker mit Hilfe von Fördervorrängen für den Eigenheimbau neue marktinkonforme Regularien durch.

Die Auflockerungen beim Mietpreisrecht umfaßten anfangs nur den Neubau. Das I. Wohnungsbaugesetz gab, wie dargestellt, die Miethöhe bei frei finanzierten Wohnungen ganz frei; bei steuerbegünstigten war die Kostenmiete bis zur Höhe von 1,50 DM / qm zulässig. Seit der Novellierung des Gesetzes 1953 konnte die Miete auch im steuerbegünstigten Neubau frei vereinbart werden. Bei neuen Sozialwohnungen löste eine gesetzlich geregelte Form der Kostenmiete die Richtsatzmiete ab, die unter dem Druck der allgemeinen Preissteigerungen im Gefolge der Korea-Krise nicht mehr auf der alten Höhe zu halten war.[44]

Bei den Altbauten hingegen wurden Mieterhöhungen anfangs nur in engen Grenzen zugelassen. Erst mit dem Bundesmietengesetz vom 27. Juli 1955 begann man, das Niveau der Altbaumieten schrittweise anzuheben — mit Hilfe von prozentualen Zuschlägen zu der bis dahin preisrechtlich zulässigen Miete.[45]

Die Altbau- sowie die neugeschaffenen Sozialwohnungen unterlagen seit 1950 einem weitreichenden Mieterschutz und der öffentlichen Bewirtschaftung des Wohnraums. Der Vermieter einer Sozialwohnung konnte seit 1950 den Mieter aus einer Vorschlagsliste der Wohnungsbehörde aussuchen. Mit dem Wohnraumbewirtschaftungsgesetz von 1953 lockerte die öffentliche Bewirtschaftung auf. Das Gesetz übertrug die Initiative zum Abschluß von Mietverträgen bei Altbauwohnungen wieder dem Vermieter. Die Gemeinde durfte dies lediglich prüfen

---

[44] Siehe dazu *Pergande,* Hans-Günther / *Pergande,* Jürgen: Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923 - 1973. 50 Jahre im Dienste der Bau- und Wohnungswirtschaft, Frankfurt / Main 1973, S. 196 f.

[45] Ebd., S. 197. Bundesmietengesetz im BGBl 1955, S. 458 - 468.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und die Benutzungsgenehmigung erteilen. Im Verlauf der folgenden Jahre verlor die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung immer mehr an Bedeutung.[46]

Zur Kompensation von Mieterhöhungen führte der Bund 1955 nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens Mietbeihilfen ein, obgleich Preusker große Skepsis zeigte. Die Regelung wurde von den sozialpolitisch orientierten Wohnungspolitikern der CDU / CSU und der SPD gegen die Liberalen durchgesetzt, weil man aus sozialpolitischen Gründen Mietanpassungen kompensieren wollte.[47] Die Beihilfen dienten dazu, Härten zu mildern, die einkommensschwache Mieter auf Grund von Mieterhöhungen nach dem Bundesmietengesetz von 1955 erlitten.[48] Die Praxis war anfangs überaus restriktiv. Mit dem II. Wohnungsbaugesetz wurden die Beihilfen zur Kompensation von Mieterhöhungen ausgedehnt. Doch die Länder behielten noch viel Gestaltungsspielraum und wandten diese neue Form der Individual- oder Subjektförderung anfangs ebenfalls nur zögernd an. Erst das Abbaugesetz von 1960 führte bei der Freigabe der Mietpreise allgemein Miet- und Lastenbeihilfen ein.[49] Diese zweckgebundenen verlorenen Zuschüsse der öffentlichen Hand setzten die vorhandene Nachfrage in Stand, am Wohnungsmarkt in Erscheinung zu treten, ohne den Marktmechanismus selbst zu beeinträchtigen. Sie sind ein Beispiel für die Ablösung eines marktinkonformen Mittels durch ein marktkonformes.[50]

Die öffentliche Wohnungsbauförderung verlagerte sich von der Objekt- zur Subjektförderung und von der Kapital- zur Mischsubvention, die Kapital- und Zinssubventionen verband. Ferner wurden Annuitätshilfen gewährt. Inzwischen war der Kapitalmarkt ergiebiger geworden, so daß man die öffentlichen Haushalte entlasten konnte. Die öffentliche Förderung kombinierte nun die Hergabe eines meist zinslosen Darlehens mit einer Aufwendungsbeihilfe, die — als zeitlich begrenzter verlorener Zuschuß — die Kapitalmarktmittel verbilligte. Die Annuitätshilfen reduzierten per Saldo den Zins (durch einen verlorenen Zuschuß) und erhöhten die Tilgung (durch ein Darlehen) der Kapitalmarktmittel.[51]

Die Bemühungen Lückes, dem Eigenheimbau Priorität zu geben, mündeten im II. Wohnungsbaugesetz von 1956.[52] Bei den mehrjährigen parlamentarischen Beratungen hatte Wohnungsbauminister Preusker einen Entwurf vorgelegt, mit dem er Familienheimbewerbern, die eine Eigenleistung in Höhe von 30 Prozent der Herstellungskosten erbrachten, einen Rechtsanspruch auf ein öffentliches

---

46 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31. 3. 1953, BGBl S. 97 - 105. Siehe *Schulz:* Kontinuitäten, S. 159.

47 Siehe ders.: Weihnachtsmann?, S. 164 ff.

48 §§ 15 ff. Siehe dazu *Rouquette,* Hermann: Bundesmietengesetz-Kommentar, München-Berlin 1955, S. 178 - 184.

49 Siehe dazu *Lowinski:* Grundlagen, S. 132 - 141.

50 Vgl. *Schuppener:* Subventionspolitik, S. 72.

51 Siehe dazu ders.: S. 56 f.; *Frisch:* Probleme, S. 171 f.

52 II. WoBauG vom 27. 6. 1956, BGBl S. 523 - 558.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darlehen einräumen wollte. Die SPD hingegen hatte eine Initiative entwickelt, um den Bau von jährlich 300 000 (vorwiegend Miet-)Wohnungen für die Bezieher niedriger Einkommen öffentlich zu fördern sowie von jährlich 100 000 Wohnungen (im Eigentum oder Dauerwohnrecht) für Bezieher mittlerer Einkommen.[53] Doch die CDU setzte eine Regelung durch, die vornehmlich der Eigentumsbildung diente. Das schließlich verabschiedete II. Wohnungsbaugesetz mit dem programmatischen Titel „Wohnungsbau- und Familienheimgesetz" legte das Schwergewicht auf die Förderung des Eigenheimbaus kinderreicher Familien vornehmlich der unteren Einkommensgruppen. Das Gesetz enthielt teils marktkonforme Mittel; z. B. erhielten Bauherren eines Familienheims mit mehr als zwei Kindern günstige Familienzusatzdarlehen, die fehlendes Eigenkapital zum Teil ersetzten (§ 45). Dies war ein subsidiäres Element, um die Nachfragekraft der Kinderreichen zu stärken. Andere Regelungen — und das Gesetz in seiner Gesamtheit — waren marktinkonform, weil sie dem Eigenheimbau eine Fülle von Fördervorrängen gaben und damit in das Marktgeschehen eingriffen.

Den entscheidenden Schritt zu mehr Markt im Wohnungswesen brachte das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht" vom 23. Juni 1960,[54] auch „Lücke-Plan" genannt, wenngleich die Vorarbeiten schon während der Ministerzeit Preuskers begonnen worden waren. Es sollte die Zwangswirtschaft endgültig abbauen. Es ließ in den vor der Währungsreform errichteten preisgebundenen Wohnungen 1960 Mieterhöhungen um 15 Prozent zu und hob in erster Linie für die größeren Wohnungen dieses Bestandes die Wohnraumbewirtschaftung auf. Ferner beseitigte es schrittweise in einem mehrjährigen Prozeß in den Stadt- und Landkreisen, deren Wohnungsfehlbestand unter drei Prozent sank — den sogenannten „Weißen Kreisen" —, die Wohnraumbewirtschaftung, gab die Mietpreise ab 1963 frei und reduzierte den Mieterschutz. Nach der Freigabe konnten die Mieten für Altbauwohnungen frei vereinbart werden. Das Gesetz ist eines der wenigen Beispiele dafür, daß es gelang, die politische Kraft und das Beharrungsvermögen akkumulierter gesellschaftlicher Besitzstände zu überwinden. Entsprechend stark umstritten war das Gesetz. Die Sozialdemokraten und Gewerkschaften befürchteten Exzesse an Vermieterwillkür, eine Explosion der Mietpreise und damit einen starken Druck auf die Löhne. Um dies zu verhindern, fügte das Gesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch Sozialklauseln ein (§§ 556 a, 565 BGB). Diese betrafen den Mieterschutz, nicht das Mietpreisrecht. Sie gaben dem Mieter das Recht, einer Kündigung zu widersprechen, die für ihn unter Würdigung der berechtigten Belange des Vermieters eine Härte bedeutete und dehnten die Kündigungsfristen aus. Von der Liberalisierung ausgenommen blieb der Soziale Wohnungsbau mit Wohnberechtigungsschein, öffentlicher Mietpreisbindung und besonders weitreichendem Kündigungsschutz.

[53] Bundestagsdrucksache II / 601 vom 16. 6. 1954 (Regierungsentwurf) und 722 vom 13. 7. 1954 (SPD).

[54] BGBl I S. 389 - 417.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E.

Überblickt man den Untersuchungszeitraum im Zusammenhang, so gruppierten sich die Auseinandersetzungen über die Integration des Wohnungswesens in die Marktwirtschaft um zwei Entwicklungslinien: Die eine war der Stand der Wohnungsversorgung, die andere waren die wohnungs- bzw. wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele. So lange das Wohnungswesen unter extrem anormalen Versorgungsverhältnissen litt, der Kapitalmarkt unergiebig war und auch die Wohnungsproduzenten noch mit Schwierigkeiten (wie Facharbeitermangel) zu kämpfen hatten, konnte der Markt- bzw. Preismechanismus, der in der Besatzungszeit gänzlich außer Kraft gesetzt war, noch nicht wieder funktionieren. Unter diesen Bedingungen war die marktinkonforme staatliche Intervention durch Kapitalhergabe und Objektförderung mit entsprechenden starken sozialpolitischen Bindungen angemessen. Diese Instrumente, ergänzt durch einige andere, insbesondere durch die Mobilisierung von privatem Kapital bzw. steuerlichen Abschreibungen, trugen zu den Baurekorden der fünfziger Jahre und damit zur Entspannung der Wohnungsversorgung maßgeblich bei. Die marktinkonforme Steuerung schuf die Voraussetzung dafür, daß man in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre stärker zu marktkonformen Mitteln übergehen konnte. Mittel wie die Zinssubvention und die Individualförderung durch Wohngeld konnte man erst einsetzen, als genügend Kapital vorhanden war, das man verbilligen konnte, und als es ausreichend Wohnungen gab, um den unteren Einkommensbeziehern den Zugang dazu zu ermöglichen.

Die Wiederherstellung von marktwirtschaftlichen Verhältnissen durch das Abbaugesetz war kein wohnungspolitisches Ziel, sondern ein Mittel, um die wohnungspolitischen Ziele besser zu realisieren, als es die öffentliche Hand kann. Die wichtigsten wohnungspolitischen Ziele waren: die Herstellung einer ausreichenden Zahl von Wohnungen; die Sicherung tragbarer Mieten; die Förderung des privaten Wohnungseigentums und die Gewährleistung qualitativ akzeptabler Wohnverhältnisse. Das letztere Ziel bestimmte die Politik aller Parteien von Anfang an mit. Sie waren sich einig, keine Einfachstwohnungen zu errichten, weil diese die Slums von morgen sein würden. An der Spitze stand anfangs das Ziel, mit knappen Mitteln ausreichend viele Wohnungen zu bauen. Daneben stand — gleichrangig — das Ziel, die Mieten niedrig zu halten. Der Zielkonflikt zwischen beiden brach schon bei der Korea-Krise auf, als die Preise stark anzogen. Er wurde durch die Objektförderung mit der Richtsatzmiete eine zeitlang mühsam unterdrückt, doch die Mieten mußten schon bald immer weiter angehoben werden. Aber sie blieben ein politischer Preis, weit entfernt von den Kosten.

Dennoch: die inkonformen Maßnahmen brachten einen höheren Grad der Zielerreichung als es marktkonforme gekonnt hätten. Konforme Maßnahmen können nur greifen, wenn der Marktmechanismus selbst funktioniert. Da dies nicht der Fall war, hätten sie dem Partner genutzt, der die stärkere Marktposition besaß.[55]

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Verlauf der fünfziger Jahre stellte die CDU den Familienheimgedanken an die Spitze der Zielhierarchie und realisierte ihn, unbekümmert um Fragen von Markt oder Plan, teils mit Hilfe staatlicher dirigistischer Maßnahmen, teils mit marktkonformen Mitteln. Die Entscheidung für mehr Markt oder mehr Plan war zwar in der politischen Rhetorik eine prinzipielle, in der politischen Praxis aber eine instrumentelle. Die Ordnung der Bau- und Wohnungswirtschaft war stets eine Mischung von zentralplanwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Elementen. Die Liberalisierung eines Bereichs wurde häufig durch neue Interventionen in einem anderen erkauft. Die Marktspaltung blieb in den fünfziger Jahren bestehen. Für sie war das Modell des Sozialen Wohnungsbaus konstitutiv. Insgesamt aber trat das planwirtschaftliche Element, das in der Besatzungszeit das Feld vollständig beherrscht hatte, stark zurück. Bis zum Abbaugesetz vollzog sich eine gewaltige Liberalisierung innerhalb der Grenzen, die der Markt ließ. Der Bau- und Wohnungsmarkt war während des gesamten Untersuchungszeitraums ein Anbietermarkt. Der Nachfragedruck sank allmählich, verschwand jedoch nicht.

Nur in einigen Bereichen schwenkte die Wohnungspolitik in marktwirtschaftliche Bahnen ein. Dies war im wesentlichen das Marktsegment des frei finanzierten Wohnungsbaus, in dem die Zwangswirtschaft sowohl auf den Gebieten des Mietrechts, des Mietpreisrechts und der öffentlichen Wohnraumbewirtschaftung beseitigt wurde; ferner war es der Abbau der öffentlichen Bewirtschaftung überhaupt; schließlich war es (seit dem Abbaugesetz) das Preisgefüge bei einem Teil der Altmieten. Nicht marktwirtschaftlich geregelt wurden der Mieterschutz bei der überwiegenden Zahl der Mietverhältnisse, ferner der Soziale Wohnungsbau mit Wohnberechtigungsschein und Mietpreisbindung. Die letztere ließ auch das Abbaugesetz noch für die Sozialwohnungen einschließlich des Altwohnungsbestandes der Gemeinnützigen bestehen.

Die wichtigsten marktkonformen Instrumente der Wohnungspolitik waren die steuerliche Förderung nach § 7 b Einkommensteuergesetz, die Wohnungsbauprämien seit 1952 sowie die Miet- und Lastensubventionen seit 1955.

Hätte die SPD die Wohnungspolitik allein bestimmen können, so wären weit mehr planwirtschaftliche Elemente durchgesetzt worden: die Mietpreisbindung auf niedrigem Niveau, die Durchführung von Bauprogrammen mit Hilfe zentraler Steuerung, von Anordnung statt Anreiz. Der Mietwohnungsbau wäre weit stärker gefördert worden als das Eigenheim, die Gemeinnützigen stärker als die übrigen Bauherren.

Gleichwohl verliefen viele Fronten zwischen Markt und Plan nicht zwischen Regierung und Opposition, sondern zwischen den wirtschaftspolitisch orientierten Kräften einerseits, nämlich der FDP und Teilen der CDU, sowie den sozialpolitisch orientierten Politikern andererseits, nämlich dem Sozialflügel der CDU und

---

55 Vgl. *Leidner:* Wohnungspolitik, S. 305 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der SPD. So wurde das Votum für mehr Markt stets sorgsam durch mehr soziale Absicherung austariert. Es gelang nie, wirtschafts- und sozialpolitische Gesichtspunkte völlig zu tennen, wie es Preusker vorgeschwebt hatte. Obwohl die Elemente des Wettbewerbs in der Bau- und Wohnungswirtschaft während der fünfziger Jahre gegenüber den Elementen der zentralen Planung deutlich gestärkt wurden, blieb das soziale Element der Sozialen Marktwirtschaft in der Wohnungspolitik immer etwas stärker als das marktwirtschaftliche Element.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industrie- und Handelskammern in der Bewährung 1945 - 1956

Von *Harald Winkel*, Stuttgart-Hohenheim

Die deutschen Industrie- und Handelskammern (IHK) sind in ihrer überwiegenden Zahl Kinder des 19. Jahrhunderts, geprägt von dessen liberalen Geist, der den politisch verantwortlichen Staatsregierungen eine angemessene Repräsentation der Wirtschaft, des für den damals gerade einsetzenden Industrialisierungsprozeß so bedeutsamen freien Unternehmertums, als Pendant zur Wahrung wirtschaftlicher Interessen gegenüberstellen wollte. In dem langen Ringen um die Durchsetzung einer echten Selbstverwaltung, um freie Wahlen in den Kammergremien anstelle der obrigkeitlichen Ernennung sowie in den meist nur allgemein gehaltenen Bestimmungen über die Aufgaben der Kammern in den einzelnen Landesgesetzen lagen die Chancen und Hoffnungen der Kammern, als unabhängige Repräsentanten *allgemeiner* wirtschaftlicher Interessen anerkannt und gehört zu werden.

Im Zusammenhang mit der Sozialen Frage und dem staatlichen Lösungsansatz in der Bismarckschen Sozialversicherung kam es in vielen Kammern erstmals zu heftigen Auseinandersetzungen darüber, was der Staat tun darf oder soll, d. h. wie das Verhältnis zwischen Staat und der durch ihre Kammern repräsentierten Wirtschaft aussehen soll. Weit ernster als jene „neomerkantilistische" Phase des ausgehenden 19. Jahrhunderts hat dann der Erste Weltkrieg das Verhältnis der Kammern zum Staat berührt. Die sich entwickelnde Kriegswirtschaft zeichnete sich einmal durch Konzentration auf Reichsebene und zum anderen durch verstärkte staatliche Eingriffe in die private Wirtschaftssphäre aus. Die Kammern gerieten damit in ein neues Spannungsfeld: einmal lag es im nationalen Interesse, alle Maßnahmen zu unterstützen, die auf eine wirtschaftlich erfolgreiche Kriegsführung ausgerichtet waren und zum anderen lag es im Interesse der Kammern und ihrer Mitglieder, staatlichen Einfluß möglichst gering zu halten. Staats- und Militärverwaltung schufen zwar viele eigene Intanzen, griffen aber gleichzeitig zunehmend auf jene Institutionen zurück, durch deren Mitwirkung bei kriegswirtschaftlichen Maßnahmen sie sich die größte Effizienz versprachen.

So lag es nahe, die Selbstverwaltungseinrichtung „Kammer" mit einzubeziehen, sie zum „verlängerten Arm" staatlicher Bürokratie zu machen und ihr Aufgaben zu übertragen, die mit der tradierten liberalen Grundhaltung der Kammern kaum noch zu vereinbaren waren. Von „bürokratischen Daumenschrauben", vom „verhängnisvollen Druck von oben" ist in den Mitgliederversammlungen vieler

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kammern die Rede — noch konnte man nicht ahnen, daß den liberalen Grundsätzen von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung eine noch wesentlich härtere Prüfung bevorstehen sollte.

Die auch bei den Kammern 1933 begonnene „Gleichschaltung", verbunden mit dem Ausscheiden der dem neuen Regime nicht genehmen Mitarbeiter in Haupt- und Ehrenamt, konnte allein den Handlungsspielraum der Kammer noch nicht zerstören. Einem als „Sonderkommissar und Gaukampfleiter" auftretenden Kammermitglied in München wurde seine Amtsanmaßung bei der Umgestaltung der Kammergremien dadurch erleichtert, daß das noch amtierende Präsidium meinte, dieser Mann sei „durch langjährige Tätigkeit der Kammer vertraut" und man könne ihm „volles Vertrauen entgegenbringen"[1]. Einem in Geist und Traditionsverständnis der Kammer großgewordenen Mann konnte und wollte man nicht unterstellen, gegen die Interessen der Kammer zu handeln. Angesichts der tiefgreifenden Wirtschaftskrise war man bereit, sich in den Dienst einer neuen Regierung zu stellen, staatliche Eingriffe hinzunehmen ohne zu erkennen, daß sie dieses Mal prinzipiellerer Natur waren als in vergangenen Notsituationen und dauerhaften Charakter trugen.

Als 1934 allgemein eine Belebung der Wirtschaft und eine Überwindung der großen Arbeitslosigkeit sich abzeichnete, stellten auch Anhänger des neuen Regimes — wie der Münchener Hauptgeschäftsführer Dr. Hans Buchner — fest, beim „Wirtschaftler von heute sei eine Zunahme der mehr verwaltungstechnischen Aufgaben zu verzeichnen". Die Devisenbewirtschaftung und die einengenden Vorschriften für den Außenhandel nach dem „Neuen Plan" Hjalmar Schachts von 1934 wurden wie andere Zeichen einer immer stärker vom Staat gelenkten Wirtschaft in ihren nachteiligen Auswirkungen für ein freies Unternehmertum deutlich gesehen und offen angesprochen. In München äußerte man die Hoffnung, „daß auf die lange Dauer hin die staatliche Initiative wieder durch die schöpferische Unternehmenskraft der Privatwirtschaft ersetzt werden muß". Der Beginn des zweiten Vierjahresplanes nur kurze Zeit später sollte zeigen, wie trügerisch alle diese Hoffnungen waren.

Hier kann nicht auf die Schritt für Schritt intensiver und umfassender werdende Einspannung der Kammern in die Vorbereitung und Durchsetzung der NS-Kriegswirtschaft eingegangen werden[2]. Sie wurden letztlich zu einem Rad im allumfassenden Getriebe des allgemeinen Lenkungs- und Kontrollmechanismus, in ihren eigenständigen Funktionen weitgehend begrenzt zu einem verlängerten Arm weisungsbefugter Behörden und Dienststellen. Überschattet wurde diese Denatu-

[1] *Winkel,* Harald: Wirtschaft im Aufbruch. Der Wirtschaftsraum München - Oberbayern und seine Industrie- und Handelskammern im Wandel der Zeit, München 1990, S. 113. — Diesem Buch sind auch weitere Angaben für die Zeit nach 1945 entnommen (S. 147 ff.), soweit sie sich auf die Kammer München beziehen.

[2] Ausführlicher dazu *Winkel,* Harald: Geschichte der württembergischen Industrie- und Handelskammern Heilbronn, Reutlingen, Stuttgart / Mittlerer Neckar und Ulm 1933 - 1980, Stuttgart 1980, S. 110 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rierung der eigentlichen Kammerarbeit von einem bereits seit 1933 diskutierten Reorganisationsprozeß, der unter dem Leitbild des „ständischen", dann des „organischen" Aufbaus der Wirtschaft bald erhebliche Zweifel aufkommen ließ, ob an eine Weiterexistenz der Kammern in ihrer ursprünglichen Funktion überhaupt noch gedacht werden konnte. Einen zumindest formalen Abschluß fand dieser Prozeß mitten im Zweiten Weltkrieg, als mit der Gründung der Gauwirtschaftskammern[3] die Selbstverwaltung der Wirtschaft letztlich zu einem parteigesteuerten Instrument gemacht werden sollte. In ihrer praktischen Relevanz blieb diese Neuordnung unter dem äußeren Zwang der Kriegsumstände bis 1945 jedoch hinter den gesetzlichen Vorgaben zurück.

Es nimmt nicht Wunder, daß sich aus dieser Entwicklung 1945 nach Kriegsende zumindest der mit dem europäischen Kammerwesen weniger vertrauten amerikanischen Besatzungsmacht ein scheinbar doch sehr eindeutiges Bild des deutschen Industrie- und Handelskammerwesens bot:

1. Die Kammern waren offensichtlich Teile des deutschen Kriegswirtschaftsapparates mit wichtigen Funktionen wie Einschaltung in die Rationierung und Verteilung, Auftragszuweisungen, Bereitstellung von Transportraum usw.
2. Durch die gesetzlich verankerte Mitgliedschaft der Unternehmen bei der Kammer übte diese nach Auffassung der Besatzungsmacht „Zwang auf die Wirtschaft" aus, so daß ihr eine gleiche Bedeutung wie Kartellen, Trusts und ähnlichen Organisationen zukam.
3. In der gegebenen Form der „Gauwirtschaftskammer" waren die Kammern darüber hinaus offensichtlich eine NS-Einrichtung, die wie ähnliche Ämter und Behörden zu behandeln, d. h. aufzulösen waren.

Damit begann in der Entwicklung der deutschen Industrie- und Handelskammern eine neue Phase, aus einer Ausgangssituation, die die Kammern selbst weder verschuldet noch herbeigeführt hatten und die von ihnen auch in keiner Weise als befriedigend empfunden wurde. Ihr Bestreben war es, zu jenen gesetzlichen Grundlagen zurückzukehren, die vor dem Ersten Weltkrieg galten oder erneut in Ländergesetzen der 1920er Jahre niedergelegt worden waren. Naturgemäß setzte dies auch eine entsprechend liberale Grundhaltung des Staates voraus, die der Wirtschaft den notwendigen Freiraum einräumte. Der Weg zu diesem Ziel sollte sich als überaus verschlungen und schwierig erweisen.

Wenn von der Bewährung der Kammern nach dem Zweiten Weltkrieg gesprochen wird, so ist dabei zwischen dem realen Handeln und Auftreten der Kammern einerseits und dem Ringen um den rechtlichen Status der Kammern als Institution andererseits zu unterscheiden.

---

[3] Erste Verordnung zur Durchführung der Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation der gewerblichen Wirtschaft (Gauwirtschaftskammerverordnung) vom 20. April 1942, RGBl Nr. 41 vom 24. April 1942, S. 189.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zunächst zum realen Erscheinungsbild der Kammern. Unmittelbar nach der Besetzung des südwest- und süddeutschen Raumes — auf den sich diese Ausführungen im wesentlichen beziehen — sollte sich zeigen, daß die Büros der Kammerorganisation und ihre verbliebenen Mitarbeiter die oft einzigen, binnen kürzester Zeit wieder funktionsfähigen und erreichbaren Anlaufstellen für viele Hilfe- und Ratsuchende waren. Kommunale und erst recht staatliche Behörden hatten meist größere Organisationsschwierigkeiten. Weiter zeigte sich, wie sehr es auf einzelne Persönlichkeiten ankam, die ohne Rücksicht auf organisatorische Zuständigkeiten bereit waren, die dringlichsten Aufgaben der Existenz- und Versorgungssicherung anzupacken. Diese Erfahrungen hatten wohl auch die Besatzungstruppen gemacht, deren Ortskommandanten und andere Befehlshaber bereit waren, mit solchen Persönlichkeiten oder Büros zusammenzuarbeiten, solange sie nicht allzu offensichtlich als NS- belastet angesehen werden mußten. Dies führte dazu, daß überkommene, greifbare Einrichtungen der Industrie- und Handelskammern zusammen mit den später oft zitierten „Männern der ersten Stunde" auch für die Besatzungsmacht zunächst einmal geeignete Ansprechpartner waren, wenn es um Wirtschafts- und Verkehrsbelange ging.

In den zunächst von der französischen Besatzungsmacht übernommenen Gebieten — den späteren Ländern Rheinland-Pfalz, (Süd)-Baden und Württemberg-Hohenzollern, bis Juli 1945 aber auch die Stadt Stuttgart — begannen die einzelnen Geschäftsstellen der Kammern bereits unmittelbar nach der Besetzung im April / Mai 1945 zu arbeiten. Ihnen kam zugute, daß der französischen Besatzungsmacht die Institution der Kammer aus dem eigenen Lande wohlvertraut war, ganz im Gegensatz zur amerikanischen Besatzungsmacht, die Kammern nur als private Unternehmervereinigungen ohne jede öffentliche Funktion kannte. Trotzdem stützte man sich auch hier auf die vorhandenen Reste der Kammerorganisation, deren faktische Arbeit auch bei bald ungeklärter formalrechtlicher Existenz weitergehen sollte.

Aufgrund der gegebenen Verkehrs- und Wirtschaftslage mußten sich die Kammern überall zunächst auf ihre unmittelbare, erreichbare Umgebung beschränken; sie waren zwangsläufig zu reinen „Stadtkammern" geworden, eine Verbindung mit den Mitgliedern in den zugehörigen Bezirken war nur zufällig und lückenhaft möglich. Vielleicht war es dieser sichtbar örtliche Wirkungsbereich, der — noch vor dem Erlaß der einschlägigen Vorschriften der amerikanischen Besatzungsmacht — den Kammern in der amerikanischen Besatzungszone oft auch das Wohlwollen der Militärregierung sicherte. Sachlich umfaßte der Aufgabenkreis der Kammern alles, was für die vielfach zur Untätigkeit gezwungene gewerbliche Wirtschaft und für die Bevölkerung in der gegebenen Notsituation getan werden konnte, gleichgültig, ob diese Dienste im überlieferten Aufgabenkreis einer IHK lagen oder nicht.

Die Wirtschaftsoffiziere der Besatzungsmacht merkten bald, daß sie ihre besten Informationen über die Kammern erhalten konnten und sie umgekehrt bei der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Durchführung ihrer Aufgaben auf die Hilfe der Kammern angewiesen waren. Bei der Fortdauer von Bewirtschaftung und Kontrolle — jetzt eben durch die Besatzungsmacht — war die Arbeit der Kammern vielfach eine Fortsetzung dessen, was sie vorher hatten tun müssen.

In Stuttgart bemühte sich Dr. h. c. Gustav Kilper, Präsident der IHK von 1932 - 1934, bereits Ende April 1945 um die „Aufstellung einer neuen Wirtschaftskammer"[4]. Eine französische Urkunde weist zum 16. Mai 1945 bereits einen „Hauptgeschäftsführer" dieser Kammer aus. Nur die der Besatzungsmacht nicht klare Abgrenzung zu dem inzwischen ebenfalls entstandenen „vorläufigen Wirtschaftsrat" verzögerte die offizielle Anerkennung der IHK bis zum 26. Juni 1945, wenige Tage vor dem Einzug der neuen amerikanischen Besatzungsmacht. In Reutlingen beginnt die Zweigstelle der Gauwirtschaftskammer als selbständige IHK am 22. April 1945, zwei Tage nach der Besetzung durch französische Truppen, unter Leitung von Dr. Stecher, einem seit 1942 in der Kammer tätigen Referenten, wieder zu arbeiten. In Ravensburg nimmt ebenfalls der Kammersyndikus auf Weisung des französischen Kreisgouverneurs knapp eine Woche nach der Besetzung seine Geschäfte wieder auf. Diese Aufzählung eines fast nahtlosen Übergangs läßt sich für alle Kammern der französischen Besatzungszone fortsetzen.

Auch in der amerikanischen Besatzungszone scheint sich die Lage in ähnlicher Weise zu entwickeln. Am 8. Mai 1945 läßt der neue Münchener Oberbürgermeister Dr. Karl Scharnagl einige ihm bekannte Persönlichkeiten aus der Wirtschaft wissen, „das Military Government lege großen Wert darauf, daß die Handelskammer baldigst wieder aktionsfähig werde" und bittet um die Bildung eines kommissarischen Präsidiums[5]. In der ersten Sitzung dieses Gremiums am 15. Mai 1945 heißt es dann: „Wir müssen in so bedrängten Zeiten . . . nicht zu formal arbeiten. Dies gilt für die Wirtschaft, für jeden Betrieb und auch für die Kammer. Was nicht ausdrücklich verboten ist, könnten wir tun und in Angriff nehmen . . . einstweilen gehe jeder an seine Arbeit, alles andere sind spätere Sorgen". Pragmatisch ist auch die Einstellung, daß nichts gegen die Mitarbeit „formaler" Parteigenossen einzuwenden sei, „denn auf den Geist und die Einstellung, nicht auf die Papierform kommt es an".Wie sehr man sich hier täuschen sollte, zeigte dann die am 18. Juni 1945 beginnende Entnazifizierungsgesetzgebung der Besatzungsmacht, die auch den „formalen" Parteigenossen von einer weiteren Mitarbeit ausschloß.

Die Zusammenarbeit zwischen Kammer, Stadtverwaltung und Militärregierung gestaltete sich eng und funktionierte gut. Die Trümmerbeseitigung mußte in Angriff genommen werden, die Infrastruktur in Ordnung gebracht und Arbeitsge-

---

[4] *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 185 ff. Bemerkenswert ist, daß der aus der NS-Zeit stammende Begriff „Wirtschaftskammer" statt Industrie- und Handelskammer noch längere Zeit verwendet wurde; auch der Begriff „Gefolgschaft" findet sich in der Korrespondenz noch bis Ende 1945.

[5] *Winkel,* Harald (wie Anm. 1), S. 147 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmigungen erteilt werden. Dies alles verlief so reibungslos, daß der damalige Leiter der Militärregierung in Bayern, Oberst Ellis, daraus den Schluß zog, eine „Wirtschaftskammer Bayern" könne durchaus ein staatliches Wirtschaftsministerium ersetzen.

Ein anderes Beispiel einer guten Zusammenarbeit mit der amerikanischen Besatzungsmacht auf unterer Ebene bietet ein Brief des Heilbronner Oberbürgermeisters an den Präsidenten der am 1. Juli 1945 neu entstandenen IHK Heilbronn vom 12. Oktober 1945, in dem dieser mitteilt: „Von der Militärregierung wurde ich gestern beauftragt, der IHK mitzuteilen, daß es zweckmäßig sein dürfte, einige junge Leute in Bälde einzustellen, da die Aufgabe der Kammer sich in nächster Zeit wesentlich erweitern wird."[6] Auch in Ulm, wo der alte Hauptgeschäftsführer auf Verlangen der Besatzungsmacht erst am 2. August 1945 entlassen werden mußte, setzte die Kammer ihre Tätigkeit fort und „wandte sich täglich mit zahlreichen Anliegen aller Art zugunsten der Firmen an die Kommandantur, wobei sie ein weitgehendes Entgegenkommen fand"[7].

Das gesamte vielfach von Improvisation gekennzeichnete Wirtschaftsleben des Jahres 1945 war von einer engen Zusammenarbeit gerade auch zwischen Kammern und Militärregierung abhängig. Diese praktische Zusammenarbeit auf lokaler Ebene lief weitgehend reibungslos und dauerte auch dann an, als es um die Institution Kammer im Herrschaftsbereich der amerikanischen Militärregierung bald erhebliche Auseinandersetzungen geben sollte[8].

Der Arbeit der Kammer in der Praxis des Alltags — und hier sollten sich auch in den kommenden Jahren keine Schwierigkeiten ergeben: keine Kammer wurde zwangsweise geschlossen — stand eine wesentlich kompliziertere Sachlage gegenüber, wenn es um die rechtliche Seite der Institution Kammer ging.

Die geringsten Probleme hatten die Kammern in der französischen Besatzungszone. Die deutschen Industrie- und Handelskammern und die französischen Chambres de Commerce, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts das Vorbild für die ersten Handelskammern auf deutschem Boden gewesen waren, beruhten auf ähnlichen Grundsätzen; auch in ihrem Verhältnis zum Staat hatten sie eine vergleichbare Struktur. Für die französische Militärregierung war es daher keine Frage, ob die Kammern zuzulassen seien oder ihre Organisation geändert werden müsse. Die nationalsozialistische Konstruktion der „Gauwirtschaftskammer" verschwand ohne Aufsehen: die Zweig- und Geschäftsstellen dieser stark zentrali-

---

6 *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 309.

7 Ebenda, S. 313.

8 Auch in der britischen Besatzungszone, auf die hier nicht eingegangen wird, hat die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Handelskammern, Militärregierung und ersten kommunalen Behörden bereits unmittelbar nach der Besetzung reibungslos funktioniert. Aus der großen Zahl der darüber vorliegenden Berichte vgl. z. B.: 150 Jahre Industrie- und Handelskammer Aachen, 1954; Industrie- und Handelskammer Wuppertal 1831 - 1956, Festschrift zum 125jährigen Jubiläum am 17. Januar 1956, Wuppertal 1956 u. a. m.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stisch ausgerichteten Organisation wurden wieder in selbständige Industrie- und Handelskammern zurückverwandelt, wie in Rottweil, Ravensburg, Schopfheim oder Lahr. Als Rechtsgrundlage dienten die alten Landesgesetze, so für Württemberg-Hohenzollern das württembergische Gesetz betreffend die Handelskammern vom 30. Juli 1899, für die südbadischen Kammern das badische Gesetz die Handelskammern betreffend vom 11. Dezember 1878, jeweils mit den späteren Ergänzungen bis 1933. Die weitere Entwicklung in den Ländern der (süd-)französischen Zone lief ziemlich problemlos auf eine neue landesgesetzliche Regelung hin, die in den Ländern bis 1950 abgeschlossen war[9].

In dem neuen, aus mehreren Teilen ehemaliger Länder gebildeten Land Rheinland-Pfalz galt in Trier und Koblenz preußisches Kammerrecht fort, das mit einer Verfügung der französischen Militärregierung vom 3. Juni 1946 auch für die „IHK Rheinhessen" in Mainz und die ehemals bayerische Kammer in Ludwigshafen übernommen wurde[10].

Diese Entwicklung zeigt, daß den Kammern in der französischen Zone jener harte Kampf um Rechtsform und Existenz vor dem Hintergrund drohender Auflösung und Umstrukturierung, wie er von den Kammern in der amerikanischen Zone durchgestanden werden mußte, erspart geblieben ist. Die französische Militärverwaltung hat es sehr wohl verstanden, die ihr anvertraute Institution Kammer für die Wirtschaftsverwaltung ihrer Zone und letztlich auch für die Durchsetzung ihrer eigenen Ansprüche an dieses Gebiet einzusetzen. Abgesehen von wenigen kriegsbedingten Anfangsschwierigkeiten konnte die Entwicklung hier nahezu nahtlos an die Zeit vor 1933 wieder anknüpfen. Das war zweifellos auch für die Wirtschaft vorteilhaft, da sich die Kammern unmittelbar und ausschließlich den aktuellen Wirtschaftsfragen widmen konnten, ohne durch Auseinandersetzungen über ihre Organisationsform und zukünftige Struktur belastet zu werden.

Eine vereinheitlichende Neufassung des Kammerrechts unter Beibehaltung der tradierten Vorstellungen — ganz im Sinne der Kammern — wäre sicher nicht an der französischen Besatzungsmacht gescheitert. Mit der Entstehung von Ländern und politischen Gruppierungen in der französischen Besatzungszone war jedoch auch dort die Mitbestimmungsdiskussion aktuell geworden. Eine am 15. Juli 1946 in Württemberg-Hohenzollern ergangene Rechtsanordnung über Aufbau und Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung bezeichnet die Kammern als „berufsständische Vertretung", obwohl man sich über den tatsächlichen Charakter der Kammern sehr wohl im klaren war und an anderer Stelle seine Genugtuung darüber zum Ausdruck brachte, den Zustand vor 1933 wieder erreicht zu haben[11].

---

[9] Vgl. dazu ausführlich für Württemberg-Hohenzollern *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 325 ff.

[10] *Winkel,* Harald: Die Selbstverwaltung von Industrie, Handel und Handwerk, in: Haungs, Peter (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 19, S. 499 ff., hier 507 / 508.

[11] *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 328.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine solche Formulierung konnte durchaus geeignet erscheinen, Mitbestimmungsansprüche der Gewerkschaften abzuwehren, da damit eine gesamtwirtschaftliche Funktion verneint wurde.

Die Schaffung eines Landesbeirates — in Rheinland-Pfalz einer Hauptwirtschaftskammer — sollte die Mitbestimmungsforderungen ebenso beschwichtigen wie die geübte Zurückhaltung bei einer neuen gesetzlichen Regelung. Hier wird in besonderem Maße deutlich, was auch für andere Besatzungszonen gilt: entscheidend blieb stets Wille und Einstellung der jeweiligen Besatzungsmacht; war sie für die Fortführung der Kammern in der alten Form, so gelang dies auch ohne abschließende gesetzliche Neuregelung. Selbst anderslautendes Verfassungsrecht der neuen Länder schien die Besatzungsmacht nicht zu stören. Die Vorschriften der Landesverfassungen — Art. 91,II in Württemberg-Hohenzollern oder Art. 69,2 in Rheinland-Pfalz —, die eine entsprechende Arbeitnehmerbeteiligung vorsahen, blieben einfach unbeachtet. Nicht ganz unzutreffend bezeichnete das Wirtschaftsministerium in Württemberg-Hohenzollern den Landeswirtschaftsrat als „Blitzableiter für die Forderungen der Gewerkschaften". Auf diese Weise gelang es den Kammern in der französischen Zone weitgehend, sowohl eine Mitbestimmung abzuwehren als auch zusammen mit dem Charakter als öffentlich- rechtlicher Körperschaft die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmen bei der Kammer aufrechtzuerhalten. Damit waren hier beste Voraussetzungen für ein im Sinne der Kammern erhofftes neues Kammerrecht nach Gründung der Bundesrepublik gegeben[12].

Auch bei den Kammern der amerikanischen Besatzungszone fehlte es zunächst nicht an Vorschlägen, wie man zur alten bis 1933 gültigen Regelung zurückgelangen könne. Vor allem in Frankfurt, Stuttgart und München wurden von den Kammern umfangreiche Papiere ausgearbeitet, gleiches geschah teilweise in den Wirtchaftsministerien der Länder. Gewisse Vorteile wurden dabei auch in der Wirtschaftskammer der NS-Zeit gesehen, so möchte man z. B. in München die Verbindung mit dem Handwerk aufrechterhalten. Eine vom bayerischen Wirtschaftsministerium erarbeitete Mustersatzung wurde jedoch wegen ihrer Anlehnung an das Wirtschaftskammer-Modell von der IHK als „der NS-Gesetzgebung entnommen" abgelehnt. Immerhin gelangte man aber doch in wenigen Wochen zu gesetzgebungsreifen Entwürfen.

In Stuttgart, dessen IHK zunächst unter französischer Besatzung wieder zu arbeiten begonen hatte, erfuhr man aus Gesprächen mit der neuen amerikanischen Militärregierung im Juli 1945, daß es deren Bestreben bei, „alle Einrichtungen unmöglich zu machen, bei denen die Gefahr besteht, daß sie eine wirtschaftliche Macht erlangen können, die es ihnen erlaubt, auf die Regierungen Druck auszu-

---

12 Zur Mitbestimmungsfrage ausführlicher: *Winkel,* Harald: Deutsche Industrie- und Handelskammern in der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, in: Österr. Gesellschaft f. Unternehmensgeschichte (Hrsg.), Unternehmer und Unternehmen. Festschrift für Alois Brusatti, Wien 1989, S. 256 ff., hier 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

üben oder ihnen gar eine bestimmte Wirtschaftspolitik aufzuzwingen"[13]. Da die Kammern sich solche Macht nie anmaßten, hielten sie sich nicht für betroffen.

Eine erste gesetzliche Regelung und damit gleichzeitig auch eine Dokumentation der amerikanischen Pläne brachten dann die „Richtlinien betr. Handelskammern" der bayerischen Militärregierung in München vom 17. Juli 1945. Sie sahen vor:

1. In jedem Regierungsbezirk kann es mehrere Handelskammern geben, d. h. der nach amerikanischer Auffassung bestehende „Monopolcharakter" einer flächendeckend zuständigen Kammer mit „Zwangsmitgliedschaft" wird aufgehoben. An jedem Ort sollen künftig Kammern entstehen können.
2. Die Aufgaben der Kammern sollen umfassen: „Sammlung von Statistiken, die Zusammenarbeit mit den Regierungen in der Anwendung dieser Statistiken, die Interessenvertretung der eigenen Mitglieder vor Behörden sowie die Funktion eines Bindegliedes zwischen Unternehmern und Arbeitern, wenn die Bildung von Gewerkschaften wieder genehmigt wird". Hier liegt offensichtlich eine Verwechslung mit Arbeitgeberverbänden vor.
3. Kammern dürfen nur privaten Charakter haben und keinesfalls eine Aufsicht „über Betriebsgenehmigungen, Materialzuteilung, Preisgestaltung und Grundstückverkäufe führen". Das Verbot stützt sich auf einige Tätigkeiten, die während des Krieges den Kammern zugewiesen worden waren, aber niemals zu den eigentlichen Kammeraufgaben gehörten.
4. Die Mitgliedschaft muß freiwillig sein; jede „Zwangsmitgliedschaft" erlischt zum 1. Oktober 1945. Vorbild sind hier die grundsätzlich anders gestalteten amerikanischen „Chambers".
5. Das Handwerk erhält eine eigene Kammer.
6. Aufsichtsorgan bleibt der Wirtschaftsminister, jedoch ist keine „straffe, zentrale Organisation" erlaubt. Abschließend vermerken die Richtlinien: „Später, wenn es so etwas wie eine bayerische Handelskammer geben wird, wird der einzige Zweck dieser Organisation der sein, daß sie einmal im Jahr zusammenkommt und ein Jahresessen abhält."[14]

Diese zunächst nur für Bayern gültigen Richtlinien fußen offensichtlich auf einer völlig falschen Vorstellung des in Deutschland bestehenden Kammerwesens. Zumindest wird es ausschließlich nach den den Kammern zwangsweise übertragenen Aufgaben aus der Kriegswirtschaft beurteilt. Die „Zwangsmitgliedschaft" wird als völlig undemokratischer Ausfluß nationalsozialistischer Diktatur angesehen. Das Verbot der „zentralen Organisation" und der Aufsicht über Mate-

---

13 *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 226.

14 Vollständiger Text im Wortlaut bei *Fuchs,* Rainer: Die bayerischen Industrie- und Handelskammern im Wiederaufbau 1945 bis 1948 (Miscellanea Monacensia, Bd. 142), München 1988, S. 253 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rialzuteilung und Preisgestaltung sieht in den Kammern jene „Trusts, Syndikaten und Kartellen" gleichzusetzende Unternehmen, wie sie im Potsdamer Abkommen angesprochen werden. Die bald nachfolgende Weisung vom 1. / 14. August 1945 sollte dies noch deutlicher werden lassen. Das „Jahresessen" schließlich als verbleibende Aufgabe sollte die Kammern zu rein privaten, dem gesellschaftlichen Verkehr dienenden Einrichtungen stempeln.

Die frühe offizielle Äußerung der Militärregierung in Bayern mag damit zusammenhängen, daß hier die Vorbereitungen für eine neue Kammerorganisation und ihre gesetzliche Verankerung am weitesten gediehen waren, was aus zahlreichen Gespächen der US-Militärregierung nicht unbekannt geblieben war. Für alle Länder der amerikanischen Besatzungszone wurden dann die „Weisungen über Wirtschaftskontrollvereine" vom 1. / 14. August 1945 verbindlich[15].

Von den 42 Absätzen dieser „Weisungen"[16] sind für die Organisation der Kammern die Abschnitte 15 und 16 von Bedeutung. In Absatz 15 werden neben Rüstungsinspektionen, Kartellen und Syndikaten auch die Gauwirtschaftskammern und die Wirtschaftsgruppen aufgelöst. Die Tatsache, daß auch in dieser Weisung wieder Kammern und Verbände mit Einrichtungen der NS-Rüstungswirtschaft zusammengeworfen werden, macht deutlich, welche Vorstellungen man auf amerikanischer Seite hatte. Wenn auch im Zuge der Entwicklung im Kriege die Kammern immer stärker in den Zuteilungs- und Kontrollapparat eingebunden worden waren und sie damit ungewollt zum Befehlsträger staatlicher Kriegswirtschaft absanken, so war dies doch nicht ihre eigentliche Aufgabe. Wenn jetzt alle Aufgaben der „Verwaltung des Mangels" auf die Bewirtschaftungsämter übertragen wurden, konnte dies den Kammern nur recht sein, ein Grund für ihre Auflösung war darin allerdings nicht zu sehen. Für alle jene Tätigkeitsfelder, in denen die Kammern, um Interessenausgleich bemüht, in engem Kontakt mit der Wirtschaft ihre Kenntnisse einbrachten, konnten Bewirtschaftungsämter oder ähnliche Einrichtungen niemals Ersatz bieten.

Mit der Aufhebung der Gauwirtschaftskammern war nicht automatisch eine weitere Existenz der alten Kammern nach früherem Recht verbunden. Dafür hieß es in Abs. 16 der „Weisungen":

> "Der Landesdirektor für Wirtschaft wird die Einrichtung örtlicher Industrie- und Handelskammern und örtlicher Handwerkskammern zulassen, welche unter der unmittelbaren Aufsicht der örtlichen Wirtschaftsämter stehen werden. Die Kammern werden nur beratende Aufgaben haben und werden nicht mehr als eine eng begrenzte

---

15 Text der für Bayern bestimmten Fassung bei *Fuchs,* Rainer (wie Anm. 14), S. 277 ff.

16 Über die Interpretation als „Weisung", „Richtlinie", „Erlaß" oder „Anordnung" gibt es unterschiedliche Auffassungen; ebenso über zahlreiche einzelne Formulierungen, die in den den deutschen Verwaltungen zugegangenen Fassungen unterschiedlich übersetzt wurden, so z. B. über die Interpretation des Begriffs „local" als „örtlich begrenzter Wirkungskreis". Auch die Bezeichnung der Weisung für „Wirtschaftskontrollstellen" oder für „Wirtschaftskontrollvereine" schwankt. Der bayerischen Landesregierung lag sie am 14. August 1945 vor, der württembergischen dagegen erst am 19. September 1945.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahl von hauptamtlichen Angestellten haben. Die Zugehörigkeit zu den Kammern wird nicht Pflicht sein, aber unterschiedliche Behandlung bei der Zulassung zur Kammer ist unzulässig. Insbesondere wird es den Kammern nicht erlaubt sein, irgendeine Befugnis über die Zuteilung von Aufrägen, Rohstoffen, Brennstoffen oder Betriebsgenehmigungen auszuüben. Nachdem die örtlichen Kammern organisiert worden sind, wird es gestattet sein, eine Landesindustrie- und Handelskammer und eine Landeshandwerkskammer einzurichten, die sich aus den Vertretern der örtlichen Kammern zusammensetzen und unter der unmittelbaren Aufsicht des LWA stehen werden. Diese Landeskammern werden denselben Beschränkungen bezüglich der Aufgaben und der hauptamtlich Beschäftigten wie die örtlichen Kammern unterliegen. Soweit möglich sollte die Organisation der Landeskammern zeitlich mit der Entwicklung ähnlicher Organisationen zur Vertretung der Arbeiterschaft zusammenfallen. Keine Landesindustrie- und Handelskammer, die sich aus Vertretern verschiedener Industrie- und Handelszweige zum Unterschied von den Vertretern der verschiedenen örtlichen Kammern zusammensetzt, wird gegenwärtig erlaubt sein."

Die freiwillige Mitgliedschaft und die örtliche Begrenzung schienen der Besatzungsmacht nötig, um die in ihren Augen drohende Machtausübung der Kammern zu verhindern. Übersehen wurde dabei, daß gerade bei freiwilliger Mitgliedschaft eine Kammer weit eher unter den Einfluß einzelner Großunternehmen geraten kann als bei einer großen Zahl wahlberechtigter Pflichtmitglieder. Besondere Schwierigkeiten bereitete die Auslegung des „örtlichen Wirkungskreises": Damit konnte ebenso wie bisher ein Regierungsbezirk gemeint sein, aber auch die Möglichkeit eröffnet werden, Stadt- und Kreiskammern zu gründen, wie dies in Württemberg mit den Kleinkammern in Esslingen, Ludwigsburg und Nürtingen geschehen ist. Bei allzu wörtlicher Befolgung der amerikanischen Weisung hätte in jeder kleineren Stadt eine Kammer gegründet werden können. Daß es nicht dazu kam, zeigt das Verständnis der Wirtschaft, die in einer Kammer eine leistungsfähige Vertretung sehen wollte, die über die rein örtlichen Interessen hinauszuwirken hatte.

Soweit die größeren Kammern 1945 trotz Kriegsverlusten und Entnazifizierung noch über eine angemessene, fachlich qualifizierte Besetzung ihrer Referate verfügten, fehlte es nicht an Thesenpapieren und Stellungnahmen zu den amerikanischen Vorstellungen. Hinzu kam, daß alle bestehenden Kammern uneingeschränkt weiterarbeiteten und dabei — wie ein Bericht der IHK Heilbronn vom Dezember 1945 zeigt — in Zusammenarbeit mit den örtlichen Stellen der Militärregierung auch Aufgaben erfüllen mußten, die mit der Weisung vom August 1945 ausdrücklich verboten waren. Ein intakter Kammerapparat, der sich den Anfragen und Weisungen der Militärregierung gewachsen zeigte, wurde akzeptiert und in Anspruch genommen, die Frage nach seinen Rechtsgrundlagen blieb ausgeklammert. Die laufende lokale oder regionale Zusammenarbeit nährte immer wieder die Hoffnung auf eine neue Einschätzung der Sachlage durch die Militärregierung. Freie Übersetzungen der amerikanischen Weisung vom 1. / 14. August 1945 ließen manche Spielräume und juristische Interpretationen zu, die durch die herrschende Praxis gelegentlich sogar gestützt schienen. Untergeordnete

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Militärdienststellen waren froh, wenn sie am Ort für schwierige Verkehrs- und Wirtschaftsfragen kompetente deutsche Partner fanden. Es lag ihnen fern, Kammertätigkeiten zu verbieten oder einzuschränken, allerdings unternahmen sie auch nichts, um den Kammern ihre früheren Rechte und Arbeitsmöglichkeiten — die sie in der Regel auch nicht kannten — zu erhalten.

Alle Verhandlungen mit der amerikanischen Militärregierung ab August 1945 haben das Ziel, die Bestimmungen der Weisung vom 1. / 14. August 1945 so zu ändern oder auszulegen, daß sie mit den vor 1933 gültigen Ländergesetzen vereinbar werden. Die Kammern werden dabei von den Wirtschaftsministern der Länder und auf Zonenebene vom Länderrat unterstützt, wobei sich ein einstimmiges Votum für die Aufrechterhaltung der alten Struktur und Funktion der Kammern ergibt.

Einiges wird erreicht. So deutet auf der Konferenz der Wirtschaftsreferenten der Länder der US-Zone mit Vertretern des US-Hauptquartiers in Höchst a. M. vom 10. - 12. Oktober 1945 die amerikanische Seite an, daß auch größere Kammerbezirke zugelassen werden könnten, „soweit sie ein ausgeglichenes Kräfteverhältnis unter den Kammern gewährleisten". Allerdings folgt dieser vorläufigen Mitteilung keine rechtsverbindliche Entscheidung, anderseits werden auch keine bestehenden Kammerbezirke aufgelöst. Ebenso muß aber auch die Entstehung neuer Kammern, wie in Württemberg, hingenommen werden. Als das Bayerische Wirtschaftsministerium mit der Anordnung Nr. 6 über die Errichtung von Industrie- und Handelskammern vom 25. Oktober 1945 für das Gebiet des Freistaates sechs Kammern errichtet, nimmt es zwar ausdrücklich auf die Weisung vom 1. / 14. August 1945 Bezug, legt den örtlichen Wirkungskreis aber sehr großzügig aus. Die Militärregierung erhebt dagegen keine Einwendungen. Während die Gesetzesvorbereitungen in Württemberg und Hessen ebenfalls an den alten, größeren Bezirksgrenzen festhalten, erscheint am 7. Dezember 1945 die „Military Regulation No. 4 / 645, Title 4, Part 6", die zwar im wesentlichen die früheren Anordnungen über die Industrie- und Handelskammern wiederholt, jedoch zusätzlich die Feststellung enthält, daß die Kammern „nicht in Übereinstimmung mit den verschiedenen Wirtschaftsämtern organisiert werden müssen", also über deren regionalen Zuständigkeitsbereich hinausragen dürfen. Langsam scheint sich auch bei der Militärregierung die Erkenntnis durchzusetzen, daß ein Wirtschaftsamt eine grundsätzlich andere Behörde ist als eine Kammer und seine Existenz nur der Kriegswirtschaft verdankt.

Eine einheitliche Haltung der Militärregierung läßt immer noch auf sich warten. In Stuttgart wird noch am 20. Februar 1946 dem Vertreter des Wirtschaftsministeriums mitgeteilt, die Kammern seien „gewissermaßen nur Zusammenschlüsse von Geschäftsleuten nach Feierabend" und der lokale Wirkungskreis von daher gegeben.

Die Militärregierung verlangt eine völlige Neugestaltung „von unten herauf", die man aber nicht versucht durchzusetzen. Eine von der Militärregierung für

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nordbaden am 16. Januar 1946 erlassene Anordnung, die Rechte und Aufgaben der Kammern nach altem Landesrecht respektiert, muß vier Tage später zurückgenommen werden, ohne daß die alten Kammerbezirke jedoch aufgelöst würden.

Während die Größe des Kammerbezirks offensichtlich ein Feld verbaler Auseinandersetzungen bleibt, ohne daß es zu einer ernsthaft versuchten Neuregelung kommt, ist das Thema der Pflichtmitgliedschaft von größerem Gewicht. In der bayerischen Gesetzesinitiative vom 25. Oktober 1945 heißt es:

> "3. Rechtsgrundlage der Kammern und Gremien ist die auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit beruhende Industrie- und Handelskammerverordnung vom 5. Februar 1927, die freiwillige Mitgliedschaft und ausschließlich beratende Funktionen vorsieht."

Mit dieser Formulierung gelingt es, die regionale Militärregierung zu täuschen und ihre Zustimmung zu erhalten. Auf eine Anfrage der Würzburger Kammer erläutert man am 7. November 1945, das Wort „Mitglied" in der Verordnung von 1927 beziehe sich allein auf die gewählten oder berufenen Mitglieder der Kammer im engeren Sinn. Die Firmen seien keine Mitglieder der Kammer, sowenig wie ein Gemeindebürger ohne weiteres Mitglied des Gemeinderates sei. Sie seien aber der Kammer „zugehörig" und ihre Inhaber hätten das Wahlrecht zur Kammer. Diesem Wahlrecht entspreche die Beitragspflicht, analog dem Wahlrecht der Bürger und ihrer Steuerpflicht. Auf eine genauere Auslegung des Begriffs wollte man sich nicht einlassen, eine Interpretation gegenüber den Firmen sollte möglichst vermieden werden.

Auf Zonenebene gab es mit diesen Auslegungsversuchen im US-Hauptquartier in Frankfurt allerdings erheblichen Ärger. Ein neuer Text wurde zurückgesandt, der — wohl auch im Hinblick auf eine angestrebte zoneneinheitliche Regelung — keine Zweifel mehr aufkommen ließ. Er lautete:

> "Die Mitgliedschaft zu den Industrie- nd Handelskammern beruht auf der freien Entschließung der Gewerbetreibenden. Aus der Nicht-Mitgliedschaft zur Industrie- und Handelskammer dürfen einem Unternehmen oder dessen Inhabern keine Nachteile erwachsen. Zur Aufbringungn von Umlagen und Beiträgen für die Geschäftsführung der Kammer dürfen nur die Mitglieder herangezogen werden."

Verständlicherweise war die Kammer über die so eindeutig geforderte freiwillige Mitgliedschaft nicht erfreut. Andererseits konnte der Entscheidung der Militärregierung nicht widersprochen werden. Lediglich ein Zeitgewinn war in der verzögerten Neufassung der Anordnung Nr. 6 zu erreichen, die erst am 29. April 1946 erschien und im Staatsanzeiger erst am 13. Juli 1946 bekanntgemacht wurde. Um wenigstens eine Kammer mit „freiwilliger Mitgliedschaft" zu retten, ergehen im Laufe des Jahres 1946 in allen Ländern der amerikanischen Besatzungszone Anordnungen und Erlasse, die, meist nicht in die Form eines Gesetzes oder einer Verordnung gekleidet, halbherzig und verschwommen, den amerikanischen Vorschriften Rechnung tragen. Das Tauziehen um die rechtliche Grundlage einer tatsächlich existierenden und arbeitenden Institution findet einen vorläufi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen Abschluß. Die Kammern in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone bestehen demnach als freiwillige Vereinigungen ohne Pflichtmitgliedschaft (sog. Vereinskammer), neue Kammern können jederzeit gegründet werden, bestehende erfahren allerdings keine Einschränkung ihres räumlichen Wirkungskreises, hoheitliche Aufgaben dürfen nicht wahrgenommen werden.

Berücksichtigt man die politische Gesamtsituation sowie die Vorstellungen von Besatzungsmacht und Gewerkschaften, die Kammern zu völlig anderen Einrichtungen umzugestalten, so muß diese Entwicklung als Erfolg für die Kammern angesehen werden. Sie hatten immerhin die Möglichkeit, an die Entwicklung vor 1933 wieder anzuknüpfen. Weisungsbefugnisse der Staatsorgane waren entfallen, die Aufsicht auf das auch von den Kammern befürwortete Maß begrenzt. Die Kammern waren aus den ihnen bis 1945 mehr und mehr zugewachsenen Behördenfunktionen entlassen, sie konnten sich wieder der eigentlichen Aufgabe, dem Dienst an der Wirtschaft, zuwenden. Zwar gibt es immer wieder Streitfälle, wonach eine Kammer eine gewerbliche Genehmigung erteilt haben soll oder es wird nach dem hoheitlichen Charakter der von den Kammer abgenommenen Prüfungen gefragt. Insgesamt treten die Organisationsfragen zurück, man arrangiert sich mit dem bestehenden Provisorium.

Wenn letztlich dieses Provisorium auch zehn Jahre bestehen bleiben sollte, so gab es doch immer wieder Anlässe, die eine Weiterarbeit der Kammern zu gefährden schienen. Die „Military Government Regulations on Private (Non Governmental) Economic Organizations, Title 13 - 120, Section C“ vom 8. April 1947 faßten nochmals die amerikanischen Anordnungen und Vorstellungen zusammen. Allen inoffiziellen Memoranden und Gesprächen, die Kammern, Regierungsvertreter und Militärregierung über Monate hinweg beschäftigt hatten, zum Trotz, war es dabei geblieben, daß die Kammern nur bestehen bleiben konnten, wenn sie sich auf freiwillige Mitglieder stützten, den Vereinscharakter behielten und keinerlei hoheitliche Funktionen ausüben. Die „Regulations“ wiesen in diesem Zusammenhang besonders auf das Gesetz Nr. 56 der amerikanischen Militärregierung hin, das im Februar 1947 erlassen worden war und die „übermäßige Konzentration deutscher Wirtschaftskraft“ untersagte. Ebensowenig fehlte ein Hinweis auf das Betriebsrätegesetz des Kontrollrats (Gesetz Nr. 10 vom 10. April 1946), wonach frühere NSDAP-Mitglieder von einer Mitarbeit in wirtschaftlichen Organisationen selbst dann ausgeschlossen bleiben sollten, wenn sie amnestiert oder zu Mitläufern erklärt worden waren. In Stuttgart wurden die „Regulations“ der Landesregierung am 19. Mai 1947 mit einem Begleitschreiben der Militärregierung zugestellt, indem es hieß: „Sie werden davon unterrichtet, daß die beigefügten Vorschriften die Politik der Militärregierung darstellen und als Richtlinien zu benutzen sind“. Innerhalb von 60 Tagen sollte die bestehende deutsche Gesetzgebung damit in Einklang gebracht werden. Denkbar war nach Ansicht der Militärregierung aber auch eine Gesetzgebung auf Zonenebene, um die bestehenden länderspezifischen Regelungen zu vereinheitlichen. Wenige Tage später gab

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Militärregierung eine Anregung des Verwaltungsrates des seit 1. Januar 1947 bestehenden Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Bizone) weiter, Arbeitsgemeinschaften auf bizonaler Ebene entstehen zu lassen. Damit befaßte sich die Militärregierung erstmals mit einer Entwicklung, die schon seit Juli 1946 in Gang gekommen war. Die bereits in einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Kammern der britischen Besatzungszone und die einzelnen Kammern der amerikanischen Zone, denen der „Konzentrations"-Argwohn der Amerikaner bisher weder einen Zusammenschluß auf Länder- noch auf Zonenebene ermöglicht hatte, trafen sich seit Sommer 1946 regelmäßig zu inoffiziellen Kontakten.

Die Entwicklung in der Bizone wie auch das Drängen amerikanischer Wirtschaftsoffiziere nach effizienter Zusammenarbeit führten am 31. Juli 1947 zu einer abgeänderten Neufassung der „Regulations". Es entfällt der Hinweis auf das Betriebsrätegesetz; auch der offizielle Aufbau einer „Zweizonen-Arbeitsgemeinschaft" kann nun beginnen. Auf die in den Ländern bereits erlassenen Gesetze und Verordnungen haben die „Regulations" weder in der alten Fassung vom 8. April 1947 noch in der neuen vom 31. Juli 1947 irgendeinen erkennbaren Einfluß. Die Ländergesetzgebung in der amerikanischen Zone war den bekannten, unverrückbaren Forderungen der Besatzungsmacht zwangsläufig gefolgt, die neuen „Vereinskammern" führten gerade ihre ersten Wahlen durch und man sah keinen Anlaß, erneut einzuschreiten. Auch die Militärregierung drängte ihrerseits nicht auf besondere Aktivität. Wenn in dem bereits erwähnten Begleitschreiben der Militärregierung vom 19. Mai 1947 an die Landesregierung in Stuttgart um die Beantwortung der Frage ersucht wird, „ob Ihre Regierung zu der Ansicht gekommen ist, daß gesetzgeberische Maßnahmen von deutscher Seite nicht ratsam oder politisch unzweckmäßig seien und daß statt dessen gesetzliche Maßnahmen der Militärregierung erforderlich sind und, falls solche Maßnahmen erforderlich sind, auf welchen Gebieten" so zeigt auch dies, daß man zunächst bereit scheint, die weitere Entwicklung abzuwarten[17].

Diese war seit Gründung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes nicht mehr von der regionalen oder zonalen Ebene allein bestimmt. Schon die unterschiedliche Behandlung der Industrie- und Handelskammern durch die britische und amerikanische Besatzungsmacht mußte Schwierigkeiten bringen. Ein Erlaß der britischen Militärregierung der 21. Armeegruppe vom 30. Juli 1945 löste die bestehenden Gauwirtschaftskammern auf und bestimmte, daß auf regionaler Ebene Industrie- und Handelskammern errichtet werden könnten, „um Angelegenheiten von allgemein örtlichem Interesse zu behandeln, gleichzeitig um mit der lokalen Zivilverwaltung zu verhandeln in Vertretung der wirtschaftlichen Interessen des Bezirks"[18]. Beweglicher und weniger doktrinär als die amerikanische Militärregie-

---

17 *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 255.

18 *Winkel,* Harald (wie Anm. 2), S. 259; ferner *Wuttke,* Hans: Die rechtliche Stellung der deutschen Industrie- und Handelskammern in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Diss. Köln 1949, S. 30 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung ließ die britische Militärregierung schon nach kurzer Zeit, meist in Übereinstimmung mit den örtlichen Besatzungsbehörden, die Anwendung der bis 1933 für das Kammerwesen geltenden Rechtssätze zu, ohne sie allerdings ausdrücklich als „Gesetz" anzuerkennen. Um den Schwebezustand zu beseitigen, brachte der nach dem verantwortlichen britischen Beamten so benannte „Friedmann-Erlaß" der „German Organisation Branch, Economic Sub-Commission, 64 HQ CCC" vom 27. November 1946 eine Anerkennung und Aufgabenbeschreibung der Industrie- und Handelskammern, ohne jedoch selbst neues Recht zu setzen. Entgegen der freiwilligen Mitgliedschaft in der amerikanischen Zone wurde hier den Kammern das Recht bestätigt, von allen eingetragenen Mitgliedern einen Beitrag zu erheben, allerdings durfte dieser nicht zwangsweise eingetrieben werden. Man setzte also auf den guten Willen aller Beteiligten, der dann — wie letztlich auch in der amerikanischen Zone — dazu führte, daß die Kammern ohne finanzielle Bedrängnis in alter Form weiterarbeiten konnten. Eine Erklärung der „Bipartite Economic Controll Group" vom 17. Mai 1947 wies ausdrücklich darauf hin, daß in der britischen Zone die alten Handelskammergesetze anzuwenden seien, soweit nicht der „Friedmann-Erlaß" etwas anderes bestimme. Wenn auch die Rechtsgrundlagen zweifelhaft blieben, konnten sich die Kammern doch in starker Anlehnung an altes deutsches Recht entwickeln.

Die Vertreter der Kammern, die sich in der bizonalen Arbeitsgemeinschaft um eine Vereinheitlichung des Kammerrechts bemühten, standen vor einer kaum lösbaren Aufgabe, solange die amerikanische Seite auf ihren Vorstellungen beharrte. Auch wenn sich die „de facto" Entwicklung der Kammern in der amerikanischen Zone der in der britischen und französischen Zone anzugleichen schien, blieb die rechtliche Fundierung der Kammern ein schwankendes Fundament. Am 16. September 1948 wurde dem bayerischen Ministerpräsident Hans Ehard durch den Chef der Militärregierung in Bayern, van Wagoner, mitgeteilt, „die Zuweisung selbst nichtstaatlicher Funktionen durch das Wirtschaftsministerium an die Industrie- und Handelskammern würde Natur und Wirksamkeit einer freiwilligen, privaten Organisation entscheidend verzerren"[19].

Gleichzeitig hatte man entdeckt, daß mit der Aufzählung der Kammern in der bayerischen Anordnung Nr. 6 vom 29. April 1946 die Zahl der Kammern begrenzt werde, was nicht zulässig sei. Ferner werde durch die Benennung von Sachverständigen durch die Kammer, die dann von der Kreisregierung vereidigt würden, ein Mittel zur Diskriminierung von Nichtmitgliedern geschaffen. Dieser Anmahnung folgt am 1. Oktober 1948 der Befehl Nr. 8 der bayerischen Militärregierung, der eine Revision der Anordnung Nr. 6 verlangt und die bereits erlassene Durchführungsverordnung aufhebt. Weiter wird darauf hingewiesen, daß alle deutschen Anordnungen in Übereinstimmung mit den Direktiven der Besatzungsmacht zu stehen haben. Damit wird bei dem bayerischen Versuch, den Kammern eine

---

19 *Winkel,* Harald (wie Anm. 1), S. 159.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

neue Rechtsgrundlage zu geben, fast wieder die Ausgangslage des Jahres 1945 erreicht.

Es ist wohl berechtigt anzunehmen, daß diese neue, härtere Haltung nicht auf einen Sinneswandel der Militärregierung in Bayern zurückzuführen ist, die die betreffenden deutschen Anordnungen ja zunächst genehmigt hatte. Die Bestrebungen, zu einem bizonalen Kammerrecht zu gelangen, hatten dazu geführt, daß sich höchste Stellen der US-Militärverwaltung in Frankfurt und Berlin mit diesen Fragen befaßten. Auch die Ergebnisse einer im September 1947 durchgeführten Untersuchung, dem „Report on Investigation of Trade Associations and Chambers of Commerce in Bavaria", dürften das Augenmerk höherer Dienststellen auf die Ergebnisse amerikanischer Besatzungspolitik in Bayern gelenkt haben. Die festzustellende Praxis sprach eher dafür, daß von deutscher Seite die erlassenen Vorschriften nur als vorübergehend angesehen wurden und man im Grunde an den alten Organisationsstrukturen festhalten wollte. Auf amerikanischer Seite spürte man voller Mißtrauen die Unwilligkeit der Deutschen, neuen Rechtsvorstellungen zu folgen und sah wohl jetzt auch die letzte Gelegenheit, nochmals mit aller Schärfe amerikanischem Demokratieverständnis zum Durchbruch zu verhelfen.

Tatsächlich war mit dem Befehl Nr. 8 vom 1. Oktober 1948 den bayerischen Kammern jede Rechtsgrundlage entzogen worden, sie hätten praktisch nicht weiterarbeiten dürfen. Doch nichts geschah, diesen Befehl auszuführen; man verhandelte und korrespondierte weiter. Die Militärregierung zeigte weder Interesse noch Eile, eine Entscheidung herbeizuführen. Ende 1948 ist dies gewiß auch ein Zeichen für die sich verändernden Beziehungen zwischen deutschen Regierungsstellen und amerikanischer Militärregierung — Befehle konnten einfach negiert werden. Statt an eine erneute Änderung der ohnehin nicht in deutschem Sinne ausgefallenen gesetzlichen Grundlagen auch nur zu denken, wurden bei den Kammern erste Wahlen durchgeführt und die Finanzämter gebeten, bei der Bereitstellung der Bemessungsunterlagen für den Kammerbeitrag ebenso hilfreich zu sein wie zur Zeit der „Pflichtmitgliedschaft". Man verhielt sich so, als ob die vor 1933 gültigen gesetzlichen Grundlagen weiterhin in Kraft seien. Auch im Mitgliederbestand traten kaum Veränderungen ein, die Firmen hielten an der ihnen bekannten Institution Kammer fest; vielleicht auch ein Beweis für die guten Erfahrungen, die man in Kriegs- und Notjahren in der Zusammenarbeit mit der Kammer gemacht hatte. Nichts beweist besser das Wort von der Dauerhaftigkeit des Provisoriums: Wie immer auch die gesetzlichen Grundlagen zu bewerten waren, das Interesse der Kammermitglieder, das Engagement der Mitarbeiter, viele unverändert gebliebene Aufgaben und nicht zuletzt auch ein gewisses Traditionsverständnis hielten die Institution Kammer lebens- und arbeitsfähig. Die Kontinuität von Einrichtung und Arbeitsweise, aber auch vieler handelnder Personen sicherte selbst bei ungenügender Rechtsgrundlage den Bestand der Kammern als einer sich in der täglichen Praxis bewährenden Institution. Es blieb

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nun abzuwarten, welche Rolle ihnen die neue Bundesrepublik Deutschland zuweisen sollte.

Die Meinung über den geeigneten Weg des weiteren Vorgehens zu einer bundeseinheitlichen Regelung war weder bei den Kammern noch in den Ländern einheitlich. Dies resultierte sowohl aus der unterschiedlichen Gestaltungsform, die die Kammern nach dem jeweils gültigen Besatzungsrecht erhalten hatten, als auch aus den je nach politischer Ausrichtung unterschiedlichen Auffassungen der einzelnen Ministerien.

Zu der Alternative „freiwillige oder Pflichtmitgliedschaft" war neu die von Seiten der Gewerkschaften aufgeworfene Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung hinzugekommen. Dabei sahen sich die Kammern zwischen zwei möglichen Wegen: Die freiwillige Mitgliedschaft („Vereinskammer"), wie sie bei den Kammern der amerikanischen Besatzungszone vorgeschrieben war, schloß eine Mitbestimmung praktisch aus; die Kammern mußten dafür aber auf den erwünschten, alten öffentlich-rechtlichen Charakter verzichten. Bei einer Pflichtmitgliedschaft, wie sie vor allem bei den Kammern der französischen Zone unangezweifelt fortbestand, war die Forderung nach Mitbestimmung schwieriger abzuweisen — ganz abgesehen davon, daß bei einer bundesweiten Regelung in diesem Sinne die amerikanische Seite einem solchen „Zwangskartell" ihre Zustimmung mit Sicherheit verweigert hätte.

Pro und Contra der beiden Lösungen führen zu heftigen, sich über Jahre hinziehenden Auseinandersetzungen[20]. Während einerseits zunächst das „Vereinsmodell" mit freiwilliger Mitgliedschaft akzeptiert wird, sofern damit eine Mitbestimmung ausgeschlossen werden kann, zeigen bald sichtbare Nachteile bei der Erfüllung der Kammeraufgaben, daß eine allgemeine „Pflichtmitgliedschaft" der bessere Weg ist, der allerdings nur dann beschritten werden sollte, wenn die Mitbestimmung keine „conditio sine qua non" ist. Das Ergebnis langer Diskussionen und Verhandlungen ist schließlich wiederum ein „Provisorium", das „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern" vom 18. Dezember 1956. Es kommt den Wünschen der Kammern weitgehend entgegen, knüpft an die Rechtsgrundsätze vor 1933 wieder an und vermeidet durch seinen „vorläufigen" Charakter eine Festschreibung der Mitbestimmung. Für die Kammern in der Bundesepublik gilt von nun an wieder ein einheitliches Recht, das seine Dauerhaftigkeit nach über 30 Jahren „vorläufiger" Regelung wohl bewiesen hat.

Für die Mehrzahl der Kammermitglieder blieben die Auseinandersetzungen um die weitere Existenz und Rechtsform der Kammern zwischen 1945 und 1956 meist nur von sekundärer Bedeutung. Die gewohnte Zusammenarbeit mit der

---

20 Ausführlich dazu *Winkel,* Harald: Deutsche Industrie- und Handelskammern in der Auseinandersetzung um die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, in: Österr. Gesellschaft f. Unternehmensgeschichte (Hrsg.), Unternehmer und Unternehmen. Festschrift für Alois Brusatti, Wien 1989, S. 256 ff., hier 262.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kammer und ihren Organen war, erst recht unter den Belastungen der ersten Nachkriegsjahre und des Wiederaufbaus, für die Unternehmen eine täglich erfahrbare Tatsache, über deren gesetzlich-institutionellen Hintergründe man sich kaum Gedanken machte. So wie es zwölf Jahre forcierter Neugestaltung zwischen 1933 und 1945 nicht vermocht hatten, den Kammergedanken in seinem Kern zu zerstören und damit die Institution grundlegend zu verändern, so hatte auch die Zeit vielfacher Gefährdungen und Unsicherheiten zwischen 1945 und 1956 Funktion und Wesen der Kammern nicht verletzen können. Vielen ist das Ringen um Gestalt und Fortbestand der Kammern gar nicht bewußt geworden — sie waren da, wenn man sie brauchte. Dies allein aber zählte und sicherte letztlich ihren Fortbestand.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46979-6 | Generated on 2025-09-12 16:47:26
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/