

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 115/XVI

# Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI

Von

Norbert Kloten, Rainer Klump, Birger P. Priddat  
Karl-Heinz Schmidt, Erich W. Streissler

Herausgegeben von Erich W. Streissler



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 115/XVI**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 115/XVI**

---

**Studien zur Entwicklung  
der ökonomischen Theorie XVI**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI**

**Die Umsetzung wirtschaftspolitischer  
Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische  
Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts, I. Teil**

**Von**

**Norbert Kloten, Rainer Klump, Birger P. Priddat  
Karl-Heinz Schmidt, Erich W. Streissler**

**Herausgegeben von Erich W. Streissler**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie** – Berlin :  
Duncker und Humblot.

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 115)  
Erscheint unregelmässig. – Früher mehrbd. begrenztes Werk. –  
Aufnahme nach 11 (1992)  
kart.

16. Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts  
Teil 1. – (1997)

**Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts** / von Norbert Kloten . . . Hrsg. von Erich W. Streissler. – Berlin : Duncker und Humblot

(Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie ; . . .) (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N. F., Bd. 115)

Teil 1 (1997)

(Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie ; 16)  
ISBN 3-428-09092-6

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-2777  
ISBN 3-428-09092-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Der Dogmenhistorische Ausschuß des Vereins für Socialpolitik wählte sich zum Thema seiner 16. Tagung „*Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen in die kontinentaleuropäische Praxis des 19. und 20. Jahrhunderts*“. Das Thema ist so weit gesteckt und umfassend, aber auch so spannend, daß der Ausschuß es sich dann auch für seine 17. Tagung vornahm. Der Vorschlag, dieses Thema aufzugreifen, stammt von dem gegenwärtigen Vorsitzenden und Herausgeber dieses Bandes.

Man kann Wirtschaftswissenschaften natürlich als reines *l'art pour l'art* verstehen: Der „reine“, der „pure“ Wirtschaftswissenschaftler erkläre nur, oder gar, er beschreibe lediglich, und das ganz zweckentfremdet, ja noch mehr: er modelliere bloß (mathematisch) eine mögliche „Ökonomie“. Aber der historische Betrachter der Disziplin wird den Verdacht nicht los, daß solche Umschreibungen nicht selten nur Vortäuschungen oder anderseits untypische Randerscheinungen sind. Die Wirtschaftswissenschaft ist in ihrem Kern eine „Moral Science“ oder eine „Staatswissenschaft“, ersteres nach alter englischer, letzteres nach deutschsprachiger Zwecksetzung. Autoren, die das „Pure“ ihrer ökonomischen Theorie betonten, sahen sich durchaus als politische Kritiker oder als Entwerfer politischer Veränderungen. Gerade in den *Éléments d'économie politique pure* wollte Léon Walras gleichzeitig eine sozialistisch inspirierte Kritik des real existierenden Kapitalismus vorlegen; und daß Friedrich August von Hayek, der in *The Pure Theory of Capital* sein wissenschaftlich bedeutsamstes Werk sah, ein nicht ganz unpolitischer Mensch war, darf als bekannt angenommen werden. Die großen Werke der ökonomischen Theoriegeschichte vermittelten vor allem auch eine politische Botschaft und hatten Erfolg gerade wegen dieser: Adam Smiths *Wealth of Nations* oder Ricardos *Principles*, John Stuart Mills *Principles* oder Alfred Marshalls *Principles*, subkutan durchaus auch Mengers *Grundsätze* und natürlich Lord Keynes' *General Theory* schufen politische Konzeptionen. Hießen so viele dieser Bücher, so fragt man sich freudianisch inspiriert, vielleicht gar deswegen *Principles* oder *Grundsätze* oder *Grundlagen*, weil sie grundlegende politisch-moralische Prinzipien oder Grundsätze predigten und nicht nur die Elemente des Faches erläutern wollten? Und in vielen dieser Werke blieb die politische Botschaft so stark im Bewußtsein der Leser und der Öffentlichkeit haften, daß sie das Wissen um die hervorragenden analytischen Leistungen, etwa eines Adam Smith oder eines Lord Keynes, verdrängten. Aber auch große mathematische Ökonomen der neuesten Zeit sind herausragend politisch wirksam und politisch aktiv und sehen diese ihre Rolle keineswegs als ihre unbedeutendste, ein Paul A. Samuelson etwa oder, vielleicht erstaun-

licher, aber noch stärker zukunftsweisend, ein Kenneth J. Arrow mit seiner Bedeutung des durch Unsicherheit und externe Effekte verursachten Marktversagens.

Ja, Wirtschaftswissenschaftler entwerfen wirtschaftspolitische Grundkonzeptionen und tun dies immer wieder von neuem. Aber die Profession hat in ihrem Bewußtsein zu dieser ihrer praktisch bedeutsamen Tätigkeit ein gebrochenes Verhältnis: Sie sieht – vielleicht – den Sämann, aber fragt in der Regel kaum je, wie und ob es auch dazu kommt, daß seine Saat aufgeht! Sie gleicht Landwirten, die sich um Bodenbeschaffenheit und Probleme des günstigsten Klimas für ihre Kulturen nicht kümmern. Wie wurden tatsächlich wirtschaftspolitische Grundkonzepte in die Praxis umgesetzt? Immer wieder gewinnt man den Eindruck, daß die Umsetzung dem Zufall und dem politischen Tagesopportunismus mehr verdankt als der wissenschaftlichen Idee. Es klafft weiters eine Lücke zwischen den Disziplinen, die sich mit der Frage der Politikwerdung wirtschaftswissenschaftlicher Politikentwürfe auseinandersetzen könnten: Der Historiker dringt selten in die volle Tiefe und den inneren Zusammenhang der zugrundeliegenden wissenschaftlichen Ideen ein. Ihm stehen häufig Äußerungen von bloßen Interessenvertretern für den Kern wissenschaftlicher Aussagen. Dem Geistesgeschichtler hingegen erscheint es nur zu selbstverständlich, daß sich Geistiges genau so, wie es gedacht wurde, in Politik materialisieren müsse.

Hier eine Brücke zu schlagen und bei den Wirtschaftswissenschaftlern selbst das Verständnis für die Prozesse ihrer gesellschaftlichen und politischen Wirkungs geschichte zu wecken, war das Bestreben des Ausschusses. In einem so schwierigen Bemühen können es notgedrungen erst Ansätze sein, die der Ausschuß hiermit – und dann ergänzt durch den folgenden Band – der Öffentlichkeit vorlegt.

Friedrich August von Hayek hat in seinem Beitrag zur Festschrift für Karl Popper, „The Theory of Complex Phenomena“ (1964), dargestellt, daß die menschliche Gesellschaft als das Produkt vieler menschlicher Gehirne notwendigerweise mindestens so komplex sei wie das komplexeste aller menschlichen Gehirne, ja wohl noch weit komplexer als dieses. Daher kann diese Wirklichkeit von keinem menschlichen Gehirn voll verstanden werden. Wir vermögen bestenfalls bestimmte Muster in der Gesellschaft festzustellen. Das ist ein großes methodologisches Problem für die Geschichtswissenschaft: Wie kann sie die Prozesse gesellschaftlicher Entwicklungen überhaupt begreifen? Solche Prozesse sind nicht geradlinig und in manchem chaotisch; und noch mehr erscheinen sie zwangsläufig den Zeitgenossen chaotisch. Diese Tatsache spiegelt sich in einer faszinierenden Kontroverse im vorliegenden Tagungsband, nämlich der Kontroverse zwischen Rainer Klump und Norbert Kloten. Der Herausgeber und Vorsitzende des Ausschusses ist natürlich geneigt, trotz der anscheinend gegensätzlichen Positionen beiden Recht zu geben. Klump versucht in seinem Beitrag, aus der historischen Distanz des Nachgeborenen, die Politikwerdung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland verständlich zu machen und klare Entwicklungslinien nachzuzeichnen. Jede geschichtliche Darstellung muß bei einem solchen Unterfangen immer auswählen,

ordnen und vereinfachen. Kloten, weitgehend noch ein Zeitzeuge, will dies alles nicht so einfach sehen. Die Entwicklungen erscheinen ihm voll Unterbrechungen verlaufend, und Gegensätzlichkeiten treten hervor. Teilweise liegt dies auch in der Vielschichtigkeit, ja Widersprüchlichkeit der handelnden Personen. Müller-Armack, etwa, war, wie Kloten betont, sicherlich kein Neoliberaler Euckenscher Prägung. Aber er war es gerade, der die Aufnahme einer Wettbewerbspolitik, dieses charakteristischen höchsten Gutes der deutschen Neoliberalen, in die EG-Verträge hineinreklamierte. Notwendig müssen somit die Geschichtsbilder gewissermaßen aus der Mikrosicht des Zeitzeugen und der Makrosicht der historischen Rekonstruktion differieren, wobei mir beide Sichten je für sich berechtigt erscheinen. Diese Bemerkungen zu den beiden Beiträgen von Klump und Kloten sind nur subjektive Eindrücke des Herausgebers und sollen vor allem die Schwierigkeiten illustrieren, die sich bei der Behandlung der Fragen des Tagungsthemas ergeben. Gerade der Dogmenhistorische Ausschuß präsentiert der Wissenschaftlergemeinde voll Stolz auch Kontroversen in der Hoffnung, die Lektüre derselben werde dem Leser ebensoviel intellektuelles Vergnügen bereiten wie den Ausschußmitgliedern.

Eine weitere Eigenart des Ausschusses ist es, daß die Autoren die Diskussionen, und zwar sowohl die mündlich während der Tagung vorgetragenen, zu welchen sich der Ausschuß reichlich Zeit nimmt, wie die oftmals schriftlich nachgereichten, in die Endfassung ihrer Beiträge einarbeiten. Das ist auch diesmal gründlich geschehen. Der Leser wird in den Beiträgen von Priddat und Streissler einen ähnlich akzentuierten Akkord zur Rolle der Bürokratie bei der Verwirklichung des Liberalismus im 19. Jahrhundert finden und weiters Überschneidungen in der Beurteilung der wirtschaftspolitischen Botschaft von Rau bei Priddat und Streissler sowie der Geschichte der Genese der Sozialen Marktwirtschaft bei Klump, Kloten und Streissler, wobei im zweitgenannten Fall Streissler bewußt von Klump und Kloten übernahm, im erstgenannten hingegen umgekehrt Priddat von Streissler.

Die Arbeiten sind hier weitgehend in der historischen Abfolge der behandelten „Rezeptionen“ von Politikentwürfen abgedruckt. Den Reigen eröffnet der Beitrag von Birger P. Priddat „Volkswirtschaftspolizei bzw. -politik als Kunstlehre der Beamten-Juristen. Zur Theorie und Praxis der ‚angewandten Volkswirtschaftslehre‘ im frühen deutschen 19. Jahrhundert“, wobei sich Priddat hauptsächlich mit Karl Heinrich Rau auseinandersetzt, nach Meinung des Herausgebers einer der ganz Großen der Wirtschaftswissenschaft. Nicht nur waren Raus *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre* für Jahrzehnte wirtschaftstheoretisch prägend und wirkten dann noch bezeugtermaßen bis tief in die „Österreichische Schule“ hinein, ja beeinflußten möglicherweise sogar auch Alfred Marshall nachhaltig. Priddat zeigt in seinem Beitrag vielmehr, daß Rau die so typisch deutschsprachige Disziplin der wissenschaftlichen Volkswirtschaftspolitik schuf, und zwar mit seinen *Grundsätze(n) der Volkswirtschaftspflege* [später: -politik] mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen (1828), 5. Aufl. 1862.

Im Gesamtzusammenhang des Tagungsthemas behandelt Priddat somit eine gedanklich erste Phase der Umsetzung wirtschaftspolitischer Grundkonzeptionen: nämlich die wissenschaftliche Aufarbeitung im praxisbezogenen Detail für die deutsche Verwaltungs- und Gesetzespraxis des noch sehr allgemeinen Konzeptes des klassischen wirtschaftspolitischen Liberalismus von Adam Smith. Priddat stellt nicht explizit die Frage nach der Rezeption von Raus Ausführungen. Da wir aber wissen, wie sehr Raus Werk sowohl der Lehre der deutschen „Beamtenjuristen“ diente wie dann als Handbuch bei ihrer Arbeit ihnen zur Seite stand, können wir sicher sein, daß die Lehren dieses Buches vielfach in die Praxis umgesetzt wurden.

Priddat stellt dar, wie stark, aber auch wie geschickt Rau an altes kameralistisches Staatswirtschaftsverständnis anschließt. Raus Wirtschaftspolitik bringt einen umfassenden Überblick über – so würde man heute formulieren – das gesamte deutsche „Wirtschaftsverwaltungsrecht“. Sie ist ganz und gar, auch in ihrer Darstellungsform, für Juristen geschrieben. Das Kompendium deutscher Wirtschaftsregulierung wird aber nunmehr, Sektor für Sektor, mit smithianischen Kategorien analysiert und kritisiert. Vielfach wird daher Deregulierung gepredigt, aber eine solche, die den höheren Verwaltungsbeamten anspricht: Er solle Verwaltungsabschaffung betreiben durch Verwaltung und damit Erhaltung der Verwaltung für neue Zwecke, Umlenkung der Regulation auf neue Aufgaben. Interessant ist etwa, daß bei Rau auch schon, ganz in diesem Sinne, eine aktive Wettbewerbspolitik durch Verwaltung (nicht, wie in England, durch Gerichte) anklingt, wodurch Rau als ein Vater des typisch deutschen Ordoliberalismus erscheint.

Andrerseits bestimmt Rau aber auch viele staatliche Eingriffe als zweckmäßig, einerseits durch Verwertung und Ausarbeitung Smithscher Ansätze zu einer rudimentären Theorie des Marktversagens, anderseits durch meritorische Elemente, wie Informations- und Förderungsaufgaben des Staates, wodurch „die deutsche Version der Staatswirtschaft ... eindeutig interventionistisch ausgerichtet“ bleibt. Insgesamt werde gerade durch das Rausche Konzept die deutsche Wirtschaft „der Staatskunst ihrer Beamtenjuristen ausgeliefert“.

Karl-Heinz Schmidt legt vor: „Gustav Schmoller und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland“. Priddat, Streissler und Klump widmen sich in ihren Beiträgen verschiedenen Varianten der Politikwerdung von Formen des Wirtschaftsliberalismus. Denn dieser ist ja eindeutig eine politische Konzeption, die sehr stark durch die Wirtschaftswissenschaft und durch große Wirtschaftswissenschaftler geprägt wurde. Aber gerade die jüngere deutsche historisch-ethische Schule liefert ein weiteres markantes Beispiel der erfolgreichen Politikbeeinflussung durch die wirtschaftswissenschaftliche Konzeption einer Gruppe von Wissenschaftlern. Schmidt nennt nun diese Schule sehr zu recht eine „sozialpolitische“ und fragt, „in welcher Weise die Wissenschaft die Sozialpolitik in Deutschland beeinflußt hat“. Gustav von Schmoller ist natürlich hier die leitende Persönlichkeit und, wie Schmidt betont, eben in dieser seiner sozialpolitischen Rolle noch zu wenig hervorgehoben worden. Gerade er predigte Politik als Aufgabe, und gerade ihn

kennzeichnete das Streben nach sozialpolitischem Handeln. Besonders hilfreich wird der Leser bei Schmidt die Übersichtstabellen finden, die schematisch darlegen, welcher der zahlreichen behandelten Autoren sich genau mit welcher Art von Sozialpolitik beschäftigte.

Wie weit vermag Schmidt einen direkten Einfluß der Wissenschaft auf die politische Praxis zu beweisen? Das wäre ein höchst mühsames und höchst arbeitsaufwendiges Unterfangen, das mindestens einer großen Monographie bedürfte. Daher formuliert Schmidt vorsichtig nur seine „Nicht-Ohne“-These: „Die praktische Sozialpolitik in Deutschland von 1870 bis 1920 (wurde) offenbar nicht ohne theoretische Begründung, allein nach politischen Zweckmäßigkeitüberlegungen durchgeführt“.

Was freilich genau das Theorieverständnis hinter den gebotenen „theoretischen Begründungen“ war, kann Schmidt schon deswegen nicht exakt festmachen, weil dieses Theorieverständnis bei den behandelten Autoren unklar blieb und auch den nicht der Schule angehörenden Zeitgenossen durchaus unklar erschien. „Schmoller (greift) vor allem auf Lohntheorien und Verteilungstheoretische Aussagen zurück. Er entwickelt ... institutionentheoretische Aussagen ... ferner ... Aussagen über Klassengeschichte, Klassenkämpfe ... sowie über die soziale Gesamtentwicklung“. Das ist – so könnte gefolgt werden – ohne einheitlichen Theorieansatz, ebenso umfassend wie punktuell. Die „sozialpolitische“ Schule blieb in ihren wissenschaftlichen Empfehlungen vielmehr einem bestimmten impliziten Staatsverständnis und letztlich nicht hinterfragten Werturteilen verhaftet. Wie gerade Schmidts Terminsetzung, „1870 bis 1920“, zeigt, stand und fiel sie mit der Staatsform des zweiten deutschen Kaiserreiches.

Obwohl er zeitlich früher ansetzt, aber dann auch weiter ausholt, steht an dritter Stelle die Arbeit des Herausgebers, Erich W. Streissler, „Der Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa: Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption“. Mein Beitrag ist in der Weite der Anlage eine bewußte Parforce-tour, nur eine These, die zu gründlicher Forschung anregen soll. Im Gegensatz zu anderen ist sie ganz und gar von der Skepsis getragen, ob wirtschaftsliberale Politik, die in drei Wellen dargestellt wird, um 1800, im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts und dann seit 1948, auf wissenschaftliche Konzepte der großen liberalen Ökonomen zurückging. „Was wirtschaftspolitisch geschah, war vor 1948 vielfach nicht von Liberalen gewollt; und gewollt wurde von mitteleuropäischen Liberalen alles andere eher als wirtschaftspolitische Reformschritte“.

Bewußt als liberale Maßnahmen eingeführt wurden vor allem die der außenwirtschaftlichen Integration und der Währungspolitik; aber auch hier war in Mitteleuropa vieles fremdbestimmt durch ausländische Mächte. „Viel von liberaler Politik ... war [auf wirtschaftlichem Gebiet] Zufall, Unfähigkeit anderes zu tun, oder Ergebnis von Kostenüberlegungen, viel der interventionistischen Politik anderseits die Gewöhnung an wirksam agierende Behörden“. „Der Not gehorchend, nicht li-

beralem Triebe“, entstand so manches, was der verklärten Erinnerung statt dessen als mehrheitlicher Wille der politisch Bestimmenden erscheint.

Der Band wird abgeschlossen mit drei Arbeiten zu der Politikwerdung wirtschaftspolitischer Konzeptionen in Deutschland während der letzten fünfzig Jahre. Rainer Klump schreibt über „Wege zur Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform“. Sein erstes Problem ist der schillernde Begriff der Sozialen Marktwirtschaft. Hier entscheidet er sich für eine historische Definition zu einem bestimmten Zeitpunkt: „Die Orientierung an dem im Zusammenhang mit der Währungsreform entwickelten Konzept der Sozialen Marktwirtschaft erlaubt dagegen eine sehr viel präzisere Annäherung an seine inhaltlichen Schwerpunkte“. Im Zuge des „Konvergenzprozesses“ zu diesem „Bezugspunkt“ arbeitet er „drei Wege“ heraus, die zu der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft führten: „Auf der einen Seite steht eine wirtschaftstheoretische Diskussion, die maßgeblich in der Freiburger Schule um Walter Eucken und in den sogenannten Freiburger Kreisen verankert war, zu denen u. a. die ‚Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath‘ zählte. Auf der anderen Seite findet sich die Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft als einem besonderen Wirtschaftsstil maßgeblich vertreten von Alfred Müller-Armack, der als der eigentliche Schöpfer des Begriffs ‚Soziale Marktwirtschaft‘ gilt. Schließlich soll die politische Diskussion um die Gestaltung der Nachkriegswirtschaft gewürdigt werden, bei der die Person Ludwig Erhards, des später so genannten ‚Vaters der Sozialen Marktwirtschaft‘, eine besondere Rolle spielt. Die drei Ströme sind in vielfältiger Weise miteinander in Beziehung getreten; sie repräsentieren grob gesagt eine ordnungstheoretische, eine ordnungspolitische und eine politische Konzeption von ‚Sozialer Marktwirtschaft‘.“.

Erhebliche Bedeutung mißt Klump den Diskussionen schon während der Kriegszeit zu. Akzentuiert wird von ihm das Streben Müller-Armacks nach einer „sozialen Irenik“, einer ideologisch tragfähigen Kompromißformel, die „zu einer dauerhaften Versöhnung der sich vorher bekämpfenden Positionen“ beitragen sollte. „Der Erfolg der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 und die Popularität des Wirtschaftsdirektors Erhard führten dann zur weiteren politischen Verwertung des Begriffs der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ im Zusammenhang mit der Gründung der Bundesrepublik, der Durchführung des ersten Bundestagwahlkampfes und der Bildung der Regierung Adenauer“. Schließlich machte sich in der „Wettbewerbs- und der Sozialpolitik ... Ernüchterung breit über die von Eucken erhoffte Dominanz wissenschaftlich fundierter Empfehlungen gegenüber dem politischen Druck betroffener Interessengruppen“.

Wie erwähnt, unterzieht Norbert Kloten unter dem Titel „Was zu bedenken ist – Bemerkungen zum Referat von Rainer Klump“ diese Arbeit einer fundierten und wertvollen Kritik. Eingangs betont er, daß die nunmehr im Lichte der Diskussion überarbeitete, vorliegende Fassung „gefällt“. Dann arbeitet er jedoch zwei fundamentale Divergenzen heraus:

Erstens fragt Kloten, ob wirklich der „zentrale historische Angelpunkt für das Verständnis einer Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft“ (so Klump) die Zeit zwischen der Währungsreform und der Bildung der ersten Bundesregierung (also Juni 1948 bis September 1949) sei. Zweitens ist Kloten aber auch mit der „Drei-Wege-These“ von Klump keineswegs zufrieden und expliziert vielfältige Bedenken, z. B.: „Die eigentlichen geistigen Wegbereiter der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung waren Neoliberale, ergänzt“ um Personen mit „ähnlichen programmatischen Vorstellungen“. Aber: „Die Neoliberalen (waren) ... bis zur Währungsreform ... weder an den Universitäten noch in den neu sich formierenden Parteien (von den Liberalen abgesehen) ... tonangebend“. Wie hier ist vieles von seinen Aussagen mehr Ergänzung als im Widerspruch zu explizit von Klump Gesagtem stehend.

Letztlich einig mit Klump ist sich Kloten in der Betonung der „enormen politischen Brisanz“ von Walter Euckens *Grundlagen*. Was man nicht alles zwischen den Zeilen auch an Grundlegendem für die Wirtschaftspolitik aus Euckens Buch herauslesen konnte, das nach Klump bei seinem Erscheinen 1940 durchaus auch von manchen im Reichswirtschaftsministerium mit wohlwollendem Interesse aufgenommen wurde!

Herauslesen wohl nur, wenn man Deutscher war. Der wenig nach Kloten habilitierte österreichische Herausgeber, der zuvor Ökonomie in England und den USA studiert hatte, erinnert sich, angeregt durch seinen aus Deutschland stammenden Lehrer, unser jüngst verstorbenes Ausschußmitglied Theodor Pütz, zwar Euckens *Grundlagen* als erstes deutsches volkswirtschaftliches Werk gelesen, ihm aber keine besondere politische Botschaft entnommen zu haben. Und hier schließt sich der Kreis: Schon Rau predigt für Deutschland aktive Wettbewerbspolitik und Deregulierung als Aufgabe der „Beamten-Juristen“ seiner Zeit (Priddat), und Schmoller sah Politik, insbesondere Sozialpolitik als Aufgabe der Ökonomen (Schmidt). Durch die Zusammenschau der Referate wird klar, wie stark Eucken und wie stark Müller-Armack in ihrem Sendungsbewußtsein letztlich politischen Grundpostulaten der jüngeren deutschen historischen Schule verhaftet waren, Postulaten, die man etwa in Österreich nicht kannte; und wie stark diese Schlüsselökonomen auch deshalb deutsche Ökonomen ansprachen.

Aber die Meilensteine deutscher Wirtschaftspolitik enden nicht mit der Wirtschafts- und Währungsreform von 1948 und der Etablierung der Sozialen Marktwirtschaft. Da ist dann noch, wie der Aufschlag eines Großmeteiten in Europa, die Deutsche Einigung von 1990 und die Einführung der Deutschen Mark in den „neuen Bundesländern“. Wir sind zurück in der Normalität, würde der Herausgeber sagen: ein Historiker als Bundeskanzler, kein Erhard oder Karl Schiller in einem wirtschaftlichen Schlüsselressort, rasches Handeln nach politischen Opportunitätsgesichtspunkten, Wirtschaftswissenschaftler, die ebenso überrascht sind wie alle anderen und die keinerlei konzeptive Vorarbeit geleistet haben.

Gerade an diesem Beispiel erkennt man noch einmal die Bedeutung der langen konzeptionellen Vorlaufzeit der deutschen Ökonomen vor 1948. Nach Kloten war 1990 kein theoretischer Rahmen einer adäquaten Transformationstheorie vorhanden, um als „Konzeption“ für die Transformation der neuen Bundesländer zu dienen. Um so faszinierender das Zeugnis eines bedeutenden Wirtschaftswissenschaftlers und wirtschaftspolitischen Mitspielers, zum zweiten Mal in diesem Band, Norbert Kloten mit dem Schlußbeitrag, „Der theoretische Hintergrund der deutsch-deutschen Währungsunion“. Faszinierend ist in diesem Beitrag die Fülle des gebotenen statistischen Materials, die Zusammenfassung der angestellten Modellrechnungen, aber auch die immer wieder iterierte Betonung, wie sehr die Entscheidungsträger bei ihren Überlegungen auf Daumenschätzungen angewiesen waren und wie sehr verlässliche Zahlen, ja zentrale institutionelle Kenntnisse vorerst mangelten. Kloten arbeitet heraus, daß die verschiedenen diskutierten Umrechnungsformeln für die „Stromgrößen“ der Wirtschaft der DDR, zumal also die der Löhne und Renten, im Grunde gar nicht so verschieden waren, wie sie auf den ersten Blick erschienen. Für die deutsche Geldmenge entscheidend war hingegen die Umstellung der „Bestandsgrößen“, zumal der Sparguthaben. Durch die schließlich gewählte Umwechselung derselben grundsätzlich im Verhältnis 2:1, und 1:1 für ein relativ großzügig bemessenes begünstigtes Segment, „(nahm) die Geldmenge M3 – bezogen auf das Volumen in der Bundesrepublik – um 14,7 v.H. zu. Das waren ... gut 4,5 Prozentpunkte mehr, als es der von der Bundesbank veranschlagten stabilitätskonformen Steigerungsrate entsprach“, wobei auch diese noch auf einer Überschätzung des Ausgangssozialproduktes der DDR relativ zu Westdeutschland um 1,5 % beruhte, so daß man sogar von 6 Prozentpunkten reden könnte.

Nach Kloten wurden diese „gut 4,5 Prozentpunkte“ – oder, wie gesagt, 6 Prozentpunkte – nicht „stabilitätskonformer“ Geldmengensteigerung bei den späteren Geldmengenzielvorgaben der Bundesbank nicht mehr berücksichtigt. Dem *Statistischen Jahrbuch 1995 für die Bundesrepublik Deutschland*, Tabelle 23.14 „Preisindex für die Lebenshaltung in langjähriger Übersicht“, kann man entnehmen, daß die durchschnittliche jährliche Inflationsrate der Reichsmark und DM zusammen 2,4 % betrug, der DM von 1949 bis 1989 2,75 % und von 1979 bis 1989 knapp über 2,8 % (von der Ausnahmesituation 1984 - 1989 mit insgesamt 6,0 % Inflation, also nur 1,15 % pro Jahr, einmal abgesehen). Und da waren – je nachdem – in diesen Jahren ein Weltkrieg, der Koreakrieg, der Vietnamkrieg und zwei „Ölschocks“ enthalten, auch 1979 - 1989 noch der zweite Ölschock. 1989 - 1993 hingegen betrug die Inflationsrate – nur für das „frühere Bundesgebiet“ berechnet – insgesamt 14,8 %, oder 3,5 % pro Jahr, erheblich über jedem langfristigen deutschen Durchschnitt. Das ist für diese vier Jahre insgesamt genau 6 % über der von Kloten angegebenen Zielgröße der Bundesbank für die Inflationsrate von 2 % pro Jahr. Wäre man strikter Monetarist, so könnte man schließen, daß das genau jenen 4,5 %, oder besser 6 %, nicht „stabilitätskonformer“ Steigerung von M3 Mitte 1990 entspricht. Anders ausgedrückt: Es waren 3 % zusätzliche Inflation über der durchschnittlichen „Erfolgsrate“ von 2,75 % der Bundesbank seit 1949.

Zu diesem besonders wertvollen historischen Zeitdokument Klotens wird es also noch viel zu diskutieren geben. Denn, wie er sagt: „Trotz der Einbeziehung vieler und notwendiger Facetten wird durch diesen Beitrag keineswegs alles aufgehellt, was im Rahmen der Thematik relevant ist“.

Zu einer Gesamtschau wird sich das Generalthema der Tagung erst im folgenden 17. Band schließen mit nochmals einem großen Übersichtsartikel „Wirtschaft und Politik“ des Seniors des Ausschusses, Professor Gottfried Eisermann; mit einer Arbeit von Karl Häuser; mit einem Beitrag zur Rezeption des Keynesianismus in Deutschland von Harald Scherf, ergänzt um Kommentare zu derselben Politikwerdung dieser einflußreichen Konzeption vom Herausgeber und von Professor Albeda für Österreich und die Niederlande; sowie schließlich mit einem Aufsatz zu dem Versuch der Politikbeeinflussung durch die Autoren des deutschen „Volkswirtes“ in der Zwischenkriegszeit von Heinz Rieter.

Die in diesem Band hiermit der Öffentlichkeit präsentierten Referate wurden in den Ausschußsitzungen am 6. und 7. April 1995 in Maria Plain bei Salzburg, Österreich, vorgetragen. Diese Tagung wurde von Professor Josef Wysocki ebenso unauffällig wie vollkommen vorbereitet. Der Ausschuß dankt ihm für die Organisation des „materiellen Unterbaus“ für den nun vorliegenden „geistigen Überbau“. Wysocki wird diesen Dank leider nicht mehr lesen können. Denn wir mußten mit großer Betroffenheit und tiefer Trauer seinen frühen Tod am 17. September 1996 zur Kenntnis nehmen.

*Erich W. Streissler*



## **Inhaltsverzeichnis**

Volkswirtschaftspolizei bzw. -politik als Kunstlehre der Beamten-Juristen. Zur Theorie und Praxis der ‚angewandten Volkswirtschaftslehre‘ im frühen deutschen 19. Jahrhundert	
Von <i>Birger P. Priddat</i> , Witten / Herdecke .....	17
Gustav Schmoller und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland	
Von <i>Karl-Heinz Schmidt</i> , Paderborn .....	43
Der Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa: Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption?	
Von <i>Erich W. Streissler</i> , Wien .....	81
Wege zur Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform	
Von <i>Rainer Klump</i> , Würzburg .....	129
„Was zu bedenken ist“ – Bemerkungen zum Referat von Rainer Klump	
Von <i>Norbert Kloten</i> , Tübingen .....	161
Der theoretische Hintergrund der deutsch-deutschen Währungsunion	
Von <i>Norbert Kloten</i> , Tübingen .....	171



# **Volkswirtschaftspolizei bzw.-politik als Kunstlehre der Beamten-Juristen**

## **Zur Theorie und Praxis der ‚angewandten Volkswirtschaftslehre‘ im frühen deutschen 19. Jahrhundert<sup>1</sup>**

Von Birger P. Priddat, Witten / Herdecke

Um 1800 befinden wir uns in Deutschland in einer Umbruchzeit. Für die ökonomische Theorie bedeutet dies: Es gibt ein fundiertes Corpus cameralistischer Theorie, das über das ganze 18. Jahrhundert aufgebaut und entfaltet wurde, und es gibt einige neuere Ökonomen, die den theoretischen Teil der Cameralistik mit Hilfe der Erkenntnisse Steuarts, Smiths, z.T. der Physiokraten und z.T. der Italiener umschreiben. Um ein paar Namen zu nennen: Sartorius, Kraus, von Jakob, Lotz, Hufeland. Dennoch sind die cameralistischen Lehrbücher weiterhin dominant: so die neuesten Auflagen von Sonnenfels und Justi, aber auch viele neuere, die noch ganz in der cameralistischen Manier schreiben: Völlinger, Walther, Weber, Bensen, Von Cölln, Krug usw., nicht zuletzt noch Karl Heinrich Rau 1823 und 1825.

Um es genauer zu sagen: Die moderneren Ökonomen – nennen wir sie die ‚deutschen Smithianer‘ – schreiben die neueren theoretischen Erkenntnisse in das weiterhin geltende Corpus der cameralistischen Ökonomiekonzeption hinein. Daraus ergibt sich eine Spannung zwischen theoretischem und praktischem Teil der Wissenschaft, die durch Umorganisation der Wissenschaftsabteilungen vorläufig und pragmatisch gelöst wird. Man beginnt, die Theorie der Volkswirtschaft oder Nationalökonomie von der Volkswirtschaftspflege oder -politik zu trennen.<sup>2</sup>

Karl Heinrich Rau ist es zu verdanken, die Aufteilung entlang der Unterscheidung Volkswirtschaftstheorie/angewandter Volkswirtschaftslehre bzw. Volkswirtschaftspolitik durchgesetzt und codifiziert zu haben. Überhaupt hat Rau einen bestimmten Typus von ökonomischem Lehrbuch kreiert, der von fast allen Nachfol-

<sup>1</sup> Der folgende Text entstand aus einem Vortrag, der auf der Salzburger Tagung 1995 des dogmenhistorischen Ausschusses gehalten wurde. Die endgültige Form verdankt dieser Aufsatz den kritischen Anmerkungen der Kollegen Bürgin, Häuser, Helmstetter, Kloten, Rieter, Scheer, Scherf, Schmidt und Wysocki. Ihnen sei dafür gedankt; Herrn Streissler für seine Anregungen im besonderen.

<sup>2</sup> Die Erfindung dieser Trennung ist übrigens einigen methodisch von Kant inspirierten Cameralisten zu verdanken: Völlinger, Gavard und Walther (Vgl. *Tribe* 1988, S. 156 ff.; über den kantianischen Einschlag in der damaligen deutschen Ökonomie: *Graul* 1928, Kap. 4), und zwar in Analogie zu Kants Unterscheidung zwischen ‚reiner‘ und ‚praktischer‘ Vernunft.

gern fortan kopiert wird: Rau stellt die Volkswirtschaftslehre als eine Systemwissenschaft vor, die auf bestimmten Grundbegriffen und Basistheoremen aufbauend, alle Erscheinungen des Wirtschaftslebens systematisch ab- und herleitet. Diese Bücher werden in Paragraphen angeordnet; jeder Paragraph hat einen analytischen Hauptteil und einen Fußnotenanhang, in dem die neueste Literatur, theoretische und vor allem empirische Anmerkungen beigefügt sind. Wilhelm Roscher wird später diesen Darstellungstypus der Wissenschaft bis zum Exzeß nutzen; viele Anhänge sind länger als der Hauptparagraph; vor allem werden sie mit jeder neuen Ausgabe länger.

Diese Anmerkung über den Darstellungstypus der Volkswirtschaftslehre ist nicht nebensächlich, wenn wir uns vergewissern, daß hier für die Ökonomie nur scheinbar eine eigenständige Form gefunden wird. Vielmehr orientiert sich dieser Darstellungstypus an der juristischen Literatur. Am deutlichsten sieht man es bei Hufeland, einem Juristen, der auch eine Ökonomie geschrieben hat; so wie von Soden wiederum auch juristische Werke schrieb, neben Theaterstücken etc. Die seit Jahrhunderten ausgefeilte Technik der Juristen, ihr Wissenscorpus anzuordnen und zu organisieren, hatte bereits längst in der cameralistischen Literatur Eingang gefunden (und ihre Meister in Justi und Sonnenfels); Rau steht ganz selbstverständlich in dieser Tradition.

Diese Darstellungsform hat unmittelbare Wirkung auf die Theorie; sie zwingt zu einer Art axiomatisch-deduktiver Theorie, die sich ihrer basalen und abgeleiteten Begriffe genau versichern muß. Darin wird die deutsche Ökonomie wieder der Juridik ähnlich: Ihre starke Begriffslastigkeit beruht auf der Vorstellung, nur auf der Basis geklärter Definitionen ein umfassendes System errichten zu können. Neben den juridischen sind hier vor allem philosophisch-methodologische Einflüsse zu spüren; Wolff (auf Justi, Pfeiffer etc.), Kant (auf Völlinger etc.) und Hegel (auf Gans, Hildebrand, Roscher etc.) sind solche Systemdenker. Aufgrund des Systemcharakters der Ökonomie müssen alle Begriffe passend gemacht werden; daraus entspringt der oft scholastisch anmutende Charakter der deutschen Ökonomie. Weil aber in einem solchen System nicht alle empirischen Erscheinungen exakt relationiert unterzubringen sind, wirken diese Systeme andererseits oft eklektizistisch.

Dieser Eklektizismus ist – so möchte ich es interpretieren – notwendig, um die Spannung zwischen theoretischem und praktischem Teil der Volkswirtschaftslehre aufrechterhalten zu können. Denn während in der ‚Volkswirtschaftstheorie‘ das Smithsche Konzept der autonomen Marktallokation ganz selbstverständlich entfällt wird, dominiert in der zweiten Abteilung der Volkswirtschaftslehre, in der Volkswirtschaftspflege oder Volkswirtschaftspolitik, eine staatswissenschaftliche, genauer: staatsrechtliche Denkungsart, die fast bruchlos den ganzen cameralistischen Regulationsapparat, allerdings neu organisiert, ausbreitet. Beide Abteilungen sind nur lose miteinander gekoppelt. Die Kopplung bleibt theoretisch brüchig.

Zwar wird – abgeleitet aus der Smithschen Marktallokationstheorie – das Prinzip der Nichtintervention zum wirtschaftspolitischen Leitmotiv hervorgehoben,

aber die Bücher zur Volkswirtschaftspolitik bestehen dann tatsächlich aus voluminösen Katalogen der Interventions- und Regulationspraxis, gleichsam als ‚case-studies‘ bezüglich der Ausnahmenregeln für die Beamten zur Entscheidungsvorbereitung. Eindeutig sind die Lehrbücher zur Volkswirtschaftspolitik an der Kasusistik der Juristen orientiert – zumal sie ja auch für Juristen geschrieben wurden; nur Juristen kamen in den höheren Verwaltungsdienst. Man muß sich vergegenwärtigen, daß die Ökonomie, die damals entwickelt wurde, fast ausschließlich für diese Beamten entwickelt, geschrieben und sie gelehrt wurde (vgl. *Rau* [1835], S. 5; vgl. auch *Stieda* [1906] und die Aufsätze in *Waszek* [1988]).

Dieses besondere und abgrenzbare Auditorium verlangte – neben den generellen theoretischen Einsichten, die die Volkswirtschaftstheorie lieferte – klare und einfache Handlungs- und Entscheidungsregeln, mit denen die Studenten später im Beruf ihre Verwaltungsentscheidung ausführen können. Ein zweiter Adressat der Lehrbücher für Nationalökonomie sind die ‚Geschäftsleute‘, wie Karl Heinrich Rau sie nennt. Für sie wird die ‚Volkswirtschaftspolitik‘ als praktischer Ratgeber geschrieben, aus der sie die Verordnungen und Einrichtungen der jeweiligen Staaten entnehmen können, um sich in ihrem Gewerbe darauf einzustellen zu können (vgl. *Rau* [1828], Vorrede, S. VII) – *im Sinne einer Restriktionenkunde*. Doch rechnet man weniger mit diesen Lesern; dazu sind die Bücher zu wenig populär, zu akademisch geschrieben.

Die Volkswirtschaftspolitik bleibt im Schatten der ‚Wirtschaftspolizey‘, wie sie cameralistisch genannt wurde; für lange Zeit heißt sie auch konsequent ‚Volkswirtschaftspflege‘.<sup>3</sup> In der kurativen Bedeutung des Wortes klingt weiterhin die alte, cameralistische Hauptaufgabe der ‚Wirtschafts = Polizey‘ an: die Ordnung, insbesondere die Wirtschaftsordnung, zu erhalten.

## I. Von der cameralistischen ‚Polizey‘ zur ‚Volkswirtschaftspolitik‘

J. Sonnenfels, der große Nachfolger Justis, lobte an ihm 1765, daß er bisher, als einziger die „Staatswissenschaft mit allen ökonomischen Zweigen zu einem allgemeinen Grundsatz“ zurückgeführt habe – den der „Beförderung der allgemeinen Glückseligkeit“ (*Sonnenfels* 1765, T. 1, S. 24; vgl. auch *Engelhardt* 1981).

Von einer im modernen Sinne selbständigen Ökonomie ist bei der Cameralwissenschaft nicht die Rede; sie ist der philosophischen Politiktheorie und der juristischen Staatsrechtstheorie als Polizeiwissenschaft, d.h. als eine dritte politische Disziplin, angegliedert (*Vollrath* 1987, S. 113); damit ist

<sup>3</sup> Vgl. die Titelverschiebung von der 1. (1828) ‚Volkswirtschaftspflege‘ zur 4. Auflage (1854) ‚Volkswirtschaftspolitik‘ der Rau’schen angewandten Volkswirtschaftslehre. Aber noch 1853 schreibt Rau in der ‚Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften‘ ‚ueber Begriff und Wesen der Polizei‘ (*Rau* 1853).

1. die Ökonomie noch ein Teil der Politik (*Vollrath* 1987, S. 107 ff.),
2. doch umfaßt die neue Polizei-Wissenschaft, die es historisch in dieser Form noch nicht gab, ganz besondere, sachlich nur auf die Wirtschaft und ihre Belange bezogene Aufgabenbereiche: die staatliche Wohlfahrtspflege, die Wirtschaftsförderung und die Kameralistik als Theorie der öffentlichen Finanzen (*Vollrath* 1987, S. 113; zur Gliederung vgl. auch *Rieter* [1993]. Die ungeordnetere Rohform der Cameralistik vgl. bei *Dithmar* 1745; *Darjes* 1768, S. 21 f. und S. 26 f.).

Mit Justi, dem großen Systematiser der deutschen Wirtschaftswissenschaften im 18. Jahrhundert, wird die Polizeiwissenschaft zum Kern der Ökonomie, während die Cameralistik im engeren Sinne auf die Finanzwissenschaft (nämlich auf die sogenannten ‚Cammerangelegenheiten‘) eingeschränkt wird. Justis klare Einteilung verallgemeinert sich aber nicht: 1823 und 1825 wird Karl Heinrich Rau Cameralistik und Wirtschaftslehre noch identisch setzen.

Auf dem Fundament einer allgemeinen politischen Herrschaftslehre teilt Justi die ökonomischen Disziplinen danach ein, wie sie das Vermögen der Staaten verschaffen und mehren („Polizey = Wissenschaft“) und wie sie es gebrauchen („Cameral = oder Finanz = Wissenschaft“) (*Justi* 1766, S. 4).

Damit aber haben wir es mit einem Versuch zu tun, eine eigene Staatswirtschaftslehre, wenn auch in roher Fassung, zu erarbeiten, die nicht aufgeht in die Supraschemata der Politik, des Natur- und des Staatsrechts, sondern ein selbständiges Theoriecorpus wird. Der Gebrauch des Vermögens im Staat ist allgemein ein Gegenstand der „Staatskunst“ (*Justi* 1766, S. 5; vgl. dazu auch den Kommentar zu Justi in: *Burkhardt/Priddat* 1997).

Die kurzen Anmerkungen zur Cameralistik dienen lediglich dazu, den ordnungs-politischen Grundgedanken in Erinnerung zu rufen.<sup>4</sup> Zur Aufrechterhaltung der Ordnung bedarf es einer polizeilichen Obacht der Einhaltung von Gesetzen und Regeln, und der staatlich-administrativen Regulation, meistens durch die Verteilung von Verfügungsberechten (Privilegien, Monopole, Verbote, Verordnungen etc.). Die „Polizey = Wissenschaft“ faßt die

„Commercien = (Handels-; B.P.) = Wissenschaft, die Manufacturen und die Stadt = und Land = Oeconomie in sich, überhaupt aber enthält sie alle Grundsätze und Maßregeln in sich, den Nahrungsstand, als Quelle alles Vermögens, blühend zu machen“ (*Justi* 1766, S. 4).

Hier haben wir die Quintessenz der wirtschaftspolitischen Vorstellungen des 18. Jahrhunderts: Die staatliche Polizei hat die Aufgabe, die Marktwirtschaft durch vernünftige Regeln und Interventionen zu fördern, aber auf der impliziten Voraussetzung, daß die Wirtschaftsakteure durchaus nicht in der Lage sind, dies selbst-

<sup>4</sup> Vgl. dazu die differenzierten Darstellungen bei *Rieter* 1993, *Schefold* 1993, aber auch die älteren Monographien von *Wolzendorff* 1905; *Sommer* 1920/25; *Tautscher* 1947; *Brückner* 1977; *Maier* 1986; *Raeff* 1983; *Knemeyer* 1978 etc.

ständig zu tun. Ganz im Geiste des aufgeklärten Absolutismus hat der Staat – durch seine Polizei – die Bürger zum wirtschaftlich erfolgreichen Handeln zu erziehen und anzuleiten (vgl. bes. *Tribe* 1988, chap 7).

Man sieht sofort die konzeptionelle Differenz zur Smithschen Ökonomie, die die neue Erkenntnis verbreitete, daß die Unternehmer und Kapitaleigner durchaus kompetenter und besser in der Lage seien, den Reichtum der Nation zu erwirtschaften, als die Regierung. Vor allem haben sie Marktkenntnis; kein Staatsmann, kein Beamter kann dies aufweisen. Folglich müsse eine staatliche Wirtschaftspolitik Fehlallokationen produzieren:

„Meistens weiß der einzelne Bürger besser als die Regierung, welche Erwerbsmittel ihm den größten Vortheil versprechen, und er ergreift dieselben gerne, wenn sich ihm keine übermächtigen Hindernisse entgegenstellen“.<sup>5</sup>

Allein der Hinweis auf diese Differenz zwischen der cameralistischen und der Smithschen Ökonomie zeigt auf, wie schwierig es für deutsche Ökonomen um 1800 war, die Smithsche Konzeption auf die deutschen Verhältnisse anzuwenden. Smiths Political Economy war für die deutschen Verfassungsverhältnisse zu revolutionär, da sie den Markt als ‚natürliches‘, d.h. selbstorganisierendes System auffaßte, nicht als einen durch den Staat zuzulassenden oder einzurichtenden, rechtlich genau zu ordnenden Sonderbereich der Gesellschaft. Die Forderung Smiths, aus Einsicht in die Funktionsweise des Marktprozesses auf cameralistische Wirtschaftspolizei zu verzichten oder sie zu minimieren, verstößt in den deutschen Monarchien und Fürstenstaaten gegen die Staatsräson (vgl. dazu *Priddat* 1992).

Folglich mußten die deutschen Autoren, wenn sie überhaupt für die Smithsche Theorie zugänglich waren, die Political Economy als ‚reine Theorie‘ isolieren, die nur grundsätzliche Erwägungen betrieb, ohne praktische Konsequenzen, um dann in der wirtschaftspolitischen Abteilung nur mehr verfassungskonforme Polizeiwissenschaft zu erörtern. 1828 noch war sich Karl Heinrich Rau dieser Problematik so sehr bewußt, daß er sie explizite im Titel seiner „Grundsätze der Volkswirtschaftspflege“ zum Ausdruck brachte; er ergänzt nämlich den Titel um folgenden Satz: „mit besonderer Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen“.

---

<sup>5</sup> *Rau* 1828, § 2 (vgl. dazu die entsprechende Stelle bei Smith (*Smith* 1976, book IV, chap. ii, Absatz 10, S. 456)); L. Krug bringt noch ein zusätzliches Argument ins Spiel: „... eine Regierung wird leichter ... irren, als ein Privatmann: da die Beamten der ersten nicht ihr eigenes, sondern das Vermögen Andrer aufs Spiel setzen“ (*Lotz* 1808, § 5).

## II. Der Zusammenhang zwischen ‚Volkswirtschaftstheorie‘ und ‚Volkswirtschaftspolitik‘

Rau bemüht sich um eine klare Verknüpfung beider Bereiche:

„§ 12. Die Entwicklung der natürlichen Gesetze der Volkswirtschaft ist die Aufgabe des ersten, *theoretischen* Theils der politischen Oekonomie, die man *Volkswirtschaftslehre* nennen kann (a). Er soll zeigen,

- 1) wie in einem ganzen Volke die zur Befriedigung aller Bedürfnisse erforderlichen sachlichen Güter beigeschafft werden,
- 2) wie sie in andere Hände übergehen und sich unter die verschiedenen Stände der Gesellschaft vertheilen,
- 3) wie sie bei der Anwendung für die menschlichen Zwecke wieder vermindert und zerstört werden.

§ 13. Die Volkswirtschaft beruht auf den selbstständigen Bestrebungen der Bürger. Diese können, wenn sie von der Regierung gelähmt würden, durch nichts Anders ersetzt werden. Daher haben die in der Volkswirtschaft wirkenden Kräfte auf die sorgfältigste Schonung von Seite der Regierung Anspruch, und weil hiezu die Kenntniß der volkswirtschaftlichen Gesetze nicht entbehrt werden kann, so müssen alle Regeln für das Verfahren der Regierung in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf jene Kenntniß geprägt werden. Die Wissenschaft von diesen Regeln bildet den zweiten, *praktischen* Haupttheil der politischen Oekonomie“.<sup>6</sup>

Hier wird – gegenüber der cameralistischen Literatur – ein neues Verhältnis von Staat und Markt definiert: Der Markt ist keine Einrichtung des Staates, sondern ein ‚natürliches‘ Betätigungsfeld der Bürger. Damit wird die Verfügungsgewalt des Staates über den Markt im Grundsatz bestritten. Diese Einsicht ist für das deutsche Staatsrecht einigermaßen neu.

Das Zitat bildet ein klares ökonomisches Programm und ist konsequent smithianisch formuliert: Für die Wirtschaftspolitik gibt es Regeln, die auf der Kenntnis der autonomen Marktprozeßcharakteristik, d.h. auf der Kenntnis der ökonomischen Theorie beruhen müssen. Eindeutig werden die Prinzipien der angewandten Volkswirtschaftslehre deduktiv aus der Volkswirtschaftstheorie abgeleitet.

Andererseits aber wird der Wirtschaftspolitik ganz selbstverständlich ein eigenständiger Bereich zugestanden, der zwei Bedingungen unterliegt:

---

<sup>6</sup> Rau 1826, § 12 und 13. Unter (a) steht folgende Fußnote: „Um diesen Theil von dem zweiten, praktischen, zu unterscheiden, kann man ihn als die *theoretische*, und ferner, da in ihm die Volkswirtschaft rein in sich, abgesehen von der Einmischung des Staats, betrachtet wird, als die *reine* Volkswirtschaftslehre bezeichnen. Andere Benennungen sind: Theorie des Volksvermögens, Metaphysik der Betriebsamkeit usw.“

In einer späteren Auflage präzisiert Rau diesen Zusammenhang noch: Die „Wirkungen“ einer freien Marktwirtschaft „bilden sich von selbst, indem die Einzelnen ihre wirtschaftlichen Zwecke verfolgen, sie werden nicht erst durch die Beförderungsmaßregeln von Seite der Staatsgewalt hervorgerufen . . .“ (Rau 1855, § 9).

1. die Wirtschaftspolitik muß die ‚selbständigen Bestrebungen der Bürger‘ fördern bzw. sie soll die ‚in der Volkswirtschaft wirkenden Kräfte‘ schonend pflegen. Später spricht Rau in Hinblick auf die Wirtschaftspolitik von der „Beförderung der wirtschaftlichen Zwecke des Volks“ (Rau 1855, § 16).
2. bedarf es dazu ‚Regeln‘, d.h. marktkonformer Regulationskriterien. Ein anderer deutscher Smithianer, Joh. Fried. Eus. Lotz, faßt diese Regeln schärfer: Er sieht das „einige Bindeglied zwischen Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik“ darin, daß die letztere rigoros „darauf zu achten habe, dass sie die Gesetze der Theorie nicht verletzt“.<sup>7</sup>

Diese ‚Regeln‘, die die „Einwirkung von Seiten der Staatsgewalt“ beschreiben, haben eine doppelte Regulationsfunktion: Sie sollen

- a) die Volkswirtschaft „in solchen Fällen von Hindernissen“ befreien und sie fördern, „wo die Bemühungen der Einzelnen keinen befriedigenden Erfolg haben“, und sie sollen
- b) „auf die wirtschaftliche Wohlfahrt Aller im Staate“ hinlenken „und mit den Zwecken desselben in Uebereinstimmung“ bringen.<sup>8</sup> Staatszwecke lassen sich nicht auf wirtschaftliche Zwecke reduzieren.

Die wirtschaftspolitische Regel (a) hat eindeutig die Abschaffung institutioneller und rechtlicher Hindernisse freier Gewerbetätigkeit zum Inhalt. Die administrative Arbeit bleibt erhalten, wird aber anstelle der cameralistischen Regulation auf Deregulation verschoben. Die wirtschaftspolitische Regel (b) dagegen enthält einen cameralistischen Fundamentalrest, den Karl Heinrich Rau 1821 – als er noch Vollblutcameralist war – wie folgt zusammenfaßt:

„Bei einem freien Organismus kann indessen das Verhältniß der Glieder zueinander und im Ganzen mehr verkehrt werden, als bei einem natürlichen; es ist Irrthum, böser Wille, Unbedacht möglich, es können wenigstens eingewurzelte Einrichtungen unter einander außer Zusammenhang stehen (...). Nur die Regierung, indem sie sich mit der Wohlstandssorge beschäftigt, steht auf dem allgemeinen Standpunkte, wo das Zusammen = und Auseinanderstreben alles Eigenvortheiles sichtbar wird; wie sie das Ganze anschaut, so ist sie auch und allein im Stande, dem Gleichmaß und Einklang der Theile nachzuhelfen“.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Lotz 1838, Bd. I, S. 92; Lotz verwendet allerdings andere Begriffe: Nationalökonomie (= Theorie) und Staatwirtschaftslehre (= Politik); vgl. dagegen noch die recht cameralistische Diktion in Lotz 1807.

<sup>8</sup> Rau 1855, § 16. Von der „Befriedigung der eigenen Bedürfnisse der Regierung“ (dito), was Rau zur Finanzwissenschaft zählt, soll hier im folgenden keine weitere Rede sein. In der 1. Ausgabe von 1826 vgl. dazu ähnliche, aber weniger prägnante Formulierungen im § 14 (Rau 1826).

<sup>9</sup> Rau 1821, S. 28 (über Raus Zwischenposition zwischen Cameralismus und Smithianismus – mit einem eigentümlichen aristotelischen Orientierungsversuch – vgl. das Kapitel über Rau in: Priddat 1991).

Das Verhältnis von ‚Staatskunst‘ und ‚Staatswirtschaft‘ (vgl. z.B. Hufeland 1814, Einleitung) beschäftigt mehr oder minder alle deutschen Ökonomen um 1800 und danach. Eindeu-

Rau wird hier nicht nur wegen der cameralistischen Vorstellung seiner frühen Jahre zitiert, sondern vor allem auch deshalb, um zu zeigen, daß das hier vorgebrachte Mißtrauen gegen die ‚invisible hand‘ auf einer bestimmten, inhaltlich präzisierbaren Ordnungsvorstellung beruht, die der Staat gegebenenfalls gegen den Markt zur Geltung zu bringen hat. Es ist eine Gerechtigkeitsordnung, die auf die proportionale Teilhabe aller Stände am Reichtum hinausläuft. Sie ist nicht natur-, sondern vernunftrechtlich begründet und beruht auf einer *bonum-commune*-Vorstellung, die der Staat allen seinen Sujets gegenüber durchzusetzen habe. Hier haben wir noch einen Justischen Kern, der besagt, daß der Markt keine unbeschränkt freie oder ‚natürliche‘ Veranstaltung ist, sondern nach den höheren oder Vernunftgesichtspunkten des Staates zu bemessen bzw. zuzulassen ist.

Ein Rest dieser Vorstellungen bleibt in der späteren Rau’schen Volkswirtschaftspflege erhalten. Dieser Rest ist unbestimmt genug gehalten, um das neue Programm der Deregulation der cameralistischen Institutionen und Regeln nicht zu stören, bleibt aber als leitende Ordnungsidee bestehen, so daß sie – in dilemmatischen Entscheidungssituationen – den ausführenden Staatsbeamten hinreichende Begründungen dafür liefert, einen regulativen Interventionsakt zu legitimieren. Wir haben es mit einer eingebauten Ambivalenz zu tun, die wir näher zu beleuchten haben.

### III. Die ‚Volkswirtschaftspflege‘ bzw. ‚Volkswirtschaftspolitik‘

Die oben dargelegten Definitionen stehen alle in der „Volkswirtschaftstheorie“, und zwar im ersten Teil des Buches, das begründet, warum es sich mit diesen praktischen bzw. wirtschaftspolitischen Problemen nicht beschäftigen will. Erst in der Einleitung zur „Volkswirtschaftspflege“ von 1828 werden bei Rau die verschiedenen Regulationsebenen weiter unterschieden, d.h. es werden die ‚Regeln‘ der Wirtschaftspolitik spezifiziert.

Rau schlägt in der ‚angewandten Volkswirtschaftslehre‘ von vornherein einen anderen Ton an. Er gesteht zwar zu, daß „die Regierung in der Regel die Anwendung von Zwangsmitteln“ entbehren kann, „ja sie muß sich meistens vor denselben hüten, um den natürlichen Fortgang des Gewerbefleißes nicht zu stören“ (Rau 1828, § 2), aber gleichzeitig wird der Regierung zur Pflicht gemacht, „die Volkswirtschaft ihrem Ziele, dem Wohlstande, näher zu führen“ (dito). Im ersten Paragraphen steht, daß die Regierung „nicht erkennen“ dürfe, „daß der Volkswohlstand ohne ihre Hülfe nur gering seyn würde“ (Rau 1828, § 1).

---

tig beinhaltet die ‚Staatskunst‘ die höheren Zwecke; die ‚Staatswirtschaft‘ unterstützt „den Hauptzweck des Staates“ („Vervollkommnung im Allgemeinen“) „als Hülfszweck“ (Hufeland 1814, S. 9). Man versucht die Trennung dadurch, daß man erklärt, „das Prinzip der Staatswirtschaft für sich liegt in ihrem Zwecke (Erhaltung und Vermehrung der Güter)“; es bleibt zwar dem allgemeinen oder Staatszweck untergeordnet, ist aber bereits ein Zweck für sich, der durch die Subordination nicht determiniert wird (dito).

Das ist – *prima facie* – eine cameralistische Tonart. Rau nennt sie „Wohlstands-  
sorge“ oder „Volkswirtschaftspflege“. Sie dient der „Verstärkung des Erfolges“  
der Marktwirtschaft

1. durch gute Rechtspflege,
2. durch gute polizeiliche Sicherheit,
3. durch äußere Sicherheit (dito).

Nach dieser Primäraufzählung – die mit dem Katalog der notwendigen Staats-  
aufgaben bei Adam Smith fast identisch ist<sup>10</sup> oder, wie man heute sagen würde, die  
die institutionellen Bedingungen des Marktprozesses auflistet – wird zusätzlich  
noch ein breites Spektrum angeführt, das

- 4 „erhebliche Hindernisse, Schwierigkeiten und Mißverhältnisse“ umfaßt, „wel-  
che eine unmittelbare Sorgfalt von Seiten der Staatsgewalt zum dringendsten  
Bedürfniß machen“ (dito).

Diese vierte Abteilung des wirtschaftspolitischen Aufgabenkataloges findet sich  
*prima facie* nicht bei Adam Smith; des Schotten Aufzählung der Pflichten des  
Staates erschöpft sich mit den ersten drei von Rau genannten Punkten. Doch läßt  
sich in Smiths zweiter und dritter Staatsaufgabe der Ansatz einer Theorie des  
Marktversagens entdecken, der für Raus Konzeption der Wirtschaftspolitik Vor-  
bildcharakter hat.<sup>11</sup>

Was bei Smith zwar als notwendige, aber nur an wenigen Beispielen belegte  
Wirtschaftspolitik erwähnt wird, baut Rau zu einer eigenen Abteilung der Wirt-  
schaftspolitik aus, die im Prinzip noch den gesamten cameralistischen Aufgaben-  
apparat enthält. Rau ist durch Smith zu diesem Schritt legitimiert, aber er faßt die  
Wirtschaftspolitik als ein eigenständiges Thema auf. Das Rau'sche Buch besteht  
dann – gänzlich in cameralistischer Manier – im wesentlichen aus sehr konkreten  
Durchgängen durch die einzelnen Politikfelder, gleichsam aus einem Katalog ide-  
altypischer ‚case studies‘. „Überall“, schreibt Rau in der ‚Vorrede‘, habe er „auf be-  
stehende Verordnungen und Einrichtungen in den wirklichen Staaten Rücksicht“  
genommen (Rau 1828, Vorrede, S. VII). Die Realität der vorhandenen cameralisti-  
schen Regulation wird als institutionelles Arrangement hingenommen; entweder

---

<sup>10</sup> Smith spricht 1. von der Staatspflicht (‘duty’) des militärischen (äußeren) Schutzes (bei Rau Punkt 3), 2. von der Wahrung der Rechtssicherheit (innerer Schutz) (bei Rau Punkt 1) und 3. von der Produktion bestimmter öffentlicher (Infrastruktur-)Güter (Smith 1976, book IV, chap. ix, S. 687 f.). Diese Staatspflicht mag mit Raus Punkt 2 identisch sein; doch trifft dies nur bedingt zu: polizeiliche Sicherheit umfaßt ein Ordnungskonzept, das nicht in Smiths ‚publick works‘ aufgeht; eher in Smiths ‚publick institutions‘.

<sup>11</sup> Vgl. dazu besonders die Analysen von Viner 1927, Robbins 1952, Stigler 1971, Buch-  
anan 1978, vgl. aber auch Streissler 1995, 20. Herr Streissler machte mich freundlicherweise  
auch auf Smiths Forderung der Bankenkontrolle (und des Einbaus von Feuerwänden) auf-  
merksam (Smith 1976, book II, chap. ii, S. 324); hier konnte Rau Vorbilder seiner Behand-  
lung wirtschaftspolitischer Intervention finden.

kann sich die Marktwirtschaft unter diesen Bedingungen entwickeln oder die Bedingungen müssen, in sorgfältigen Erwägungen, reformiert werden.<sup>12</sup>

Es geht – und darin ist Rau sehr pointiert – in der Wirtschaftspolitik letztlich nicht um Prinzipien, sondern um Einzelfallentscheidungen. Wir haben es mit einer Art von wirtschaftspolitischem Dezisionismus zu tun.

„Die wirtschaftliche Politik ist der Volkswirtschaftslehre in vielen Hinsichten ganz unähnlich; während diese die mannigfaltigen Gestaltungen der wirtschaftlichen Verhältnisse auf unwandelbare Gesetze zurückzuführen sucht und das besondere hauptsächlich wegen des in ihm sich kundgebenden Allgemeinen beachtet, hat jene die Bestimmung, für jede Besonderheit von Umständen das zweckmäßigste Verfahren zur Erreichung gewisser Zwecke anzugeben. Ihr Ziel ist nicht die Wahrheit, sondern der nützliche Erfolg“ (Rau 1855, § 13a; vgl. auch z.B. Rau 1828, § 31).

Die ideale Volkswirtschaftstheorie muß in der Wirtschaftspolitik den Umständen angepaßt werden. Das klingt wie ein deduktiver Zusammenhang, bringt aber eine neue Komponente ins Spiel: Die ‚Volkswirtschaftspolitik‘ muß eine Theorie haben, die das Verhältnis von Markttheorie und politischen bzw. rechtlichen Umständen genauer klärt. Es muß klar sein, welches Gewicht jeweils die Umstände bekommen. In seiner ‚Volkswirtschaftspflege‘ erörtert Rau diesen Zusammenhang wie folgt:

„Wo der freie Erwerbseifer, mit Einsicht und mit den erforderlichen Hülfsmitteln ausgerüstet, schon von selbst hinreichend wirksam ist“, würde man mit wirtschaftspolitischem Zwang „aus irrgen Vorstellungen eine unvorteilhafte Richtung des Gewerbefleißes“ hervorbringen. „Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß es Fälle geben kann, wo die Regierung des allgemeinen Wohlstandes willen die Freiheit einzelner in gewisse Gränzen einzuschließen befugt und selbst verpflichtet ist“ (Rau 1828, § 4).

Die Interventionsfälle, ergänzt Rau im nächsten Paragraphen, sind Ausnahmen (Rau 1828, § 5). Es bleibt an dieser Stelle unklar, welchen Status diese Aussnahmen haben. Im nächsten Abschnitt wird zu erörtern sein, ob Rau nicht doch eine theoretische Einschätzungsbasis für die Ausnahmen hat, und zwar in einer, wenn auch rudimentär entwickelten, Theorie des Marktversagens.

Doch bleibt dies eine Behauptung, die ohne Bezug auf die Realisation ausgesagt wird. Denn die Identifikation der Fälle bleibt praktisch den Beamten überlassen, die die komplexe Wirklichkeit analysieren und entscheiden müssen. Was hierbei jeweils der Fall ist, ist nicht durch Prinzipien vorab zu klären. Die jeweiligen Umstände müssen singulär und situativ bewertet werden. Viele Fälle, die sich für den Theoretiker klar als interventionsneutral darlegen, können für den Verwaltungs-

---

<sup>12</sup> Wie uneinheitlich die Bewertung dessen war, was reformiert werden sollte und was nicht, läßt sich bezüglich der Agrar- und Gewerbepolitik bei Vopelius 1968 nachlesen; vgl. auch Fischer 1972, der ebenfalls die Spannung zwischen liberaler Intention und nicht-liberaler Ausführungspraxis hervorhebt. Beeindruckend ist auch die Literatur, die Rau 1828 als für die Beibehaltung der Zünfte argumentierend anführt (Rau 1828, Fn. zum § 178; nebst den Gegnern der Zünfte. Rau zählt, bedingt, zu den letzteren).

praktiker ein Entscheidungsproblem bedeuten. Ich will damit folgendes sagen: Die Eingrenzung der Wirtschaftspolitik auf wenige interventionsbedürftige Fälle garantiert nicht, daß das, was jeweils der Fall ist, nicht doch verschieden interpretiert wird.

Indem die Rau'sche Wirtschaftspolitik eine Reihe von Ausnahmefällen eröffnet, eröffnet sie eine der Juridik angenäherte Praxis, kasuistisch zu argumentieren. Da die wirtschaftspolitischen Entscheidungen von Beamten getroffen werden, die prinzipiell juristisch ausgebildet wurden – die Ökonomie haben sie gleichsam immer nur als Nebenfach gehört –, öffnet sich die ‚Volkswirtschaftspflege‘ in ihren Fallerörterungen den juridischen Usancen. Die Beamten finden sich praktisch auf ihrem gewohnten, juridischen Entscheidungsterrain wieder.<sup>13</sup>

Auch ‚entscheidet‘ hierbei eher die jeweilige Verwaltungs- oder Politikpraxis als die Theorie in ihren idealen Klassifikationen. Wenn die Verwaltungspraxis von starken cameralistischen Traditionen beherrscht wird, wird die smithianische Vorsicht gegenüber jedwelcher Intervention anders interpretiert: nämlich durch eine hohe Präferenz für Ausnahmen.

Mit einem zusätzlichen Argument wird die Bedeutung dieser Erörterungen sofort deutlicher. Nach den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie der Bürokratie haben die Beamten, neben ihren Staatspflichten, auch eigene Interessen: Ihre Qualität und Leistung wird nicht danach beurteilt, wie sie nicht-intervenieren, sondern danach, wie häufig und erfolgreich sie intervenieren. Alle smithianischen Prinzipien brechen sich an diesen internen Beurteilungsprinzipien.

#### IV. Eine rudimentäre Theorie externer Effekte bei Rau

In einem kleinen Zwischenabschnitt ist die Frage zu erörtern, ob Raus Wirtschaftspolitik nicht doch eine eigenständige theoretische Begründung besitzt. E.W. Streissler weist auf eine, wenn auch unentwickelte, Theorie externer Effekte bei Rau hin (Streissler 1990, S. 192 f.). Tatsächlich finden wir Hinweise, die diese Hypothese bestätigen: Für die

---

<sup>13</sup> Ähnlich beschreibt – der Smithianer – *L. Krug* 1808 das Dilemma: „Ueberhaupt darf bei den Bemühungen: die Nazion dadurch wohlhabend zu machen, daß ein Jeder so viel als möglich mit Hervorbringung ökonomisch nützlicher Dinge beschäftigt werde, dem wichtigsten Zwecke: der Kultur und Aufklärung der Begriffe, der höhern geistigen und moralischen Bildung nicht entgegen gearbeitet werden; indem die Erlangung der ökonomischen und physischen Bedürfnisse zwar nothwendige Bedingung der Existenz und aller Bildung, aber nicht letzter Zweck der gesellschaftlichen Staatsvereine ist – und der Staatwirth daher den Nutzen dieser Vereine beschränken würde: wenn er, um einen ökonomischen Zweck zu erreichen, einen moralischen aufopfern wollte“ (*Krug* 1808, § 12). Wie soll – in Einzelfragen – zwischen den beiden Gütern (ökonomischen und moralischen) letztendlich abgewogen werden?

„Leitung durch Zwangsmaßregeln … (der) Volkswirthschaft … (durch die) Regierung … müßte man voraussetzen, daß entweder

1. die Bestrebungen der Einzelnen, ihren Vermögenszustand zu verbessern, durchgängig nicht wirksam genug seien, – oder
2. der eigene Vortheil, den die einzelnen hierbei verfolgen, oft nicht mit dem Gemeinwohle zusammentreffe und jene deßhalb durch die Staatsgewalt gelenkt und geziugelt werden müssen“ (*Rau* 1854, S. 3 f.).

Rau verwirft den 1. Punkt, bestätigt aber den 2., der die Theorie externer Effekte expliziert: Rau fährt fort:

„Die Einzelnen suchen nämlich ihren Gewinn nicht immer aus der Vermehrung der ganzen Gütermenge, sondern blos aus der Vertheilung derselben (also von anderen Personen), und bei dieser ist bisweilen der Schaden für einen Theil des Volkes höher anzuschlagen, als die Gewinnste weniger. Ferner kann der augenblickliche Vortheil Einzelner wenigstens mit Besorgnissen oder gewissen Nachtheilen für die Zukunft verknüpft sein, … endlich können die Rechte Einzelner im Fortgange der Zeit der Einführung oder Verbesserung von Productions- oder Verkehrsmitteln in dem Grade hinderlich werden, daß eine Beschränkung der ersteren unvermeidlich wird“.<sup>14</sup>

Für das erste Argument nennt Rau als Beispiele „unzweckmäßige Waldrodung, Raubbau in Bergwerken“, „Erfindungspatente“, für das zweite Argument „Anlegung von Landstraßen, Canälen, Eisenbahnen“. Der Schaden, der „für einen Theil des Volkes höher anzuschlagen“ sei „als die Gewinnste weniger“, bezieht sich auf „den einen Staatseingriff rechtfertigenden Wohlfahrtsverlust durch Monopole“ (*Streissler* 1990, S. 193).

Raus Erörterungen belegen das Vorhandensein einer rudimentären Theorie externer Effekte, die eine Theorie des Marktversagens begründen kann.<sup>15</sup> Im Lichte dieser Betrachtung kann die Kasuistik der Rau'schen Wirtschaftspolitik in ihrer eklektizistischen Erscheinung durchaus als prinzipiell theoretisch begründet gelten, wenn die singulären Fälle unter die allgemeine Marktversagensregel rubrizierbar sind, wonach „der eigene Vortheil, den die einzelnen hierbei verfolgen, oft nicht mit dem Gemeinwohle zusammentreffe und jene deßhalb durch die Staatsgewalt gelenkt und geziugelt werden müssen“.

Der Marktversagensindikator ist allerdings hinreichend allgemein, d.h. der Interpretation offen. Raus Beispiele sind Beispiele; in der Praxis der wirtschaftspolitisch verantwortlichen Beamten sind die Beispiele nur Orientierungen für andere Fälle, die sie oft erstmalig beurteilen und entscheiden müssen. Wir können es so

---

<sup>14</sup> *Rau* 1854, S. 5 f.; beide Rau-Stellen bei: *Streissler* 1990, 192 f.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu auch Streisslers Hinweise auf die Theorie externer Effekte bei Rau: Rau „hält nach langen Ausführungen zu den Notwendigkeiten der Agrarpolitik, vor allem wegen der von der Land- und Forstwirtschaft ausgelösten externen Effekte, auf S. 1 des 2. Teiles, der der Gewerbepolitik gewidmet ist, fest, daß dieses weniger notwendig sei, weil vom Gewerbe weniger störende Effekte ausgingen!“ (*Streissler* 1990, S. 35, Fn. 68; mit Bezug auf *Rau* 1828, Bd. 2., S. 3 ff.).

formulieren: Raus rudimentäre Theorie des Marktversagens, begründet auf einer rudimentären Externalitätentheorie, kann als theoretische Rechtfertigung eines dadurch brauchbar bleibenden Teiles der übernommenen Cameralistik erklärt werden.

Über Rau hinaus ist diese Konzeption typisch für viele deutsche Nationalökonomen, die ihre eigene Smith-Variante pflegen: Zwar überzeuge die Erfahrung, schreibt v. Hermann,

„Jeden, daß, weil alle Uebrigen dem gleichen eigensüchtigen Trieb folgen, das sicherste Mittel, von ihnen Vortheile zu erlangen, die Gewährung ihrer Wünsche ist und daß im Allgemeinen die Güter, die man von anderen erwarten kann, den Leistungen proportional sind, die man ihnen bietet. Hierdurch erhält der Eigennutz im Ganzen eine Gleichförmigkeit der Wirkung, die ihn in den meisten Fällen für die Einzelnen, wie fürs Ganze, wohlthätig macht“ (*Hermann* 1832, S. 12f.).

Doch fehlen oft die „natürlichen Schranken“ und der einzelne bringe, selbst bei Wahrung der rechtlichen Schranken, den anderen Schaden (*Hermann* 1832, S. 13). Hermann gründet seine Vorschläge zur Wirtschaftspolitik explizit auf dieselben Externalitätenargumente wie Rau.

## V. Das Dilemma der Beamten

Doch – um die Interpretation nicht zu modernistisch werden zu lassen – gab es eine unbedingte Restriktion, an die sich die ausführenden Beamten selbstverständlich hielten: Sie unterlagen der Staatsräson. Ihre wirtschaftspolitischen Handlungsziele waren nur so lange konform mit den marktlichen Entwicklungsprozessen, wie diese Prozesse der *salus publica* oder dem Gemeinwohl zuarbeiteten. Ihre besondere Aufgabe sahen sie darin, alle marktwirtschaftlichen Entwicklungen, die die *salus publica* oder das „gemeine Wohl“ gefährden könnten, zu verbieten oder zu sanktionieren. So kamen sie praktisch bald in ein Dilemma, das die Theorie nicht vorgesehen hatte.

Die Smithsche Ökonomie war deshalb konzeptionell so erfolgreich, weil sie den Handlungsegoismus der Unternehmer im „natural system of liberty“ der Marktprozesse identisch setzen konnte mit der Steigerung des allgemeinen Wohlstandes. Unter dieser – idealen – Bedingung war das den deutschen Ökonomen und den Beamten, die die deutsche Ökonomie in praxi ausführen sollten, kein Problem, ihre natürlich weiterhin geltenden Staatsrechtszwecke mit der Beförderung der Marktwirtschaft in Einklang zu bringen. Jede Diskrepanz zwischen Ideal und Wirklichkeit nötigte sie aber – als Beamte ihres Staates –, dem Staatsrechtszweck Vorrang einzuräumen, und die Marktwirtschaft oder Privatökonomie, wie sie dann hieß, in Richtung auf die Erhaltung der *salus publica* zu korrigieren und zu regulieren. Die Koinzidenz zwischen Staatszweck und wirtschaftlicher Wohlstandsbildung wurde als höchst wünschenswert, aber auch als höchst instabil angesehen.

So blieb, trotz der neuen, Smithschen Perspektive auf das Verhältnis von Markt und Staat, ein heimlicher Primat der Staatszwecke aufrechterhalten. Aus der Sicht der öffentlich-rechtlich bzw. staatsrechtlich ausgebildeten Juristen war dies völlig unproblematisch und ihre gewohnte Sichtweise. Aus der Sicht der ökonomisch ausgebildeten Beamten-Juristen ergab sich aber ein Dilemma, da die Erlangung der *salus publica* nicht mehr unabhängig von der Erwirtschaftung eines zunehmenden Wohlstandes der Nation betrachtet werden konnte.<sup>16</sup>

So entstand eine wirtschaftspolitische Steuerungsaufgabe, die es zu einer neuen Staatskunst machte, die alten Staatszwecke, die völlig unabhängig von ökonomischen Überlegungen aufgestellt waren, mit der Forcierung des „Gewerbtriebes“ zu verbinden, ohne die Staatszwecke selbst auszuhebeln. Konsequenterweise mußte es zu einer, ökonomisch konfundierten, Neubestimmung der Staatszwecke kommen. Dazu war später dann die historische Schule der Ökonomie angetreten (vgl. Schmidt 1988; Priddat 1992).

Doch wir befinden uns bei unseren obigen Erörterungen in einer Zwischenzeit; Karl Heinrich Rau mußte noch beide Ziele versöhnen, ohne dafür eine zureichende theoretische Konzeption zu haben. Wo aber zwei Konzeptionen unterschiedlicher inhaltlicher Bestimmung ineinander greifen, haben die Praktiker, in diesem Fall die Verwaltung, die Konsequenzen auf sich zu nehmen. Zwischen staatsrechtlichen und smithianisch-ökonomischen Handlungszielen müssen sie notorisch vermitteln. Wenn wir uns die Vorlesungsverzeichnisse der Zeit ansehen, hat die ökonomische Theorie darin zwar ihren Platz, aber sie verschwindet in juristischen und angewandten Ausbildungsinhalten; die ökonomische Ausbildung an den deutschen Universitäten ist nach 1800 noch, und hier wieder ganz in der praktisch gesonnenen, aufklärerischen Diktion des Cameralismus, praxisorientierte Theorie.<sup>17</sup>

Karl Heinrich Rau hatte ich als prototypischen deutschen Ökonomen der Umbruchszeit herausgestellt. In seiner Erlanger Studienzeit noch ganz und gar cameralistisch ausgebildet, blieb er auch in der ersten Zeit seiner Professur Cameralist – man vgl. seine Arbeiten „Ueber die Zünfte“ (1816), „Ueber den Luxus“ (1817), aber auch seine drei Bücher von 1821 – 1825, die explizite, bei zweien der Bücher auch im Titel, „Kameralistik“ lehren. Erst 1826 erscheint die erste Auflage seiner „Volkswirtschaftstheorie“, die in Duktus und Inhalt gänzlich smithianisch ist. Rau

<sup>16</sup> Im Prinzip bedürfen die Staatsrechtsnormen – das war durch die neue Ökonomie Smiths deutlich geworden – zu ihrer Realisierung einer steuerergiebigen Einkommensbasis, die nur die expansive Wachstumsökonomie des Smithschen Typus gewährleisten könne. Doch wird diese Bedingung erst relevant, wenn der Staat vermehrt öffentliche Güter produziert. Solange die cameralistische Tradition der Wirtschaftspolitik durch Preis- und Mengen- (bzw. Qualitäts-) regulierungen sowie durch Verteilung von property rights (Steuerprivilegien, Monopolprivilegien etc.) dominant blieb, war die Einkommensabhängigkeit der Staatswirtschaft nicht sogleich offensichtlich.

<sup>17</sup> Heute würden wir sie eine Art von Fachhochschulausbildung nennen oder – auf höherem Level – in der Art der Verwaltungshochschule Speyer.

ist von einem – späten – Cameralisten zu einem – modernen – Smithianer mutiert (vgl. auch *Rosner* 1988).

Ich halte Karl Heinrich Rau deshalb für besonders geeignet, die neue Wirtschaftspolitik der deutschen Ökonomie vorzustellen, weil er – fernab von philosophischen Staatszweckerwägungen – recht praktisch und nüchtern argumentiert.<sup>18</sup> Er hat keine strengen normativen Grundsätze, die er der Ökonomie auferlegen will, sondern er ist eher als ein synoptischer Autor zu betrachten, der die verschiedenen, zu seiner Zeit geltenden Auffassungen zusammenfaßt und in ein System bringt. Er reflektiert in seinen Lehrbüchern recht genau die Übergangsargumentation. Insbesondere in der „Volkswirtschaftspflege“ spiegelt sich das Anwendungsproblem. Mit der Smithschen Ökonomie hatte man eine völlig neue, überzeugende Konzeption der Wohlstandsentwicklung einer Gesellschaft, die – in die wirtschaftspolitische Praxis übertragen – auf völlig anders entstandene und begründete Institutionen traf.

Anstelle einer neuen Theorie der Wirtschaftspolitik versuchten Autoren wie Rau, den Praktikern – den „Geschäftsleuten“ wie den Administratoren – Entscheidungshilfen zu bieten. Dazu wurde der ganze Katalog der Polizeiwissenschaft – alle Bereiche und Hauptanwendungsfälle – wie in einem cameralistischen Lehrbuch entfaltet und dargestellt, um in jedem einzelnen Bereich oder Fall die Smithschen Erkenntnisse in Anschlag zu bringen. Abgesehen von den allgemeinen Übertragungsversuchen in der „Einleitung“, werden systematisch keine weiteren Prinzipien oder theoretischen Konzeptionen einer Volkswirtschaftstheorie entwickelt. Rau z.B. springt ganz pragmatisch im 1. Kapitel sofort in die cameralistische Polizeimaterie, und, wie es sich für einen Agrarstaat gehört, beginnt er mit den sogenannten „Stoffarbeiten“, wozu Bergbau und Landwirtschaft gehören.

Jedes Objekt der Polizei wird neu durchdacht bezüglich der Frage, ob und, wenn, wie die „Regierung“ eingreifen soll. Die meisten dieser Interventionsprüfungen sind institutionelle Änderungen. Nehmen wir zum Beispiel die „Brandversicherungen, die Assecuranzen“. Rau beschreibt ihren Zweck als „Erhaltung der Capitale“; da sie der Eigentumssicherung dienen, sind sie am besten als „Privatinstitute“ zuzulassen. Doch merkt er sogleich an,

„dieß macht jedoch die folgenden mitwirkenden Thätigkeiten der Regierung nicht entbehrlich: 1) Stiftung von Versicherungsgesellschaften, wo sie sich noch nicht befanden. 2) Aufstellung von Statuten oder Prüfung derselben, wenn eine Gesellschaft sich selbst bildet. 3) Aufsichtsführung von einer Staatsbehörde, damit die Vorschriften genau erfüllt und die Theilnehmenden auf keine Weise verkürzt werden. 4) Bewilligung verschiedener Vortheile, welche sowohl die Verwaltungskosten vermindern, als eine Ermunterung zum Beitrete geben können“ (*Rau* 1828, § 24).

<sup>18</sup> Man hätte z.B. auch Leopold Krugs nüchternen und klaren „Abriß der Staatsökonomie“ von 1808 nehmen können, aber 1. ist Rau der bedeutendere Autor, der die deutsche Nationalökonomie seiner Zeit geprägt hat, 2. ist er systematischer angelegt und gründlicher ausgearbeitet.

Die Gründe für die Staatsintervention sind ad 1) die Herstellung von öffentlichen Gütern im Sinne von Eigentumsschutz, hier insbesondere als Kompensation für Marktversagen; ad 2) die rechtliche Prüfung des Gesellschaftszweckes und ad 3) seine regelmäßige Kontrolle, mit besonderer Hinsicht auf eine gerechte Behandlung aller Mitglieder; ad 4) die Bereitstellung von incentives zum Beitritt, insbesondere in der Form der Transaktionskostenminimierung.

(1) und (4) beruhen im wesentlichen auf einer Marktversagenskonzeption; aus dem smithianischen Prinzip, daß die Regierung die Gewerbe und ihren Schutz fördern solle, leitet sich bei Rau – und bei vielen anderen – eine Art von Investitionsförderungspolitik ab, die den Markt dort, wo er von selbst nicht entsteht, zur Bildung anreizt (oder durch Institutionen kompensiert, die public good-Charakter haben). Diese Art von wirtschaftspolitischen Beratungsvorschlägen – das ‚Assecuranzen‘-Zitat sollte nur ein typisches Beispiel vorstellen – zeigen die typische, *zum Teil widersprüchliche* Übergangscharakteristik der neuen, smithianisch imprägnierten Polizeiwissenschaft. Eindeutig will Rau 1. die Privatinitiative fördern (mit der Implikation, nicht unbedingt staatliche Institutionen aufzubauen), zugleich will Rau 2. aber Marktversagen bekämpfen, indem er, wie in Vorschlag (1), selber Assekuranzen stiftet.

Wenn wir diese vier Punkte als die Entscheidungshilfe für die Beamten ansehen – wie Rau sie in fast allen Bereichen und Fällen zur Begründung von eventueller Staatstätigkeit auflistet –, dann ersehen wir zugleich das Dilemma, indem sie sich befinden können, wenn sie Umstände, die sie zu einer staatlichen oder kommunalen Entscheidung zwingen, in Hinblick auf mögliche Maßnahmen beurteilen müssen. Beide Optionen – eine incentive-Option und eine public-good-Option – sind möglich. Je nachdem, wie die Beamten die Lage beurteilen, kommen unterschiedliche Ergebnisse zustande. Bei einer forcierten public-good-Option könnte der Ratsschlag zur Regierungsintervention zum alleinigen Ausbau von staatlich initiierten Brandkassen führen. Es gibt keine zusätzlichen Kriterien; darin bleibt die ‚Volkswirtschaftspflege‘ im Grunde der Urteilskompetenz der Beamten überlassen. Die Wirtschaftspolitik kann, wenn die Umstände dahin tendieren, zu einer der smithianischen Intention zuwiderlaufenden Praxis führen.

Natürlich versucht die ‚Volkswirtschaftspflege‘, den Beamten smithianische Inspirationen zu geben. Doch gleichzeitig, besonders dann, wenn es in die institutionellen Details geht, werden alle möglichen Restriktionen, Regeln und ‚disincentives‘ gesetzt.

Rau wendet sich natürlich gegen polizeiliche Preistaxen, macht aber die Einschränkung, daß in kleineren Städten deren Beibehaltung sinnvoll sei (Rau 1828, § 296). Rau weist natürlich die volkswirtschaftlichen Nachteile von Monopolrechten nach (Rau 1828, § 233 ff.), aber dennoch ist es nach Rau möglich, Handelsgesellschaften Vorteile einzuräumen, wenn auch „nur auf eine bestimmte, nicht zu große Zahl von Jahren“ (Rau 1828, § 237). Spezialmärkte werden scharf zu kontrollieren empfohlen; so alle Sorten von „Mäklern“ (Rau 1828, § 239 ff.). Rau

ist – als Smithianer – natürlich auch für die Handelsfreiheit (*Rau* 1828, § 230). Doch tritt er für die Konzessionierung nicht nur des Kramhandels und der Hausierer (*Rau* 1828, § 289 ff.), sondern aller Handelsgewerbetreibenden ein. Die Kaufleute sollten zwar keiner Zunft mehr angehören, aber zugleich ist es für Rau selbstverständlich, daß der Staat die Erlaubnis für ein Handelsgeschäft nur demjenigen erteilt, der zeigt, daß er Handelsbücher führen könnte. Er brauche dazu das Zeugnis eines Lehrherren oder muß sich einer Prüfung unterziehen (*Rau* 1828, § 232).<sup>19</sup> Man mag das für eine bürokratische Kleinlichkeit oder sogar für richtig halten; doch darum geht es nicht, sondern um die Einschränkung der Handelsfreiheit durch ein Zunftinstitut, das nun allerdings nicht von einer Zunft, sondern vom Staat übernommen wird. Gegen die smithianische Intention wird der Handel als etwas betrachtet, das vom Staat zugelassen werden müsse – und sei es nur durch eine kleine Bedingung (vgl. dazu – über Rau hinaus – auch *Keibel* 1908; *Waentig* 1908).

Uns mag das geringfügig vorkommen, aber das haben für die Marktwirtschaft von 1828 nicht wir zu entscheiden, sondern die damaligen Beamten, in deren Hoheitsmacht es stand, auszulegen, ob jemand Händler werden dürfe oder nicht.

Die Alltagshermeneutik der Beamten, nicht die Regelintention des Theoretikers hat die Praxis der Marktwirtschaft bestimmt. Doch ist dies nicht nur ein Hinweis auf eine Auslegungsproblematik, sondern hier zeigt sich ein theoretisches Problem der Konzeptionierung der Wirtschaftspolitik der damaligen Zeit:

Das Hinschreiben einer Regel bzw. einer Entscheidungsvorlage erzeugt noch keine wirtschaftspolitische Eindeutigkeit. Dies ist um so problematischer, als es nicht gesichert sein konnte, daß die ausführenden Beamten den Geist und die Intention der Smithschen Politischen Ökonomie hinreichend kannten. Wenn wir diese alten Texte lesen, interpretieren wir sie beinahe automatisch mit einem modernen, inzwischen über zwei Jahrhunderte trainierten Effizienzbewußtsein. Eben dies können wir für die – meist noch cameralistisch ausgebildeten – Beamten der damaligen Zeit nicht voraussetzen.

Nun meine Kritik: Indem Rau – auf eine pragmatische und sympathische Weise – die Prinzipien der neuen ökonomischen Theorie mit den tatsächlich vorfindlichen Regulations- und Interventionspraktiken der deutschen Klein- und Großstaaten in Einklang zu bringen versuchte<sup>20</sup>, mußte er notwendigerweise eklektisch

<sup>19</sup> *Rau* 1828, § 232. Rau erörtert noch weitere handelspolitische Aspekte, nämlich „verschiedene Hülfsmittel und Anstalten“, die den Handel fördern. Was wir heute unter die Produktion von öffentlichen Gütern rubrizieren, sind für Rau positive Incentives der Handelsförderung – und zugleich ein groß dimensioniertes Aufgabenfeld für die Verwaltung: „1) In Bezug auf die Speculation: Intelligenz = Anstalten, Postwesen. 2) Für Kauf und Verkauf: Börsen. – Messen, Maaß = und Gewichtswesen. 3) Für die Bezahlung: Geldwesen. 4) Für den Transport: Land = und Wasserstraßen, – Beförderungsmittel der Schifffahrt“ (*Rau* 1828, § 241 und ff.).

<sup>20</sup> Vornehmlich war Rau aber „der Volkswirtschaftslehrer der gut regierten deutschen Mitstaaten von 1815–1848“ (*Roscher* 1874, S. 855). Über die Unterschiede der Politikstile

bleiben. Indem er aber auf diese Art und Weise als Realist auftrat, beließ er die Beamten in ihrem halbaufgeklärten Handlungsbewußtsein, d.h. riet selbst zum praktischen Eklektizismus. Die Beamten – für die die Bücher ja vornehmlich geschrieben waren – wurden aber nicht auf die Problematik hin geschult, die solche eklektizistischen Entscheidungen für die Entwicklung der Marktwirtschaft haben könnten.

*Es fehlt eine Theorie der Rückwirkungen wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf den Marktprozeß.* Wir haben es, wie es ein amerikanischer Autor etwas unelegant, aber zurecht nannte, mit einer „peculiar hybrid doctrine termed by ‚Smithian cameralism‘“<sup>21</sup> zu tun.

An der Frage des Staates bricht sich der Einfluß der englischen ‚Klassik‘:

„Es muß hier hervorgehoben werden, daß sich die deutsche Schule Adam Smith‘ gerade durch ihre Hervorhebung der Notwendigkeit einer Volkswirtschaftspflege durch die allgemeine Staatsgewalt in einem nicht zu vermittelnden Widerspruch mit einer Grundanschauung Adam Smith‘ befindet ... mit dem Axiom von der gemeinnützigen Wirksamkeit des Privategismus“ (Knies 1852, S. 142).

Was Karl Knies 1852 als ein theoretisches Dilemma der frühen deutschen Nationalökonomie moniert und was Bruno Hildebrand 1848 bereits klar herausgearbeitet hatte (Hildebrand 1848/1922, vgl. dazu das letzte Kap. in: Priddat 1991), bot der älteren ‚Historischen Schule‘ zwar hinreichend Grund für eine eigene Konzeption der historisch bedingten und kulturspezifischen ökonomischen Theorie, die man heute vielleicht als Vorläufer institutionenökonomischer Theorien kennzeichnen könnte (vgl. Priddat 1995), aber praktisch war das Dilemma längst gelöst: Die neue Wirtschaftspolitik ward zur gewaltigen Aufgabe der Abschaffung der älteren, cameralistischen Wirtschaftspolitik – eine Art von Transformationsökonomie.

## VI. ‚Volkswirtschaftspolitik‘ als Abschaffung der Politik

Jede ‚laisser-faire‘- Regel, die sich in einem cameralistisch habitualisierten Beamtenapparat durchsetzen soll, hat den Nachteil, die Kompetenz und den Status der zuständigen Beamten zu devaluieren. Aus dieser Perspektive muß eine smithianische Reduktion der Staatsintervention und Staatsregulation im vorhandenen Beamtenapparat auf Widerstand treffen, d.h. er wird praktisch auf die übliche Verwaltungspraxis heruntergebrochen – *es sei denn, der Apparat bekommt eine andere Regulationsaufgabe*.

---

der einzelnen deutschen Staaten vgl. Fischer 1972, S. 288 f.; über die Unterschiede der gewerblichen Struktur vgl. Henning 1971.

<sup>21</sup> Silverman 1989, S. 7.

Bei diesen Überlegungen wird davon ausgegangen, daß

1. ein Beamtenapparat existiert. Die cameralistische Ökonomie hat die Beamten notwendig etabliert; die vielen, und zunehmenden, Polizeiaufgaben haben die Bürokratie gestärkt.
2. ein vorhandener Beamtenapparat Aufgaben braucht, mit der Konsequenz, daß eine – smithianisch inspirierte – Reduktion der Interventionsaufgaben selber wiederum neue Aufgaben kreieren muß.
3. Diese Aufgaben entstanden schlicht aus dem Umstand – und die preußische Reform ist hierfür das Beispiel –, daß die Durchsetzung der Nicht-Intervention – zum Beispiel die ‚Gewerbefreiheit‘ – selbst wieder eine staatliche Überwachung erforderte.

Die Pointe dieser Überlegungen ist folgende: *Eine smithianisch inspirierte Wirtschaftspolitik, d.h. eine Rücknahme bisheriger cameralistischer Interventionsusancen, vermindert nicht den Aufwand an Regulation, sondern lenkt ihn nur um auf andere Staatsaufgaben.* Eine der vornehmsten dieser umgelenkten Staatsaufgaben ist die Abschaffung der bisherigen Regeln und Institutionen, insbesondere die Überwachung ihrer Abschaffung und die Aufsicht über die Einhaltung dieser Abschaffungen. Wir haben es hier mit dem Phänomen der Anti-Politik als Politik zu tun, bzw. etwas genauer: *mit dem Phänomen der Verwaltungsabschaffung durch Verwaltung – und damit mit Erhaltung und Ausbau der Verwaltung.*

Das klingt paradox, hat aber seine eigene Logik. Denn wir sind mit einem eigenartigen Phänomen konfrontiert, das wir mit diesen Erörterungen zu klären versuchen: Gerade in der Epoche, in der die Smithsche Ökonomie sich in Deutschland einigermaßen durchsetzt (und damit auch die Smithsche Vorstellung von zu reduzierender Wirtschaftspolitik), beginnt sich der Beamtenstand zu etablieren und zu vergrößern (Ellwein 1987, Wunder 1986).

Aus dieser Perspektive läßt sich die Rau'sche Konzeption der ‚Volkswirtschaftspflege‘ neu betrachten. Unsere Vermutung, daß Rau in der ‚Volkswirtschaftspflege‘ ein cameralistisches Erbe betreut, läßt sich nicht mehr in dieser Diktion aufrechterhalten. Zwar sind die Ähnlichkeiten frappierend, aber es sind nur Ähnlichkeiten, keine Identitäten. Ähnlich sind sich Raus ‚Volkswirtschaftspflege‘ und ältere cameralistische Polizeikonzeptionen darin, daß sie alle Bereiche der Wirtschaft systematisch auflisten und durchgehen, um die entsprechenden Regulationsbedarfe anzugeben. Unähnlich sind sich beide Konzeptionen aber darin, welche Regulationen statthaft sind. Zwar wird der Regulationsaufwand beibehalten, auch vermehrt. Aber der Regulationsinhalt verschiebt sich wesentlich.

Wir können es deutlicher so sagen: Rau bleibt sich seiner cameralistischen Herkunft darin treu, daß er fast dieselben Bereichsklassifikationen und Taxonomien übernimmt, wie sie in der Cameralistik üblich waren. Aber sie werden jeweils anders behandelt: Sie werden nach smithianischen Kriterien analysiert. Die Wirtschaftspolitik wird Ordnungspolitik mit anderen Vorzeichen: *Sie versucht, mit den*

3\*

*alten Formen und notfalls mit staatlicher Zwangsgewalt, die Marktfreiheit durchzusetzen.* Dazu gehört vornehmlich, daß sie die Akteure, die Privilegien und Monopole gewohnt waren und die gewohnt waren, daß der Staat ihre besonderen Verfüngungsrechte schützte, an die Konkurrenz gewöhnten.

Diese Aufgabe war für die Administration neu, aber im Grunde doch nicht verschieden von dem, was sie bisher auszuführen gewohnt war. *Anstatt bestimmte Monopole vor Konkurrenz zu schützen, war die Wirtschaftspolizei jetzt angehalten, die Konkurrenz des Marktes vor Monopolen zu schützen.* Beide Aufgaben waren aufwendig, aber dennoch für die zuständigen Beamten von ähnlichem Zuschnitt. Es wäre demnach unzweckmäßig, davon zu reden, daß die Wirtschaftspolitik ihre Interventionen zurückschraubt; sie behält sie bei oder steigert sie, *nur die Richtung bzw. Intention der Interventionen ändert sich.* Die deutsche Version der Staatswirtschaft bleibt eindeutig interventionistisch ausgerichtet.

Der wichtigste Unterschied allerdings bestand darin, die Beamten selbst zu privilegieren, damit sie weniger anfällig für Bestechungen waren. Das alte Sporteln-System der Bezahlung der Beamten für die Tätigkeiten, die sie kraft Amtes sowie- so ausführen sollten, wurde abgeschafft. In diesem Zusammenhang entstand der Mythos des ‚unbestechlichen preußischen Beamten‘, dessen rationaler Kern darin zu finden ist, daß die Beamten nicht nur besser bezahlt wurden, sondern zudem lebenslang angestellt. Das insbesondere machte sie nicht nur gegenüber den Opportunitäten des Wirtschaftslebens unabhängiger, sondern auch gegenüber der Willkür des Staates, der sie nicht einfach mehr entlassen konnte. Diese zweifache Privilegierung war für die für die Wirtschafts- und Ordnungspolitik zuständigen Beamten von besonderer Bedeutung, fielen doch die lukrativen Nebeneinkünfte fort, die sie durch die Beschaffung von Privilegien und Monopolen für die Unternehmen früher besaßen. Die Erstarkung der Beamtenchaft in und nach der Napoleonischen Zeit hing nicht nur zusammen mit der Entmachtung der absolutistischen Königs- und Fürstenmacht, sondern auch mit der Förderung der Marktwirtschaft, für die mehr und vor allem kompetentere, erfahrene Beamte benötigt wurden.

Die neue Beamtenkompetenz wird in Hegels ‚Rechtsphilosophie‘ idealisiert: Dort werden die Beamten zum dritten Stand der Intelligenz aufgewertet. Ich will Hegels Anschauungen hier nicht weiter nachgehen (vgl. dazu genauer Priddat 1990), aber eine dort herausgehobene Komponente auch hier herausheben. Der Verweis auf den Stand der Intelligenz betont besonders die Bildungsaufgabe der Beamten, die darin besteht, stellvertretend für die Wirtschaftsbürger zu handeln, die noch nicht die Fähigkeiten entwickelt hätten, die für eine erfolgreiche Marktwirtschaft benötigt sind.

Diese Konzeption hebt das transitorische Moment: die Änderung der Polizei in Wirtschaftspolitik, hervor. Zum einen wird hier noch die alte absolutistische Attitute gegenüber den Bürgern eingenommen: Sie sind keine selbständigen Subjekte der Gesellschaft, sondern Sujets des Staates. Die Beamtenintelligenz mißt sich die Aufgabe zu, die Bürger in den Stand ihrer Selbständigkeit zu heben, sie zu fördern

und zu bilden. Doch wird dies als ein Prozeß gesehen, an dessen Ende die Bürger selbständig sind. Erst dann erfüllen sie die Kriterien der Wirtschaftsakteure, die Adam Smith bereits selbstverständlich, als natürlich gegeben, voraussetzt.

Die Interventionsaufgaben der Bürokratie werden doppelt legitimiert: zum einen durch die entwicklungspolitische Absicht, die Handels- und Gewerbehemmisse abzubauen; zum anderen durch die bildungspolitische Qualität der Wirtschaftspolitik der Beamten, die die Einführung zur (smithianischen) Selbständigkeit der Wirtschaftssubjekte durchaus noch im Legitimationskanon aufklärerisch-cameralistischer *salus publica*-Kriterien betrachten läßt.

Das Hegelsche Konzept beschreibt sehr genau die Übergangssituation. Faktisch gibt es die Wirtschaftspolizei, nur bekommt sie eine andere Aufgabe: Sie setzt nicht mehr den Fürstenwillen durch und dessen Ordnungsideale, sondern die Beamten werden proleptisch bereits als ‚agents‘ betrachtet, deren ‚principal‘ die bürgerliche Gesellschaft selbst ist. Die Wirtschaftspolizei wird zu einer Wirtschaftspolitik im Vorraum der Wirtschaftspolitik: Sie bildet die Bürger – gleichsam vorwissenschaftlich – zu autonomen Wirtschaftsakteuren aus, um dann überhaupt erst den Smithschen Gedanken denken zu können, daß die bürgerliche oder Marktgesellschaft selbständig und frei agieren könnte.<sup>22</sup> Daß die Wirtschaftspolizei zum Ende dieses Prozesses überflüssig wird, gehört zu den Konsequenzen des Hegelschen Denkens, die den jungen Karl Marx später so faszinieren konnten: daß die nach-bürgerliche Gesellschaft sich selbst organisiert, ohne Staat. Doch ist das ein ganz anderes Thema; zumindest kommt in dieser Utopie keine Wirtschaftspolitik mehr vor.

Zusätzlich zu der Erhaltung und Beförderung der Marktprozesse bekommen die Beamten eine Aufgabe zugesprochen, die schlüssig darin besteht, alle diejenigen, die noch nicht in der Lage zu sein scheinen, ihre produktive Rolle im Marktprozeß einzunehmen, in diese Rolle zu drängen: sei es durch Förderung, sei es durch Bildung und Information, sei es durch Anreize, oder, wo das nicht hilft, durch sanften oder direkten Zwang.

Ich nenne es die meritorischen Aufgaben der Wirtschaftspolitik, die in dieser Form eine Art von innerer Entwicklungspolitik darstellt – bei Friedrich List wird man später diese Komponente besonders herausgestellt finden (vgl. Scherf 1989). Durch die Smithsche Politische Ökonomie bekommt die Regierung (und ihre Beamten) ein neues Ziel geliefert: Anstelle der bloßen Förderung der „Staatsglückseligkeit“, wie Justi noch die Wirtschaftspolitik definierte, kann jetzt ein Wirtschaftsprozeß gefördert werden, dessen Akkumulationsdynamik *geschichtlich offen* ist. Diese neue Dynamik, die auf der Regulationsseite den Titel „Gewerbepolitik“ bekommt und die zum Teil identisch mit dem ist, was wir heute unter ‚industrial re-

<sup>22</sup> Hegel 1821; vgl. dazu: Priddat 1990, Kap. 5.4, 7 und 9; vgl. auch L. Krug: „Damit ein jeder Staatsbürger sein wahres Interesse kennen, und richtig beurtheilen lerne, bedarf es einer vernünftigen Erziehung und eines zweckmäßigen Unterrichtes“ (Krug 1808, § 11).

gulation‘ verstehen, muß in einem vornehmlich agrarwirtschaftlich strukturierten deutschen Reich als Ermunterung und Förderung unternehmerischer Selbständigkeit aufgefaßt werden – mit dem, nicht unwichtigen, Nebeneffekt, daß die für die wirtschaftliche Entwicklung zuständigen Beamten selber unternehmerisch denken lernen müssen.

Um das nicht mißverständlich stehen zu lassen: Ihre unternehmerische Kompetenz besteht nicht in der Gründung von Unternehmen, sondern – via negationis – in der Beseitigung von Handels- und Gewerbehindernissen. Sie müssen sich mit der – im wesentlichen rechtlichen – Materie der Auflösung alter Verfügungsrechte, Privilegien und Monopole beschäftigen. Sie sind, wenn ich mir diesen Ausdruck erlauben darf, institutionelle Unternehmer. Etliche insbesondere der preußischen Beamten der Stein/Hardenbergschen Reformzeit verstanden sich tatsächlich so. Man kann es auch so formulieren: Der smithianisch inspirierte Staat tritt – metaphorisch gesprochen, um die bildungsstrategische Komponente etwas moderner zu fassen – als Anbieter von Rationalität auf.

So haben wir die – scheinbare – Paradoxie zu notieren, daß die Einführung einer smithianisch inspirierten Wirtschaftspolitik unter den deutschen Bedingungen mit dem Ausbau des Beamtenstaates verträglich war. *Da das cameralistische System praktisch noch präsent war, war seine Abschaffung eine Verwaltungsleistung, die es erforderlich machte, die Bürokratie zu vergrößern.* Die Zeit nach 1800 war bekanntlich die Zeit des Beginns des ausgebauten Beamtenstaates in Deutschland (Ellwein 1987, Wünsche 1986, Kap. 1). Wenn man – wie Rau und viele andere mehr – die ‚Gewerbepolitik‘ als staatliche Förderung eines freien Unternehmertums auffaßt, waren die mit der Deregulation ihres cameralistischen Erbes befaßten Beamten eine *conditio sine qua non* der Entwicklung Deutschlands zur Industrialisierung. Der Staat war damit – auch in der liberalen Epoche bis 1848 – nicht mehr aus der sich zu entwickeln beginnenden modernen Marktwirtschaft wegzudenken. In ihrer praktischen, also entscheidenden Seite blieb die deutsche Wirtschaft des frühen 19. Jahrhunderts der Staatskunst ihrer Beamtenjuristen ausgeliefert.

## Literaturverzeichnis

Brückner, Jutta, Staatswissenschaften, Kameralismus und Naturrecht. Ein Beitrag zur Geschichte der Politischen Wissenschaft im Deutschland des späten 17. und frühen 18. Jahrhunderts, München 1977.

Buchanan, James M., Public Goods and Natural Liberty, in: Thornton Wilson / Andrew S. Skinner, The Market and the State. Essays in Honour of Adam Smith, Oxford 1978, S. 271 – 294.

Burkhardt, Johannes / Priddat, Birger, Klassiker der deutschen Ökonomie, Frankfurt a.M. 1997.

*Darjes*, Joachim, Georg, Erste Gründe der Cameral = Wissenschaften, darinnen die Haupttheile sowohl der Oeconomie als auch der Policey und besonderen Cameral = Wissenschaft in ihrer natürlichen Verknüpfung, Leipzig 1768.

*Dithmar*, Justus Christoph, Einleitung in die oeconomischen Policei = und Cameral = Wissenschaften, Franckfurth an der Oder, 1745.

*Dittrich*, Erhard, Die deutschen und österreichischen Kameralisten, Darmstadt 1974.

*Ellwein*, Thomas, Staat und Verwaltung, sowie: Geschichte der öffentlichen Verwaltung, in: derselbe, Politische Wissenschaft, hg. v. Rainer Zoll, Opladen, 1987.

*Engelhardt*, Ulrich, Zum Begriff der Glückseligkeit in der Kameralistischen Staatslehre des 18. Jahrhunderts (J.H.G. v. Justi), in: Zeitschrift für Historische Forschung, 8. Bd., 1981, S. 37 ff.

*Fischer*, Wolfram, Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in Deutschland am Beginn der Industrialisierung, in: Rudolf Braun / Wolfram Fischer / Helmut Großkreuz / Heinrich Volkmann, Industrielle Revolution, Köln 1972, S. 287 ff.

*Graul*, Hugo, Das Eindringen der Smithschen Nationalökonomie in Deutschland und ihre Weiterbildung bis zu Hermann, Halle-Saale 1928.

*Hegel*, Georg Wilhelm Friedrich, Die Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (zunächst 1821), Frankfurt/Main 1976.

*Henning*, Friedrich-Wilhelm, Die Wirtschaftsstruktur mitteleuropäischer Gebiete an der Wende zum 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des gewerblichen Bereiches, in: Wolfram Fischer, Beiträge zu Wirtschaftswachstum und Wirtschaftsstruktur im 16. und 19. Jahrhundert, Berlin 1971, S. 89 ff.

*Hermann*, Friedrich B. W., Staatswirtschaftliche Untersuchungen, München 1832.

*Hildebrand*, Bruno, Die Nationalökonomie der Gegenwart und Zukunft, (zunächst 1848), in: Die Nationalökonomie der Gegenwart und Zukunft und andere gesammelte Schriften, hg. v. Hans Gehrig, Jena 1922, S. 1-267.

*Hufeland*, Gottlieb, Lehrsätze des Naturrechts und der damit verbundenen Wissenschaften, Jena 1790.

– Neue Grundlegung der Staatswirtschaftskunst durch Prüfung und Berichtigung ihrer Hauptbegriffe von Gut, Werth, Preis, Geld und Volksvermögen mit ununterbrochener Rücksicht auf die bisherigen Systeme, Erster Band, Wien 1815 (zuerst 1807).

*Jakob*, Ludwig Heinrich, Grundsätze der National = Oekonomie oder National = Wirtschaftslehre, Dritte verbesserte Auflage, Wien 1814.

*Justi*, Johann Heinrich Gottlob, Die Natur und das Wesen der Staaten als die Grundwissenschaft der Staatskunst, der Polizey und aller Regierungswissenschaften, Berlin/Stettin/Leipzig 1760.

– Grundsätze der Policeywissenschaft, Dritte Ausgabe mit Anmerkungen und Verbesserungen von Johann Beckmann, Göttingen (zuerst 1756) 1782.

– System des Finanzwesens, Halle 1766.

- Keibel*, Rudolf, Ansichten über Freiheit und Beschränkung des inneren Handelsverkehrs, in: *Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert*, Gustav Schmoller zur siebzigsten Wiederkehr seines Geburtstages, 2. Theil, Leipzig 1908.
- Knemeyer*, Friedrich-L., Polizei, in: Otto Brunner / Werner Conze / Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 875 ff.
- Krug*, Leopold, *Abriß der Staatsökonomie oder Staatswirtschaftslehre*, Berlin 1808.
- Lotz*, Johann Friedrich Eusebius, *Ueber den Begriff der Polizei und den Umfang der Staatspolizeigewalt*, Hildburghausen 1807.
- *Handbuch der Staatswirtschaftslehre*, Erlangen 1838.
- Maier*, Hans, *Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre*, München 1986.
- Priddat*, Birger, Der nur halbe Smith. Modernisierungsschwierigkeiten der deutschen Nationalökonomie im 19. Jahrhundert, in: *Yearbook of Economic History (Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte)*, H. 2, 1992.
- Hegel als Ökonom, Berlin 1990.
  - Der ethische Ton der Allokation. Elemente der Aristotelischen Ethik und Politik in der deutschen Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts, Baden-Baden 1991.
  - Die andere Ökonomie. Über G. v. Schmollers Versuch einer ‚ethisch-historischen‘ Ökonomie im 19. Jahrhundert, Marburg 1995.
- Raeff*, Marc, *The Well-Ordered Police State*, New Haven / London 1983.
- Rau*, Karl Heinrich, *Ansichten der Volkswirtschaft mit besonderer Beziehung auf Deutschland*, Leipzig 1821.
- *Grundriß der Kameralwissenschaft oder Wirtschaftslehre für encyklopädische Vorlesungen*, Heidelberg 1823.
  - *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*, 6. Aufl., Leipzig und Heidelberg 1855.
  - *Grundsätze der Volkswirtschaftspflege mit Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen*, Heidelberg 1828.
  - *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staats-einrichtungen*, 4. Aufl., Heidelberg 1854.
  - *Handbuch der National = Wirthschaftslehre von Heinrich Storch*, aus dem Französischen, mit Zusätzen, Dritter Band, Hamburg 1820.
  - Ueber Begriff und Wesen der Polizei, in: *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*, 9. Bd. Jg. 1853.
  - Ueber den Nutzen, den gegenwärtigen Zustand und die neueste Literatur der Nationalökonomie, in: *Archiv der politischen Oekonomie oder Polizeiwissenschaft*, 1. Bd., 1835.
  - Ueber die Kameralwissenschaft. Entwicklung ihres Wesens und ihrer Theile, Heidelberg 1825.
- Rieter*, Hans, *Justis Theorie der Wirtschaftspolitik*, S. 45 ff. in: Bertram Schefold, J.H.G. von Justis „Grundsätze der Policey-Wissenschaft“, Beiband zum Faksimile, Düsseldorf 1993.

- Robbins*, Lionel, The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy, London 1952.
- Roscher*, Wilhelm, Geschichte der National = Oekonomik in Deutschland, München und Berlin, 1874.
- Rosner*, Peter, Wirtschaftsliberalismus und Staatseingriffe bei Karl Heinrich Rau, Working paper No. 8803, Universität Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 1988.
- Sartorius*, Georg, Von den Elementen des National = Reichthums, und von der Staatswirtschaft, nach Adam Smith, Göttingen 1806.
- Schefold*, Bertram, Glückseligkeit und Wirtschaftspolitik: Zu Justis „Grundsätze der Policey-Wissenschaft“, Schefold, Bertram, J.H.G. von Justis „Grundsätze der Policey-Wissenschaft“, Beiband zum Faksimile, Düsseldorf 1993, S. 5 ff.
- Scherf*, Harald, Lists „Nationales System“ der politischen Oekonomie, S. 91 ff. in: Karl Häuser / Werner Lachmann / Harald Scherf, Friedrich List – eine moderne Würdigung, Vademeum zu einem initiativen Klassiker, Beiband zur Faksimileausgabe, Düsseldorf 1989.
- Schlettwein*, Johann August, Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie, Gießen 1779.
- Schmidt*, Karl-Heinz, Die wirtschaftliche Entwicklung und die nationalökonomischen Auffassungen zur Rolle des Staates in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts, in: Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie VI, hg. von Harald Scherf, Berlin 1988, 65 ff.
- Silverman*, Paul, The Cameralistic Roots of Menger's Achievement, Duke University Program in Political Economy, Working paper nr. 65, Universität Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 1989.
- Smith*, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, 2 vols, Oxford 1976.
- Sommer*, Luise, Die österreichischen Kameralisten in dogmengeschichtlicher Darstellung, Wien 1920–1925.
- Sonnenfels*, Josef, Policey-Wissenschaft, Wien 1765.
- Steuart*, James, Untersuchung der Grundsätze der Staats-Wirthschaft, 2 Bde., Hamburg 1769 – 70 (parallel dazu eine andere Ausgabe, 6 Bde., Tübingen 1769–72; zuerst in England 1767).
- Stieda*, Wilhelm, Die Nationalökonomie als Universitätswissenschaft, Leipzig 1906.
- Stigler*, George, J., Smith's Travels on the Ship of State, in: History of Political Economy, 3 (1971), S. 265–277.
- Streissler*, Erich W., Carl Menger, der deutsche Nationalökonom, in: Bertram Schefold, Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie X, Berlin 1990, S. 153–195.
- Carl Mengers Vorlesungen aus politischer Ökonomie für Kronprinz Rudolf, Wien 1994.
- Tautscher*, Anton, Staatswirtschaftslehre des Kameralismus, Bern 1947.
- Tribe*, Keith, Cameralism and the Science of Government, in: The Journal of Modern History, March-Dec. 1984, S. 263–284.

- Governing Economy. The Reformation of German Economic Discourse 1730–1840, Cambridge 1988.
- Viner, Jacob, Adam Smith and Laisserfaire*, in: *Journal of Political Economy* 35 (1927), S. 198 – 232.
- Vollrath, Ernst, Grundlegung einer philosophischen Theorie des Politischen*, Würzburg 1987.
- Vom Bruch, Rüdiger, Wissenschaftliche, Institutionelle oder Politische Innovation? Kameralwissenschaft – Polizeiwissenschaft – Wirtschaftswissenschaft im 18. Jahrhundert im Spiegel der Forschungsgeschichte*, in: *Waszek* 1988, S. 77–108.
- Vopelius, Marie-Elisabeth, Die altliberalen Ökonomen und die Reformzeit*, Stuttgart 1968.
- Waentig, Heinrich, Die gewerbopolitischen Anschauungen in Wissenschaft und Gesetzgebung des 19. Jahrhunderts*, in: *Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert, Gustav Schmoller zur siebzigsten Wiederkehr seines Geburtstages*, 2. Theil, Leipzig 1908.
- Walther, Friedrich Ludwig, Versuch eines Systems der Cameral = Wissenschaften*, Vierter Theil, *Staatswirthschaft*, Giessen 1798.
- Waszek, Norbert, Die Institutionalisierung der Nationalökonomie an deutschen Universitäten*, St. Katharinen 1988.
- Wolzendorff, Kurt, Über den Umfang der Polizeigewalt im Polizeistaat*, Marburg 1905.
- Wunder, Bernd, Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/Main 1986.

# **Gustav Schmoller und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland\***

Von Karl-Heinz Schmidt, Paderborn

## **I. Problemstellung: Sozialpolitik ohne Theorie der Sozialpolitik?**

Über Gustav Schmoller und die jüngere historische Schule wurden seit Mitte der achtziger Jahre viele Untersuchungen durchgeführt.<sup>1</sup> Dennoch ist das Verhältnis von Wissenschaft, staatlicher Politik, Bürokratie und Verbänden in der Zeit von der Gründung des deutschen Sozialstaats bis zum Ersten Weltkrieg noch immer Anlaß, frühere Fragen wieder aufzunehmen und neuen Fragen nachzugehen. Einerseits richtet sich das Interesse darauf festzustellen, ob die Grundelemente des deutschen Sozialstaats durch die Exekutive der Politik, durch die Interessengruppen oder durch die Wissenschaft geprägt wurden, andererseits wird untersucht, in welcher Weise die Wissenschaft die Sozialpolitik in Deutschland beeinflußt hat.<sup>2</sup> Das führt zurück zu Gustav Schmoller, den „Kathedersozialisten“ und den verschiedenen Richtungen der Sozialpolitik in der Zeit von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg. Im Grunde werden drei Fragen angesprochen (Christian Scheer in der Diskussion zu diesem Referat): (1) Bestand zur Zeit von Gustav Schmoller in

---

\* Für hilfreiche Anregungen und Hinweise danke ich den Teilnehmern der Salzburger Tagung des Dogmenhistorischen Ausschusses. Mein besonderer Dank gilt dem Vorsitzenden des Ausschusses, Erich W. Streissler, sowie den an der Diskussion nachdrücklich beteiligten Ausschußmitgliedern Jürgen G. Backhaus, Heinz Grossekettler, Karl Häuser, Ernst Helmstädter, Jürgen Kromphardt, Heinz Rieter, Christian Scheer, Bertram Schefold und weiteren Diskussionsteilnehmern.

<sup>1</sup> J. Backhaus (Hrsg.): Gustav Schmoller und die Probleme von heute. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 430, Duncker & Humblot, Berlin 1993; M. Bock/H. Homann/P. Schiera (Hrsg.): Gustav Schmoller heute: die Entwicklung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, Società editrice il Mulino, Bologna, Duncker & Humblot, Berlin 1991; N. W. Babakins: Not by Theory alone. . . . The Economics of Gustav von Schmoller and its Legacy to America. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 382, Duncker & Humblot, Berlin 1988; K. H. Kaufhold: Gustav von Schmoller (1838–1917) als Historiker, Wirtschafts- und Sozialpolitiker und Nationalökonom, Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 75. Band, Heft 2 (1988), S. 217–252.

<sup>2</sup> I. Machtan: Prolegomena für eine neue wissenschaftliche Diskussion über die (Be-)Gründung des deutschen Sozialstaats im 19. Jahrhundert, Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. und 21. Jahrhunderts, 2/92, S. 54–98.

Deutschland eine „sozialpolitische Schule“, und aufgrund welcher Merkmale läßt sie sich abgrenzen? (2) Sind im Werk Gustav Schmollers Ansätze zu einer Theorie der Sozialpolitik erkennbar, und in welchem Verhältnis stehen sie zu dem unterschiedlichen Verständnis von Sozialpolitik in Deutschland und England? (3) Welchen Einfluß haben Gustav Schmoller und die Autoren der „sozialpolitischen Schule“ auf die Sozialpolitik in Deutschland ausgeübt – unmittelbar durch praktische Maßnahmen oder mittelbar durch ihre Lehr- und Forschungstätigkeit und deren Folgen?

Obwohl Schmoller als Sozialpolitiker, Nationalökonom, Wirtschaftshistoriker und Sozialwissenschaftler gewürdigt worden ist, wurde seine Rolle als leitende Persönlichkeit einer „sozialpolitischen Schule“ weniger hervorgehoben. Gewiß ist es angesichts der unterschiedlichen Auffassungen über die Ziele der Sozialpolitik verständlich, daß die Existenz dieser „Schule“ bestritten wird. Dennoch ist es für die Beurteilung der Diskussion über die Sozialpolitik um die Jahrhundertwende wichtig, die Gemeinsamkeiten und Differenzierungen der sozialpolitischen Bestrebungen und die externen Effekte der einigenden Schulmeinung sowie der von ihr abweichenden Auffassungen und Forderungen zu untersuchen. Wie bei dem Vergleich der älteren und jüngeren historischen Schule ist auch bezüglich der Sozialpolitik zu fragen, welche externen Effekte ökonomischer Vorgänge, aber auch von Lehrmeinungen und von sozialpolitischen Auffassungen gesehen und bei der Zuordnung der Autoren berücksichtigt wurden (auf die unterschiedliche Sicht bezüglich externer Effekte bei Rau, Schmoller, Hayek u.a. Autoren wies Erich W. Streissler in der Diskussion zu diesem Referat hin).

Ein weiterer Grund für die unterschiedliche Beurteilung der Autoren, die sich an der Diskussion der Sozialpolitik seit der Gründung des Deutschen Reiches beteiligten, ist vermutlich ihre differenzierte Einstellung zur ökonomischen Theorie. Auch Schmollers Bedeutung für die Entwicklung der Wirtschaftstheorie ist umstritten geblieben. Daher sollte im Hinblick auf die „sozialpolitische Schule“ untersucht werden, ob ihr eine gemeinsame Auffassung von einer Theorie der Sozialpolitik zugrundelag, welche neuen theoretischen Hypothesen im besonderen Schmoller erarbeitet hat und welche konkreten Beiträge er – z. B. zur Entwicklung der Lohntheorie und der Arbeitsorganisation – geleistet hat (Jürgen Kromphardt in der Diskussion des Referats).

Der Versuch, Schmollers Einfluß auf die „sozialpolitische Schule“ darzustellen, setzt jedoch voraus, daß die unterschiedlichen Auffassungen der beteiligten Autoren über die Ursachen und Formen der „sozialen Frage“, über die Definition der Sozialpolitik und über zielkonforme sozialpolitische Maßnahmen bekannt sind. Zwar liegen vergleichende Übersichten zur Definition der Sozialpolitik vor, doch umfassen sie nicht sämtliche Autoren, die der „sozialpolitischen Schule“ zugeordnet werden können. Entsprechende Beiträge von Werner Sombart, Alfred Amonn, Karl Pribram, Heinrich Herkner, Leopold von Wiese, Otto von Zwiedineck-Südenhorst u.a. lassen unterschiedliche Begründungen und Definitionen der Sozialpolitik

hervortreten. Sie zeigen jedoch zugleich, daß die Autoren übereinstimmend von der Notwendigkeit sozialpolitischer Aktivität überzeugt waren. Allerdings zeichnete sich bei den deutschen Autoren mehrheitlich die Forderung nach staatlicher Sozialpolitik ab – im Unterschied zu den Auffassungen englischer Autoren, die in den Gewerkschaften die maßgeblichen Träger sozialpolitischer Aktivität sahen. Somit wurden unterschiedliche Konzeptionen der Sozialpolitik in dem Kreis der „sozialpolitischen Schule“ – bereits zu Schmollers Zeit – diskutiert. Sowohl Schmollers Position – auf den Staat als Träger der Sozialpolitik vertrauend – als auch Gegenpositionen – weitgehend auf den Markt, die Interessengruppen oder die Wohlfahrtsorganisationen als Koordinationsmechanismen ausgerichtet – sowie vom christlichen Sozialismus geprägte Vorstellungen von einer gerechten Verteilung und der Lösung der „sozialen Frage“ sind zu berücksichtigen (Heinz Rieter in der Diskussion zu diesem Vortrag).

Um Schmollers Position innerhalb der „sozialpolitischen Schule“ deutlich zu machen, ist auch der Frage nachzugehen, welches Theorieverständnis Schmoller in seinen Arbeiten zugrundelegte und welche Vorstellungen von Gerechtigkeit und Fortschritt er vertrat (Jürgen Kromphardt, Heinz Grossekettler und Ernst Helmstädt in der Diskussion zu diesem Referat). Wenn sich die Auffassung als zutreffend erweist, daß Schmoller einem ethischen Relativismus (Bertram Schefold in der Diskussion dieses Vortrags) – einem Ergebnis der Entwicklung der historischen Schulen – anhing, ist dennoch Schmollers Einfluß auf die Autoren der „sozialpolitischen Schule“ zu untersuchen. Das soll in den folgenden Abschnitten versucht werden.

Der Beitrag geht zunächst der Frage nach, wie die „sozialpolitische Schule“ abgegrenzt werden kann und welche Bedeutung Gustav Schmoller für ihre Entwicklung hatte. Daran schließt sich eine Übersicht über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der sozialpolitischen Auffassungen jener Autoren an, die der „sozialpolitischen Schule“ zugeordnet werden. Dabei muß die vergleichende Auswertung der einzelnen Schriften zurückgestellt werden zugunsten einer Gegenüberstellung der Ansatzpunkte und der wesentlichen Aussagen der Autoren zu den sozialpolitischen Problemen ihrer Zeit.

## II. Abgrenzung der sozialpolitischen Schule

Zunächst müssen die Kriterien einer „Schule“ der Volkswirtschaftslehre und einer „sozialpolitischen Schule“ festgelegt werden.. Heinz Rieter nennt folgende Attribute einer „Schule“: „grundlegendes Lehrbuch, gemeinsames Arbeitsprogramm und organisierte Forschung, eigene Zeitschriften und Schriftenreihen, eine wissenschaftliche Vereinigung, viele Schüler, eine gezielte Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses aus den eigenen Reihen und nicht zuletzt einen Schulleiter, der die Zügel fest in der Hand hält und respektiert wird“.<sup>3</sup> Diese Kriterien wurden

durch die jüngere historische Schule mit ihrem „Schulleiter“ Gustav Schmoller auf jeden Fall erfüllt. Auch frühere Schulen wie die Physiokratie und die ältere historische Schule erfüllten die genannten Kriterien. Für andere „Schulen“ der Nationalökonomie ist dies nicht oder nur teilweise nachweisbar. Dennoch wird der Begriff „Schule“ angewendet, sofern übereinstimmende Grundauffassungen, Forschungsthemen und -methoden sowie Schlussfolgerungen aus den Forschungsarbeiten bei einer Gruppe von Autoren und ihren Schülern erkennbar sind. Unter Berücksichtigung solcher „weichen“ Kriterien einer „Schule“ erscheint die Anwendung des Begriffs „Schule“ auch auf Autorengruppen der Sozialpolitik berechtigt.

Das vorliegende Thema richtet den Blick auf jene Autorengruppe, die in Überschneidung mit der jüngeren historischen Schule, den „Kathedersozialisten“ und den auf die sozialpolitischen Probleme des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts ausgerichteten Nationalökonomen zur Entwicklung der Forschung und Lehre und von Handlungsempfehlungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik beigetragen hat. Neben Gustav Schmoller (1838-1917) wurden vor allem folgende Autoren in die Untersuchung einbezogen (vgl. Übersicht 1):

- Gustav F. von Schönberg (1839–1908),
- Eugen von Philippovich (1858-1917),
- Adolph Wagner (1835-1917),
- Lujo von Brentano (1844-1931),
- Heinrich Herkner (1863-1932),
- Albert E.F. Schäffle (1831-1903),
- Rudolf Stolzmann (1852-1930),
- Rudolf Stammler (1856-1938),
- Karl Diehl (1864-1943),
- Otto von Zwiedineck-Südenhorst (1871-1957),
- Max Sering (1857-1939).

Die sozialpolitisch ausgerichteten Autoren „der ersten Stunde“ des „Vereins für Socialpolitik“, die wesentlich zur Entwicklung einer „sozialpolitischen Schule“ in Deutschland beitrugen, waren das „Dreigestirn“ Schmoller, Brentano und Herkner. Ihnen standen die „Kathedersozialisten“ Wagner und Philippovich als eher theoriegeleitete Autoren zur Seite. Zur Entwicklung einer systematisch-theoretischen Lehre der Sozialpolitik haben dagegen erst die Autoren der nächsten Generation, Schüler von Schmoller, Wagner, Philippovich, Brentano und Herkner, beigetragen.

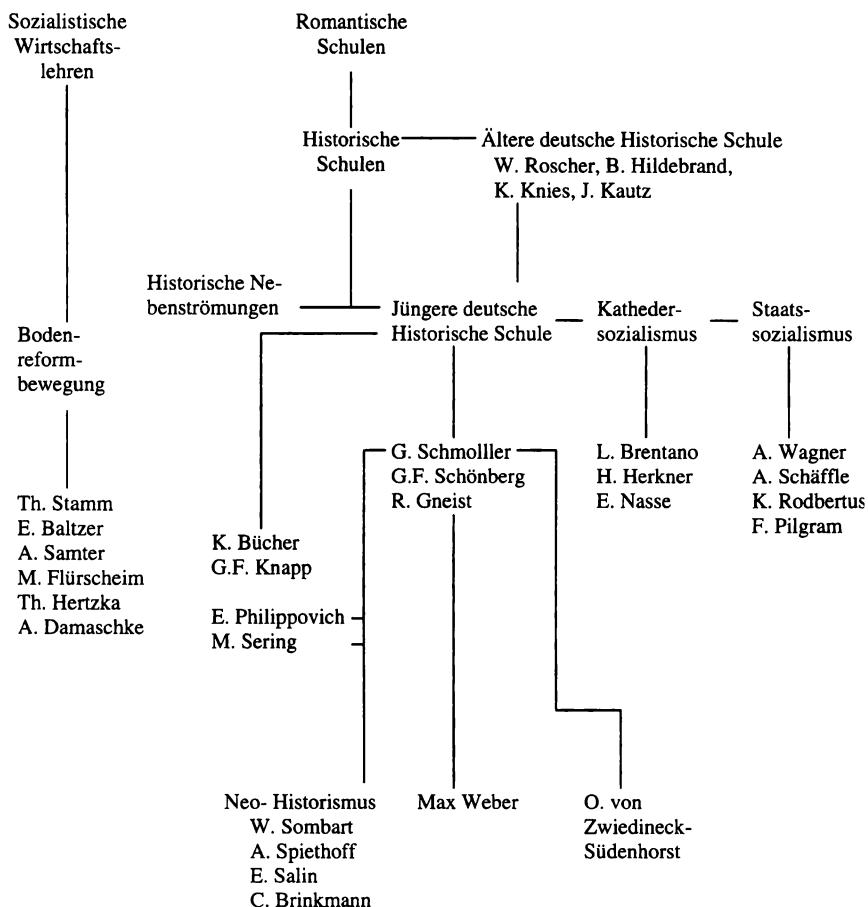
Dazu zählt Otto von Zwiedineck-Südenhorst, der sich 1902 bei von Philippovich habilitierte, andererseits Franz Oppenheimer, der sich 1909 bei Schmoller und

<sup>3</sup> H. Rieter: Historische Schulen, in: E. Dichtl / O. Issing (Hrsg.): Geschichte der Nationalökonomie, 3. Auflage, WiSt-Taschenbücher, Verlag Vahlen 1994, S. 127-162, hier: S. 140.

Wagner habilitierte. Jedoch unterschieden sich die Schüler von ihren Lehrern durch stärkere Orientierung an der theoretischen Erklärung der sozialen Situation und an der Begründung einer Theorie der Sozialpolitik. Des weiteren sind Autoren einer sozialrechtlichen Richtung zu nennen, wie Rudolf Stolzmann, Rudolf Stammller und Karl Diehl. Sie haben ebenfalls durch Einflüsse auf ihre Schüler zur systematischen Darstellung der Sozialpolitik beigetragen.

### Übersicht 1

#### Überblick über die Entstehung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland



### III. Die „soziale Frage“ und die „Krise der Sozialpolitik“

Um die Beiträge der „sozialpolitischen Schule“ zu vergleichen, muß zunächst untersucht werden, wie die Autoren die Notwendigkeit der Sozialpolitik begründeten, wie sie den Begriff Sozialpolitik definierten und welche Wirkungen sie von der Anwendung sozialpolitischer Maßnahmen erwarteten. Für die Person Gustav Schmollers hat Friedrich Lütge das Grundsätzliche, die äußereren Rahmenbedingungen und die inneren Beweggründe des Denkens und Handelns „... als Sozialpolitiker“ dargestellt.<sup>4</sup> Lütge hob zwei von Schmoller erkannte Tendenzen hervor: zum einen die Arbeitsteilung und den Ausbau der technischen Produktionsmittel und des Fabriksystems als Betriebsform, zum anderen die seelische, sittliche und materielle Not und die daraus erwachsenden wirtschaftlichen und sozialen Spannungen. In der Wissenschaft sah Schmoller – wie Lütge ebenfalls hervorhob – einerseits den sinkenden Einfluß der Lehren von Adam Smith, andererseits die neuen Kräfte der historischen und ethischen Schule, daneben aber auch neue Forschungszweige, vor allem die soziologische und die sozialistische Literatur. Schmoller mußte sich daher mit der sozialen Problematik und mit ethischen Fragen und Urteilen auseinandersetzen. Die beiden Quellen für Schmollers Einstellung als Sozialpolitiker waren die empirischen Wirtschaftsverhältnisse und seine umfassende Kenntnis der wirtschaftlichen und sozialen Literatur.<sup>5</sup> Schmoller erkannte früh die Mißstände, die als Klassenherrschaft, Ausbeutung und soziale Frage kenntlich gemacht wurden.<sup>6</sup> Doch er hielt an dem Fortschrittsglauben fest, der ihn darauf hoffen ließ, daß der Lebensstandard der sozial benachteiligten Klassen erhöht, ihre Beteiligung an der Bildung und Kultur gesichert, die Klassengegensätze vermindert und revolutionäre Bewegungen verhindert werden könnten. In Lütges Worten: „Die Sozialpolitik soll das Unrecht wieder gutmachen, das die Wirtschaft angerichtet hat“.<sup>7</sup> Schmoller strebte die Lösung der sozialen Frage durch Reformen an, durch wirtschaftliche und kulturelle Hebung der unteren Volksgruppen, im besonderen der Industriearbeiter, dies um so mehr, als zugleich sein menschliches Gerechtigkeitsgefühl verletzt wurde. Nach Lütges Auffassung mußte Schmoller notwendig zur Sozialpolitik kommen. Auch erschien es Lütge verständlich, daß Schmoller seine Schule als „historisch-ethische“ bezeichnete.<sup>8</sup> Schmollers Bestreben, zu Reformen beizutragen, ist mithin erklärbar, wollte er doch auf diesem Wege zur Erhaltung der Monarchie beitragen und der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland den Vortzug geben vor dem von den Gewerkschaften geprägten englischen Weg.

<sup>4</sup> F. Lütge: Gustav Schmoller als Sozialpolitiker, in: Schmollers Jahrbuch, 82. Jg. 1962, 1938, Heft 4/6, wieder abgedruckt, in: derselbe: Beiträge zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Stuttgart 1970, S. 27-46.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 29.

<sup>6</sup> G. Schmoller: Die sociale Frage und der preußische Staat, 1874, wieder abgedruckt in: Zur Social- und Gewerbepolitik der Gegenwart, Leipzig 1890, S. 42 ff.

<sup>7</sup> F. Lütge: Gustav Schmoller als Sozialpolitiker, a. a. O., S. 31.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 24.

Zu der sozialen Frage und zu den Aufgaben für die Sozialpolitik entstanden auch im Rahmen neu entstehender Wissenschaftsdisziplinen und unterschiedlicher politischer Richtungen grundlegende Beiträge. Für die Entwicklung der Soziologie in Deutschland war Ferdinand Tönnies' Buch „Gemeinschaft und Gesellschaft“, dessen erste Auflage 1887 erschien, zwar zunächst von geringer Bedeutung, doch erlangte es im 20. Jahrhundert maßgeblichen Einfluß auf die Soziologie. Es entsprach dem Untertitel „Grundbegriffe der reinen Soziologie“.<sup>9</sup> Ausgehend von dem Gegensatz der historischen und rationalistischen Auffassung und „... dem Angriff des Empirismus und der kritischen Philosophie auf das stabilirte System des Rationalismus...“ unternahm Tönnies den „... Versuch einer neuen Analyse der Grundprobleme des sozialen Lebens...“.<sup>10</sup> Angeregt durch die Werke von Auguste Comte und Herbert Spencer, der Rechtshistoriker Henry Maine und Otto von Gierke und des Social-Philosophen Karl Marx analysierte er den „Progreß der Gesellschaft“ und stellte ihn als Übergang von allgemeiner Hauswirtschaft zu vorherrschender Industrie dar.<sup>11</sup> In einem Zusatz aus dem Jahre 1911 hob er jedoch hervor, daß er zwar „... die Ricardo-Rodbertus-Marxische Wertlehre“ hinsichtlich ihres Kern- und Grundgedankens als richtig anerkannt habe, daß er aber davon abweiche, indem nach seiner Auffassung Arbeit „... je nach ihrem zweckmäßigen Zusammenwirken... in gleicher Zeit sehr verschiedene Werte“ schaffe.<sup>12</sup> In der Stufenfolge vom ursprünglichen Kommunismus zum Individualismus und Sozialismus sah Tönnies die Entwicklung der Gesellschaft in zunehmendem Maße beeinflußt von den Versuchen, „durch den Mechanismus des Staates den Verkehr und die Arbeit selber einheitlich zu lenken“; aber Tönnies fügte hinzu, daß „... deren Durchführung jedoch die gesamte Gesellschaft und ihre Zivilisation aufheben würde“.<sup>13</sup> Daher sah er die gesamte Entwicklung der germanischen Kultur „... in beständigem Fortgange zugleich und Untergange begriffen...“.<sup>14</sup> Tönnies wollte hiermit das Moment der Zeit hervorheben, aber er gelangte zu ganz anderen Folgerungen für die langfristige gesellschaftliche Entwicklung als Schmoller. Auch andere Autoren legten – auf anderen Grundlagen als Tönnies – Gegenpositionen zu Schmollers Auffassung über die soziale Frage und die Rolle des Staates dar. So wies Walter Eucken auf das 19. Jahrhundert zurückblickend darauf hin, daß die soziale Frage im 19. Jahrhundert „gleichsam privaten Charakter“ getragen habe: Arbeitgeber und Arbeitnehmer schlossen damals einen privaten Dienstvertrag ab. Dagegen habe das 20. Jahrhundert eine „neue soziale Frage“ hervorgebracht: „der Ar-

<sup>9</sup> F. Tönnies: Gemeinschaft und Gesellschaft – Grundbegriffe der reinen Soziologie, 1. Auflage 1887, Nachdruck der 8., verbesserten Auflage Leipzig 1935, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1963.

<sup>10</sup> Ebenda, Vorrede zur ersten Auflage, Nachdruck der 8. verbess. Auflage, Darmstadt 1963, S. XV.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 55.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 83.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 255.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 256.

beiter – und nicht nur der Arbeiter – ist von der Maschinerie des Staates und anderer Gewalten abhängig geworden. Aus dem Arbeitsverhältnis ist in vielen Ländern ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis geworden“.<sup>15</sup> Eucken hob für das 20. Jahrhundert die Machtausdehnung und ihre negativen Folgen – die Gefährdung der menschlichen Freiheit – hervor. Dagegen vertraute Schmoller auf die positiven Wirkungen des Staates – jedoch unter anderen Voraussetzungen als Eucken, vor allem unter der Bedingung eines zuverlässigen Beamtentums und einer zielkonform organisierten öffentlichen Verwaltung. Als weitere Autoren, die hinsichtlich der sozialen Frage und der daraus zu ziehenden Folgerungen eine Gegenposition zu Schmoller einnahmen, können Ludwig Pohle, Ludwig Mises, Adolf Weber und Edgar Salin angeführt werden (Heinz Rieter in der Diskussion dieses Vortrags).

Früher als die staatliche Sozialpolitik bestanden jedoch bereits unterschiedliche Formen betrieblicher bzw. gruppenbezogener Sozialpolitik. Von Unternehmern gegründete betriebliche Spar-, Kranken- und Sterbekassen gingen der staatlichen Sozialpolitik seit etwa 1835 überall in Deutschland voraus. Im Montanbereich wurde eine für alle Arbeitnehmer dieses Sektors offene Sozialversicherung eingeführt. Sie wurde durch die Knappschaften organisiert. Wichtig war dabei, daß die Selbstverwaltung der Beteiligten, also der Versicherten und der Institute der Knappschaftskassen, durch den Staat gewährleistet wurde.<sup>16</sup> Jedoch wurde die Sozialpolitik im Verlauf des 19. Jahrhunderts erst allmählich ausgedehnt: einerseits hinsichtlich der zu schützenden Personengruppen: von den zentralen Gruppen des Kleinbürgertums über Arbeitnehmer des Handwerks und Kleingewerbes zu den Fabrikarbeitern und später zu weiteren Arbeitnehmergruppen; andererseits hinsichtlich der Art des Schutzes vor den wirtschaftlichen Risiken, die mit der Industrialisierung verbunden waren: vom Schutz des Arbeitsentgelts und der Arbeitsbedingungen zum Arbeiterschutz und weiter zum Arbeitnehmerschutz, zum Ausbau der Sozialversicherung und zur (späteren) Sozialen Sicherung der Gesellschaft.

Die Entwicklung der praktischen Sozialpolitik verlief jedoch nicht kontinuierlich, sondern mit Krisen, Brüchen und neuen Versuchen, die politischen Ziele zu erreichen. Besonders nach der Entlassung des Reichskanzlers Bismarck zeichneten sich Änderungen der staatlichen Sozialpolitik ab: Weiterentwicklung des Arbeitsschutzes, des Arbeitsrechts und des politisch effizienten Vereinsrechts. Hier ordnete sich auch die sozialpolitische Diskussion ein, an der die Kirchen mit dem Evangelisch-sozialen Kongreß, der Kirchlich-sozialen Konferenz, den Katholikentagen und der Entwicklung kirchlicher Soziallehre teilnahmen, in die sich aber zugleich die Wissenschaft einschaltete, und zwar teils mit dem Bestreben der aktiven praktischen Gestaltung, anderenteils mit dem Ziel, die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpolitik durch theoretische Überlegungen abzustecken, entweder auf dem

<sup>15</sup> W. Eucken: Die soziale Frage, in: Synopsis. Festgabe für Alfred Weber, hrsg. v. E. Salin, Heidelberg, o.J., S. 111-131, hier: S. 131.

<sup>16</sup> H. Henning: Art. Sozialpolitik, III: Geschichte, in: HdWW, Bd. 7, Stuttgart u.a. 1988, S. 85-110, hier: S. 87.

Weg der staatlichen Sozialpolitik oder auf dem Weg der Koalitionsfreiheit, d. h. durch Stärkung der Gewerkschaften und gewerkschaftsorientierter Institutionen der Sozialversicherung. Diese Umgestaltung der staatlichen Sozialpolitik wurde unter den Stichworten „Krise der Sozialpolitik“ und „Neuer Kurs in der Sozialpolitik“ diskutiert.<sup>17</sup>

Zu der Definition der Sozialpolitik und zur „Krise der Sozialpolitik“ entstanden im Rahmen der „sozialpolitischen Schule“ zahlreiche Beiträge. Als erster soll W. H. Riehl das Wort Sozialpolitik angewandt haben.<sup>18</sup> Dagegen wandte Schmoller, wie Friedrich Lütge anmerkte, nirgends eine genaue Definition der Sozialpolitik an, obwohl Schmollers ganzes Denken und Handeln von den Klassengegensätzen geprägt war. Er sah in den zunehmenden Auseinandersetzungen zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern eine Gefahr für die Volkswirtschaft seiner Zeit.<sup>19</sup> Daher hätte er – nach Lütges Vermutung – den die Klassengegensätze besonders betonenden Definitionen von Alfred Amonn und Otto von Zwiedineck-Südenhorst gewiß zugestimmt.

Alfred Amonn verglich die Definitionsversuche von Werner Sombart, Ladislaus von Bortkiewicz, Lore Spindler, Adolph Wagner, van der Borgh, Leopold von Wiese und Otto von Zwiedineck-Südenhorst.<sup>20</sup> Nur von Zwiedineck-Südenhorst hat nach Amonns Auffassung den Inhalt der Sozialpolitik zutreffend definiert, indem er sie als „... die auf Sicherung fort dauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik“ definierte.<sup>21</sup> Karl Pribram zeichnete die Entstehung des Begriffs „Sozialpolitik“ nach und hob dabei vier Ideenrichtungen mit jeweils unterschiedlicher Orientierung der Sozialpolitik hervor: die konservativen Kathedersozialisten, die Anhänger der liberalen Sozialpolitik, die katholischen Sozialpolitiker und die Anhänger des marxistischen Sozialismus.<sup>22</sup>

Auch auf die „Krise der Sozialpolitik“ ging Karl Pribram ein. Er ging von dem Gegensatz der englischen, von den Gewerkschaften getragenen Politik und der deutschen, vom Glauben an den „sozialen Staat“ geprägten Sozialpolitik aus und verwies auf Untersuchungen zur „Krise der Sozialpolitik“, die von Heinz Marr, Goetz Briefs, Otto von Zwiedineck-Südenhorst, Eduard Heimann, Heinrich Herk-

<sup>17</sup> Ebenda, S. 97; ferner: *L. v. Wiese*: Art. Sozialpolitik, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften (HdSt), 7. Band, 4. Aufl., Jena 1926, S. 612-622.

<sup>18</sup> R. Schilcher: Sozialpolitik als Wirtschaftspolitik, in: O. Triebenstein (Hrsg): Sozialökonomie in politischer Verantwortung, Festschrift für Joachim Tiburtius, Berlin 1964, S. 195-211, hier S. 196.

<sup>19</sup> F. Lütge: Gustav Schmoller als Sozialpolitiker, a. a. O., S. 32.

<sup>20</sup> A. Amonn: Der Begriff der „Sozialpolitik“, in: Schmollers Jahrbuch 48. Jg. 1924, 1/2, S. 159-199, hier S. 175 u. 198.

<sup>21</sup> O. von Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik, Leipzig und Berlin 1911, S. 38; A. Amonn: Der Begriff der „Sozialpolitik“, a. a. O., S. 175.

<sup>22</sup> K. Pribram: Die Wandlungen des Begriffs der Sozialpolitik, in: M. J. Bonn / M. Palyi: Festgabe für Lujo Brentano zum 80. Geburtstag. Die Wirtschaftswissenschaft nach dem Kriege, 2. Band, München / Leipzig, 1925, S. 223-267, hier S. 237 f.

ner und anderen Autoren veröffentlicht wurden.<sup>23</sup> Während Herkner die sozialpolitische Gesetzgebung und die Politik der Gewerkschaften verurteilte und eine Sozialpolitik forderte, die nicht ausschließlich auf Verteilungsprobleme, sondern vor allem auf Produktivitätssteigerungen ausgerichtet sei, traten die Anhänger der liberalen Sozialreform und der Gewerkschaften für eine neue Gestaltung der sozialen Marktverhältnisse ein. Sozialpolitik sollte vor allem von den Organisationen der Arbeiter durchgeführt werden. Aufgabe der Wissenschaft sei es dabei nur, die Arbeiterschaft vor einer Überspannung ihrer Ansprüche zu warnen.<sup>24</sup>

#### IV. Antiklassische Wirtschaftslehren und „neue“ Distributionslehren

Die realen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse führten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu kritischen Auseinandersetzungen mit der praktischen Politik und zu einer Neuorientierung der Wirtschaftswissenschaft auf der Grundlage der Kritik der klassischen Nationalökonomie. Nach der Ablehnung der klassischen Nationalökonomie durch die politische Romantik und die daran anknüpfenden Bewegungen des Solidarismus (W.E. von Ketteler, 1811-1877, H. Pesch, 1854-1926) und Universalismus (O. Spann, 1878-1950), durch die verschiedenen Richtungen des Sozialismus und des Historismus zeichneten sich in Deutschland Bestrebungen ab, die von der älteren historischen Schule der Nationalökonomie in Verbindung mit den historischen Schulen der Rechts-, Sprach- und Geschichtswissenschaften angewendete geschichtsphilosophische Betrachtungsweise weiterzuentwickeln. Schmoller grenzte die jüngere historische Schule jedoch von der älteren historischen Schule ab. Er betonte die Notwendigkeit, die Nationalökonomie auf empirisch gesicherte theoretische Grundlagen zu stellen und in theoretischen und praktisch-politischen Aussagen der Nationalökonomie die Gerechtigkeit zu beachten.

Parallel zu der Entwicklung der jüngeren historischen Schule und zu der Entwicklung der verschiedenen Richtungen des Sozialismus entstanden soziale Reformbewegungen, die ebenfalls die soziale Frage zu lösen versuchten, dabei indessen andere Wege anstrebten als Schmoller. Die Bodenreformbewegung, der Agrar-

<sup>23</sup> *H. Marr*: Zur Krise der Sozialpolitik, in: Soziale Praxis, XXXII, Sp. 548 ff.; *G. Briefs*: Zur Krise der Sozialpolitik, in: Kölner Sozialpolitische Vierteljahresschrift III, 1924, S. 10 ff.; *O. von Zwiedineck-Südenhorst*: Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland, in: Schmollers Jahrbuch, 47. Jg. 1923, S. 89 ff.; *E. Heimann*: Marktwirtschaft, Klassengesellschaft und Sozialpolitik in der Krise, in: Sozialpolitische Vierteljahresschrift, Jg. III, H. 2, S. 47 ff.; *H. Herkner*: Unbestrittene und bestrittene Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbuch, 48. Jg., 1924, S. 201-218.

<sup>24</sup> *L. Brentano*: Der Ansturm gegen den Achtstundentag und die Koalitionsfreiheit der Arbeiter, in: Soziale Praxis 1923, Nr. 19-24; *K. Pribram*: Die Wandlungen des Begriffs der Sozialpolitik, a. a. O., S. 252 f.

sozialismus und der Staatssozialismus sind hervorzuheben. Die Anhänger dieser Bewegungen befürworteten Änderungen der Eigentums- und Verfügungsrechte mit dem Ziel, die Grundrente zu sozialisieren, aber die Staatsform der Monarchie zu erhalten (Adolph Wagner), den „Erwerb ohne dazu gehörende Arbeit“ zu verhindern (Adolf Held, 1844-1880), „die Bodenreform als nationale Aufgabe“ zu erfüllen (Adolf Samter, 1824-1889) oder die „Erlösung der darbenden Menschheit“ zu verwirklichen (Theodor Stamm, 1822-1892).<sup>25</sup>

Auch hinter der Bezeichnung Staatssozialismus standen Autoren, die unterschiedliche Auffassungen zur Lösung der sozialen Frage vertraten. Jedoch stimmten sie darin überein, daß der Staat in die Distribution von Einkommen und Vermögen eingreifen und den sozialen Ausgleich in der Gesellschaft herbeiführen sollte.

Gegen Ende des 19. Jh. wurden zugleich „neue“ Distributionslehren entwickelt. Sie entstanden ebenfalls vor dem Hintergrund der sozialen Frage. Auf ihrer Grundlage sollte die staatliche Sozialpolitik die sozialen Bewegungen vom politischen Umsturz durch Fürsorgepolitik und Arbeiterschutz abhalten und das Arbeitsrecht sowie ein sozialpolitisch effizientes Vereinsrecht entwickeln. Die politische Führung in der Zeit nach Bismarck wollte – wie Bismarck – die Staatsform der Monarchie aufrechterhalten, aber zu diesem Zweck Instrumente anwenden, die in stärkerem Maße als die Sozialversicherung auf die gesellschaftliche Integration der Arbeiterschaft hinwirken sollten.<sup>26</sup> Dieser „neue Kurs“ sollte helfen, die „Krise der Sozialpolitik“ in Deutschland zu überwinden. Hierzu zeichneten sich jedoch innerhalb der „sozialpolitischen Schule“ unterschiedliche Auffassungen ab.

Als neue Schwerpunkte der Sozialpolitik wurden nach 1890 angestrebt: (1) Der Ausbau des Arbeiterschutzes und (2) die Erweiterung und Konsolidierung der Koalitionsfreiheit sowie des Vereinsrechts. Damit wurde zugleich die Verknüpfung von Arbeiterschutz und Mitbestimmung im sozialen Bereich zu einem bedeutenden Gegenstand der staatlichen Sozialpolitik erhoben. Den dritten Schwerpunkt (3) bildete die Sicherung des Arbeitsrechts und der kollektiven Regelung der Arbeitsbedingungen. Alle diese Maßnahmen sollten – aus der Sicht der Leitung der staatlichen Sozialpolitik – die Für- und Vorsorge des Staates erweitern und die Rechtsposition der Arbeitnehmerschaft so ausgestalten, „... daß jene allmählich an den Staat herangezogen und schrittweise in ihn eingegliedert werden sollte“.<sup>27</sup>

Doch obwohl der Staat der Arbeiterschaft zu materieller Sicherung verhalf und ihre Organisationen durch Zusammenarbeit in der praktischen Sozialpolitik anerkannte, wurde die Einbeziehung aller Arbeitnehmergruppen vor dem Ersten Weltkrieg nicht erreicht. Auch auf dem Gebiet des Arbeitsrechts blieben Forderungen unerfüllt, im besonderen die in der Weimarer Verfassung festgeschriebene Forde-

<sup>25</sup> K. Brandt: Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre, Band 2, Freiburg i. Br. 1993, S. 184 ff., bes. S. 190 f.

<sup>26</sup> H. Henning: Art. Sozialpolitik, III: Geschichte, in: HdWW, Bd. 7, Stuttgart u.a., S. 85-110, hier: S. 97.

<sup>27</sup> Ebenda, S. 98 f.

rung einer vereinheitlichenden Kodifizierung des Arbeitsrechts. Ungelöst blieb ebenfalls die Frage nach der Rolle des Staates und der Sozialpartner auf dem Gebiet der Lohnbildung und der Regelung der Arbeitsbedingungen.<sup>28</sup>

Es ist daher verständlich, daß zahlreiche Ökonomen sich mit den Problemen der Lohnbildung und Arbeitsbedingungen, der Eigentums- und Verfügungsrechte und der sozialen Sicherung auseinandersetzen. Die „neuen Distributionslehrn“ nahmen unterschiedliche Aspekte der „Krise der Sozialpolitik“ zum Anlaß grundsätzlicher Überlegungen über die Distributionsprobleme der Volkswirtschaft.

Leopold von Wiese sah in seinem Beitrag „Sozialpolitik“ (1926)<sup>29</sup> die Gründer des Vereins für Socialpolitik nur auf die praktische Sozialpolitik ausgerichtet. Sie wollten die sozialen Mißstände beseitigen. Die wissenschaftliche Aufgabe hätten sie nur in der „Herbeibringung und Sichtung des Tatsachenmaterials“ gesehen. Allein Adolph Wagner habe sich bemüht, eine Definition der Sozialpolitik zu entwickeln, die allerdings von Alfred Amonn als „an einer bedauerlichen Unklarheit“ leidend beurteilt worden sei.<sup>30</sup>

Im Hinblick auf die „neuen Distributionslehrn“ ist dagegen Wagners Hinweis auf die grundsätzliche Bedeutung des Verteilungsprozesses für die Sozialpolitik hervorzuheben: „Unter Sozialpolitik im allgemeinen verstehen wir diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung zu bekämpfen sucht“.<sup>31</sup>

Von Wiese hob auch Gustav Schmollers grundlegende Begriffsabgrenzung hervor. Sie könne als erster Versuch gelten, die gesellschaftlichen Klassen und das Verhältnis des Staates zu ihnen im Mittelpunkt der Sozialpolitik zu sehen und über die vorübergehenden geschichtlichen Gegebenheiten hinausblickend „... die Erscheinungen in die Sphäre der gesellschaftswissenschaftlichen Systematik zu erheben“.<sup>32</sup>

Weitere Hinweise auf die Verteilungsprobleme enthalten die Beiträge der Autoren von der Borgh, Heimann, Pribram und von Zwiedineck-Südenhorst, wie von Wiese in seinem dogmengeschichtlichen Überblick hervorgehoben hat.<sup>33</sup> Zunächst ist jedoch auf Gustav Schmollers Bedeutung für die Entwicklung der Lehre der Sozialpolitik und einer sozialpolitischen Schule hinzuweisen.

<sup>28</sup> Ebenda, S. 99 f.

<sup>29</sup> L. v. Wiese: Art. Sozialpolitik, in: HdSt, 4. Auflage, Jena 1926, S. 612-622, hier S. 614.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 614.

<sup>31</sup> Zitiert nach L. v. Wiese, ebenda, S. 614.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 615.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 615 ff.

## V. Gustav Schmollers Bedeutung für die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule

### 1. Gerechtigkeits- und Fortschrittsidee

Person, Werk und Wirkung von Gustav Schmoller wurden in zahlreichen neuen Veröffentlichungen gewürdigt. Dennoch blieb die Frage offen, ob und in welcher Weise Schmoller zur Entwicklung einer theoretisch begründeten „sozialpolitischen Schule“ beigetragen hat. Daher werden im folgenden drei Merkmale einer „Schule“ geprüft: (1) die Motive und Ziele, (2) die theoretischen Grundlagen und (3) die Maßnahmen zur Organisation einer „Schule“ (vgl. Übersicht 2).

*Zu (1):* Schmollers Motive und Ziele wurden besonders deutlich in den neuen Veröffentlichungen über das Schmollersche Werk hervorgehoben. Jürgen Backhaus weist in seiner Einführung zu „Gustav Schmoller und die Probleme von heute“ (1993) darauf hin, daß Schmoller sich bemüht habe, die Erfolgsbedingungen seines Programms herbeizuführen und zwar in drei Schritten: (a) Bildung einer über den Interessen stehenden und sozialpolitische Verantwortung tragenden Staatsmacht, (b) Durchführung einer Universitätsreform, die den Forschern die Möglichkeit bietet, wissenschaftlich begründete Ratschläge zu sozialpolitischen Reformen zu erteilen, und (c) Gründung und Führung wissenschaftlicher Vereinigungen, die sich um die Erforschung sozialpolitisch relevanter Fragestellungen bemühen.<sup>34</sup>

Rückblickend kann durchaus der Eindruck entstehen, daß Schmoller sein Leben und Werk vollständig zweckrational auf die Lösung der „sozialen Frage“ durch Sozialreform in der Monarchie ausgerichtet habe und daß er aus diesen Motiven seine Ziele abgeleitet habe. Von der Dokumentation der sozialen Not der Kleingewerbe über die Forderungen besserer Arbeitsbedingungen, seine Lehrtätigkeit mit der veränderten Seminarstruktur in der Universität, die Formulierung hoher Ansprüche an das aufgeklärte Beamtenamt und die Gründung und Leitung des Vereins für Socialpolitik würde sich somit eine kontinuierliche Entwicklungslinie ziehen. Dies setzt aber voraus, daß Schmoller die Erfolgsbedingungen erkannte und sein Handeln stets daran ausrichtete.

*Zu (2):* Die theoretischen Grundlagen des „Schmoller Programms“, im besonderen seiner sozialpolitischen Forderungen wurden ebenfalls in neueren Beiträgen herausgearbeitet. Manfred Prisching kennzeichnet „Schmollers Gesellschaftstheorie“ mit Hilfe einer Rekonstruktion bzw. als „Sammelsurium aus unterschiedlichsten Diskussionssträngen der Epochen...“.<sup>35</sup> Dabei anerkennt Prisching, daß Schmoller über die „ordnende Hand verfügte, „... um in die akkumulierten Einzeltatsachen eine gewisse Ordnung zu bringen“. Bei der Rekonstruktion dieser ord-

<sup>34</sup> J. Backhaus (Hrsg.): Gustav von Schmoller und die Probleme von heute. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 30, Duncker & Humblot, Berlin 1993, S. 11 f.

<sup>35</sup> M. Prisching: Schmollers Gesellschaftstheorie, in: J. Backhaus (Hrsg.): Gustav von Schmoller und die Probleme von heute, a. a. O., S. 185-219, hier: S. 186.

nenden Hand in Schmollers Werk legt Prisching vier Schwerpunkte zugrunde: Historismus, Evolutionismus, Kulturalismus und Etatismus. Von der auf diesem Wege gesuchten „Gesellschaftstheorie“ wird erwartet, daß sie (a) den Zugang zur Analyse des sozialen Geschehens erläutert, (b) die grundlegende Perspektive liefert, mit der sie die gesellschaftlichen Zusammenhänge ordnet und die geschichtlichen Prozesse analysiert, und (c) die Kräfte identifiziert, die den gesellschaftlichen Wandel prägen.<sup>36</sup>

*Übersicht 2*  
**„Begründer“ einer sozialpolitischen Schule in Deutschland**

Merkmale	Autor: Gustav Schmoller (1838-1917)
1. Gemeinsame Ziele gemeinsam vertretenes Arbeitsprogramm	Praxisorientierte Politische Ökonomie auf historischer Grundlage; Gerechtigkeit in der Volkswirtschaft; Kultivierung der menschlichen Gesellschaft
2. Organisation der Forschung, wissenschaftliche Vereinigung	„Jüngere historische Schule“ und „Socialreform-Verein“ (1872), seit 1873 „Verein für Socialpolitik“, z.T. als „Staatssozialisten“, andererseits als „Kathedersozialisten“ bezeichnet
3. „Schulleiter“	Wissenschaft im Dienst der Staatlichen Sozialreform, um die „soziale Frage“ zu lösen
4. Herausgabe von Zeitschriften und Schriftenreihen	„(Schmollers) Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft (im Deutschen Reich)“
5. Grundlegende Lehrbücher	„Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre“, Teil I, 1900, Teil II, 1904; Monographien zu sozialen Problemen
6. Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses; „Schüler“	Professorenlehre und -forschung an der Universität; Ausbildung und Empfehlung junger Wissenschaftler; Kontakte bzw. Zusammenarbeit mit Wirtschaftspraktikern, Bürokraten, Journalisten, Repräsentanten von Verbänden
7. Koordinierte Beratung der Politik	Normatives und aktivistisches Verständnis von wissenschaftlicher Arbeit; Gutachten, empirische Erhebungen, Tagungen, Empfehlungen an die Politik

<sup>36</sup> Ebenda, S. 186, Fußnote 1.

*Fortsetzung Übersicht 2:*

Merkmale	Autor: Adolph Wagner (1835-1917)
1. Gemeinsame Ziele gemeinsam vertretenes Arbeitsprogramm	Christlich-soziale Verantwortung als Grundlage; „Staatssozialist“, d. h. auf die Erhaltung der Monarchie ausgerichtet, aber überzeugt von der Notwendigkeit und Wirksamkeit staatlicher Sozialpolitik
2. Organisation der Forschung, wissenschaftliche Vereinigung	Mitarbeit bei der Gründung des „Vereins für Socialpolitik“. Rückzug infolge seiner staats-sozialistischen Einstellung (etwa ab 1877); seit 1880 stärkere Aktivität für die praktische Sozialreform; aber 1885 Rückzug
3. „Schulleiter“	Wagner wollte die Gegenwart im Sinn der sozialen Gerechtigkeit umgestalten; Anwendung empirischer und deduktiver Methoden
4. Herausgabe von Zeitschriften und Schriftenreihen	Veröffentlichungen in zahlreichen Schriftenreihen und Zeitschriften
5. Grundlegende Lehrbücher	Zahlreiche Bücher, Monographien, Beiträge zu Handwörterbüchern und Zeitschriften, Vortragsveröffentlichungen in verschiedenen Zeitschriften und Schriftenreihen
6. Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses; „Schüler“	Professorenlehre und -forschung an der Universität; Ausbildung junger Wissenschaftler, im besonderen für Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung
7. Koordinierte Beratung der Politik	Mitwirkung bei der Gründung des „Vereins für Socialpolitik“, aber Rückzug aus dem Verein (seit 1877). Hinwendung zur praktischen Politik durch Veröffentlichungen und politische Betätigung als Mitglied des preußischen Abgeordnetenhauses (1882-1885) als Mitglied der konservativen Partei, nach 1885 Rückzug aus den öffentlichen Tätigkeiten, seit 1910 Mitglied des preußischen Herrenhauses

*Fortsetzung Übersicht 2:*

Merkmale	Autor: Lujo Brentano (1844-1931)
1. Gemeinsame Ziele gemeinsam vertretenes Arbeitsprogramm	„der umfassendste und geistreichste Vertreter des oppositionellen Wirtschaftliberalismus im Bismarckschen Reich“ (Carl Brinkmann)
2. Organisation der Forschung, wissenschaftliche Vereinigung	„Kathedersozialisten“ bestimmten die Arbeit des „Vereins für Socialpolitik“. Sozialforschung; Veröffentlichungen in den Schriften des „Vereins für Socialpolitik“; Brentano verfügte über Publikationsorgane außerhalb des „Vereins“
3. „Schulleiter“	Brentano wollte den „Verein für Socialpolitik“ als Verbindung von Gesinnungsfreunden („sociale Frage“) aufbauen
4. Herausgabe von Zeitschriften und Schriftenreihen	„Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege“ (zusammen mit Franz v. Holtzendorff, N.F. 1-4, Leipzig 1870-1880); „Münchener Volkswirtschaftliche Studien“ (zusammen mit W. Lotz, 1839-1921)
5. Grundlegende Lehrbücher	„Arbeitergilden der Gegenwart“, 2 Bände, Leipzig 1871, 1872; „Über das Verhältnis von Arbeitslohn und Arbeitsleistung“, Leipzig 1876 (2. Aufl. 1893)
6. Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses; „Schüler“	Große Hörerzahl an der Universität München, „wo er seit 1891 vielleicht die äußerlich glänzendste aller Lehrtätigkeiten der Jahrhundertwende entfaltete“ (C. Brinkmann)
7. Koordinierte Beratung der Politik	Mitarbeit im „Verein für Socialpolitik“, aber eigenständige Position zugunsten der Gewerkschaften; Stellung im Spannungsfeld zwischen „Katheder-“ und „Staatssozialismus“, d. h. zwischen Schmoller und Wagner

Prisching will jedoch unterstellen, daß es Schmollers Ziel war, wie Schumpeter es 1926 ausdrückte, „... eine einheitliche Soziologie oder Sozialwissenschaft als gedanklich („theoretisch“) verarbeitete Universalgeschichte“ aufzubauen<sup>37</sup> und daß

<sup>37</sup> J. A. Schumpeter: Gustav v. Schmoller und die Probleme von heute, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Jg. 5, 1926, S. 337-388, hier: S. 382.

Schmoller über ein gesellschaftstheoretisches Modell verfügte, wie es bei Max Weber und anderen Sozialwissenschaftlern der Epoche vorgelegen habe.<sup>38</sup> Prisching kennzeichnet es als ein historisches, evolutionäres, kulturalistisches und etatistisches Modell, dem sowohl die Gerechtigkeitsidee als auch die Fortschrittsidee zugrundeliegen. Schmoller sei überzeugt gewesen, daß die Gesellschaft gestaltbar sei und daß Sozialpolitik möglich, sogar notwendig sei, um Bürgerkriege zu vermeiden. Hauptakteur der Sozialpolitik sei nach dieser Auffassung der Staat, jedoch nicht in der Form der Demokratie, sondern eines weisen Herrschers, einer konstitutionellen Monarchie mit ethisch gebundener Aristokratie und Bürokratie. Die historische und konkrete Ausgestaltung dieses Gesellschaftsmodells ist nach Prischings Auffassung in Schmollers Werken einfach zu finden.<sup>39</sup>

Schmoller leitete seine Auffassung von den theoretischen Grundlagen der Sozialpolitik aus seinen Vorstellungen von den Hauptaufgaben einer strengen Wissenschaft ab: „1. richtig beobachten, 2. gut definieren und klassifizieren, 3. typische Formen finden und kausal erklären. Je nach dem fortschreitenden Stande der Wissenschaft tritt dann bald das eine, bald das andere mehr in den Vordergrund. Bald ist das Zurückgreifen auf die Erfahrung, bald die rationale Bemeisterung der Erfahrungen durch Begriffe, Reihenbildung, Kausalerklärung und Hypothesen das wichtigere Geschäft“.<sup>40</sup> Aber summarische Hinweise auf einzelne Ursachen oder Ursachengruppen oder Analogien genügen nach Schmollers Auffassung nicht, um den sozialen Entwicklungsprozeß zu erklären. Dann folgt die mißverständliche programmatische Aussage: „Seit die neuere Wissenschaft zu dem freilich nicht beweisbaren, aber trotzdem unerschütterlichen Glauben von einem gleichmäßigen, in sich stets lückenlos zusammenhängenden, durch bestimmte Kräfte beherrschten Entwicklungsprozeß der Natur, der Geschichte und der menschlichen Gesellschaft gekommen ist, erscheint die Feststellung der speziellen, und zwar der sämtlichen Ursachen jeder einzelnen Erscheinung als die wichtigste Aufgabe des wissenschaftlichen Verfahrens. Nur so kommen diejenige Einheit und Ordnung in die unendliche Mannigfaltigkeit der Erscheinungen, welche uns befriedigt. Von den vielen verschiedenen und nächstliegenden Ursachen versuchen wir dann aufzusteigen zu den wenigen und einfachen. So hoffen wir zu einer erschöpfenden Erklärung der Welt, der Koexistenz und Folge der Dinge zu kommen“.<sup>41</sup> Auf keinen Fall will Schmoller jedoch auf deduktive Schlüsse verzichten. Er will „... durch neue Induktionen die Probe aufs Exempel machen“.<sup>42</sup> Und um Mißverständnisse zu vermeiden, fügt er erklärend hinzu: „Diejenigen, welche in der neueren deutschen Na-

<sup>38</sup> M. Prisching: Schmollers Gesellschaftstheorie, a. a. O., S. 186.

<sup>39</sup> Derselbe: Schmoller's Theory of Society, in: J. Backhaus (ed.): Essays on Gustav Schmoller, History of Economic Ideas, published by Gruppo Editoriale Internazionale, I/1993,3, II/1994,1, S. 117-142, hier: S. 137 f.

<sup>40</sup> G. Schmoller: Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Erster Teil, 2. Auflage, Duncker & Humblot, München, Leipzig 1923, S. 101 f.

<sup>41</sup> Ebenda, S. 107.

<sup>42</sup> Ebenda, S. 111.

tionalökonomie als Vertreter induktiver Forschung gelten, bekämpfen nicht die Deduktion überhaupt, sondern nur die aus oberflächlichen, unzureichenden Prämissen, welche sie glauben auf Grund besserer Beobachtung durch genauere Obersätze ersetzen zu können. Sie behaupten, daß die letzten Ausläufer der englischen deduktiven Schule wie K. Menger und Dietzel das Gebiet unserer Wissenschaft allzusehr einengen, wenn sie nur Deduktionen aus einem oder ein paar psychologischen Sätzen oder dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit als theoretische Nationalökonomie anerkennen. . . Sie bekämpfen vor allem . . . das einseitige deduktive Schließen aus sittlichen Prinzipien und sozialen Idealen, wie z. B. aus dem Prinzip der Gleichheit, der Freiheit, der Gerechtigkeit. Sie betonen, man könne nur aus fest umgrenzten Aussagen über Kausalverhältnisse deduktiv schließen, nicht aus Postulaten oder Zweckideen, die nur die allgemeine Entwicklung andeuten, die stets durch koordinierte andere Ideale begrenzt werden“.<sup>43</sup>

Mit dieser Gegenüberstellung der engen und einer weiten, auch soziale Ideale berücksichtigenden Deduktion bezieht Schmoller Aussagen über sozialpolitische Ziele und Maßnahmen in den Bereich wissenschaftlich begründeter Aussagen ein. Er zeichnet ein dynamisches Gesellschaftsbild, in dem die Institutionen und ethischen Werte sich ständig ändern. Dieser ethische Relativismus bietet Schmoller die Möglichkeit, andere normative Kriterien für die Beurteilung der Gesellschaft zu berücksichtigen. Die wirtschaftliche Organisation ist in dieser Perspektive kein Naturprodukt, sondern sie beruht auf moralischen Vorstellungen von der Gerechtigkeit.<sup>44</sup> Hiermit wird zugleich die Verbindung der Gerechtigkeitsidee mit der Fortschrittsidee in Schmollers Werk erkennbar.

Einerseits deutet seine historische Orientierung auf die Vorstellung eines ethischen Fortschritts, einer Veredelung des Menschen hin. Andererseits lassen seine Ausführungen zur sozialen Frage darauf schließen, daß er die Armut als einen schichtenspezifischen Tatbestand ansieht, vergleichbar einem Erbe des klassischen Verteilungskonflikts. Seit seinen frühen Arbeiten über die wirtschaftliche und soziale Not der Bevölkerung hat Schmoller darauf hingewiesen, daß Armut nicht nur Arbeiter, sondern auch andere Gruppen der Bevölkerung betrifft, d. h. er hat darauf aufmerksam gemacht, daß die soziale Schichtung bei den Untersuchungen der Armut ergänzend berücksichtigt werden muß. Letztlich vertraute Schmoller wohl auf den wirtschaftlichen Fortschritt: Durch wirtschaftlichen Fortschritt werde es möglich sein, das Gerechtigkeitsproblem zu lösen. Der ethische Relativismus der historischen Schule erscheint auflösbar durch die Fortschrittsidee (anregend nahmen

---

<sup>43</sup> Ebenda, S. 111.

<sup>44</sup> M. Prisching: Schmoller's Theory of Society, a. a. O., S. 133; vgl. auch: E. v. Philippovich: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur, in: Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert. Gustav Schmoller zur siebzigsten Wiederkehr seines Geburtstags 24. Juni 1908, Zweiter Teil, Leipzig 1908, XXXI, S. 1-51, hier 40 ff.; derselbe: Die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen im 19. Jahrhundert, Tübingen 1910.

hierzu in der Diskussion Bertram Schefold, Erich W. Streissler und Ernst Helmstädtler Stellung).

**Zu (3):** Die Maßnahmen zur Organisation einer „Schule“, die Schmoller durchsetzte, sind nicht nur aus seinen Werken, sondern auch aus Berichten über seine Tätigkeiten als Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftspolitiker erkennbar. Die theoretischen Begründungen hierfür bieten indessen hauptsächlich seine Publikationen. Für die Maßnahmen zur Bildung einer sozialpolitischen Schule sind im besonderen seine Veröffentlichungen zur Gerechtigkeit und zum Fortschritt in der Volkswirtschaft aufschlußreich.

Schon in seinen früheren Veröffentlichungen über „Die Arbeiterfrage“ (1864, 1865) wies Schmoller auf die sozialen Mißstände hin, die mit dem Industrialisierungsprozeß verbunden waren.<sup>45</sup> Als Kernpunkt der Arbeiterfrage hob er die Lohnfrage hervor, und er betonte, daß die „abstracte Nationalökonomie“ – allen voran Adam Smith und David Ricardo sowie ihre Epigonen – die Entwicklung des Arbeitslohns nicht erklärt habe.<sup>46</sup> Die Ursachen für die Veränderungen von Angebot und Nachfrage lägen vielmehr in dem ganzen sittlich-psychologischen Culturleben, in den Sitten, Gefühlen, Ideen, Anschauungen und in der wissenschaftlichen und geistigen Entwicklung der Menschen und Völker. Daher sei es die sittliche Aufgabe des Ganzen, die verschiedenen Zwecke der Menschheit in Harmonie und Ordnung zu bringen.<sup>47</sup> „Die sämmtlichen Ideen und Anschauungen, Sitten und Gewohnheiten eines Volkes in Bezug auf alle Gebiete menschlichen Handelns und ihre wechselseitige Bedingtheit, bilden seine ethische Weltanschauung. . . Von ihr nun hängt alles menschliche Handeln ab, auch das ökonomische. . . Damit haben wir den sittlich-rechtlichen Boden auch für die Arbeiterfrage gewonnen.“<sup>48</sup>

Da die Stellung des Individuums im Wirtschaftsprozeß aber von inneren und äußeren Bedingungen abhänge, sei es nicht nur notwendig, daß man den unteren Klassen, im besonderen den Arbeitern „. . . äußerlich die Quantitäten von Nachfrage und Angebot zu ihren Gunsten gestaltet, wie es jede Garantie eines Lohnminimum, jedes Recht auf Arbeit und ähnliche Vorschläge nur thun würden. Wenn die Reform nicht innerlich umgestaltet, so ist Alles umsonst“.<sup>49</sup>

Diese beiden Zitate von 1864/65 enthalten bereits Schmollers wesentliche Begründungen der „Socialreform“. Zunächst sei – im Unterschied zu den Auffassungen der Sozialreformer von St. Simon bis zu Lassalle – Selbsthilfe erforderlich. Zusätzlich sei auch Staatshilfe notwendig. Hierfür nennt Schmoller folgende Maß-

<sup>45</sup> *Derselbe*: Die Arbeiterfrage, in: Preußische Jahrbücher 1864, 1865, wieder abgedruckt in: G. Schmoller: Kleine Schriften zur Wirtschaftsgeschichte, Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, hrsg. v. W. Fiedler / R. Karl, Teil 5, Leipzig 1987, S. 343-431, hier: S. 395 f.

<sup>46</sup> Ebenda, S. 413 f.

<sup>47</sup> Ebenda, S. 415.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 416.

<sup>49</sup> Ebenda, S. 421.

nahmen: richtige Gesetze, Sorge für die allgemeine Bildung, rechtliche und polizeiliche Schranken gegen absolute Unsittlichkeit und „... die große Culturwirkung der höheren und niederen Classen, diese wichtige Form der Erziehung ...“<sup>50</sup>.

Diesen Maßnahmenkatalog hat Schmoller im Laufe seines Lebens unter dem Einfluß des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zwar erheblich verändert, doch hat er den Grundgedanken der Selbsthilfe der Individuen und das Prinzip der Subsidiarität des Staates beibehalten. Er hat auch an dem Grundsatz festgehalten, weder den Forderungen des Sozialismus noch den Vorstellungen des Liberalismus zur Gestaltung der Sozialpolitik zu folgen. Vielmehr hat er von Anfang an einen eigenen, „dritten“ Weg zur sozialen Sicherheit angestrebt. Dabei wandte er ständig Aussagen der ökonomischen Theorie an, jedoch nicht um die theoretischen Aussagensysteme weiterzuentwickeln, sondern um Erkenntnisse der Theorie im Rahmen breiter angelegter Analysen des wirtschaftlichen und sozialen Wandels zu instrumentalisieren. Sogar das Motto für sein späteres Wirken entwirft Schmoller am Schluß seiner Ausführungen zur Arbeiterfrage: „Kräftiges Eingreifen in die Gegenwart ist die Pflicht statt spielenden Cokettirens mit Vergangenheit und Zukunft, praktisches Handanlegen jeden Tag und jede Stunde, um die Lichtseiten zu entwickeln, die Schattenseiten zu unterdrücken, – damit wird geholfen.“<sup>51</sup>

Damit ließ Schmoller bereits 1865 erkennen, daß er eine größere Anhängerschaft zu mobilisieren vermochte. Das stellte er einige Jahre später anlässlich der Gründung des Vereins für Socialpolitik unter der Führung der Kathedersozialisten bzw. der „jüngeren historischen Schule“ unter Beweis. Sein Einfluß auf die Entwicklung einer „sozialpolitischen Schule“ in Deutschland beruht zum großen Teil auf diesen besonderen Eigenschaften der Persönlichkeit Gustav Schmollers.

## 2. Schmollers Ansätze zu einer Theorie der Sozialpolitik

Die Entwicklung einer „sozialpolitischen Schule“ wurde durch Gustav Schmoller nicht nur mittels organisatorischer Maßnahmen, sondern auch durch seine Beiträge zur Entwicklung einer Theorie der Sozialpolitik gestützt. Soweit die Beiträge auf die Entwicklung einer Gesellschaftstheorie hinwirkten, wurde Schmollers Werk bereits angesprochen. Auch „Schmoller als Sozialpolitiker“ wurde bereits früher, z. B. von C. Brinkmann, F. Lütge u. a. dargestellt.<sup>52</sup> Dagegen ist die Frage nach der Umsetzung ökonomischer Theorie im Rahmen einer Theorie der Sozialpolitik noch nicht beantwortet. Solche Ansätze sind sowohl in Schmollers „Grund-

<sup>50</sup> Ebenda, S. 422.

<sup>51</sup> Ebenda, S. 430.

<sup>52</sup> *F. Lütge*: Gustav von Schmoller als Sozialpolitiker, in: Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre, Festgabe zur hundertsten Wiederkehr seines Geburtstages, hrsg. v. A. Spiethoff, Berlin 1938, S. 189-211; *C. Brinkmann*: Gustav Schmoller und die Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1937.

riß“ als auch in seinen anderen Veröffentlichungen und in Stellungnahmen von Ökonomen zum Werk und Wirken Schmollers erkennbar.

Besonders im zweiten Teil des „Grundriß“ wendet Schmoller wesentliche Aussagen der ökonomischen Theorie an, um den Zusammenhang von Arbeitsverhältnis, Lohnverhältnis und Lebenshaltung zu untersuchen, um die sozialen Institutionen zu analysieren, die Einkommensverteilung darzustellen sowie den Einfluß des Staates auf die Klassenkämpfe und die soziale Gesamtentwicklung darzulegen. Diese Abschnitte enthalten sowohl Anwendungen der ökonomischen Theorie als auch Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Dabei sind zwei Gesichtspunkte im Hinblick auf die Umsetzung ökonomischer Theorie und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule relevant:

- (1) die angewendeten Theoriebereiche, z. B. die Preis- und Kostentheorie, und
- (2) die zitierten Autoren und die Interpretation ihrer Aussagen.

In den genannten Kapiteln des zweiten Teils des „Grundriß“ greift Schmoller vor allem auf Lohntheorien und Verteilungstheoretische Aussagen zurück. Er entwickelt auch institutionenökonomische Aussagen, im besonderen über Versicherungen und Verbände. Für die Theorie der Sozialpolitik sind ferner seine Aussagen über Klassengeschichte, Klassenkämpfe und deren Überwindung sowie über die soziale Gesamtentwicklung relevant.

Schmoller wollte (1) zur Lösung der „sozialen Frage“ beitragen, (2) einen auf das Wohl der Gesellschaft ausgerichteten, durchsetzungsfähigen Staat erhalten und (3) die soziale Gesamtentwicklung entsprechend der Gerechtigkeits- und Fortschrittsidee stabilisieren. Um diese Ziele zu erreichen, wollte er die Initiative zur sozialen Reform in den Händen einer weitblickenden Monarchie mit einem qualifizierten Beamtentum liegen sehen. Er selbst wollte in seinem Einflußbereich ebenfalls nach seinen Möglichkeiten sozialpolitisch handeln, d.h. über soziale Probleme informieren, beraten, empfehlen, organisieren, Politik vorbereiten und mitentscheiden, aber auch den Nachwuchs für die Wissenschaft, Verwaltung und Politik ausbilden und Forschungen durchführen und durchführen lassen. Von solchen Tätigkeitsfeldern ergaben sich für ihn die konkreten Inhalte sozialpolitischen Handelns. Die Sozialpolitik sollte von Selbst- und Staatshilfe geprägt sein, aber für den Staat sollte das Subsidiaritätsprinzip gelten.

In welcher Weise Schmollers Anwendungen der ökonomischen Theorie zu einer Theorie der Sozialpolitik beitrugen, wird an Beispielen aus seinen Werken deutlich. Schmoller integriert die ökonomischen Theorien der Lohnbildung in eine Analyse der Arbeitsverhältnisse, des Arbeitsrechts und der Arbeitsverträge, der Gratifikationsformen und schließlich der Geldlöhne und der Bestimmungsgründe ihrer Entwicklung. Hierbei unterscheidet er zwischen den älteren und neueren Lohntheorien, fügt zugleich Hinweise auf die unter seinem Einfluß entstandenen, sozialpolitisch orientierten Forschungsarbeiten an und stellt fest: (Diese) „wissenschaftlichen Arbeiten über soziale Dinge haben nicht bloß eine große Wirkung auf

das damals heranwachsende Geschlecht, sondern auch auf die deutsche Politik, speziell auf Bismarck ausgeübt; sie haben den deutschen Staatswissenschaften von 1860–1914 ihren Stempel in der Hauptsache aufgedrückt“.<sup>53</sup> Schmoller hebt besonders seine drei Artikel zur Arbeiterfrage (1864/65) und seinen Versuch hervor, eine allgemeine Theorie der sozialen Klassenbildung zu entwickeln. Außerdem weist er auf die Verdienste von Lujo Brentano und auf die Forschungsarbeiten vieler seiner Schüler zur Entwicklung der Arbeitsorganisationen hin. Zugleich nennt er weitere „neue deutsche wissenschaftliche Nationalökonomien“, wie H. Herkner, E. Schulze-Gävernitz, A.E.F. Schäffle, Adolph Wagner, J. Neumann, O. v. Zwieidineck-Südenhorst und K. Diehl.<sup>54</sup>

Ein weiteres Beispiel für Schmollers Anwendungen ökonomischer Theorien bietet seine Darstellung der neueren sozialen Institutionen im Zweiten Teil des „Grundriß“.<sup>55</sup> Allerdings enthalten seine Ausführungen hierzu weniger Hinweise auf gleichgesinnte Autoren als der Abschnitt über die Lohntheorien. Vor allem Lujo Brentano wird abermals hervorgehoben, da er die Selbsthilfe der Arbeiterorganisationen auch auf dem Gebiet des Versicherungswesens untersuchte.<sup>56</sup> Schmoller trägt jedoch auch bei der Darstellung der neueren sozialen Institutionen durch klärende Definitionen der Armenpflege und des Versicherungswesens sowie der Aufgaben des Staates bei der Organisation des Versicherungswesens zur Entwicklung der ökonomisch-theoretischen Grundlagen der Sozialpolitik bei.

Das gilt zunächst für die Armenpflege. Er definiert sie als „... die große wirtschaftliche und rechtliche Institution, als die Summe zusammengehöriger, teils staatlicher Einrichtungen, welche den Zweck haben, die Verarmten ohne Gegengabe durch Unterstützungen vor der äußersten Not zu bewahren und zwar in der Weise, daß die aufgebrachten Mittel ... von den gesellschaftlichen Organen als eine humane und öffentliche Pflicht dargereicht werden und so, daß immer mehr Staat und Gemeinde mit ihrer öffentlichen Armenpflege nach festen Verwaltungsgrundsätzen eintreten...“. Hiermit und mit dem Hinweis, daß die Gemeinde und die zuständigen Selbstverwaltungsorgane die Hauptträger der Armenpflege sind, der Staat jedoch rechtlich die Ansprüche und die Organe ordnet und für einzelne Zwecke ganz, für andere unterstützend eintritt, faßt Schmoller die konstituierenden Merkmale und die Probleme der Armenpflege bis zur Sozialhilfe in der sozialen Marktwirtschaft zusammen. Auch wesentliche theoretische Begründungen der steuerfinanzierten Sozialhilfe führt er an, z. B. die Pflicht der Gesellschaft zur Gesamthaftung, das Existenzrecht der unteren Klassen, die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung. Zugleich fragt er aber weiter nach den historischen Ursachen der Armenpflege. Daher weist er auf den Wandel der Institutionen der Armenpflege

<sup>53</sup> G. Schmoller: *Grundriß*, Zweiter Teil, München / Leipzig, 1919, S. 349.

<sup>54</sup> Ebenda, S. 350.

<sup>55</sup> Ebenda, S. 367 ff.

<sup>56</sup> L. Brentano: *Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung*, 1879; derselbe: *Zur Kritik der englischen Gewerkvereine*, Leipzig 1872.

unter dem Einfluß der „großen Fortschritte“ der Arbeitsteilung und der Geldwirtschaft bei zurückbleibender Natural- und Tauschwirtschaft hin.<sup>57</sup> Auch die Argumente für die Organisation und Finanzierung der Armenpflege durch die Gemeinden führt er an, wie Informationsvorteile, soziale Interdependenz („sittliche Gemeinschaft“), vorbeugendes Interesse und sparsame Mittelverwendung sowie Finanzautonomie der Gemeinden. Jedoch berücksichtigt er zugleich, daß die Gemeinden für die Durchführung der Armenpflege sehr verschieden befähigt sein können. Gegen eine vollständige „Staatsarmenpflege“ macht Schmoller geltend, daß dann „... jeder Arme aus dem gemeinsamen Topfe möglichst viel ohne Gegenabe haben wollte, wobei das Verantwortlichkeitsgefühl... fehlte“.<sup>58</sup>

Auch die Demoralisierung der Armen, die Bureaucratierung der Armenpflege und der Mangel an individualisierender Behandlung der Armen würden noch stärker ausgeprägt sein als bei der Gemeindearmenpflege.<sup>59</sup> Somit erwähnt er die wesentlichen Merkmale lokaler Kollektivgüter, die als Trittbrettfahrerverhalten, externe Effekte, Informationsvor- bzw. -nachteile, Spillover-Effekte und fiskalische Äquivalenz in der gegenwärtigen ökonomischen Theorie kollektiver Güter und in der Theorie der Sozialversicherung diskutiert werden.

In gleicher Weise analysiert Schmoller das Versicherungswesen auf der Grundlage ökonomisch-theoretischer Argumente und historischer Daten.<sup>60</sup> Dabei vergleicht er die verschiedenen Organisationsformen der Versicherung, wendet sich aber im besonderen der Arbeiterversicherung zu. Allgemein gelten nach seiner Auffassung das Risiko- und das Kostenargument: „Je größer die Gefahren einer Versicherung sind, je ungleichartiger die Risiken, desto erwünschter sind Anstalten mit einer sehr großen Zahl Versicherter und großer geographischer Ausdehnung; aber je größer sie sind, desto höher sind auch die Kosten, zumal bei sehr zerstreutem Wohnen der Versicherten.“<sup>61</sup>

Darüber hinaus stellt Schmoller die Entwicklung der einzelnen Zweige der Arbeiterversicherung in Deutschland und in den Nachbarländern dar. Er hebt den Einfluß Bismarcks hervor, weist aber auch auf die Bedeutung des Beamtenstums und der Wirtschaftsorganisationen für die Einführung der staatlichen Arbeiterversicherung hin. Zwar hebt er Bismarcks Anteil an der Durchführung der „sozialen Reformen“ nachdrücklich hervor – der starke Staat ist unentbehrlich –, doch findet er seinen eigenen Anteil auch wieder, hauptsächlich in der Beamtenengerechtigkeit und -tüchtigkeit, in der zuverlässigen Bürokratie, in der wissenschaftlichen Begleitung und in der Ausbildung des Nachwuchses für Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Darauf weisen auch die Beiträge anderer Autoren hin, die „Schmoller als Sozialpolitiker“ darstellen.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> G. Schmoller: Grundriß ..., Zweiter Teil, a. a. O., S. 377.

<sup>58</sup> Ebenda, S. 384.

<sup>59</sup> Ebenda, S. 383 f.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 390 ff.

<sup>61</sup> Ebenda, S. 399.

## VI. Entwicklung und Wirkungen der sozialpolitischen Schule

### 1. Autoren und Aufgabenschwerpunkte

*Carl Brinkmann* (1937), *Friedrich Lütge* (1938) und andere Autoren haben Gustav Schmoller als Begründer der wissenschaftlichen Sozialpolitik bezeichnet.<sup>63</sup> Darüber hinaus sahen diese Autoren die Verdienste Schmollers darin, daß er der von ihm vertretenen Fachwissenschaft Bahn gebrochen und der Volkswirtschaftslehre eine soziale Wendung gegeben habe. Obwohl er nicht ohne Vorläufer gewesen sei, zu denen in Deutschland J.H. von Thünen, F. List, L. v. Stein, R. v. Mohl u.a. zu zählen seien, habe erst Schmoller die entscheidende Wendung herbeigeführt.<sup>64</sup> Das gilt im doppelten Sinne: einerseits von der klassischen ökonomischen Theorie zur zeit- und raumbezogenen dynamischen Analyse der Wirtschaft, andererseits von der auf quantitative Größen ausgerichteten Untersuchung zu qualitativen Studien der gesellschaftlichen Entwicklung. Darüber hinaus wurde der praktische Sozialpolitiker Schmoller gewürdigt, der die gefährliche Zuspitzung der Klassengegensätze durch sozialpolitische Reformmaßnahmen überwinden wollte. Obwohl er keine Definition der Sozialpolitik gegeben habe, sei sein ganzes Denken und Handeln auf die Einheit der Gesellschaft und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhangs ausgerichtet gewesen.<sup>65</sup> Diesen Zielen entsprach auch – wie ebenfalls von vielen Autoren hervorgehoben wurde – Schmollers Bestreben, den Verein für Socialpolitik zu gründen und zu führen und zahlreiche Schüler an die historisch, sozial und ökonomisch ausgerichtete Volkswirtschaftslehre, wie er sie verstand, heranzuführen. Darin lagen seine besonderen Beiträge zur Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland. Darauf wies *Waldemar Zimmermann* (1938) durch das Stichwort von „Schmollers zwiefacher Schule“ hin: erstens die akademischen Scharen, die er ausbildete und zum beachtlichen Teil mit Hilfe des „Systems Althoff“ in die Dozentenlaufbahn brachte, und zweitens die große Zahl der Studierenden, die aus seinen Lehrveranstaltungen nachhaltige wirtschaftspolitische und sozialethische Überzeugungen mitnahmen und von denen viele in hohe Positionen in Verwaltung und Politik aufstiegen.<sup>66</sup>

Bevor einzelne Autoren dieser „zwiefachen Schule“ dargestellt werden, muß auf die Gegenpositionen hingewiesen werden, denn sie sind ebenfalls eine Bedingung für die Entstehung einer wissenschaftlichen „Schule“. Solche Gegenpositionen wurden von Autoren des Sozialismus und des Liberalismus, aber auch von Autoren

<sup>62</sup> *F. Lütge*: Gustav Schmoller als Sozialpolitiker, a. a. O., S. 189 ff., bes. S. 204 ff.

<sup>63</sup> Ebenda, S. 200; *C. Brinkmann*: Gustav Schmoller und die Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1937; *E.v. Philippovich*: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur, in: Festschrift für G. Schmoller, Zweiter Teil, Leipzig 1908, XXXI, S. 1-51.

<sup>64</sup> *F. Lütge*: Gustav von Schmoller als Sozialpolitiker, a. a. O., S. 191 u. 201.

<sup>65</sup> Ebenda, S. 195.

<sup>66</sup> *W. Zimmermann*: Gustav von Schmoller und der nationalökonomische Nachwuchs, in: Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre, a. a. O., S. 349 ff.

vertreten, die eine neue Richtung der Volkswirtschaftslehre anstrebten, in Konkurrenz zu Schmoller. Zu diesen Autoren kann Edgar Salin gezählt werden, der mit Heinrich Herkner, dem Nachfolger auf Schmollers Lehrstuhl, über Schmollers Verdienste um die Entwicklung der Volkswirtschaftslehre stritt. Nach Salins Einschätzung ist Schmollers Werk weder zum historischen Bild noch zum theoretischen Bau durchgedrungen. Die studierende Jugend müsse daher vor den methodischen Irrtümern und theoretischen Schwächen gewarnt werden, an denen der alte Historismus zugrunde ging. Salin warnte zugleich vor Schmollers Werk, da es auch nicht als Synthese zu retten sei.<sup>67</sup>

Die Stimmen der Kritiker könnten ergänzt werden,<sup>68</sup> doch mag der Hinweis auf E. Salin genügen, um die Entwicklungsbedingungen der von Schmollers Person und Werk ausgehenden sozialpolitischen Schule anzudeuten. Andererseits hat gerade E. Salin die Gemeinsamkeiten hervorgehoben, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, Schmoller und seine „Gleichgesinnten“ zu einer „sozialpolitischen Schule“ zusammenzufassen: gemeinsame Verneinung des „Manchestertums“ und eine starke Bindung (statt gemeinsamer Bejahung) durch das Interesse an der Sozialpolitik. Im Verein für Socialpolitik fanden sich die Vertreter verschiedener Richtungen in der gemeinsamen Überzeugung zusammen, daß die Volkswirtschaftslehre zu dem Problem der sozialen Not Stellung nehmen und die Politik in der Richtung der von der Wissenschaft vorgeschlagenen Lösung einer „Hebung und Erziehung der Arbeiterklasse“ beeinflussen müsse. In Salins Sicht bedeutete dies: „... Schmollers Sozialkonservatismus und Brentanos Sozialliberalismus vereinigten sich hier zu wissenschaftlicher Politik“.<sup>69</sup> Dennoch beharrte Salin auf seinem zentralen Einwand: „Schmoller fehlte, was ihm gerade für seine selbstgewählten Ziele unerlässlich war: feststehende Theorie“.<sup>70</sup>

Damit ist das Spannungsfeld der Periode „nach Schmoller“ hinreichend erfaßt. Es bleibt notwendig, die Autoren und Aufgabenschwerpunkte zu kennzeichnen, die das Spektrum der „sozialpolitischen Schule“ prägten. Dabei kann man sich einerseits an der „jüngeren historischen Schule“ und andererseits an dem „Verein für Socialpolitik“ bzw. den „Kathedersozialisten“ orientieren.

Die Vorgeschichte und Entstehung des „Vereins für Socialpolitik“ vor dem Hintergrund der Arbeiterbewegungen und des Auftretens neuer Auffassungen in der Nationalökonomie zu Beginn der sechziger Jahre des 19. Jh. stellte *Eugen von Philippovich* (1908) eindringlich dar.<sup>71</sup> Er wies auf die fast gleichzeitig erschiene-

<sup>67</sup> E. Salin: Zur Stellung G. Schmollers in der Geschichte der Nationalökonomie, in: Schmollers Jahrbuch, 48, 1924, S. 307-314, hier: S. 313.

<sup>68</sup> E. Salin: Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Berlin 1929, S. 88 f.; G. v. Below: Zur Stellung G. Schmollers in der Geschichte der Nationalökonomie, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 48, 1924, S. 315-319.

<sup>69</sup> Ebenda, S. 91.

<sup>70</sup> Ebenda, S. 92.

<sup>71</sup> E. v. Philippovich: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen ..., a. a. O., S. 42 ff.

nen Veröffentlichungen des Publizisten Edmund Joerg, des Bischofs von Ketteler, des Führers der sozialistischen Arbeiterbewegung Ferdinand Lassalle, des Philosophen F.A. Lange und der Nationalökonomien Hildebrand, Schäffle, Kautz, Dietzel und Schmoller hin. Er hob auch die Bedeutung von J.S. Mills „Ansichten über die soziale Frage“ und von Albert E.F. Schäffles Auffassung über „Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft“ hervor, betonte aber ebenso die Aussagen und Veröffentlichungen weiterer Autoren wie von Scheel, Schönberg, Brentano und Adolph Wagner zu der sozialen Frage und der Notwendigkeit sozialer Reformen.<sup>72</sup> Zugleich stellte Philippovich dar, wie es zu der Gründung des Vereins für Socialpolitik kam und welche Nationalökonomen daran beteiligt waren. Danach ergibt sich das Bild einer zweispurigen Entwicklung: einerseits von den Forderungen der Arbeiterbewegungen, Publizisten und Politiker zu Vorschlägen für praktische soziale Reformen führend, andererseits – zum Teil früher als die praktischen Forderungen – von den empirisch-historischen Untersuchungen zur sozialen Frage zu den Wirkungsanalysen verschiedener möglicher Maßnahmen der Sozialreform. Letzteres gilt im besonderen für Schäffle, Brentano, von Scheel, Adolph Wagner und – in seiner Weise – für Schmoller.<sup>73</sup>

Die Anerkennung jener Gruppe von Ökonomen als „sozialpolitische Schule“ war die Folge der Polemik, die 1871 durch die Veröffentlichung eines Artikels über „Manchesterschule und Kathedersozialismus“ von H.B. Oppenheim ausgelöst wurde.<sup>74</sup>

Für die Grundlegung einer theoretischen Sozialpolitik waren nach Philippovichs Auffassung besonders wichtig: Schäffles zweite Auflage seiner „Nationalökonomie“ (1867) und die Veröffentlichung seines Buches „Sozialismus und Kapitalismus...“ (1870). In diesen Büchern stellte er die Interdependenz privatwirtschaftli-

<sup>72</sup> E.v. Philippovich: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen..., a. a. O., S. 43 f.; H. v. Scheel: Die Theorie der sozialen Frage, Jena 1871; *derselbe*: Die soziale Frage, Bern 1873; G. F. v. Schönberg: Arbeitsämter, eine Aufgabe des Deutschen Reichs, Berlin 1871; *derselbe*: Die Volkswirtschaftslehre, Berlin 1873; *derselbe*: Die Sozialpolitik des Deutschen Reichs, Tübingen 1886; L. Brentano: Die Arbeitergilden der Gegenwart, 2 Bände, Leipzig 1871, 1872; A. Wagner: Rede über die soziale Frage, Berlin 1872; *derselbe*: Die Kommunalsteuerfrage. [Mit Nachwort:] Der Verein für Socialpolitik und seine Verbindung mit dem volkswirtschaftlichen Kongreß. Leipzig und Heidelberg 1878; *derselbe*: Sozialismus, Sozialdemokratie, Katheder- und Staatssozialismus, Berlin 1895; *derselbe*: Allgemeine und theoretische Volkswirtschaftslehre oder Sozialökonomik, Berlin 1901.

<sup>73</sup> E.v. Philippovich: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen..., a. a. O., S. 46 ff.; A. E. F. Schäffle: Die Nationalökonomie oder allgemeine Wirtschaftslehre. Leipzig 1861, 2. Auflage: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft, Tübingen 1867, 3. Auflage in 2 Bänden, Tübingen 1873; *derselbe*: Kapitalismus und Sozialismus mit besonderer Rücksicht auf Geschäfts- und Vermögensformen, Tübingen 1870, 2. Auflage 1878.

<sup>74</sup> H. B. Oppenheim: Der Kathedersozialismus, Berlin 1872; A. Wagner: Offener Brief an Herrn Oppenheim, Berlin 1872; L. Brentano: Abstrakte und realistische Volkswirte, in: Zeitschrift des Preußischen Statistischen Bureaus, 1871, S. 383 ff.; L. Elster: Art. Kathedersozialismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften (HdSt), 5. Band, 4. Auflage, Jena 1923, S. 641; H. Gehrig: Die Begründung des Prinzips der Sozialreform, Jena 1914.

cher und gemeinwirtschaftlicher Organisationssysteme und Ordnungskräfte der menschlichen Gesellschaft dar. Zugleich untersuchte er die Wirkungen von Staats- und Selbsthilfe. Daraus zog er die Folgerung, daß alle Kulturmächte der Gesellschaft, vor allem der Staat, an der sozialen Reform mitzuarbeiten haben.<sup>75</sup>

Philippovich wies besonders auf die Teilnehmer des ersten Kongresses zu Eisenach (1872) hin, darunter: Roscher, Hildebrand, Knies, Adolph Wagner, Conrad, Knapp, Brentano, Schmoller, Mithoff, Nasse, Cohn, Held, Neumann, von Scheel. Zugleich hob er Fehlende hervor, wie Stein und Schäffle. Auch erwähnte er diejenigen Autoren, die sich an den Grundsatzdiskussionen über Prinzip, Ziel und Grenzen der Sozialpolitik beteiligten: Schäffle, Adolph Wagner und Schmoller. Schon in den siebziger Jahren hätten Schäffle und Wagner die grundlegenden Gedanken über das oberste Ziel der Sozialpolitik vertreten, daß „die höchste Gesittung der Gemeinschaft“ ohne staatlichen Zwang, komplizierte Rechtsordnung und verschiedene gesellschaftliche Organe mit positiven Funktionen nicht zu erreichen sei. Schmoller habe in der Auseinandersetzung mit Treitschke auf dieser Grundlage die Grundlinien für die Aufgaben der angestrebten sozialen Reform gezogen. Durch das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Nationalökonomie habe sich ein Umschwung vollzogen, der aus der bloßen Wirtschaftslehre eine Soziallehre gemacht habe. Sie wolle „... den Wandel der Wirtschaft unter dem Einflusse der Natur und der Gesittung verstehen lehren..., damit wir lernen ihn zu beherrschen“.<sup>76</sup>

Das „Dreigestirn“ der Gründergeneration des Vereins für Socialpolitik – Gustav Schmoller, Lujo Brentano und Adolph Wagner – wurde zwar den drei Richtungen staatlicher Politik – Staatskonservatismus, Staatsliberalismus, Staatssozialismus – zugeordnet, doch tragen solche Schablonen nicht sehr weit, wenn man die Themen ihrer Forschungen vergleicht und die für soziale Reformen empfohlenen Maßnahmen gegenüberstellt. Während Schmoller zunächst für Selbsthilfe eintrat, forderte er zur Zeit Bismarcks zunehmend Staatshilfe, sowohl in der Form der staatlichen Zwangsversicherung als auch durch steuerfinanzierte Armenpflege. Dagegen legte Brentano mehr Gewicht auf Selbsthilfe, vor allem durch Gewerkschaften und gemeinwirtschaftliche Unternehmungen. Ihm kam es besonders auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte an. Somit versuchte er, die funktionelle Einkommensverteilung zugunsten der Arbeiter zu ändern, aber die Einkommensverwendung nicht zu beeinflussen.

Adolph Wagner und Albert E.F. Schäffle gingen von den Wirkungsanalysen des Steuersystems und der Staatsausgaben sowie gemeinwirtschaftlicher Organisationsformen aus. Schmoller hielt Schäffle und Wagner zusammen mit Rodbertus für die eigentlichen Begründer des Staatssozialismus, wie Karl Brandt hervorhebt.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> A. E. F. Schäffle: Das gesellschaftliche System..., Tübingen 1867; E.v. Philippovich: Das Eindringen..., a. a. O., S. 44 f.

<sup>76</sup> E.v. Philippovich: Das Eindringen..., a. a. O., S. 51.

<sup>77</sup> K. Brandt: Geschichte der deutschen Volkswirtschaftslehre, Band 2, Freiburg i.Br. 1993, S. 192.

*Übersicht 3***Aufgabenschwerpunkte von Autoren der „sozialpolitischen Schule“**

<u>AUTOREN</u>	<u>AUFGABENSCHWERPUNKT</u>				
	Verbands- wesen, Lohnpolitik	Genossen- schafts- und Versicherungs- wesen	Sozial- versicherung	Staatl. Armenpflege, Sozialhilfe	Distributive Steuer- und Staatsaus- gabenpolitik
Schmoller	X	X	X	X	
Brentano	X	X			
Ad. Wagner			X	X	X
Schäffle		X	X		
Schönberg	X	X			
Gneist			(Verwaltungsrecht)		
Nasse	X	X		X	X
Cohn					X
Held	X				X
v. Scheel		X	X	X	X
Neumann					X
Mithoff	X				X
Sering	X	X	X	X	
Herkner	X	X	X	X	
Philippovich	X			X	X
Spiethoff		(Schmoller-Schüler, aber auf Konjunkturforschung ausgerichtet)			
Sombart	X	X	X	X	
C. Brinkmann	X	X			X
v. Zwiedineck- Südenhorst	X	X	X	X	

Aber Wagner begründete die Notwendigkeit des Zwangs bei Gemeinwirtschaften mit zu mächtigem Selbstinteresse, fehlendem Gemeinsinn und mangelnder Kenntnis der durch Gemeinwirtschaft erreichbaren eigenen Vorteile. Im übrigen betonte er die Pflichten der Individuen gegenüber der Gesamtheit und folgerte: „Der pri-

vatwirtschaftliche Gesichtspunct reicht eben deswegen für die Beziehungen zwischen den Privat- und den Gemeinwirthschaften nicht aus“.<sup>78</sup> Hierbei berief er sich u.a. auf L. Stein, R. v. Mohl und A. Gneist bezüglich des Rechtsstaats, auf A.E.F. Schäffle, von Neumann, A. Held und E. Laspeyres hinsichtlich der Begründungen einer progressiven Einkommensbesteuerung.<sup>79</sup>

Zu den weniger bekannten Autoren zählt Gustav F. v. Schönberg (1839–1908).<sup>80</sup> Der Verfassungsrechtler Rudolf von Gneist (1816–1895) gehörte bereits zu den Teilnehmern der ersten Eisenacher Tagung (Oktober 1872), die durch Schmollers Rede eröffnet wurde. Nachdem 1873 in Eisenach der Verein für Socialpolitik gegründet worden war, übernahm Gneist für kurze Zeit den Vorsitz. Sein Nachfolger war Erwin Nasse (1829–1890), der besonders über Agrarprobleme und Besteuerungsfragen arbeitete.<sup>81</sup> Nach dem Tod von Nasse übernahm Schmoller den Vorsitz des Vereins für Socialpolitik. In der Folgezeit nahmen die vereinsinternen Kontroversen zu, haben jedoch die Ziele des Vereins – wie Karl Brandt anmerkt –, die praktische Politik klarend, kritisierend, beratend oder unterstützend zu begleiten, nicht erschüttert.<sup>82</sup>

Von den weiteren Vereinsmitgliedern sind unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung einer sozialpolitischen Schule von geringerer Bedeutung: Gustav Cohn (1840–1919), Theodor Mithoff (1835–1892) und Friedrich Julius von Neumann (1835–1910).<sup>83</sup>

Unter den Vereinsgründern ist dagegen Hans von Scheel hervorzuheben. Er veröffentlichte einige für die Entwicklung der „sozialpolitischen Schule“ einschlägige Studien.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> A. Wagner: Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre, 1. Teil, Grundlegung, 2. Auflage, Leipzig und Heidelberg 1879, S. 281.

<sup>79</sup> Ebenda, S. 277, 281 ff.

<sup>80</sup> C. Meitzel: Art. Gustav Friedrich von Schönberg: In: HdSt, 4. Aufl., 7. Band, Jena 1926, S. 254 f.; Schönberg studierte in Bonn und Berlin Rechts- und Staatswissenschaften, erhielt 1869 eine ordentliche Professur für Nationalökonomie in Basel, 1870 in Freiburg i. Br. und 1873 in Tübingen, wo er 1900 zum Kanzler der Universität ernannt wurde. Von seinen Veröffentlichungen sind für die Sozialpolitik relevant: Arbeitsämter. Eine Aufgabe des Deutschen Reiches, Berlin 1871; ferner: Die Sozialpolitik des Deutschen Reichs, Tübingen 1886 bekannt wurde vor allem das von ihm herausgegebene Handbuch der Politischen Ökonomie, 1. Auflage, 2 Bände, Tübingen 1882, bis 4. Auflage, 3 Bände, 1896–98.

<sup>81</sup> Derselbe: Art. Erwin Nasse. In: HdSt, 4. Aufl., 6. Band, Jena 1925, S. 732; Erwin Nasse studierte in Bonn, Göttingen und Berlin, erhielt 1856 eine Professur der Staatswissenschaften in Basel, dann im gleichen Jahr in Rostock, ab 1860 in Bonn. Von 1869 bis 1879 gehörte er dem Abgeordnetenhaus an und erwarb sich große Verdienste um die Budgetkommission. Er zählte zu den Gründern des Vereins für Socialpolitik, dessen Präsidium er von 1874 bis 1890 führte. Er publizierte u.a.: Bemerkungen über das preußische Steuersystem, Bonn 1861; Armenpflege und Selbsthilfe, Bonn 1868; ferner war er an zahlreichen Schriften des Vereins für Socialpolitik beteiligt.

<sup>82</sup> K. Brandt: Geschichte..., Band 2, a. a. O., S. 197.

<sup>83</sup> Vgl. div. Artikel in: HdSt, 4. Auflage, Jena 1923 ff.

Infolge ihrer Beiträge zur Entwicklung der sozialpolitischen Schule sind auch folgende Autoren zu nennen: Max Sering (1857–1939), Heinrich Herkner (1863–1932), Eugen von Philippovich (1858–1917), Werner Sombart (1863–1941), Carl Brinkmann (1885–1954) und Otto von Zwiedineck-Südenhorst (1871–1957).

Unter den zahlreichen Schülern des „Dreigestirns Schmoller – Brentano – Wagner“ gehört Heinrich Herkner zu denen, die sich intensiv mit sozialpolitischen Problemen auseinandergesetzt haben. Als Schüler von Brentano und Knapp sowie als Nachfolger Schmollers auf dem Lehrstuhl an der Universität Berlin trat der liberale Sozialreformer vor allem durch sein in viele Sprachen übersetztes Lebenswerk „Die Arbeiterfrage“ hervor. Die erste Auflage erschien 1894, die letzte, 8. Auflage – in zwei Bänden – 1922. Ludwig Heyde wies 1956 auf den Erfolg des Werkes hin, „... dessen kongeniale Erneuerung und Ergänzung heute not täte“. Jürgen Backhaus und Johannes Hanel machen durch ihre neue Publikation über Herkner wieder auf die große Bedeutung dieses Autors für die Entwicklung der Sozialpolitik aufmerksam.<sup>85</sup>

Mit wichtigen Beiträgen trat Herkner auch in Fachzeitschriften hervor, wobei er kritische Aussagen gegenüber Verbänden sowie Fachkollegen – seinen Lehrer Brentano eingeschlossen – nicht scheute. Herkner befürchtete „staatssozialistische“ Tendenzen der Sozialpolitik, hatte er sich doch lange und nachdrücklich für eine gerechte Beurteilung der Gewerkschaften eingesetzt. Als Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik wandte er sich auch der Finanzwissenschaft stärker zu: Der Verein brachte während des ersten Weltkrieges mehrere umfangreiche Veröffentlichungen zu finanzwissenschaftlichen Problemen heraus.

Eugen von Philippovich von Philippsberg wirkte als Professor in Freiburg i. Br. und Wien im Sinne der sozialpolitischen Schule, vor allem durch sein verbreitetes Lehrbuch sowie durch seine Darstellungen der wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Ideen im 19. Jahrhundert.<sup>86</sup> Seine zusammenfassenden Darstellungen der Grundgedanken und Richtungen der Sozialreform – der liberalen, der konservativen oder autoritären und der kirchlichen Richtung – trugen dazu bei, Gemeinsames

<sup>84</sup> C. Meitzel: Art. Hans von Scheel, in: HdSt, 4. Auflage, 7. Band, Jena 1926, S. 199 f.; Hans von Scheel (1839–1901) studierte Staatswissenschaften und war an der Universität Halle (1867/68), der landwirtschaftlichen Akademie Proskau (1868/71) und der Universität Bern (1871/77) als Hochschullehrer tätig, trat 1877 in das Statistische Amt des Deutschen Reiches ein und wurde 1891 dessen Direktor. Von seinen Veröffentlichungen sind hervorzuheben: Die Theorie der sozialen Frage, Jena 1871; Die soziale Frage, Bern 1873; Das Gesetz über die Einkommensteuer im Kanton Bern, Jena 1874; Erbschaftssteuer und Erbschaftsreform, 2. Aufl., Jena 1877; Eigentum und Erbrecht, Berlin 1877.

<sup>85</sup> L. Heyde: Art. Heinrich Herkner. In: HdSW, 5. Band, Stuttgart u.a. 1956, S. 117 f.; J. Backhaus/J. Hanel: Die Nachfolge – Ein Versuch über Heinrich Herkner, den Volkswirt. Marburg 1994.

<sup>86</sup> E.v. Philippovich: Das Eindringen ..., a. a. O., S. 1-51; derselbe: Die Entwicklung der wirtschaftspolitischen Ideen im 19. Jahrhundert, Tübingen 1910; derselbe: Grundriß der Politischen Ökonomie, 1. Band, 15. Auflage, Tübingen 1920, bes. 5. Buch, III. Die Sozialreform, S. 482-498.

und Trennendes innerhalb der sozialpolitischen Schule zu dokumentieren und „nach außen“ verständlich zu machen. Hierbei verwies er auf die einschlägigen Beiträge anderer Autoren, vor allem von Herkner, Schmoller, Brentano, Schönberg, v. Scheel u.a.. Darüber hinaus hob er die Arbeiten von Heinrich Pesch hervor, der den Gegensatz der Parteien der Sozialreform zum Individualismus und zum Sozialismus eingehend begründete.

Ähnliche zusammenfassende Darstellungen der Entwicklung sozialpolitischer Ideen und Konzeptionen wurden von anderen Autoren erarbeitet, z.B. von H. Gehrig, O. Spann, P. Mombert u.a.<sup>87</sup> Auch Werner Sombart, Carl Brinkmann, Otto von Zwiedineck-Südenhorst und Franz Oppenheimer trugen mit zusammenfassenden Darstellungen der sozialpolitischen Ideen und Konzeptionen zur Entwicklung der „sozialpolitischen Schule“ bei. Sombart und Oppenheimer können als Schüler von Schmoller und Adolph Wagner gelten. Bei C. Brinkmann handelt es sich um einen Schüler des Brentano-Schülers Gerhard von Schulze-Gävernitz und um einen Anhänger von Wagner und Schmoller.<sup>88</sup>

Werner Sombart wurde 1892 in den Verein für Socialpolitik kooptiert; 1930 wurde er stellvertretender Vorsitzender und 1932 Vorsitzender. Die in der Gegenwart neu entstandene Spezialliteratur belegt Sombarts eigene Wege. Sie führten ihn über die jüngere historische Schule, die „Kathedersozialisten“, die ethische Nationalökonomie und andere Schulen hinaus zur Sozialwissenschaft in der vollen Breite dieses Begriffs, wie Georg Weippert es ausdrückte.<sup>89</sup> Dennoch hat Sombart zur Entwicklung der Lehre von der Sozialpolitik nachdrücklich beigetragen.

Franz Oppenheimer habilitierte sich bei Schmoller und Wagner in Berlin, aber er legte noch stärkeres Gewicht als seine Lehrer auf die soziologischen Fragestellungen und Methoden. Daher versuchte er, die Nationalökonomie in das System der Soziologie einzuordnen. Insoweit ging er über die Ziele und Aufgabenschwerpunkte der „sozialpolitischen Schule“ hinaus.<sup>90</sup>

Otto von Zwiedineck-Südenhorst habilitierte sich bei E. v. Philippovich in Wien, lehrte in Karlsruhe, Breslau und München, gehörte aber keiner Schule an; dabei „... konnte und wollte er auch nicht schulebildend wirken...“<sup>91</sup> Der anfänglich starke Einfluß von Autoren der historischen Schule – wie von Karl Bücher und

<sup>87</sup> H. Gehrig: Die Begründung des Prinzips der Sozialreform, Jena 1914; P. Mombert: Sozial- und wirtschaftspolitische Anschauungen in Deutschland vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Leipzig 1919; O. Spann: Die Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre, Leipzig 1931.

<sup>88</sup> E.v. Beckerath: Art. Carl Brinkmann. In: HdSW, 2. Band, Stuttgart u.a. 1959, S. 411 f.

<sup>89</sup> G. Weippert: Art. Werner Sombart, in: HdSW, 9. Band, Stuttgart u.a. 1956, S. 298-305, hier: S. 300.

<sup>90</sup> F. Oppenheimer: Die soziale Frage und der Sozialismus, Jena 1912, 2. Auflage 1919; derselb: Der Arbeitslohn, Jena 1926; E. Preiser: Art. Franz Oppenheimer. In: HdSW, 8. Band, Stuttgart 1964, S. 12-104; K. Brandt: Geschichte..., Band 2, a. a. O., S. 191.

<sup>91</sup> G. Rittig: Art. Otto v. Zwiedineck-Südenhorst. In: HdSW, 12. Band, Stuttgart u.a. 1965, S. 500-503.

Bruno Hildebrand – hat vermutlich seine Skepsis gegen monistische Erklärungsversuche der Wirtschaft gestärkt.

Bezeichnend für von Zwiedinecks Vorgehen ist es, „... daß durchweg Erkenntnis gesucht wird, um die Realität gestalten zu können“. Dafür sind auch seine sozialpolitischen Arbeiten klare Belege. Er führte sie zum Teil parallel zu theoretischen Untersuchungen durch. Dabei gelangte er „... zu einer der ersten wissenschaftlichen Konzeptionen der ‚Sozialpolitik‘ (1911) mit der weitverbreiteten Definition, Sozialpolitik als ‚die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik‘ aufzufassen“.<sup>92</sup> Ausgehend von den historischen Erscheinungsformen der Sozialpolitik stellte er systematisch die Ziele und Betätigungsgebiete der Sozialpolitik dar. In straffer Gliederung führte er die einzelnen Probleme der Sozialpolitik in seinem Buch vor. Wie die Kathedersozialisten untersuchte er die Möglichkeiten der Staatshilfe und Selbsthilfe. Er widmete dem Arbeitsvertrag – im besonderen dem kollektiven Arbeitsvertrag – angemessenen Raum. Sodann beschrieb er die Inhalte und Probleme des Arbeitsschutzes, und er analysierte die Möglichkeiten und Formen der Lohnpolitik sowie die Ursachen der Arbeitslosigkeit. Schließlich wandte er sich der Sozialversicherung und verschiedenen Spezialproblemen besonderer Kategorien von Lohnarbeitern zu. Dieser Aufbau seines Buches ist bezeichnend für den Entwicklungsstand der Sozialpolitik und für die nach der Jahrhundertwende geführte, in der Zwischenkriegszeit verstärkte Diskussion um die theoretische Begründung und die praktische Gestaltung der Sozialversicherung. Zugleich ist von Zwiedinecks Buch Ausdruck des Entwicklungsstandes der Theorie der Sozialpolitik in Deutschland vor dem ersten Weltkrieg. Es könnte als theoretische Grundlegung der sozialpolitischen Auffassungen gelten, die in der „sozialpolitischen Schule“ vertreten wurden.

## 2. Wirkungen der sozialpolitischen Schule

Wenn man nicht nur die unmittelbar von dem „Dreigestirn“ der jüngeren historischen Schule“ abstammenden „Wissenschaftler, sondern auch die mit deren wissenschaftlichen „Enkeln“ und „Urenkeln“ verbundenen, auf die Sozialpolitik ausgerichteten Wissenschaftler berücksichtigt, kann man – auf der Grundlage der eingangs angeführten „weichen“ Kriterien – die Entwicklung einer „sozialpolitischen Schule“ in Deutschland von 1870 bis um 1920 nachvollziehen.

An der Berechtigung, die Personengruppe, die sowohl Wissenschaftler als auch Bürokraten und Wirtschaftspraktiker umfaßte, als eine „Schule“ zu bezeichnen, bestehen dennoch Zweifel.

Erich Streissler erkennt zwar an, daß es eine „Jüngere Historische Schule“ gab, die von Schmoller stammte. Aber er regt die Frage an, ob nicht die österreichischen Ökonomen diese Bezeichnung verwendeten, um die Gruppe ihrer Lehrer –

---

<sup>92</sup> Ebenda, S. 502.

Roscher, Knies und Hildebrand – zu unterscheiden „... from their antagonists lumped together as the ‚Younger Historical School‘.“<sup>93</sup> Karl Milford fügt jedoch im Hinblick auf den Verein für Socialpolitik hinzu, daß die daran Beteiligten „nur“ durch ihre Abwendung von dem älteren, abstrakten ökonomischen Dogma und der Notwendigkeit umgehend durchzuführender sozialer Reformen zusammengehalten wurden.<sup>94</sup>

Immerhin wandte Eugen von Philippovich den Begriff „sozialpolitische Schule“ bereits 1908 in seinem Beitrag zu der Schmoller-Festschrift an. Die von Oppenheim als „Kathedersozialisten“ bezeichnete Gruppe der theoretischen Vertreter der Sozialpolitik war damit – nach von Philippovichs Darstellung – „... als sozialpolitische Schule ausdrücklich anerkannt“.<sup>95</sup>

Die beteiligten Wissenschaftler haben jedoch unterschiedliche Ideen und Beobachtungen in die sozialpolitische Diskussion und Politikberatung eingebracht. Daraus ist zu fragen, ob und in welcher Weise die Vorschläge und Forderungen nach sozialen Reformen (1) die praktische Sozialpolitik geprägt und (2) zu einer systematischen Theorie der Sozialpolitik beigetragen haben.

Vier Kriterien werden im folgenden geprüft:

- (a) die Entwicklung des Begriffs Sozialpolitik,
- (b) die Veränderungen der betroffenen Personengruppen der Gesellschaft,
- (c) die Gestaltung der rechtlichen Grundlagen der Sozialpolitik,
- (d) die Entwicklung der theoretisch untersuchten und der praktisch angewendeten sozialpolitischen Instrumente.

*Zu (a):*

Der Begriff Sozialpolitik wurde im Verlauf der Entwicklung der sozialpolitischen Schule erweitert und auf quantifizierbare Variable ausgerichtet. Wie L. v. Wiese hervorhob, war für Schmoller noch die Idee der Gerechtigkeit der Kerngedanke aller Sozialpolitik.<sup>96</sup> Dagegen unterschied von Zwiedineck-Südenhorst – wie 1904 bereits van der Borgh in seinem Buch über „Grundzüge der Sozialpolitik“ – zwischen einer Sozialpolitik im engeren und im weiteren Sinne.<sup>97</sup>

<sup>93</sup> E. Streissler/K. Milford: Theoretical and Methodological Positions of German Economics in the Middle of the Nineteenth Century, in: J. Backhaus (ed.): Essays on Gustav Schmoller, in: History of Economic Ideas, I/1993/3; II/1994/1; S. 43-91, hier: S. 59.

<sup>94</sup> Ebenda, S. 87.

<sup>95</sup> E.v. Philippovich: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur, a. a. O., S. 47.

<sup>96</sup> L. v. Wiese. Art. Sozialpolitik, in: HdSt, 4. Auflage, 7. Band, Jena 1926, S. 612-622, hier: S. 615.

<sup>97</sup> O. v. Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik, Leipzig und Berlin 1911, S. 38 ff.; R. van der Borgh: Grundzüge der Sozialpolitik, Leipzig 1904, 2. Auflage 1933.

- im engeren Sinne: als Wahrnehmung der Klasseninteressen von Gesellschaftsschichten, deren Lebensführung und Kultur im Rahmen des Interesses an der gesellschaftlichen Einheit erhöht werden soll;
- im weiteren Sinne: als Förderung jeder Gesellschaftsklasse, die sich gedrückt fühlt, sofern durch die Förderung Klassengegensätze überwunden oder abgeschwächt werden können.

Von Zwiedineck-Südenhorst beschränkte seine systematische Darstellung auf die Sozialpolitik im engeren Sinne, somit auf die „Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke“. Sorgfältig grenzte er den Begriff der Sozialpolitik von dem „Wesen der Sozialpolitik“, von der „Armenpflege“ und der „sozialen Fürsorge“ ab. Im Hinblick auf die Diskussionen im Rahmen der sozialpolitischen Schule mochte dies als klärende Feststellung gemeint sein: daß Sozialpolitik keinen Gegensatz zur Förderung der Individuen bedeutet, daß sie aber auf Schichten der Gesellschaft ausgerichtet ist und daß sie vorbeugen soll gegen individuelle Not durch Förderung der materiell-rechtlichen Stellung der gedrückten Klasse.<sup>98</sup>

Damit war die Möglichkeit vorgezeichnet, weitere Personengruppen in die Sozialpolitik einzubeziehen und ihren Einflußbereich nach Maßgabe des sozialen Wandels anzupassen. Der Begriff Sozialpolitik wurde flexibel abgegrenzt.

*Zu (b):*

Mit dem sozialen Wandel änderte sich die Betroffenheit der Individuen und Gruppen durch gesellschaftliche Risiken. Schmoller hatte die Folgen der Arbeitsteilung für die soziale Stellung und die gesellschaftlichen Risiken der Erwerbstätigen beschrieben. Im Verlauf der Entwicklung der sozialpolitischen Schule setzte sich die Auffassung von der Erweiterung der gesellschaftlichen Standardrisiken durch, die nur durch Kombinationen von Selbst- und Staatshilfe finanziert werden können. Daher trat zu dem politischen Ziel, die Arbeiter mit der Monarchie zu versöhnen, das ökonomische Ziel, für größere Personenkreise der Gesellschaft kostengünstige Formen des Schutzes vor den Folgen der gesellschaftlichen Standardrisiken zu organisieren. Nicht nur die Arbeiter, sondern auch andere Gruppen der Bevölkerung sollten in die Sozialversicherung einbezogen werden. Die Arbeiterpolitik wurde langfristig zur Gesellschaftspolitik ausgestaltet.

Neben der Sozialversicherung wurde auch das Arbeitsorganisations- und Tarifvertragswesen ausgebaut. Hierfür waren die Untersuchungen Brentanos und seiner Schüler wegbereitend. Schon Schmoller hatte sich für die Förderung der Gewerkschaften eingesetzt, weil er darin einen wirksamen Weg zur gesellschaftlichen Integration der Arbeiter sah.

---

<sup>98</sup> Ebenda, S. 44.

**Zu (c):**

Die Gestaltung der rechtlichen Grundlagen der Sozialpolitik folgte ebenfalls den Anregungen und Ergebnissen der Diskussionen im Verein für Socialpolitik. Dabei wirkten in den vereinsinternen Diskussionen Juristen mit, aber die Vorschläge und Forderungen zur Durchsetzung sozialer Reformen wurden auf der Grundlage der Ergebnisse historisch-ökonomischer Untersuchungen im Verein für Socialpolitik erarbeitet.

Zugleich waren auch andere Vereine und Gruppen bestrebt, ihre Vorstellungen zur Umgestaltung der Rechtsordnung in die Gesetzgebung einzubringen. Ohne Einfluß blieb die „sozialpolitische Schule“ jedoch nicht. Das gilt zumindest für die erste Periode, in der das „Dreigestirn“ Schmoller – Brentano – Wagner den Verein nachhaltig beeinflußte.

**Zu (d):**

Nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpolitik wurden von den Autoren der sozialpolitischen Schule untersucht. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen bildeten die Grundlage für ihre sozialpolitischen Vorschläge und Forderungen. Wie Schmollers „Grundriß“ und die zahlreichen sozialpolitischen Untersuchungen aus dem Verein für Socialpolitik zeigen, liegen den Forderungen regelmäßig historisch, räumlich und nach sozialen Gruppen differenzierte Studien und darin angewendete theoretische Erkenntnisse zugrunde. Da Schmoller nicht theoriefeindlich eingestellt war, bemühte er sich, in der sozialpolitischen Schule auch deduktive Methoden zur Anwendung zu bringen. Brentano und Wagner waren ohnehin auf die Anwendung und Weiterentwicklung der theoretischen Aussagen bedacht. Aber auch andere der Schule zugeordnete Autoren wie von Scheel, Herkner, von Philippovich arbeiteten mit deduktiven Methoden, jedoch mit engem Bezug auf empirische Daten.

Schmollers Werk läßt darüber hinaus erkennen, daß die sozialpolitische Schule auf unterschiedliche Ausprägungen von Theorie zurückgriff, vor allem auf Schmollers Gesellschaftstheorie und auf Aussagen der ökonomischen Theorie, wie Schmoller und andere Autoren sie bei der Analyse der Lohnentwicklung, Arbeitsbedingungen und Einkommensverteilung anwandten. Schließlich ist mit dem Blick auf spätere Autoren, z. B. Oppenheimer und von Zwiedineck-Südenhorst, nicht nur die Anwendung, sondern auch die Weiterentwicklung theoriebezogener Aussagen über die Wirkungen sozialpolitischer Instrumente feststellbar. Wie von Zwiedinecks Monographie zur Sozialpolitik zeigt, wurden dabei in großem Umfang Untersuchungen ausgewertet, die von Autoren der sozialpolitischen Schule verfaßt worden sind.

## VII. Zusammenfassung und Folgerungen

Am Schluß des Beitrags bleibt die eingangs gestellte Frage zu beantworten, ob die praktische Sozialpolitik in Deutschland von 1870 bis um 1920 ohne Theorie der Sozialpolitik, allein nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen von der Exekutive des Kaiserreichs durchgesetzt worden ist.

Die vorstehenden Ausführungen zusammenfassend, können folgende Ergebnisse zur Beantwortung der Frage beitragen:

- (1) Eine „sozialpolitische Schule“ ist auf der Grundlage „weicher“ Kriterien abgrenzbar.
- (2) Die unterschiedlichen Richtungen und die Kontroversen innerhalb der „Schule“ widerlegen nicht, daß es ein theoriegeleitetes und politikorientiertes wissenschaftliches Interesse aller beteiligten Autoren gab, welches die Lösung der „sozialen Frage“ durch soziale Reformen anstrebte und daher nach Wegen zwischen Sozialismus und Liberalismus suchen ließ.
- (3) Die theoretischen Grundlagen von Schmollers Werk sind – wie gezeigt wurde – als Gesellschaftstheorie und als Anwendungen der ökonomischen Theorie erkennbar. Darüber hinaus hat Schmoller Anstöße zu verschiedenen, z.T. erst später vollzogenen Entwicklungen der ökonomischen Theorie gegeben, z.B. der Institutionenökonomie, der Verbandsökonomik und – wie er selbst schrieb – einer allgemeinen Theorie der sozialen Klassenbildung.<sup>99</sup> Schmoller strebte eine evolutionäre Begründung sozialpolitischer Ziele, Träger und Maßnahmen an. Dafür waren die Fortschrittsidee und die Gerechtigkeitsidee in seiner Sicht von zentraler Bedeutung.<sup>100</sup> Von seiner Persönlichkeit und seinem Werk ging eine starke Ausstrahlung auf die „Gleichgesinnten“ aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft aus, die sich im Verein für Socialpolitik zusammenfanden und im wesentlichen auch die „sozialpolitische Schule“ bildeten.
- (4) Infolge der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder der Beteiligten waren ihre Aufgabenschwerpunkte und Möglichkeiten zur Beeinflussung der praktischen Sozialpolitik unterschiedlich. Die Wissenschaftler unter den Beteiligten stellten zwar die für wissenschaftliche Untersuchungen und Kontakte wichtigste Gruppe, doch waren die „Praktiker“ für die Umsetzung der wissenschaftlichen Ergebnisse in die Politik sehr wichtig. Darüber hinaus waren Studierende und in

<sup>99</sup> *G. Schmoller: Grundriß..., Zweiter Teil, a. a. O., S. 350; J. Backhaus (Hrsg.): Gustav Schmoller und die Probleme von heute, a. a. O., Einleitung, S. 7 ff.*

<sup>100</sup> *K.-H. Schmidt: Schmoller's Structure and Process Analysis: Technological Change and the Labour Problem. In: J. Backhaus (ed.): Essays on Gustav Schmoller. In: History of Economic Ideas I/1993,3, II/1994,1, S. 379-395; F. Raab: Die Fortschrittsidee bei Gustav Schmoller, Diss. Freiburg i. Br. 1934; R. Hansen: Gustav Schmoller und die Probleme von heute, a. a. O., S. 111-182; G. Gutmann: Gustav Schmoller und der Verein für Socialpolitik, ebenda, S. 105-109.*

der Forschung und Lehre tätige Nachwuchswissenschaftler für die (spätere) Anwendung der theoretisch begründeten Aussagen der Wissenschaftler zur Sozialpolitik unerlässliche Multiplikatoren.

Der vorliegende Beitrag führt daher zu zwei Folgerungen: Zum einen wurde die praktische Sozialpolitik in Deutschland von 1870 bis 1920 offenbar *nicht* ohne theoretische Begründung, allein nach politischen Zweckmäßigkeitserwägungen durchgeführt. Zum anderen lässt die Geschichte der praktischen Sozialpolitik und der Theorie der Sozialpolitik erkennen, daß in Deutschland zwischen 1870 und 1920 verschiedene Systeme theoretischer Aussagen entwickelt und angewendet wurden: Einerseits wurde eine sozialwissenschaftliche Gesellschaftstheorie erarbeitet, andererseits wurde die ökonomische Theorie – obgleich mit Verzögerungen im Vergleich zum Ausland – weiterentwickelt. Sie wurde für die Analyse sozialpolitischer Probleme zu einer Theorie der Sozialpolitik ausgebaut. Die Grundlagen hierfür wurden jedoch durch die „sozialpolitische Schule“ entwickelt. Darauf konnte die wissenschaftliche Sozialpolitik auch nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgreifen.<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> *O. v. Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik, a. a. O.; G. Rittig: Art. Otto v. Zwiedineck-Südenhorst, a. a. O., S. 500-503, hier: 503; E. Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u.a. 1961; H. Lampert: Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik a. a. O., S. 9 ff.*



# Der Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa: Umsetzung einer wirtschaftspolitischen Grundkonzeption?\*

Von Erich W. Streissler, Wien

## I. Problemstellung

„Ich habe es nicht gewollt“<sup>1</sup>, könnte als Motto auch über der Einführung einer liberalen Wirtschaftspolitik in Mitteleuropa bis in die neueste Zeit stehen. Was wirtschaftspolitisch geschah, war vor 1948 vielfach nicht von Liberalen gewollt; und gewollt wurde von mitteleuropäischen Liberalen alles andere als wirtschaftspolitische Reformschritte.

Die zentrale Frage dieses Beitrages lautet: Wieviel vorgeblich liberale Wirtschaftspolitik in Mitteleuropa in den letzten zwei Jahrhunderten war nur das Produkt opportunistischer Tagespolitik? Welchen ungeplanten wirtschaftlichen Entwicklungen wurde nur im nachhinein ein liberales Mäntelchen umgehängt? Welche vielgerühmten liberalen wirtschaftspolitischen „Errungenschaften“ sind nur Ausfluß staatlicher Aktionsunfähigkeit?<sup>1a</sup>

---

\* Referat verfaßt für den Wissenschaftstag 1994/95 der Österreichischen Forschungsgemeinschaft zum Thema „Liberalismus“, Semmering, 26. Mai 1995, und publiziert in Emil Brix und Wolfgang Mantl (Hg.), *Liberalismus – Interpretationen und Perspektiven*, Wien, Köln, Graz 1996, S. 135-179; erstmals vorgetragen am 7. April 1995 bei der Tagung des Dogmenhistorischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Maria Plain bei Salzburg unter der Leitung des Altvorsitzenden, Professor Heinz Rieter, gewissermaßen als Antrittsrede des neugewählten Vorsitzenden. Wie bei den Referaten dieses Ausschusses üblich, sind die Korrekturen und Diskussionsvoten der Mitglieder in Form von Ergänzungen (abgekürzt Erg.) von Fußnoten oder zusätzlichen, mit a) bezeichneten Fußnoten eingearbeitet. Professor Häuser danke ich besonders, daß er mich davor bewahrte, im Text für die *Bismarck-Zeit* von einer „Reichswehr“ zu sprechen. Ich danke den Professoren *Binswanger* (FN 30a), *Bürin-Wolff* (Erg. FN 22, FN 59a), *Häuser* (FN 99a, Erg. FN 149), *Klump* (FN 19a, 149a und für weitreichende Anregungen zum ganzen IX. Kapitel), *Nutzinger* (FN 98a), *Rieter* (FN 1a), *Scheer* (FN 2a, Erg. FN 5, FN 151a), *Schmidt* (Erg. FN 158, Erg. FN 165), *Schumann* (FN 21a) und *Wysocki* (FN 140a) für viele wertvolle Anregungen.

<sup>1</sup> Angeblicher Ausspruch Kaiser Franz Josephs I. zur Entstehung des ersten Weltkrieges; weiters letzter Satz, gesprochen von der „Stimme Gottes“, in: *Karl Kraus, Die letzten Tage der Menschheit*, Wien 1919.

<sup>1a</sup> Professor *Heinz Rieter* sah in meiner Darstellung ein Fallbeispiel dafür, wie sich Geist institutionalisiert, und fragte, ob sich Geist nicht immer entlang materieller Bruchlinien institutionalisieren müsse.

„*De gustibus non est disputandum*“ betitelten zwei Nobelpreisträger der Chikagoer Schule<sup>2</sup> einen programmatischen Gemeinschaftsartikel. Er behandelt nicht, wie man vermuten könnte, den Angelpunkt liberaler Werthaltung, daß die Präferenzen, die Zielsetzungen der einzelnen volljährigen Welt- und Wirtschaftsbürger unwidersprochen und unhinterfragbar als Entscheidungsgrundlage in Staat und Wirtschaft hinzunehmen seien. In diesem Sinne verstanden wäre das methodischer Individualismus. Nein, die Botschaft ist subtiler und an die wirtschaftstheoretische Profession gerichtet: Der Ökonom möge *nichts mit Präferenzen erklären, sondern alles wirtschaftliche, ja gesellschaftliche Geschehen mit Kosten oder mit Handlungsbeschränkungen*. Dementsprechend soll hier gefragt werden: War liberale Wirtschaftspolitik gar nicht Ausfluß staatsbürgerlicher Präferenzen, sondern vielmehr Reflex von Kostenveränderungen des Staates, seien es Kosten der Verwaltung oder politische Kosten, ausgedrückt in nachteiligen Nebeneffekten? War liberale Wirtschaftspolitik nur Ergebnis von staatlichen Budgetnöten, des Fehlens entsprechender Verwaltungsstäbe, des Fehlens von Kompetenz in mehr als einem Sinne des Wortes?

Aber auch das, was angestrebt wurde, die *Präferenzen*, waren im 19. Jahrhundert recht verschieden von denen in der englischen Mutterform. In Mitteleuropa wurde der Liberalismus im 18. und 19. Jahrhundert fast ausschließlich<sup>2a</sup> getragen von akademisch gebildeten Mitgliedern der höheren Beamenschaft und der freien Berufe. Und diese huldigten einem sehr idealistischen, einem weitgehend wirtschaftsfernen Liberalismus:<sup>3</sup> „Geben Sie Gedankenfreiheit“<sup>4</sup>, fordert der Marquis von Posa vom König, der ihn mit Recht einen „sonderbaren Schwärmer“ nennt; nicht aber fordert er: „Geben Sie Gewerbefreiheit“! Und selbst ein so prominenter Wirtschaftswissenschaftler wie Friedrich von Wieser konnte behaupten, „am schönsten

<sup>2</sup> Gary S. Becker/George J. Stigler, (1977), „*De Gustibus Non Est Disputandum*“, American Economic Review LXVII, S. 76-90 (deutsch in: Gary S. Becker, Individuum, Familie und Gesellschaft, Tübingen 1996, Mohr-Siebeck, S. 50-76).

<sup>2a</sup> Professor Christian Scheer wies darauf hin, daß der rheinische Frühliberalismus von Stahlunternehmern, nicht von Bürokraten getragen war. Das ist richtig. Doch spielten die Großindustriellen an Rhein und Ruhr im gesamtdeutschen Zusammenhang eine erstaunlich geringe Rolle; und zumindest im späten 19. Jahrhundert sahen es Stahlunternehmer nicht ungern, wenn die bekanntlich nicht gerade staatsferne deutsche Bewaffnung „hart wie Krupp-Stahl“ war.

<sup>3</sup> Besonders deutlich herausgearbeitet etwa bei James Sheehan (1983), Der deutsche Liberalismus – Von den Anfängen im 18. Jahrhundert bis zum ersten Weltkrieg 1770-1914, München, C.H.Beck. Die einerseits missionarische, andererseits sehr vage Liberalismusvorstellung der deutschen Intellektuellen belegen gut zwei dort wiedergegebene Zitate (Sheehan 1983, S. 23): „Bei dieser Konfrontation zwischen den Kräften des Lichts und denen der Dunkelheit stellte der Liberalismus nicht einfach eine unter mehreren möglichen Standpunkten dar, sondern verkörpert vielmehr Vernunft, Fortschritt und Aufklärung – in summa alles was der Nation zum besten gereichte“ (Johann Jacoby, 1832). „Der Liberalismus will nichts als die Zukunft der Geschichte“ (Theodor Mundt).

<sup>4</sup> Friedrich von Schiller, Don Carlos, Infant von Spanien, 1787, 3. Akt, 10. Auftritt, Verse 3215-3216.

bewährte sich der ... Liberalismus in der liebevollen Pflege des Volksunterrichtes“<sup>5</sup>.

## II. Was ist Wirtschaftsliberalismus?

*Was Wirtschaftsliberalismus ist*, muß daher eingangs geklärt werden. Es handelt sich um etwas viel Pragmatischeres, weit weniger Idealistisches. Und vor allem: Im Gegensatz zu dem höchst schwammigen Begriff „Liberalismus“ schlechthin ist Wirtschaftsliberalismus wohldefiniert, und zwar durch die noch immer wirksamen Lehren der klassischen englischen Ökonomen des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts und insbesondere durch Adam Smith. Auf die Prämissen, das heißt genauer: die liberalen Werturteile Adam Smiths wird noch heute ganz selbstverständlich jeder akademisch gebildete Ökonom so sehr gedrillt, daß Wirtschaftsliberalismus geradezu als Vorurteil des wirtschaftswissenschaftlichen Berufsstandes anzusprechen ist.

Als Umschreibung des Wirtschaftsliberalismus ist erstens zu erwähnen der Schlachtruf der englischen Whigs des 18. Jahrhunderts, „Liberty and Property“.<sup>6</sup> Er umfaßt zuerst einmal einen rechtlich *gesicherten* Anspruch auf eine *Privatsphäre*, wobei zur Privatsphäre vor allem auch die Wirtschaftstätigkeit (und keineswegs nur „Gedankenfreiheit“) gehört.<sup>7</sup> „Property“ im englischen Sinne umschließt dieses Recht auf Privatsphäre, ist doch „property“ nach Locke „life, liberty and estates“.<sup>8</sup> *Persönliche* Freiheit in Wirtschaftsfragen ist ein selbstverständliches zweites wirtschaftsliberales Postulat, gilt doch nach Adam Smith „the property

<sup>5</sup> Friedrich Frh. von Wieser (1926), Das Gesetz der Macht, Wien, Springer, S. 352. Das volkserzieherische Bildungsideal entspricht eher einem von Rousseau inspirierten französischen Liberalismus, der, wie Friedrich A. v. Hayek immer betonte, vom englischen, der den Wirtschaftsliberalismus hervorbrachte, grundverschieden ist.

Adam Smith etwa ist skeptisch gegenüber einem für den Schüler kostenlosen Pflichtunterricht. (Siehe Smith 1776, loc.cit. in FN 9, V.i.f., 54-57; vgl. auch V.i.f.16: „Those parts of education ... for the teaching of which there are no publick institutions, are generally the best taught“). Professor Christian Scheer wies in der Diskussion darauf hin, daß sich Wieser unter den englischen Klassikern freilich auf John Stuart Mill (1848), loc.cit. in FN 70, V. Buch, 11. Kapitel, § 8 stützen kann.

<sup>6</sup> Siehe H. T. Dickinson (1977), Liberty and Property, Political Ideology in Eighteenth-Century Britain, London, Weidenfeld & Nicolson sowie Methuen.

<sup>7</sup> Des näheren Erich W. Streissler (1994a), „Sozialevolutorische Ethik und Privatrecht“, in: Franz Bydlinski/Theodor Mayer-Maly (Hrsg.), Die ethischen Grundlagen des Privatrechts, Wien etc., Springer S. 131-155, hier S. 135 ff.

<sup>8</sup> John Locke (1690), The Second Treatise of Government, London, Ausgabe Thomas P. Peardon (Hrsg.), New York, Liberal Arts Press 1952, § 87. Siehe weiters zu Eigentum und Privatsphäre Erich W. Streissler (1992a), „Hundert Jahre Sozialenzykliken – Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse“, in: Herbert Schambeck/Rudolf Weiler (Hrsg.), Der Mensch ist der Weg der Kirche, Festschrift für Johannes Schasching, Berlin, Duncker & Humblot, S. 77-117, hier S. 84 ff.

which every man has in his own labour, as it is the original foundation of all other property, so it is the most sacred and inviolable".<sup>9</sup> Drittens bedeutet „Liberty and Property“ *Eigentumsschutz* und *freie Eigentumsnutzung*, letztere freilich nur innerhalb der von Recht und Gesetz gezogenen Schranken. Gefordert wird also eine *rechtsstaatliche Privatwirtschaftsordnung*. Daher schließt Wirtschaftsliberalismus als solcher jede staatliche Umverteilung<sup>10</sup> aus:<sup>11</sup> Eine „soziale Marktwirtschaft“ ist daher prima vista ein Widerspruch in sich, wenn man unter diesem „Sozialen“ entweder außerhalb der privaten Individuen gelegene gesamtgesellschaftliche Ziele oder eine staatliche Umverteilungspolitik versteht.<sup>12</sup> In Wahrheit handelt es sich bei der Bezeichnung „soziale Marktwirtschaft“ auch nur um eine verbale Kurzform für ein *Doppelwesen* – oder möglicherweise für einen siamesischen Zwilling – nämlich private Marktwirtschaft *und* soziale Staatstätigkeit als zwei gleichzeitige Gesellschaftsteilordnungen.<sup>13</sup>

Eine entscheidende Frage ist noch zu klären: Was kann schutzwürdiges Eigentum, „property“, sein? Hier ist auf eine zweite, jedem Ökonomen eingebläute, von Adam Smith formulierte Wertsetzung zu verweisen: „Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to, only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer. The maxim is so perfectly self-evident that it would be absurd to attempt to prove it“.<sup>14</sup> Seither wird von Ökonomen *Wohlfahrt* stets als bestmögliche und billigstmögliche

<sup>9</sup> Adam Smith (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London, Strahan und Cadell, „Glasgow Edition“, R. H. Campbell / A. S. Skinner (Hrsg.), Oxford Univ. Press 1976, I.x.c.8.

<sup>10</sup> Genau auf solche Befürwortung staatlicher Umverteilung geht der von dem deutschen Liberalen H. B. Oppenheim geprägte Begriff *Kathedersozialist* zurück. (Siehe Sheehan 1983, loc.cit. in FN 3, S. 183 f.): „Ein Sozialist war für Oppenheim jedermann, der für staatliche Maßnahmen zur Lösung der sozialen Frage eintrat“; ähnlich dachte auch Treitschke.

<sup>11</sup> Höchst problematisch ist daher für das späte 19. Jahrhundert Österreichs der implizite Vorwurf von Ilsa Barea: „But for all Liberals in places of power the acid test was the ‚social question‘“. Die Vorstellungswelt des Wirtschaftsliberalismus richtet sich vielmehr auf die Lösung anderer Fragen. Siehe Ilsa Barea (1966), *Vienna – Legend and Reality*, London, Secker & Warburg, Ausgabe Pimlico 1992, S. 253.

<sup>12</sup> Sehr geschickt hat daher der Schöpfer des Begriffes „soziale Marktwirtschaft“, der Wirtschaftspolitiker und Religionsssoziologe (!) Alfred Müller-Armack, das adjektiv „sozial“ abschwächend umgedeutet: „Die Orientierung am Verbrauch bedeutet bereits eine soziale Leistung (!) der Marktwirtschaft. In gleicher Richtung wirkt die durch das Wettbewerbssystem gesicherte und laufend erzwungene Produktivitätserhöhung als eine soziale Verbesserung (!), die um so größer und allgemeiner ist, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen, die aus wirtschaftlicher Sonderstellung herrühren, eingedämmt werden. Neben dieser dem Wettbewerb an sich schon innenwohnenden sozialen Funktion (!) ...“. Siehe Artikel „Soziale Marktwirtschaft“, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, IX. Band (1956), Stuttgart etc., G. Fischer etc., S. 390-392, hier S. 391.

<sup>13</sup> Siehe Erich W. Streissler (1990), „Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie – Die ökonomischen Aspekte“; in: *Soziale Marktwirtschaft und parlamentarische Demokratie*, Ludwig-Erhard-Stiftung, Stuttgart etc., G. Fischer, S. 7-28, hier S. 22 ff.

<sup>14</sup> Siehe Smith (1776), loc.cit. in FN 9, IV.viii.49.

*Versorgung der Letztverbraucher* definiert; und an diesem Ziel findet „property“ seine Grenzen: Dem Konsumenteninteresse dient insbesondere höchstmöglicher *Wettbewerb*. Dieser Wertmaßstab ist – entgegen Smith – natürlich keineswegs selbstverständlich, sondern widerspricht vielmehr jahrhundertelanger europäischer Tradition. Widerspricht er doch etwa jeder Vollbeschäftigungspolitik, da Arbeiter eben Produzenten sind; ja auch nur der gängigen Vorstellung, „gut“ gehe es der „Wirtschaft“ – gemeint sind damit die Unternehmer –, wenn sie hohe Gewinne einfahre, sind doch hohe Gewinne in der Regel nichts anderes als hohe Preise und damit gerade *schlechte*, weil teure Konsumentenversorgung!

Gemessen an diesem Maßstab der Konsumentenwohlfahrt erkennen wir, warum Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert so wenig Anklang fand: Im Gegensatz zum England Adam Smiths gab es bei uns einfach *keinen genügend breiten*, von Gewinneinkommen oder staatlichen Renten unabhängigen *Mittelstand*, der an höchster Konsumentenkaufkraft interessiert gewesen wäre. Die Konsumgesellschaft war schwach und Privilegienhascherei; „rent seeking“, wie die moderne Ökonomie sagt, überwog meistens freies Leistungsstreben.

### III. Übergang zu Wirtschaftsliberalismus in der Gegenwart: zwei Beispiele

Die eingangs gestellten Fragen an die Geschichte seien zuerst durch zwei Gegenwartsexempel illustriert, nämlich das Werden einer unternehmerischen *Marktwirtschaft* im gegenwärtigen *Rußland* einerseits und das weitgehende *Fehlen von Umweltsteuern* in den OECD-Ländern anderseits.

Gemeiner Auffassung zufolge war der Zusammenbruch der europäischen „real existierenden“ sozialistischen Systeme 1989 und 1990 ein Sieg der Ideologie der Marktwirtschaft und eine revolutionär sich manifestierende Bekehrung der betroffenen Bevölkerungen zu liberalen wirtschaftspolitischen Vorstellungen. Nüchtern betrachtet zeigt sich hingegen vor allem für die Sowjetunion die bloße *Nichtweiterführbarkeit* des bisherigen Systems *aus Kostengründen* und das *Nichtvorhandensein einer Bürokratie*, die eine andersgeartete interventionistische Wirtschaftspolitik als die der zentralen Planung hätte tragen können.

Ein so wenig auf wirtschaftlichen Anreizen beruhendes System wie das sowjetische bedarf, wie Wilhelm Roscher schon 1849 erkannte<sup>15</sup>, zu seinem Erfolg des „höchsten, selten lange dauernden, religiösen Enthusiasmus ... wovon die Apostel-

<sup>15</sup> Wilhelm Roscher (1864), Die Grundlagen der Nationalökonomie – Ein Hand- und Lesebuch für Geschäftsmänner und Studierende, 5. Aufl., Stuttgart, Cotta, § 81, S. 148. Zu Roschers erstaunlich weitsichtiger Sozialismuskritik siehe Erich W. Streissler (1994b), „Wilhelm Roscher als führender Wirtschaftstheoretiker“; in: Vademecum zu einem Klassiker der historischen Schule, Düsseldorf 1994, Verl. Wirtschaft und Finanzen, S. 37-121, hier S. 77-87.

geschichte das bekannteste und schönste Beispiel gibt.“ Bald nach dem Zweiten Weltkrieg verflüchtigte sich jedoch in der Sowjetunion bei der großen Mehrheit der Führungsschicht der kommunistische Idealismus und erlahmten gleichzeitig die den Andersdenkenden gegenüber erforderlichen drakonischen Drohungen des Strafsystems. Die Normalität des Pfründenstrebens einer Nomenklatura, verbunden mit dem Fehlen von Anreizen zur Humankapitalbildung, waren die geistigen Grundlagen für einen zunehmenden *Produktivitätsabfall* relativ zum „Westen“. Materielle Folge der Versuche, trotz Produktivitätsabfall kurzfristig den Wirtschaftsplan zu erfüllen, war der *Verbrauch der materiellen Produktionsgrundlagen*. Das Sowjetsystem der späteren 70er und der 80er Jahre reparierte so gut wie keine Anlage oder Maschine mehr, um so kurzfristig den Plan zu erfüllen; und es trieb progressiven Raubbau an der Natur. Die sowjetische Maschinerie ächzte und krachte – im wörtlichen wie im übertragenen Sinne. Der Produktivitätsabfall erschloß sich der Führungsschicht an der Unmöglichkeit, mit der Reaganschen Aufrüstung mitzuhalten. Das bisherige Planungssystem *konnte* also gar *nicht mehr* aufrechterhalten werden. Denn der „materielle Unterbau“ der Wirtschaft war aufgebraucht. Die Produktionseinheiten *mußten* mehr und mehr zur *Selbsthilfe* greifen, weil die gewohnte zentrale Zuteilung von Vorprodukten nicht mehr funktionierte. Somit wurden die Betriebe notgedrungen semiprivat wirtschaftende Einheiten. Und dann ist es natürlich besser, sie ganz zu privatisieren, um ihnen auch die Verantwortung für ihr eigenes Handeln zu übertragen, anders ausgedrückt, um zumindest zu versuchen, die staatliche Finanzierung ihrer Ineffizienz durch inflationäre Geldschöpfung zu beenden oder wenigstens zu reduzieren.

So vorbereitet und letztlich unvermeidbar geworden, folgte der gänzliche Zusammenbruch des sowjetischen Systems schließlich als *Nebenkonsequenz* zweier rein *machtpolitischer* Entscheidungen Jelzins im Jahre 1991: nämlich erstens der Entscheidung, die Sowjetunion aufzulösen und Rußland an seine Stelle zu setzen. Das bedeutete für Jelzin, sich dem Gängelband der etablierten sowjetischen Bürokratie zu entziehen und seine neuen russischen Stäbe mit eigenen Anhängern besetzen zu können. Es bedeutete weiters eine gewaltige und dringend erforderliche *Kosteneinsparung*: Die weitaus umfangreichste und teuerste Bürokratie, die sowjetische, wurde entlassen. Es bedeutete aber als Nebenkonsequenz auch den Verlust des spärlichen verbliebenen Restes einer Wirtschaftsplanungsfähigkeit: Denn es war ja die nunmehr aufgelöste sowjetische Bürokratie, die vornehmlich Wirtschaftsplanung betrieben hatte! Eine zweite machtpolitische Entscheidung war in ihrer Konsequenz der der Abschaffung der Sowjetunion ähnlich: Jelzin trennte sich von der kommunistischen Partei als Staatspartei. Das aber bedeutete den Verlust des lokalen Kontroll- und Informationsapparates bei der Durchführung von Wirtschaftsentscheidungen. Ob er es also präferierte oder nicht, Jelzin konnte gar nichts anderes tun, als sich einer Marktwirtschaftsordnung – genauer, in Rußland mangels Rechtssystem einer Marktwirtschaftsunordnung – in die Arme zu werfen. Und nach Zerstörung des erforderlichen bürokratischen Apparates ist der Gang in die Marktwirtschaft auch nicht mehr umkehrbar, genauer: Er bleibt so lange irreversi-

bel, als nicht ein neuerlicher großer und kostspieliger Organisationsaufwand gesetzt wird. Eine typische Reaktion aus reinem politischen Opportunismus habe ich selbst als UNO-Berater Rußlands im Januar 1992 erlebt: Als die Wut über den Anstieg der Preise in den Einzelhandelsgeschäften nach der Preisfreigabe des 1. Januar 1992 losbrach, befahl Jelzin in der dritten Januarwoche als evidente politische Entlastungsoffensive eine vorher nicht ins Auge gefaßte sofortige Privatisierung aller Einzelhandelsgeschäfte. Wir sehen also: Alles war Zwang der Verhältnisse, kostengünstiger Weg des geringsten Widerstandes, unbedachte Konsequenz vorangehender Entwicklung; ein *Programm aus liberaler Überzeugung war es hingegen sicher nicht*. Wirtschaftsfreiheit war lediglich die Folge des unaufhaltlichen geistigen wie materiellen Zusammenbruches einer staatlichen Regulierungsmaschinerie.

Ein zweites Gegenwartsbeispiel: Obwohl das liberale Konzept der Vorzüge indirekter Wirtschaftslenkung für sie sprechen würde, gibt es *kaum* irgendwo *Umweltsteuern*. Ist das Beweis dafür, daß wirtschaftsliberale Präferenzen am Umweltproblem scheitern? Keineswegs!<sup>16</sup> Wer die Hilflosigkeit von Technikern als Ministerialbeamte bei der Festsetzung richtig zu bemessender Abfallsanierungsbeiträge mit erlebt hat, kennt die Antwort: Es gibt, etwa in Österreich, einen wohl ausgebauten Apparat von Ingenieurbeamten, die betriebliche Anlagen und Bauten auf ihre Sicherheit kontrollieren können. Sie können unschwer technische Umweltauflagen in Form von Geboten und Verboten erlassen. Und obwohl dies Zwangsmaßnahmen sind, werden sie von den Unternehmern präferiert, weil die Entscheidungen dieser technischen Beamten aufgrund langer Erfahrung prognostizierbar sind. Es gibt andererseits Finanzbeamte, die unsere sehr generell normierten, gewohnten Steuern, wie Einkommensteuer, Körperschaftssteuer oder Mehrwertsteuer erheben und auch legistisch modifizieren können. Verwaltungsstäbe, die wissen, wie man sehr spezifisch zu bemessende Umweltabgaben normieren und erheben könnte, gibt es hingegen nicht. Umweltabgaben fehlen also bislang aus staatlichen Kostengründen, aus der *Unfähigkeit, sie festzusetzen*. Andererseits werden wir sie in naher Zukunft in einem Land nach dem anderen erhalten, aber nicht aus liberaler Wertaufwallung, sondern infolge von *Budgetnöten*. Umweltsteuern werden die unbedachte Nebenwirkung einerseits der zunehmenden internationalen Integration von Kapitalmärkten sein, die Budgetdefizite über erhöhte Zinsen sanktionieren,<sup>17</sup> und andererseits unbedachte Konsequenz der Maastricht-Kriterien, die Budgetdefizite rigoros zu limitieren suchen. Muß es neue Steuern geben, so sind Energiesteuern und andere

<sup>16</sup> Es ist im übrigen gar nicht ausgemacht, daß Umweltsteuern tatsächlich die nach dem Effizienzkriterium beste und daher nach liberaler Konzeption notwendig zu empfehlende Umweltmaßnahme sind. Siehe Erich W. Streissler (1993); „Das Problem der Internalisierung“; in: Umweltverträgliches Wirtschaften als Problem von Wissenschaft und Politik (Heinz König, Hrsg.), Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Bd. 224, Berlin, Duncker und Humblot, S. 87-110.

<sup>17</sup> Siehe Erich W. Streissler (1994c), „Kapitalmarkt und Wirtschaftswachstum“, Wirtschaftspolitische Blätter 5/6/1994, S. 516-526.

Umweltabgaben politisch noch am ehesten begründbar. Der Not gehorchend, nicht liberalem Triebe, wird nach und nach ein Beamtenapparat aufgebaut werden, der Umweltsteuern bemessen kann, wobei man mit den technisch einfachsten Umweltabgaben beginnen wird. Wieder wird eine liberalere Wirtschaftspolitik aus bloßem Zwang der Verhältnisse erwachsen.

#### IV. Vorgeschichte des Wirtschaftsliberalismus in England

Nach diesen Gegenwartsbeispielen, die uns den verstehenden Blick für die Vergangenheit schärfen, wollen wir uns unserem Thema nähern aus seiner *Vorgeschichte*: der englischen wirtschaftspolitischen Entwicklung vom 16. bis zum frühen 19. Jahrhundert. Wiederum seien zwei Beispiele diskutiert, nämlich der *beginnende Freihandel* im Sinne der Abschaffung von Schutzzöllen und die *Einführung der Gewerbefreiheit*.

Zur Einhebung von Zöllen waren die Staaten des 17., 18., 19. und 20. Jahrhunderts sehr wohl befähigt. Spätestens seit dem 18. Jahrhundert gab es überall einen wohl ausgebauten und wirksamen Zolleinhebungsapparat. Zölle waren weiters für das 18. und 19. Jahrhundert typischerweise eine bedeutende Quelle der Staatsfinanzen. Außenhandelsbeschränkungen im allgemeinen und Zölle im speziellen rührten schließlich an den zentralen Nerv des frühneuzeitlichen Staates, der ja vor allem militärisch orientierter Machtapparat war: Handelsbeschränkungen wurden im 18. Jahrhundert generell als Krieg mit anderen Mitteln verstanden, als Wirtschaftskrieg.<sup>18</sup> Dafür gibt nicht nur Napoleons Kontinentalsperre das drastischste Beispiel, sondern kaum weniger die englischen Wein einfuhrbeschränkungen und Weinzölle gegenüber Frankreich im 18. Jahrhundert,<sup>19</sup> die gleichzeitig zur Begünstigung des englischen Verbündeten, Portugal,<sup>19a</sup> verwendet wurden, sowie Eng-

<sup>18</sup> Smith (1776), loc.cit. in FN 9, sagt IV.iii.c.9 für seine Zeit treffend: „Nations have been taught that their interest consisted in beggaring all their neighbours ... Commerce, which ought naturally to be, among nations, as among individuals, a bond of union and friendship, has become the most fertile source of discord and animosity“. Freilich war das im politischen Klima des 18. Jahrhunderts wohl unvermeidlich: Charles Wilson (1965), *England's Apprenticeship 1603-1763*, London, Longman, faßt alle Argumente abwägend zusammen: „The rise of the British economy was based, historically, on the conscious and successful application of force; just as the decline of the Dutch economy was based on the inability of a small and politically weak state to maintain its position against stronger states“ (S. 287).

<sup>19</sup> Zu diesem „war of the tariffs with France“ siehe Stephen Dowell (1884), *A History of Taxation and Taxes in England. From the Earliest Times to the Present Day*, Bd. IV: *Taxes on Articles of Consumption*, Nachdruck London 1965, Cass, S. 121 ff., 126 ff.

<sup>19a</sup> David Ricardos Beispiel für die komparativen Kostenvorteile des Freihandels, der Austausch portugiesischen Weins gegen englisches Tuch, ist, wie allgemein bekannt, in vieler Hinsicht unglücklich gewählt. Professor Rainer Klump betonte, daß A. Smith die begünstigte Wein einfuhr aus Portugal aufgrund des Methuen-Vertrages gerade als Beispiel merkantilistischer Politikfehlorientierung gegeißelt hatte (Smith 1776, loc.cit. in FN 9, IV.viii.52), wäh-

lands Textileinfuhrbeschränkungen gegenüber französischen Textilien.<sup>20</sup> Der Schlagbaum, der Zollschränke, war sicherheitspolitisches ebenso wie wirtschaftspolitisches Symbol. Zolleinhebung war also wichtig und möglich, Verzicht auf Zölle damit ein bewußter Akt der Politik und ein Ausdruck von Präferenzen. Und damit erkennen wir, warum es gerade Freihandel im Sinne des Verzichtes auf Handelsbeschränkungen und auf Zolleinnahmen ist, der zur *differentia specifica* wie zum Leitfossil wirtschaftsliberaler politischer Entscheidung wurde. Die Symbolkraft wird dadurch verstärkt, daß Freihandel gleichzeitig auch Ausdruck liberalen Pazifismus<sup>21</sup> und Internationalismus ist.

Es gehört zu den größten und bleibendsten rein analytischen, also wirtschafts-theoretischen Leistungen der großen ökonomischen Klassiker, Adam Smith und David Ricardo, wirtschaftspolitisch freien Außenhandel gerade nicht als bloßen Wertewandel empfohlen zu haben, sondern vielmehr zu begründen, daß die wirtschaftlichen, ja staatspolitischen *Konsequenzen* einer Handelsbeschränkungspolitik vor ihnen *falsch gesehen* worden waren.<sup>21a</sup> Außenhandelsbeschränkung ist nach Adam Smith in Wahrheit sowohl wohlstandsmindernd wie den – gerade von Adam Smith ausdrücklich bejahten – machtpolitischen Interessen des Staates langfristig zuwiderlaufend: Sie ist nur Ausdruck engstirniger, partikulärer Interessenpolitik der Großkaufmannschaft, „Merkantilismus“ eben, wobei dieser anklagende Ausdruck bekanntlich von Adam Smith geprägt wurde.<sup>22</sup>

Smith begründet die Schädlichkeit einer staatlichen Exportförderungspolitik in der vielzitierten, aber selten gelesenen, großartigen Passage des „Wealth of Nations“ zur „*invisible hand*“, deren theoretisches Raffinement sich erst dem modern

---

rend ein Weizeneinfuhrbeispiel – wie bei Torrens – Ricardos Intention obendrein noch weit besser entsprochen hätte.

<sup>20</sup> Dowell (1884), loc.cit., S. 421 ff.

<sup>21</sup> Adam Smith bringt wiederholt das stärkste Argument, das ein Liberaler gegen Kriege und gegen Kolonien vorbringen kann: Bis zur ethischen Beurteilung müsse man gar nicht schreiten; vielmehr lasse sich schon aus *Kostengründen* feststellen, Kriege und Kolonien, die er als eng zusammenhängend sieht, kosteten nur und brächten nichts: siehe Smith (1776), loc.cit. in FN 9, II.iii.35, IV.i.26. IV.viii.53 und schließlich im letzten Absatz, V.iii.92. IV.vi-i.c.65 sagt kurz und bündig: „Great Britain derives nothing but loss from the dominion which she assumes over her colonies“.

<sup>21a</sup> Dieser Satz darf nicht dahin mißverstanden werden, daß es nicht vor der in ihrer Art ganz *neuen klassischen* Begründung von Freihandelsvorteilen auch schon im Merkantilismus Freihandelsargumente gegeben hätte. Professor Jochen Schumann wies in der Diskussion darauf hin, daß der sog. „specie flow mechanism“ und die selbstregulierende Tendenz der Außenhandelsbilanz mächtige Freihandelsargumente darstellten. Wieviel wirtschaftsliberale Skepsis gegenüber Statseingriffen und wieviele Freihandelsargumente im englischen Merkantilismus schon seit dem Gründungswerk von Mun enthalten waren, habe ich selbst in Streissler (1981), loc.cit. in FN 38, S. 13-17, S. 21, hervorgehoben.

<sup>22</sup> Smith (1776), loc.cit. in FN 9 spricht, genau genommen, vom „mercantile system“. Die Überschrift in IV.i. lautet: „Of the Principle of the commercial, or mercantile System“. Professor Alfred Bürgin-Wolff hob hervor, daß schon vor Smith Quesnay vom „système mercantile“ sprach. Politisch wirksam wurde der Ausdruck jedoch wohl erst durch Smith.

geschulten Ökonomen voll erschließt.<sup>23</sup> Die Passage ist so schwierig, weil sie gleich *vier Fliegen auf einen Schlag* trifft. Sie liefert *erstens* ein Beispiel dafür, daß staatlicher Wirtschaftseingriff zur bewußt angestrebten Gemeinwohlerzielung deshalb nicht immer notwendig ist, weil durch glückliche Fügung auf ganz andere Ziele ausgerichtete individuelle Nutzenmaximierungen im gesellschaftlichen Zusammenwirken schon von *selbst* der *Gemeinwohlerzielung* dienen können.<sup>24</sup> *Zweitens* ist erfolgreiche staatliche Wirtschaftspolitik oftmals auch gar nicht möglich, weil dem Staatsmann die *erforderliche Information* für zielführendes Handeln *fehlt*.<sup>25</sup> Diese beiden Argumente sind die Angelpunkte *allgemeiner* liberaler Wirtschaftspolitik. Für unsere Zwecke wichtiger ist jedoch das Beispiel, an dem sie exemplifiziert werden. Zu seinem Verständnis muß man wissen, daß für die typische wirtschaftlich orientierte Staatsphilosophie des 18. Jahrhunderts *Beschäftigungsmaximierung* gleichzusetzen war mit Bevölkerungsmaximierung und Bevölkerungsmaximierung mit staatlicher *Machtmaximierung*. Diese Vorstellung gilt gerade auch für Adam Smith, der argumentiert, daß sich Wohlstand ausdrücke im „command“ über „labour“,<sup>26</sup> im Befehl oder in der Verfügung über Arbeit, und zwar natürlich vor allem hochqualifizierter Arbeit. Die Passage zur „invisible hand“ argumentiert nun *drittens*, daß bei gleich hohen Gewinnsätzen pro Wertschöpfungseinheit, die Adam Smith, wie alle Klassiker, als typisch hinstellt, Gewinnmaximierung erzielt wird, indem gegebene Mengen Kapital in der *arbeitsintensivsten* Produktion eingesetzt werden,<sup>27</sup> und die arbeitsintensivsten Produktionszweige seien, wie Smith für das England seiner Zeit nicht unplausibel darlegt, gerade die für die *binnenwirtschaftliche* Produktion arbeitenden, während die Exportwirtschaft einschließlich des Schiffstransports nach Übersee eine kapitalinten-

<sup>23</sup> Smith (1776), IV.ii. arbeitet in der ganzen ersten Hälfte dieses Kapitels nur auf die vielfach verschlungenen Argumente zur „invisible hand“ hin, die in Absatz 9 gebracht werden. Das Kapitel dient der Widerlegung der Behauptung einer Wohlfahrtssteigerung durch Merkantilismus.

<sup>24</sup> Loc.cit. IV.ii.9: „He generally, indeed, neither intends to promote the publick interest, nor knows how much he is promoting it.“

<sup>25</sup> Loc.cit. IV.ii.10: „What is the species of domestick industry which his capital can employ ... every individual, it is evident, can, in his local situation, judge much better than any statesman or lawgiver can do for him. The statesman, who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, would ... assume an authority which ... would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it.“

<sup>26</sup> Loc.cit. I.v.3: „The power which ... possession immediately and directly conveys to him is the power of purchasing; a certain command over all the labour, or over all the produce of labour which is then in the market. His fortune is greater or less, precisely in proportion to the extent of this power“.

<sup>27</sup> Insbes. loc.cit. IV.ii.4 und 7: „Every individual is continually exerting himself to find out the most advantageous employment for whatever capital he can command ... (he) employs his capital ... so ... that its produce may be of the greatest possible value“. Größte Wertschöpfung mit gegebenem Kapital wird aber bei arbeitsintensivster Produktion erreicht.

sive Produktion darstelle.<sup>28</sup> *Viertens* gelte schließlich, daß bei den angenommenen gleichen Gewinnsätzen die *Risikominimierung* risikoscheuer unternehmerischer Investoren wiederum zu den arbeitsintensiven Produktionen führe, weil diese das geringste Fixkostenrisiko bei Nachfrageschwankungen verursachten, sowie zu den binnengewirtschaftlichen Produktionen, weil diese die geringsten politischen und rechtlichen Risiken zeigten.<sup>29</sup> Vom nicht wirtschaftspolitisch gegängelten Unternehmer gelte also: „He intends only his own security ... he intends only his own gain and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention“.<sup>30</sup> Durch Verwendung des gegebenen Kapitals in der arbeitsintensiven binnengewirtschaftlichen Produktion erzielt er, ohne es zu wissen oder zu wollen, die höchstmögliche Beschäftigung, damit die höchstmögliche Bevölkerung und damit die höchstmögliche staatliche Macht des Staates. Staatliche Außenhandelsförderung hingegen ist langfristig gesehen beschäftigungsreduzierend und damit in Wahrheit staatsmachtvernichtend!<sup>30a</sup> Ricardo und seine Schule fügten dem in der Argumentation zum Theorem der komparativen Kosten<sup>31</sup> den „Beweis“ hinzu – Beweis natürlich nur unter bestimmten, keineswegs unproblematischen Sachannahmen –, daß Freihandel auch für Länder mit im Durchschnitt *wenig produktiven* Produktionen wohlfahrtssteigernd sei, weil alle Länder *unterschiedliche* Produktivitätsstrukturen hätten; und daß unter der Konkurrenzannahme selbst der Übergang zu *einseitigem* Freihandel in einer schutzzöllnerischen Welt für das den Freihandel einführende Land wohlstandssteigernd sei.<sup>32</sup> Wir sehen, daß selbst beim freien Außenhandel, den wir als Musterbeispiel einer politischen Präferenzänderung erkannt haben, die *Begründung* der Ökonomen vorwiegend *kostentheoretisch* war: Heißer Krieg wie kalter Wirtschaftskrieg koste nur und bringe nichts.

<sup>28</sup> Loc.cit. II.v.27, 31, 32.

<sup>29</sup> Loc.cit. IV.ii.6.

<sup>30</sup> Loc.cit. IV.ii.9.

<sup>30a</sup> Professor Hans Christoph Binswanger stellte in der Diskussion zutreffend fest, daß Smiths „invisible hand“-Argumentation nicht voll „hinhau“e. Das ist richtig. Doch ist sie bei Abwesenheit von externen Effekten und Informationsunvollkommenheiten (typischen Annahmen im ganzen englischen 19. Jahrhundert) richtig unter der weiteren zentralen klassischen Annahme des „Ausgleichs der Profitraten“. Es ist vor allem letztere Annahme, die der entscheidende Fehler ist.

<sup>31</sup> David Ricardo (1817), The Principles of Political Economy and Taxation, London, Murray, 3. Aufl. 1821, Kapitel VII, „On Foreign Trade“. Der 9. Absatz dieses Kapitels hält fest: „Foreign trade (is) highly beneficial to a country, as it increases the amount and variety of the objects on which revenue may be expended, and affords, by the abundance and cheapness of commodities, incentives to saving, and to the accumulation of capital“. (Ausgabe „The Works and Correspondence of David Ricardo“, P. Sraffa, Hrsg., Cambridge 1970, S. 133.) Das folgende Beispiel (S. 135 ff.) impliziert unterschiedliche Produktionsfunktionen.

<sup>32</sup> Für eine moderne zusammenfassende Darstellung der Argumente siehe etwa Paul R. Krugman/Maurice Obstfeld (1994), International Economics – Theory and Policy, New York, Harper-Collins, 3. Aufl., Kapitel 2.

Was sich änderte, war also vor allem die Sicht der mit bestimmten Politiken verbundenen Kosten. Um die relative Gewichtung von Kostenüberlegungen und Werthaltungen zu überprüfen, ist es instruktiv, drei markante englische Beispiele der Einführung eines freieren Außenhandels nach der Publikation von Adam Smiths „*Wealth of Nations*“ Revue passieren zu lassen.

Erstes Beispiel ist des jüngeren Pitt geradezu paradigmatisch gewordener, bilateraler Zollsenkungsvertrag zwischen England und Frankreich aus 1786, „*the famous commercial treaty*“, wie ein englischer Historiker Ende des 19. Jahrhunderts sagt.<sup>33</sup> Werturteilstümlich ist dieser eine erste Abkehr von dem „*unending war of trade*“<sup>34</sup> zwischen den Hauptprotagonisten desselben im 18. Jahrhundert, geschlossen kurz nach dem Ende eines für beide Seiten sehr kostspieligen Krieges. „*Is there anything in the eternal law of the universe*“, fragt Pitt aufklärerisch im Unterhaus, „*that keeps the two nations in perpetual antagonism?*“<sup>35</sup> Der Vertrag beruht auf der geschilderten neuen Erkenntnis, daß Handelsbeschränkungen noch mehr dem beschränkenden Land selbst schaden als dem Gegner. Passenderweise machte daher gerade im zeitlichen Anschluß an diesen teilbefreienden Freihandelsvertrag der Premierminister W. Pitt Adam Smith 1787 das öffentliche Kompliment: „*We are all your scholars*“; und Smith replizierte: „*Pitt . . . understands my ideas better than I do myself*“.<sup>36</sup> Weder die liberale Werthaltung noch die Sacherkenntnis der negativen Folgen von Handelsbeschränkungen war siebzig Jahre früher schon genügend ausgeprägt, als Bolingbroke 1713 nach dem Spanischen Erbfolgekrieg im 8. und 9. Artikel des Friedens von Utrecht Ähnliches anstrebte, aber am damaligen Unterhaus scheiterte,<sup>37</sup> wobei die Absicht Bolingbrokes im übrigen belegt, daß Außenwirtschaftsliberalismus, daß Freihandel aufgrund Smiths Wertmaxime „*consumption is the sole end and purpose of all production*“ im englischen 18. Jahrhundert weit mehr ein Postulat der Tories als der Whigs war.<sup>38</sup> Der Freihandelsvertrag zwischen England und Frankreich 1786 ist also erstes und klassisches Beispiel einer politischen Verwirklichung wirtschaftsliberaler Gesinnung, gestützt auf klas-

<sup>33</sup> Steven Dowell (1884), *A History of Taxation and Taxes in England. From The Earliest Times to the Present Day*, London, Nachdruck F.Cass 1965, Bd. II: *Taxation from the Civil War to the Present Day*, S. 191.

<sup>34</sup> Wilson (1965), loc.cit. in FN 18, S. 165.

<sup>35</sup> Dowell (1884), loc.cit. in FN 33, S. 192.

<sup>36</sup> John Rae (1895), *Life of Adam Smith*, London etc., Macmillan, Nachdruck A. M. Kelley, New York 1965, mit Einleitung von J. Viner, berichtet S. 405: „*When Smith, who was one of the last guests to arrive, entered the room, the whole company rose from their seats to receive him and remained standing. „Be seated, gentlemen“, said Smith. „No“, replied Pitt; „we will stand till you are first seated, for we are all your scholars“*“; ebendort das Smith-Zitat.

<sup>37</sup> Dowell (1884), loc.cit. in FN 33, S. 192.

<sup>38</sup> Zu der Verschränkung von Whig und Tory Werturteilen auch – oder gerade – bei Adam Smith siehe Erich W. Streissler (1981), „*Adam Smith – Der Adam oder nur Wachstum? Paradoxa einer wissenschaftlichen Revolution*“; in: *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie I*, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 115/I, S. 9-52, hier S. 28 f.

sisch-ökonomische Erkenntnis. Aber man bemerke: Die gegenseitigen Vorteile waren hier auch besonders evident, da es ein wechselseitig begünstigender Vertrag war.

Ein zweites Beispiel ist das desselben William Pitt des Jüngeren<sup>39</sup>, nämlich die schon etwas früher erfolgte drastische Senkung der englischen *Teezölle* aus 1784. Der Wertzoll wurde von 119 % auf 12½ % herabgesetzt. Bei den Teezöllen handelte es sich um reine Fiskalzölle; denn evidentermaßen gab es in England selbst keine zu schützenden Teeplantagen! Ich ziehe die Teezollreduktion als Beispiel heran, weil die Begründung, die Pitt für seine Maßnahme gab, ein *reines Kostenargument* war: Der Teezoll war so hoch, daß er fast nur mehr zum Teeschnugge nach England und zur großangelegten Zollhinterziehung führte. Die Steuereinnahmen aus dem überzogenen Teezoll, betonte Pitt, seien gering. Von der drastischen Senkung des Teezolls könnte eine nur mäßige Einnahmensenkung erwartet werden (für welche sich Pitt obendrein durch eine andere Steuererhöhung, die der Fenstersteuer, entschädigen ließ), ja in langfristiger Konsequenz möglicherweise sogar eine *Erhöhung* der Teezolleinnahmen, weil sich Schnugge nicht mehr lohnen würde. Tatsächlich erreichten die Zolleinnahmen trotz drastischer Zollsenkung auf kaum mehr als 10 % des Ausgangsniveaus neun Jahre später fast dieses Ausgangsniveau,<sup>40</sup> eine Erfahrung, die wiederholte, was bei einer ähnlichen Teezollsenkung 1745 geschah, und die dann 1831 bei einer markanten englischen Wein-zollsenkung wiederum festzustellen war.<sup>41</sup> Bald nach der Publikation des „Wealth of Nations“ finden wir also bereits die *Unfähigkeit* des Staates, seine Maßnahmen *durchzusetzen*, und die *Kostspieligkeit überzogener Maßnahmen* als Begründung für die Modifikation der Politik in liberalem Sinne.

Waren die beiden erwähnten Beispiele also solche einer Lockerung wirtschaftspolitischer Restriktionsmaßnahmen, weil diese sozusagen „jedermann“ nützten, sie also offensichtliche „Paretoverbesserungen“ waren, wie der Wirtschaftstheoretiker sagt,<sup>42</sup> so ist mein drittes Beispiel das eines klassischen wirtschaftspolitischen

<sup>39</sup> Dowell (1884) loc.cit. in FN 33, Bd.IV, Taxes on Articles of Consumption, S. 224.

<sup>40</sup> Dowell (1884), loc.cit., S. 224: Die Einnahmen waren 700.000 Pfund knapp vor der Zollsenkung und erreichten 1793 wieder 650.000 Pfund.

<sup>41</sup> Dowell (1884), Bd. IV, S. 223 f. Dowell spricht von „the triumph of the principle of low duties on articles of general consumption ... a principle which Sir Mathew Decker had strenuously advocated in 1743“, also bereits lange vor Adam Smith. Tatsächlich gehen ja die wirtschaftsliberalen Vorstellungen unter englischen Ökonomen ein Jahrhundert, ja eineinhalb Jahrhunderte vor Adam Smith zurück; siehe Streissler (1981), loc.cit. in FN 38, S. 13 ff. So sagt John Clapham (1949), A Concise Economic History of Britain – From the Earliest Times to 1750, Cambridge, Cambridge Univ. Press, S. 290: „It was once the fashion to say that Walpole „laid the foundation of free trade“. He did adjust the tariff in a way of which free-traders subsequently approved“.

<sup>42</sup> „Paretoeffizient“ (nach Vilfredo Pareto) heißt ein ökonomischer Zustand dann, wenn kein Wirtschaftssubjekt mehr in seiner Wohlfahrt besser gestellt werden kann, ohne daß mindestens ein anderes Wirtschaftssubjekt schlechter gestellt werden müßte. Dieser zentrale Bewertungsmaßstab der modernen theoretischen Wirtschaftspolitik beruht ganz und gar auf der

*Konfliktes*: nämlich die durch Sir Robert Peel initiierte Abschaffung der englischen Kornzölle 1845-1846.<sup>43</sup> Wiederum war es ein führender Politiker der Tories, der die liberale Außenhandelspolitische Maßnahme durchsetzte, freilich eine, über die seine konservative Partei zerbrach. Wie keine andere Maßnahme der englischen Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts war die Abschaffung der Kornzölle die Politikwerdung der Werthaltung von Ökonomen, gestützt auf deren Sacherkenntnis: Ricardos „Principles of Political Economy and Taxation“ (1817, <sup>3</sup>1821), sind bekanntlich kaum etwas anderes als ein theoretisch höchst ausgefeilter Traktat gegen die „corn laws“ und trugen nach fast dreißig Jahren endlich volle Frucht. Aber es handelte sich um eine Maßnahme, für die nicht die Unfähigkeit des Staates, etwas anderes zu tun, sprach, die nicht nur auf Budgetnöten oder anderen klaren Kosten gesichtspunkten beruhte, es handelte sich um eine Maßnahme, die der konsumtiven Wohlfahrt der großen Mehrheit der englischen Bevölkerung diente, aber die Interessen einer bedeutenden und mächtigen Minderheit schwer verletzte, nämlich die der Grundbesitzer und insbesondere die des englischen Adels. Und daher brandmarkte der Interessenvertreter des englischen Hochadels, der Romancier unter den großen englischen Politikern, Benjamin Disraeli, einen solchen Liberalismus als „Manchesterliberalismus“. Einen Manchesterliberalismus als theoretisches Gebäude gab es – zumindest in England – nie: Disraeli bezeichnete mit diesem vor allem auch sozial abschätzigen Wort nur die Gelegenheitskoalition der parlamentarischen „corn law“-Gegner, die in ihren sonstigen Anschauungen ganz heterogen waren.<sup>44</sup> Aber nehmen wir den Dichter Disraeli beim Wort: Manchesterliberalismus ist nach ihm die Durchsetzung eines liberalen Anliegens der großen Mehrheit gegen eine erhebliche und durch die Maßnahme wirtschaftlich schwer getroffene Minderheit; und beachten Sie, es war keineswegs eine sozial besonders bedürftige Minderheit, die durch die Abschaffung der „corn laws“ getroffen wurde – ja auch sie wurde in Wahrheit erst nochmals dreißig Jahre später getroffen. Das Schimpfwort „Manchesterliberalismus“ lehrt uns am besten, wie wahrscheinlich die Verwirklichung liberaler Forderungen in der Wirtschaftspolitik ist, wenn sie nicht durch Zwangslagen, Budgetnöte, Kostenvorteile oder Zufallskoalitionen mit anderen Interessengruppen zusätzlich abgestützt sind.

Meine zweite Beispielserie zur englischen Vorgeschichte des kontinentalen Wirtschaftsliberalismus behandelt die *Gewerbefreiheit*. Hier stehen wir vor einem

---

Maxime von A. Smith, „consumption is the sole end and purpose of all production“ (siehe FN 14), da unter „Wirtschaftssubjekten“ nur diese in der Letztverbraucherrolle verstanden werden. Eine Paretoverbesserung ist andererseits ein wirtschaftlicher Zustand, bei dem mindestens ein Wirtschaftssubjekt besser gestellt ist, ohne daß andere schlechter gestellt werden.

<sup>43</sup> Siehe ausführlich z.B. *Grampf* (1960), loc.cit. in der folgenden Fußnote, Kapitel 4, „The Campaign for Repeal“.

<sup>44</sup> William D. *Grampf* (1960), The Manchester School of Economics, Stanford Calif., Stanford Univ.Pr. „The designation . . . , the school of Manchester‘ . . . was given contemptuously by Disraeli“ (S. 3). „It did not have a relatively complete or consistent doctrine“ (S. 2), sondern bestand aus einer Gelegenheitskoalition von Parlamentariern, geführt von Cobden und Bright.

typischen Fall staatlichen *Nichtkönnens* und der Konsequenz anderweitiger Entwicklungen. Es ist kein Zufall, daß England, eines der ersten europäischen Länder, in dem die Leibeigenschaft, die Bindung des Bauern an die Scholle und ihre Kontrolle durch die Grundherrschaft zerbrach, auch das erste Land mit Gewerbefreiheit wurde. Ab dem späteren 14. Jahrhundert und sicherlich ab dem 15. Jahrhundert ist die englische ländliche Bevölkerung frei und freizügig, wobei zweifellos die Tatsache mitspielte, daß, bei der Ausrichtung des englischen Heeres auf die – mythisch verherrlichten<sup>45</sup> – Bogenschützen, dem Staat der freie Großbauer und Großbauernsohn – der yeoman – militärisch wichtig war. Zusammenbruch der grundherrschaftlichen Hoheit und Gewerbefreiheit gehen also Hand in Hand: Ohne festgeschlossene Herrschaftsstruktur zahlreicher ländlicher Machthaber lässt sich einfach nicht kontrollieren, was der einzelne tut. Gewerbekontrolle bedarf bis ins späte 19. Jahrhundert funktionstüchtiger *intermediärer* Gewalten; und intermediärer Gewalten, die interessiert sind, ihre Kontrollrechte auch auszuüben.<sup>46</sup> Damit ist gleichzeitig eine weitere, ja die wichtigste Instanz angesprochen, die im Mittelalter und der Frühneuzeit Gewerbekontrolle betreibt: die *städtische Selbstverwaltung*. Der nach absoluter Macht strebende frühneuzeitliche Staat ist jedoch an einer zu großen Machtfülle städtischer Bürgerschaften nicht interessiert. Entscheidend für die Gewerbefreiheit ist dabei, ob die Städte Gewerbekontrolle auch über ihr umliegendes flaches Land ausüben können; und das durften sie sicherlich in England nicht. Freie Mittel- und Großbauern konnten in England nach dem Mittelalter ohne weiteres so mancher gewerblichen Tätigkeit als *Nebenerwerb* nachgehen; wie etwa die Vorfahren Benjamin Franklins, die nebenbei eine Esse betrieben – der Name „Franklin“ bezeichnetet, wie jedem Chaucer-Leser geläufig,<sup>47</sup> die schon im Mittelalter rechtlich und wirtschaftlich freie Stellung. Andere vormalige Landleute zogen an für gewerbliche Tätigkeit *günstige Orte*, die ökonomisch, wenn auch nicht rechtlich Städte waren und daher der städtischen Gewerbekontrolle nicht unterlagen, wie die Vororte Londons,<sup>48</sup> oder Birmingham und Manchester. Hinzu kamen technische Entwicklungen, die das ländliche Gewerbe begünstigten: „Water power“, schrieb Sir John Clapham, „had been a solvent of guild-power from the

<sup>45</sup> Die Sage von Robin Hood wird als eine im 15. Jahrhundert aufkommende mythische Verherrlichung des englischen „yeoman“ gedeutet.

<sup>46</sup> F. W. Henning (1989), Industrialisierung in Deutschland 1800-1914, 7. Aufl., Paderborn etc., UTB 145, Schöningh, spricht S. 43 für Deutschland im späteren 18. Jahrhundert von einer „Nichtgeltendmachung … persönlicher Bindungen … Mit der Bevölkerungszunahme (!) waren Arbeitskräfte im Überfluß vorhanden, so daß die bisherigen Berechtigten nicht mehr auf Zwangsdienste angewiesen waren“, wodurch die Freizügigkeitsbeschränkungen fallen.

<sup>47</sup> Geoffrey Chaucer, The Canterbury Tales, The Franklin's Tale, nach 1387. Zum Übergang zum Ausdruck „yeoman“ statt „franklin“ siehe Mildred Campbell (1942), The English Yeoman Under Elisabeth and the Early Stuarts, Nachdruck New York 1968, A. Kelley, S. 13 ff.

<sup>48</sup> Siehe Clapham (1949), loc.cit. in FN 41, S. 254 ff. S. 255 betont er bezüglich London: „Illegal unapprenticed men … could so easily set up in the suburbs out of the reach of wardens and search“.

days of the first rural fulling mill“.<sup>49</sup> Das ist richtig, setzt aber voraus, daß weder der Grundherr noch die nahegelegene Stadt eine rechtliche Kontrolle über eine aus natürlichen Gegebenheiten notgedrungenen ländliche „Loden“-walke besitzt.

Der englische Staat machte zwar im späten 16. Jahrhundert heroische Anstalten, anstelle der nicht mehr vorhandenen und auch nicht neu zu fördernden intermediären Gewalten zu treten. Nicht zufällig versuchen gleichzeitige elisabethanische „Statutes“ die ländliche Seßhaftigkeit, die Armenversorgung durch die Gemeinde als Motiv für Mobilitätsbeschränkungen und die Gewerbekontrolle in Form vor allem von Ausbildungsnormen zu erhöhen: mit den 1598 zusammengefaßten Statutes von 1572 und 1576 zur Armenbeschäftigung und gegen Vagabunden und dem Statute of Apprentices von 1563.<sup>50</sup> Aber mangels bürokratischen Apparates des Zentralstaates ist all das auf die freiwillige Mitwirkung weiter Bevölkerungskreise angewiesen. Und im Zuge des Mobilitätschubs der Bürgerkriege von 1640 bis 1660 und der Notwendigkeit, Zivilberufe für entlassene Soldaten zu finden,<sup>51</sup> zerbricht dieser Kontrollversuch schon gut ein halbes Jahrhundert später. 1662 wird zwar nochmals ein Law of Settlement statuiert, im wesentlichen aber nur gegen Arbeitsunfähige oder Arbeitsunwillige. Der männliche Arbeitsfähige durfte wandern, weil er sich selbst erhalten konnte.<sup>52</sup> Es ist ein Gemeinplatz, daß England so ab dem späten 17. und erst recht im 18. Jahrhundert, einfach infolge eines zunehmenden Kontrollvakuums, mehr nolens als volens in die Gewerbefreiheit hineingeschlittert ist, nicht unwesentlich freilich unterstützt durch die Administrationsskepsis der Gerichte.<sup>53</sup> Auch die staatliche *Lohnregulierung* Englands brach im 18. Jahrhundert vor allem deshalb zusammen, weil die Unternehmer die Furcht vor

<sup>49</sup> *Clapham* (1949), loc.cit., S. 253.

<sup>50</sup> Siehe etwa *E. Lipson* (1948), *The Economic History of England*, Bd. III, *The Age of Mercantilism*, 5. Aufl., London, A. & C. Black, S. 279 ff. zum Statute of Apprentices (1563) und seiner späteren Handhabung und S. 410 ff. zu den verschiedenen „Acts“, die zusammen als „Poor Law“ bzw. „Vagrancy acts“ bezeichnet wurden.

<sup>51</sup> *Lipson* (1948), loc.cit. betont S. 286: „The Civil War relaxed the bonds of society and weakened the respect for traditional economic practices“. Vor allem brach über längere Perioden der administrative Kontrollmechanismus zusammen. *Clapham* (1949), loc.cit. in FN 41, nennt diese Kontrollen „shaken when Oliver’s government suspended apprenticeship law to help demobilized soldiers into industry“ (S. 259) und sagt S. 260: „By 1670 there were ‘illegal men’ in every town of England and in every trade“.

<sup>52</sup> *Clapham* (1949), loc.cit., hält S. 304 fest: „Everything goes to show that the law did not interfere appreciably with the mobility of the single man looking for work“. (Gemeint mit „the law“ sind die Bestimmungen gegen Bettler und Vagabunden.)

<sup>53</sup> Die Gewerbefreiheit wurde auch durch die Sitte von London verstärkt, die von den Gerichten extensiv auf ganz England ausgedehnt wurde. „The custom of London had always allowed freemen of one company to practice the trade of another (!) – or no trade at all“. „Before 1600 the Court of King’s Bench had applied this generally – a man who had been apprenticed to any trade named in the Act might practice any other“ (*Clapham* 1949, loc.cit., S. 255, 256). Überhaupt ist der *Gewerbeliberalismus* der englischen *Gerichtshöfe* nicht zu unterschätzen: „There is a note in the Privy Council records of 1669 that the Elizabethan apprentice law had „been by most of the judges looked upon as inconvenient to trade and ... inventions (!)“ (*Clapham* 1949, loc.cit., S. 259.)

einem ineffektiv gewordenen Privy Council verlieren, wobei in einem Fall 1756 der Hohn über das staatliche Machtvakuum noch mit moralischer Entrüstung verbrämt wird: Es sei „repugnant ... that any law (!) should supersede a private contract honourably made between a master and his workman“.<sup>54</sup>

Im Mitteleuropa war es letztlich nicht anders. Brusatti betont für das 18. Jahrhundert, „daß die Landesherren noch keinen entsprechenden Beamtenapparat zur Ausdehnung ihrer Wirtschaftsmacht zur Verfügung hatten“.<sup>55</sup> Stark genug wurden die mitteleuropäischen Staaten vorerst nur zur Zerschlagung intermediärer Gewalten. Der absolute Staat mißtraute ab dem 18. Jahrhundert der städtischen Wirtschaftskontrolle; und insbesondere die Aufhebung um 1800 fast aller unabhängigen Reichsstädte war ein markanter Einschnitt. Aber wirtschaftlich regulierungsfähig wurden die Staaten durch diese politischen Kraftakte noch nicht. Höchst bezeichnend definiert das zentrale deutschsprachige wirtschaftspolitische Lehrbuch des 2. Viertels des 19. Jahrhunderts, das von Rau, rein negativ: „Den Zustand, in welchem kein Zunftzwang besteht, pflegt man *Gewerbefreiheit* zu nennen“<sup>56</sup> und fügt hinzu: „in Staaten oder Gegenden, die einen großen, mit vielfachem Wechsel des Erfolges verbundenen Schwung des Fabrikswesens oder des Handels zeigen, sind beschränkende Maßnahmen [scil. der Ansässigmachung] ohne große Schwierigkeiten nicht anwendbar“.<sup>57</sup> Staatliche Fabriksprivilegien waren keine Gewerbekontrolle, sondern trugen vielmehr zu deren Unterhöhlung nennenswert bei.<sup>58</sup> Und der Angelpunkt, der die Gewerbefreiheit unumgänglich macht, war (in Österreich und Süddeutschland) wiederum die Bauernbefreiung von 1848. Im Lichte gerade auch dieser notwendigen wirtschaftlichen Konsequenz verstehen wir, warum der vornehmlich politisch-liberale und humanitäre Akt der Bauernbefreiung liberalen politischen Ideologen so wichtig war. Mangels Kontrollapparat muß Gewerbefreiheit auf Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit folgen: Wirtschaftsliberalismus ist, so merkwürdig das klingen mag, *Konsequenz* absolutistischen *Zentralismus*, der die alten, intermediären Mächte zerbrochen, einen neuen Machtapparat aber noch nicht aufgebaut hat. Und so ist die weitgehende Gewerbefreiheit Mitteleuropas kurz nach 1848 gewissermaßen der „natürliche Urzustand“. Mit der Herausbildung der Gewerbe- und Handelskammern in Österreich einerseits<sup>59</sup> und einer sich

<sup>54</sup> Siehe Lipson (1948), loc.cit. in FN 50, S. 267, 268.

<sup>55</sup> Alois Brusatti (1965), *Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus zum Ständestaat*, Wien, Jupiter, S. 14.

<sup>56</sup> Karl Heinrich Rau (1858), *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen*, Zweite Abtheilung, 4. Aufl., Heidelberg, Karl Winter, S. 5. (1. Aufl.: 1828.)

<sup>57</sup> Karl Heinrich Rau (1854), *Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen*, Erste Abtheilung, 4. Aufl., Heidelberg, Karl Winter, S. 27. (1. Aufl.: 1828.)

<sup>58</sup> Ferdinand Tremel (1969), *Wirtschafts- und Sozialgeschichte Österreichs*, Wien, Deuticke, S. 251 f. Er definiert (S. 251) eine „Fabrique“ als „einen außerhalb der Zünfte stehenden gewerblichen Betrieb, der mit kaiserlichen Privilegien ausgestattet ist.“

7 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 115/XVI

dauernd vergrößernden innenpolitischen Bürokratie im Laufe des 19. Jahrhunderts anderseits wächst die *Regelungsfähigkeit* des Staates im Gewerbebesen: Was der Staat nicht kann, behaupten Staatsmänner auch nicht zu wollen; was aber möglich wird, das wird gewollt.<sup>59a</sup> Und damit ist der Abbau der Gewerbefreiheit im Laufe des 19. und erst recht im 20. Jahrhundert nur die zu erwartende Konsequenz aus der steigenden Regelungspotenz, anders ausgedrückt: Arbeitsbeschaffung für vorhandene und Rechtfertigung für zusätzliche Beamtenstellen. Nur sehr teilweise spiegelt er den Wertewandel einer Abkehr von wirtschaftsliberalen Idealen.

## V. Aussagen der deutschsprachigen wirtschaftspolitischen Literatur am Höhepunkt der liberalen Ära des 19. Jahrhunderts

Wenden wir uns als nächstes den *wirtschaftspolitischen Aussagen* der *wirtschaftswissenschaftlichen Hochliteratur* im deutschsprachigen Raum in den mittleren beiden Vierteln des 19. Jahrhunderts zu. Dominierend sind hier zuerst das in vielen Auflagen erschienene vierbändige Werk von Karl Heinrich Rau,<sup>60</sup> dessen zweiter Band „Grundsätze der Volkswirtschaftspolitik – mit anhaltender Rücksicht auf bestehende Staatseinrichtungen“ heißt; und hernach das in noch viel mehr Auflagen (durch ein dreiviertel Jahrhundert, bis 1926!) erschienene fünfbandige Werk von Wilhelm Roscher,<sup>61</sup> dessen 2., 3. und 5. Band die Wirtschaftspolitik be-

<sup>59</sup> Den in der Kammerstaatsmythologie aufgewachsenen Österreicher überrascht es, daß die Handels-, bzw. Handels- und Gewerbekammern im deutschsprachigen Raum eine *französische* Erfindung der napoleonischen Ära sind; siehe Hermann Kellenbenz (1981), Deutsche Wirtschaftsgeschichte, Bd.II, Vom Ausgang des 18. Jahrhunderts bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges, München, Beck, S. 58 f. Zu den freilich doch ungleich potenteren österreichischen Handelskammern nach 1848 siehe Hundert Jahre Handelskammern in Österreich, Festschrift zur Zentenarfeier der ersten österreichischen Handelskammer in Wien, Wien 1948, Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft.

<sup>59a</sup> Professor Alfred Bürgin-Wolff erklärte in der Diskussion freimütig, er werde nicht klug aus meinem Fazit: Sowohl Budgetnöte wie fehlende bürokratische Stäbe gäbe es immer. Bürgin ist sicher Recht zu geben, daß die Fragen, in welcher Richtung man Budgetnöte saniert und welche Beamtenstäbe man ausbaut, durchaus zentrale, politische Wertentscheidungen sind. Doch scheinen mir die natürlich stets vorhandenen Begrenzungen und Engpässe doch von unterschiedlicher Fühlbarkeit zu sein und vor allem oft unerwartet aufzutreten oder nur langfristig sanierbar zu sein.

<sup>60</sup> Karl Heinrich Rau, Lehrbuch der politischen Oekonomie, Bd. I: Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, 1826, 8. Aufl. 1869, Heidelberg, K. Winter, Bd. II: Grundsätze der Volkswirtschaftspflege, 1828, 5. Aufl. 1862, Heidelberg, K. Winter; Bd. III: Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Teile, 1832 und 1837, 5. Aufl. 1864 und 1865, Heidelberg, K. Winter.

<sup>61</sup> Wilhelm Georg Friedrich Roscher, System der Volkswirtschaft, Bd. I: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 1854, 26. Aufl. 1922, Stuttgart, Cotta; Bd. II: Nationalökonomik des Ackerbaus und der verwandten Urproduktionen, 1859, 14. Aufl. 1912, Stuttgart, Cotta; Bd. III: Nationalökonomik des Handels und Gewerbefleißes, 1881, 8. Aufl. 1913-1917, Stuttgart, Cotta; Bd. IV: System der Finanzwissenschaft, 1886, 5. Aufl. 1901, Stuttgart, Cotta; Bd. V: System der Armenpflege und Armenpolitik, 1894, 3. Aufl. 1906, Stuttgart, Cotta.

handeln, der fünfte, volle vierzig Jahre nach dem ersten erschienen, gleichsam ein Nachgedanke und erst im Todesjahr veröffentlicht, nunmehr dem neuen Problem der Sozialpolitik gewidmet.

Es ist bisher viel zu wenig beachtet worden, daß Rau der erste Ökonom ist, der eine *Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik* vorträgt, die auf einem *klaren, einheitlichen* Prinzip beruht. Gleich am Anfang seines wirtschaftspolitischen Werkes sagt er: „Nach vorstehenden Betrachtungen muß die Staatsgewalt darauf verzichten, die ganze Erzeugung, Vertheilung und Verzehrung der Sachgüter in einem Volke durch Befehle und Verbote zu regeln, und nur da sich thätig einmischen, wo ohne ihren Beistand ein wichtiger volkswirthschaftlicher Erfolg gar nicht, oder nur spät oder in geringem Maaße erreicht werden würde, sie muß ferner da, wo eine Mitwirkung von ihrer Seite Bedürfniß ist, in der Anwendung von Zwangsmitteln behutsam sein. Doch sind Gebote und Verbote in manchen Fällen nothwendig, wo der Einzelne durch Verfolgung seines Vortheils gemeinschädlich wirken kann.“<sup>62</sup> Wirtschaftspolitik, würden wir heute sagen, wird also von Rau begründet mit *Marktversagen infolge positiver oder negativer externer Effekte*;<sup>63</sup> ja die Theorie externer Effekte geht im Grunde auf Rau zurück und wurde über den stark von Rau beeinflußten<sup>64</sup> Alfred Marshall in die moderne Ökonomie eingeführt.<sup>65</sup> Der Ansatz beruht auf Adam Smith<sup>66</sup>, der ihn aber nicht so in den Mittelpunkt stellt. Rau verengt nämlich – zumindest in seinen allgemeinen einführenden Bemerkungen – die erstaunlich breite und diffuse Palette Smithscher Politikempfehlungen: *Nicht mehr erwähnt werden die wirtschaftspolitischen Belange der äußeren und inneren Sicherheit*, die Smith, hierin ganz noch ein Kind des 18. Jahrhunderts, an *erster* Stelle herausstreckt.<sup>67</sup> Rau fährt fort: „Demnach ist auch das System einer unbeschränkten *Erwerbsfreiheit*, obschon das leichteste, nicht zureichend. Man soll jedoch, weil jedes Zwangsmittel schon als solches ein gewisses Uebel ist und zu manchen Störungen der Nahrungsverhältnisse Anlaß geben kann, sich nicht

<sup>62</sup> Rau (1854), loc.cit. in FN 57, S. 5.

<sup>63</sup> Externe Effekte sind positiv oder negativ bewertete Auswirkungen von Konsum oder Produktion eines Gutes auf *andere* Personen als die Konsumenten oder Produzenten desselben (Drittirkungen), wobei diese Auswirkungen nicht in die private Wirtschaftsrechnung des Verursachers eingehen.

<sup>64</sup> Siehe Erich W. Streissler (1990), „The Influence of German Economics on the Work of Menger and Marshall“, History of Political Economy, 22, suppl., S. 31-68.

<sup>65</sup> Alfred Marshall (1890), Principles of Economics, London, Macmillan, 8. Aufl. 1920, Buch IV, Kap.ix,xi., weitergeführt von Arthur C. Pigou (1920), The Economics of Welfare, London, Macmillan, Teil II, Kap.viii.

<sup>66</sup> Smith (1776), loc.cit. in FN 9, nennt IV.ix.51 als dritte der „three duties . . . the sovereign has only . . . to attend to“: „thirdly, the duty of erecting and maintaining certain publick works and certain publick institutions, which it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain; because the profit could never repay the expence to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society“.

<sup>67</sup> Smith (1776), loc.cit., IV.ix.51: „First, the duty of protecting the society from the violence and invasion of other independent societies“.

ohne reifliche Abwägung der Vortheile und Nachtheile hierzu [scil. den Geboten und Verboten] entschließen“. Wichtig ist es Rau festzuhalten, daß „die Fälle eines Widerstreites zwischen dem allgemeinen und dem Privatvortheile nicht ... so häufig [seien] ... als es bei der früheren Bevormundung der Volkswirtschaft vorausgesetzt wurde“.<sup>68</sup> Ganz in unserem Sinne betont Rau also, daß für den Staat am einfachsten Gewerbefreiheit ist – und damit ist notgedrungen diese die Politik des Staates ohne Regulierungsapparat; und er fügt bereits ein später von Carl Menger ausgebautes<sup>69</sup> Argument hinzu, daß selbst bei wünschenswerter Wirtschaftspolitik dieser noch der Nachteil des Zwangseingriffes an sich gegenzurechnen ist. Auf alle Fälle streicht er jedoch die typisch liberale *Umkehr der Beweislast* in der Wirtschaftspolitik heraus: Eingriff, und nicht Nichteingreifen, ist wohl zu begründen. John Stuart Mill hat dies dann klar festgehalten: „It is hardly possible to find any ground of justification common to ... all ... the admitted functions of government ..., except the comprehensive one of general expediency; nor to limit the interference of government by any universal rule, save the simple and vague one, that it should never be admitted but when the case of expediency is strong.“<sup>70</sup>

Als nicht zwingende Maßnahmen empfiehlt Rau „Belehrung ..., Ermunterungen ..., Hinwegräumen von Hindernissen ... (und) Errichtung, Pflege und Leitung oder (!) Beaufsichtigung verschiedener Hülfsanstalten.“ Und natürlich ist von besonderer Bedeutung für den wirtschaftlichen „Eifer“ die „*Befestigung des Rechtszustandes und der gesetzlichen Freiheit im Staate*“.<sup>71</sup> Institutionell hält Rau fest: „Die oberste Leitung ... (der) Volkswirtschaftspflege ... geschieht in den meisten Ländern vom *Ministerium des Innern*, in welchem häufig eine besondere Abteilung (Section) für diese Gegenstände gebildet ist ... Diese Einrichtung darf in kleineren Staaten als die beste angesehen werden ... Einige Zweige des gesamten Geschäftsgebietes sind theils wegen der erforderlichen Kenntnisse, theils wegen des genauen Zusammenhangs finanzieller und volkswirtschaftlicher Zwecke, gewöhnlich an Finanzbehörden übertragen.“<sup>72</sup> Wirtschaftspolitik ist also nach Rau gar nicht ministrabel: Wir erkennen die zentrale Wurzel liberaler „Nichtpolitik“ mangels eines spezialisierten administrativen Apparates.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, S. 6, S. 4. Rau fügt hinzu: „Meistens weiß der einzelne Bürger besser, als die Regierung, was ihm den größten Vortheil verspricht“ (S. 4).

<sup>69</sup> Siehe Erich W. Streissler/Monika Streissler (Hrsg.), 1994d, Carl Menger's Lectures to Crown Prince Rudolf of Austria, Aldershot, E. Elgar, S. 19.

<sup>70</sup> John Stuart Mill (1848), Principles of Political Economy With Some of their Applications to Social Philosophy, London, Parker, Ausgabe Penguin Books, D. Winch (Hrsg.), Harmondsworth 1970, Buch V, 1.Kap., § 2, S. 151.

<sup>71</sup> Rau (1854), loc.cit. in FN 57, S. 7f., S. 34.

<sup>72</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, S. 10f.

<sup>73</sup> In größeren deutschen Staaten wurden Handelsministerien vielfach in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wieder *abgeschafft* und etablierten sich erst nach 1848. So schuf Preußen 1817 ein Ministerium des Handels, der Gewerbe und des gesamten Bauwesens, das 1834 wieder aufgelöst wurde und erst 1848 (einschließlich der Ackerbauagenden) wieder erstand;

Es würde verlocken, auf Raus wirtschaftspolitische Ideen im Detail einzugehen; doch dazu fehlt hier der Raum. Nicht übergangen werden darf jedoch seine an zentraler Stelle, nämlich gleich auf der ersten Seite des zweiten Teiles seines wirtschaftspolitischen Buches gebrachte Begründung für eine weitgehende staatliche *Inaktivität in Gewerbesachen*: „Die Gewerksarbeit bietet nicht, wie die Erdarbeit, den Anblick einiger großen Hauptgewerbe dar, deren jedes von vielen Menschen betrieben wird, sie zerfällt vielmehr in eine große Menge einzelner Gewerbe, die sich häufig durch neue Spaltungen noch mehr vermehren. Dieselben kommen ungeachtet ihrer in mehrfacher Hinsicht stattfindenden Verschiedenheiten doch größtentheils miteinander überein. Daher ist die Regierung der Mühe überhoben, für jedes einzelne Gewerke auf ähnliche Weise zu sorgen, wie es bei den Zweigen der Landwirtschaft Bedürfniß ist, auch würde dieß ein unabsehbar großes Feld sein.“<sup>74</sup> Kurz gesagt: Gewerbepolitik ist erstens viel zu kompliziert, als daß man sie angehen sollte. Sie ist im allgemeinen – das heißt bis auf die von Rau dann dargestellten Ausnahmsfälle – unmöglich, aber auch, erstaunlicherweise für den modernen Leser, unnötig.<sup>75</sup> Denn es ist die *Landwirtschaft* nach Rau, die *vornehmlich negative externe* Effekte hervorbringt, die Gewerbe hingegen tun das nicht, sie „kommen … größtentheils miteinander überein“, eine genaue *Umkehrung* der typischen Sicht, wie wir sie heute hätten. Die negativen externen Effekte der Land- und Forstwirtschaft, die Rau nennt, werden von Carl Menger in seinen kurzen Vorlesungen dem Kronprinzen Rudolf genau expliziert: keine Abhaltung von Wind durch Baumpflanzungen, fehlende Vermeidung von Bodenerosion, Verkarstung, Überschwemmungen.<sup>76</sup> Dagegen muß der Staat etwas tun! Rau spiegelt bereits den typischen Unterschied zwischen dem mitteleuropäischen Kontinent und Großbritannien wieder: *Der Kontinent ist seit jeher der Hort agrarischen Wirtschaftsinterventionismus*, der in England erst im 20. Jahrhundert nach und nach vom Kontinent importiert wird.

Aber auch im Agrarbereich dringt mancher durch neue Sachkenntnis gerechtfertigte Wirtschaftsliberalismus am Kontinent von England her ein. Gleich zweimal<sup>77</sup> behandelt Rau, kurzen Bemerkungen von Adam Smith folgend,<sup>78</sup> die optimi-

siehe Kellenbenz 1981, loc.cit. in FN 59, S. 48. In Österreich wurde das 1848 gegründete Handelsministerium 1859 (wenn auch nur auf zwei Jahre) wieder aufgelöst (Tremel 1969, loc.cit. in FN 58, S. 346.)

<sup>74</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, S. 1. Dies ist der erste Satz dieses Buches.

<sup>75</sup> Zur Diskussion von Unmöglichkeit und Unnotwendigkeit siehe Erich W. Streissler (1993b), Unmöglichkeit und Notwendigkeit der Wirtschaftspolitik als bleibendes Dilemma, Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1993, St.Gallen.

<sup>76</sup> Siehe Streissler/Streissler (1994d), loc.cit. in FN 69, Heft VII, 55 verso, 56 recto, wie dargegeben S. 130. Menger folgt Rau (1854), loc.cit. in FN 57, S. 309-312, insbes. S. 311.

<sup>77</sup> Rau behandelt die zweckentsprechenden „Nicht“-Maßnahmen bei Hungersnöten sowohl in seinem zuerst erschienenen Theorielehrbuch als dann auch in seinem Politiklehrbuch: Rau (1854), § 139 f., S. 271-274 und davor Karl Heinrich Rau (1826), Grundsätze der Volkswirtschaftslehre, Heidelberg, C.F. Winter, § 171, S. 120, § 185, S. 132.

<sup>78</sup> Rau folgt insbesondere Smith (1776), IV.v.b.7, 39.

male Wirtschaftspolitik bei *Hungersnöten*: Sie besteht nämlich im Nichtstun: „Die Vorstellung, daß die Theuerung mehr die Folge wucherlicher Künste, als unwillkürlicher Umstände sei, hat zur Empfehlung verschiedener Zwangsmittel geführt, die ihre Bestimmung nothwendig verfehlen mußten, weil sie, ohne die Vorräthe zu vergrößern, nur die Zehrer in Furcht setzten, die Getreidebesitzer vom Verkaufe abhielten und dadurch die Preise noch weiter steigerten“.<sup>79</sup>

Die Tatsache, daß Rau als einflußreichster mitteleuropäischer Autor der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts externe Effekte, Drittirkungen also, viel eher von der Landwirtschaft als von der Industrie erwartet, mag auf *natürliche* Unterschiede Mitteleuropas gegenüber England zurückgehen: Bei kontinentalerem Klima und gebirgigerem Landschaftsprofil sind Erosion und Verkarstung größere Gefahren. Doch ist zu vermuten, daß Rau implizit auch unsere Zentralthese bestätigt: *Wirtschaftspolitik erscheint gemeinlich dann „notwendig“, wenn man an Behörden gewöhnt ist, die sie durchführen*; und externe Effekte sehen die Ökonomen dort, wo ihre Erfahrung mit bestimmten Wirtschaftsmaterien diese zu sehen gelehrt hat. (Umgekehrt tendierte der größte doktrinäre liberale Denker unseres Jahrhunderts, Friedrich August von Hayek, dazu, externe Effekte so gut wie überall zu leugnen: Externe Effekte liegen also zum erheblichen Teil im Auge des Betrachters!) Diese Vermutung wird erhärtet durch eine reine historische Zufälligkeit: In England erstreckt sich das Bergregal seit dem Mittelalter nur auf Edelmetalle, alle anderen Bergrechte gehörten dem Grundherren. Entsprechend bleibt der Bergbau im 18. und weitgehend im 19. Jahrhundert unreguliert. Die reichsten englischen Hochadelsfamilien wurden – neben der Stadtentwicklung<sup>80</sup> – durch Bergbau reich.<sup>81</sup> In Mitteleuropa, wie überhaupt am Kontinent, geht jedoch seit jeher das Bergregal viel weiter. Entsprechend gibt es seit dem Mittelalter Bergbaubehörden. Und diese *reine historische Zufälligkeit* führt dazu, daß die *Bergbaupolitik in Mitteleuropa* immer *staatsinterventionistisch* bleibt, lediglich mit leichten Schwankungen im Grad der Liberalität der Handhabung. Prompt sieht Rau im Bergwesen die Gefahr negativer externer Effekte: „Daß der Bergbau schwer in Aufnahme kommen würde, wenn jeder Grundeigner ausschließlich über die unter seinen Ländereien enthaltenen nutzbaren Mineralien zu verfügen hätte, leidet keinen Zweifel, weil es den Grundeigentümern an Geschicklichkeit, Capital und Neigung zu bergmännischen Unternehmungen sehr häufig fehlt, und wo auch dieß nicht der Fall ist, doch die Zerstückelung der Ländereien und die Schwierigkeit einer Vereinbarung<sup>82</sup> mehrerer Eigentümer die Betreibung des Bergbaues oft verhindern würde.“<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Rau (1854), S. 272.

<sup>80</sup> In der Londoner Stadtentwicklung am bekanntesten die Herzöge von Bedford, Devonshire, Portland und Westminster, außerhalb Londons insbesondere der Marquess of Bute. Siehe J. V. Beckett (1986), *The Aristocracy of England 1660-1914*, Oxford, Blackwell, Kap. 8 („The Aristocracy and the Towns“) und *passim*.

<sup>81</sup> Siehe Beckett (1986), Kap. 6 mit den Abschnitten on „mineral resources“. Am bekanntesten sind die Bergbau-Vermögen der Herzöge von Bridgewater, Northumberland und Sutherland sowie der Grafen von Dudley, Lonsdale (Lowther) and Scarborough (Lumley).

Noch klarer werden die externen Effekte angesprochen in seiner zentralen Rechtfertigung der Intervention auch beim Bergwerksbetrieb: „Es muß nämlich dafür gesorgt werden, daß die Privatunternehmungen nicht des augenblicklichen Gewinns wegen<sup>84</sup> die höheren volkswirtschaftlichen Zwecke gefährden.“<sup>85</sup> Rau bekennt freilich: „Es ist nicht leicht, die Merkmale eines Raubbaus richtig anzugeben“<sup>86</sup>, und bleibt sie uns schuldig. Die vornehmlich historische Prägung seines zwar in der Argumentationsstruktur nicht falschen, aber doch von einer Fülle von problematischen Annahmen abhängigen ökonomischen Urteils erhellt aus der Fußnote: „Diese Gründe sind nur auf Erze, Steinkohle und Steinsalz in vollem Maße anwendbar, nicht auf Mauersteine, Lehm, Mergel, Gyps etc., weshalb diese auch gewöhnlich nicht zu dem Bergregale gehören“.<sup>87</sup> Ob das historisch gewachsene Bergregal Mitteleuropas so als ökonomisch vernünftig begründet werden kann, muß bezweifelt werden. Und die ganze Argumentation wird aus den Angeln gehoben durch Raus lapidaren Nachsatz: „In England ist der Grundeigentümer auch Herr über die Mineralien“.<sup>88</sup> Schwer wäre es Rau wohl gefallen zu behaupten, daß der englische Bergbau nicht „in Aufnahme“ gekommen war!

Daß viel eher dort wirtschaftspolitische Eingriffe empfohlen werden, wo die staatliche Gemeinschaft an einer ökonomischen Tätigkeit besonderes Interesse zeigt und dieses durch eine Schar sachkundiger Beamten manifestiert, wird schon bei Adam Smith klar. Er empfiehlt eine *Bankregulierung* im Sinne einer Beschränkung des Papiergeeldumlaufes nur auf Handelsbedarfe und nicht für Zwecke des

<sup>82</sup> „Schwierigkeiten der Vereinbarung“, oder, in der Sprache des heutigen Ökonomen, hohe *Transaktionskosten* der Vertragsgestaltung, wären nach dem bekannten Coase-Theorem des Nobelpreisträgers Ronald Coase nun echte Gründe für das Fortbestehen externer Effekte: Ihre Internalisierung durch wechselseitige Verträge käme zu teuer. Damit wäre tatsächlich ein Grund für Staatseingriff gegeben. Doch spricht alles dagegen, daß diese Schwierigkeiten gerade bei den faktisch wie rechtlich sehr klaren und sehr lokalen Gegebenheiten in nennenswertem Maße auftreten. Siehe *Ronald H. Coase* (1960), „The Problem of Social Cost“, *Journal of Law and Economics* 3, S. 1-44.

<sup>83</sup> *Rau* (1854), loc.cit. in FN 57, § 36, S. 64.

<sup>84</sup> „Des augenblicklichen Gewinnes“ wegen: Angenommen wird, daß private Bergbauunternehmer eine *höhere Zeitpräferenzrate* hätten als die gesellschaftlich optimale. Das wieder setzt voraus, daß die verschiedenen individuellen Zeitpräferenzraten nicht durch einen vollkommenen Kapitalmarkt zum Ausgleich kommen, insbesondere z. B. wegen Kreditrationierung. Kreditrationierung und überhaupt unvollkommene Kapitalmärkte für die erste Hälfte des 19.Jahrhunderts implizit anzunehmen, ist durchaus plausibel. Das weitere Implikat, daß damalige private Bergbauunternehmer in höherem Maße kreditrationiert gewesen seien als die Regierungen, ist es hingegen im allgemeinen keineswegs. Fazit: Der „augenblickliche Gewinn“ kann angesichts des noch geringen Wohlstandes pro Kopf damals durchaus optimal gewesen sein, obwohl er es auf einem rein hypothetischen reicherem Versorgungsniveau nicht wäre.

<sup>85</sup> *Rau* (1854), § 38, S. 67.

<sup>86</sup> *ibid.*, S. 67.

<sup>87</sup> *Rau* (1854), § 36, FN (b), S. 65.

<sup>88</sup> *ibid.*, S. 65.

Geldbedarfes der Durchschnittskonsumenten: „Such regulation may, no doubt, be considered as in some respect a violation of natural liberty. But those exertions of the natural liberty of a few individuals, which might endanger the security of the whole society, are, and ought to be, restrained by the laws of all governments; of the most free, as well as of the most despotical. The obligation of building party walls, in order to prevent the communication of fire, is a violation of natural liberty, exactly of the same kind with the regulations of the banking trade which are here proposed“.<sup>89</sup> An die Verpflichtung, Feuermauern zu bauen, waren die Londoner seit dem Wiederaufbau nach dem „Great Fire“ von 1666 gewöhnt;<sup>90</sup> und für diese Maßnahme gab es wirksame Überwachungsorgane. Sie ist Smiths anschauliches Beispiel für Wirtschaftsregulierung wegen negativer externer Effekte. „Sicherheit“ des Finanzsystems mit der Sicherheit menschlichen Leibes und Lebens gleichzusetzen, wie es hier *Smith* tut, ist nämlich im Grunde nur ein Wortspiel; denn die beiden sind wesensverschieden, obwohl beide mit der Figur externer Effekte beschreibbar. Wie dem auch sei, eine *Bankenaufsicht* ist ein weiterer typischer Bereich staatlicher Regulierung in Mitteleuropa, selbst am Höhepunkt liberaler Politik, und zwar aus begründbarer „Notwendigkeit“, als eine bürokratisch stets „mögliche“ Maßnahme. Ein im wesentlichen österreichisches Spezifikum bleibt hingegen die soeben zu Ende gehende, eineinhalb Jahrhunderte währende Tradition, den großen Banken darüber hinaus eine quasistaatliche industriepolitische Verantwortung<sup>91</sup> zu übertragen, wohl in der Hoffnung, Industriepolitik werde auf diese Art „sachkundiger“ und effizienter werden.

Roscher ehrte Rau als schlechthin „*den Volkswirtschaftslehrer der gut regierten deutschen Mittelstaaten von 1815 bis 1848*“.<sup>92</sup> Er selbst betont hingegen, es sei „eine nationale (!) Eigenthümlichkeit der Deutschen ... die aus England oder Frankreich *eingeführte Regel der Verkehrsfreiheit* durch zahlreiche Ausnahmen zu Gunsten der Staatseinmischung zu durchbrechen“.<sup>93</sup> Das sind aber mehr höfliche Verbeugungen vor den Fürsten. In der Substanz seiner Argumente erweist sich Roscher nämlich als kaum weniger „verkehrsfreiheitlich“ als Rau, so daß wir festhalten können, daß die deutschsprachige wirtschaftspolitische Orthodoxie während der ersten drei Viertel des 19. Jahrhunderts erstaunlich liberal war. Roscher vertrat

<sup>89</sup> *Smith* (1776), loc.cit. in FN 9, S. 324, II.ii.94.

<sup>90</sup> Baupolizeiliche Vorschriften wurden in London insbesondere nach dem „Great Fire“ von 1666 erlassen, 1707 und 1709 durch Reduktion der zulässigen externen Holzelemente verschärft und dann 1774, knapp bevor Smith publizierte, mit genauen Maßregeln zur Mauerstärke und zu den Feuermauern für verschiedene Hausklassen zusammengefaßt; siehe *John Summerson* (1962), *Georgian London*, Harmondsworth, Pelican, S. 53 f., S. 68 ff., S. 125 ff., sowie *M. Dorothy George* (1965), *London Life in the Eighteenth Century*, Harmondsworth, Penguin, S. 86.

<sup>91</sup> Siehe insbesondere *Eduard März* (1968), *Österreichische Industrie- und Bankpolitik in der Zeit Franz Josephs I.*, Wien etc., Europaverlag.

<sup>92</sup> *Wilhelm Roscher* (1874), *Geschichte der National-Oekonomik in Deutschland*, München, Oldenbourg, S. 855, Hervorhebung durch Roscher selbst.

<sup>93</sup> *Roscher* (1874), loc.cit. in FN 92, S. 1014 f.

sogar die Ansicht, daß die *historische Gesetzmäßigkeit* mit der Entwicklung der Volkswirtschaft notwendig zu *mehr und mehr Liberalismus* führen müsse!<sup>94</sup> „Mit uns zieht die neue Zeit“, müßten also nach Roscher gerade die Liberalen und nicht die Sozialisten singen, wobei es eben Roscher ist,<sup>95</sup> der als erster fast alle denkbaren Argumente<sup>96</sup> gegen die Tauglichkeit einer sozialistischen Wirtschaftsordnung (im klassischen Sinne – also gegenüber Gemeineigentum – wie auch schon – erstaunlicherweise – gegenüber einer Planwirtschaft) ausführte.

Eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit ist jedoch bei ihm besonders interessant, nämlich die bezüglich der *Forstwirtschaft*. Die Forstwirtschaft ist nach Roscher nämlich in ihren materiellen Bedingungen *rückständig*, weswegen das zum Liberalismus führende Entwicklungsgesetz bei ihr (noch) *nicht* gilt: „Die Forstwirtschaft erheischt auf einer gegebenen Landstrecke so wenig Arbeit, ihre Gegenstände sind so wenig mannigfach und ihr Betrieb so regelmäßig, daß eine Leitung aus dem Centrum des Staates hier noch heute (!) nicht mehr Bedenklichkeit hat, als in der Landwirtschaft zur Zeit des kostelohesten Dreifeldersystems“.<sup>97</sup> Roscher ist voll überzeugt, daß der privatwirtschaftliche Betrieb im allgemeinen viel effizienter ist als der staatliche. Doch scheint ihm dieses für *Staatsforste* *nicht* zuzutreffen: „Alle diese Gründe lassen sich auf die Forsten der Regierung offenbar viel weniger anwenden“.<sup>98</sup> Und schließlich ist der forstliche *Großbetrieb* wirtschaftspolitisch besonders wichtig.<sup>98a</sup> „Weil jeder Acker Wald dem Förster nur wenig zu thun giebt, so ist es mindestens fraglich, ob ein wissenschaftlich (!) gebildeter Stand von Forstmännern ohne große Wälder zu halten wäre“.<sup>99</sup> Mitteleuropa ist

<sup>94</sup> Wilhelm Roscher (1864), *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, 5. Aufl., Stuttgart, Cotta, § 97, S. 180 ff.: „Ganz vornehmlich wächst mit der Kultur die Freiheit des Umlaufes ... Die freie Concurrenz, Handels- und Gewerbefreiheit (lauter technische Ausdrücke für die Freiheit schlechthin auf dem wirtschaftlichen Gebiete) ist die natürliche Folgerung“ aus der Entwicklung von Epoche zu Epoche „bis endlich zur vollen Freiheit, wo jede Wirtschaft sogar schädliche Handlungen vornehmen darf, wenn sich nur der Schaden auf sie allein beschränkt.“

<sup>95</sup> Siehe hierzu Erich W. Streissler (1992b), „Hayek on Information and Socialism“, *Wirtschaftspolitische Blätter* 39, S. 258-283, wiederaufgedruckt in M. Colonna, H. Hagemann, O. F. Hamouda, *Capitalism, Socialism and Knowledge, The Economics of F. A. Hayek*, vol.II., Aldershot 1994, Edward Elgar, S. 47-75, Abschnitt: „Roscher on socialism“, S. 57ff; sowie Streissler (1994b), loc.cit. in FN 15, S. 77 ff.

<sup>96</sup> Roscher (1864), loc.cit. in FN 94, § 78-83, S. 140-155.

<sup>97</sup> Wilhelm Roscher (1861), *Ansichten der Volkswirtschaft aus dem geschichtlichen Standpunkte*, Heidelberg, C. F. Winter, Aufsatz III, „Ein nationalökonomisches Hauptprinzip der Forstwissenschaft“, S. 81 ff., hier S. 113.

<sup>98</sup> Roscher (1861), S. 111.

<sup>98a</sup> Professor Hans G. Nutzinger betonte, eine florierende Forstwirtschaft sei deutschen Staaten wirtschaftspolitisch wichtig gewesen, um die Holzkohlenversorgung für staatliche Salinen sicherzustellen. Der Eingriff in die Forstwirtschaft wäre dann indirekte Bergbaupolitik oder eine Kreuzsubventionierung des Bergbaus. Für beide, sicher relevante Denkansätze läßt sich jedoch m.E. eine *wirtschaftsliberale* Begründung nicht finden.

<sup>99</sup> Roscher (1861), S. 107.

und bleibt ein Bereich *forstpolitischen Interventionismus* und von Staatswäldern. Und bei der ökonomischen Rechtfertigung kann man sich wiederum des Eindruckes nicht erwehren: *Forstbeamte* gab es eben seit langem; und daher sahen Ökonomen Forstpolitik als gut an, besonders wenn diese Forstbeamten „wissenschaftlich gebildet“ waren!<sup>99a</sup>

## VI. Die drei Wellen des Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa

Viel von liberaler Politik in Mitteleuropa war also Zufall, Unfähigkeit, anderes zu tun, oder Ergebnis von Kostenüberlegungen, viel der interventionistischen Politik hingegen die Gewöhnung an wirksam agierende Behörden. Wenden wir uns nunmehr anderseits dem wirtschaftspolitischen Liberalismus infolge von *Präfenzänderungen und politischem Wertewandel* im Überblick zu.

Hier sind *drei Wellen* liberaler wirtschaftspolitischer Strömungen auszumachen. Die *erste* beginnt *Ende des 18. Jahrhunderts* und endet etwas nach dem ersten Viertel des 19. Jahrhunderts. Sie erhält vor allem durch die *französische Revolution* einen *zusätzlichen Schwung*. Vorwiegend ist sie somit *fremdbestimmt*, oder, wie in Preußen, Reaktion auf eine fremdmächtige Invasion. Sie bezieht sich insbesondere auf die *Gewerbefreiheit*: Der absolutistische Staat, Staatsmänner wie Kaiser Josef II., sehen Wirtschaftsbeschränkungen durch „*intermediäre Gewalten*“ als ineffizient und nicht mehr berechtigt an; und nicht minder erscheinen sie dem neuen Freiheitsbewußtsein der Bürger, insbesondere in seiner französischen Ausprägung, als „*lästig*“, wobei das Wort „*lästig*“ ein Lieblingswort des Wirtschaftswissenschafters Rau ist.<sup>100</sup> Absolutismus und Freiheitsdrang reichen sich somit erstaunlicherweise die Hände.

Auf Betreiben des berühmten Ökonomen und damaligen Finanzministers Turgot werden in Frankreich bereits 1776 alle Zünfte abgeschafft und damit Gewerbefreiheit gewährt. Schon ein halbes Jahr später werden sie freilich auf den Druck der Zünfte wieder eingeführt; doch bleiben 21 derselben ganz aufgehoben, und die vorherige Zahl von 110 wird durch Zusammenlegungen auf 44 reduziert.<sup>101</sup> Das ist noch immer ein wichtiger Schritt in Richtung einer größeren Gewerbefreiheit. Denn in Frankreich waren – teilweise aus fiskalischem Interesse – die Gewerbe

<sup>99a</sup> Die Liste der für deutschsprachige wirtschaftsliberale Vorstellungen bestimmenden Ökonomen ließe sich natürlich geradezu beliebig fortsetzen. Professor Karl Häuser und wohl auch Professor Heinz Rieter vermißten ein Eingehen auf Friedrich List. Noch ein Referat von Karl Hardach im Ohr, schien mir jedoch List als mit seinen Vorstellungen in Deutschland nicht unmittelbar erfolgreich und sicher hinter der Statur von Rau und Roscher zurückstehend.

<sup>100</sup> Rau (1854) und (1858), loc.cit. in FN 57 und 56, z. B. 1854 S. 61, S. 245, S. 269 usf.

<sup>101</sup> Rau (1854), § 190, FN (b), S. 24.

auf engste Spezialisierungen beschränkt.<sup>102</sup> In der Revolution wurden am 17. März 1791 wieder alle Zünfte abgeschafft<sup>103</sup> und diese Zunftfreiheit z. B. 1808 im Napoleonidenreich Westfalen bzw. im Großherzogtum Berg eingeführt. Wichtiger noch: Preußen führte am 2. November 1810 Gewerbefreiheit ein<sup>104</sup> gegen die bloße Lösung eines (hauptsächlich fiskalischen Zwecken dienenden) jährlichen Gewerbescheines, eines sogenannten „*Patentes*“.<sup>105</sup> Dem Reformer, Freiherrn vom Stein, schien es, daß man sich den Luxus zünftlerischen Denkens im Existenzkampf gegen Napoleon nicht mehr leisten konnte.

Diese erste Welle verebbte in der konservativen Reaktion des Metternichschen Systems.<sup>106</sup> Aber auch die Frankfurter Nationalversammlung war im Gewerbewesen eher wieder zunftfreundlich.<sup>107</sup> Und vor allem: Sie war in Wirtschaftsfragen höchst ineffektiv. Der Wirtschaftsausschuß der Paulskirche konnte „ungeachtet seiner außerordentlichen Energie und fleißigen Arbeit ... kaum einmal eine schöpferische Rolle spielen“.<sup>108</sup> „Die Ambivalenz der Liberalen gegenüber dem Staat reflektierte die historische Rolle, welche die Bürokratie in den deutschen Staaten des 18. Jahrhunderts übernommen hatte“, sagt Sheehan.<sup>109</sup>

<sup>102</sup> Rau (1854), § 184, FN (d), S. 14: „In Frankreich, wo die Ertheilung der Meisterrechte Finanzspeculation (!) war, gab es 6 Abtheilungen der Tapezierer, eine eigene Zunft von *limonadiers* und sogar von Hausierern mit altem Eisengeräthe ... Die Zünfte der Speisewirthe (traiteurs), Bratenköche (rôtisseurs) und Pastetenbäcker (pâtissiers) wurden 1776 vereinigt. Es gab bis zu diesem Jahr zwei Zünfte von Näherinnen ... Die Putzmacherinnen ... waren von den Federzurichterinnen ... getrennt; selbsts Straußbinderinnen, Haubenmacherinnen ... Flachskrämerinnen, Strohmattenmacher, Vogelsteller, Tanzmeister und Kloakenpfleger hatten ihre eigenen Zünfte“. Rau gibt freilich dortselbst ähnliches auch für Deutschland an.

<sup>103</sup> Rau (1854), S. 24.

<sup>104</sup> Rau, ibid., Kellenbenz (1981), loc.cit. in FN 59, S. 54 f. Lütge (1960), loc.cit. in FN 106, sagt S. 366: „Gerade die später als ausgesprochen konservativ angesehene Macht Preußen war mehr als ein Jahrzehnt lang der Bannerträger liberaler Ideen und zwar auch [oder nur? E. Str.] in der Wirtschaft: Bauernbefreiung, Gewerbefreiheit, Freizügigkeit ...“.

<sup>105</sup> Bei Rau (1854), S. 35 ff. findet sich eine detaillierte Aufzählung verschiedener in unterschiedlichen Teilen Deutschlands um die Mitte des 19. Jahrhunderts freien Gewerbe. S. 40 f. beschreibt die nur fiskalischen Zwecken dienlichen Gewerbescheine und nennt sie „*Patent*“. Siehe auch Kellenbenz (1981), S. 54 f.

<sup>106</sup> Friedrich Lütge (1960), Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Berlin etc., 2. Auflage, Springer, betont S. 362: „Wo er [scil. der Wirtschaftsliberalismus] sich gleich zu Beginn des Jahrhunderts durchsetzt, da geschieht dies nur vorübergehend“. Zahllose Beispiele der Teilrücknahmen gewerblicher Freiheiten finden sich bei Rau oder Kellenbenz.

<sup>107</sup> Für Deutschland betont Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, S. 37: „Bei allen Lobreden auf den gegenwärtigen und zukünftigen Fortschritt waren doch nur wenige Liberalen unzweideutige Befürworter wirtschaftlichen Wachstums und industrieller Entwicklung“; ganz im Gegensatz natürlich zu England, für das Paul Langford (1992) als Titel seiner zusammenfassenden Monographie, dem Zeitgebrauch entsprechend, A Polite and Commercial (!) People, England 1727-1783, Oxford etc., Oxford Univ. Press, wählte. Zur wirtschaftspolitischen Haltung der „Paulskirche“ siehe bei Sheehan S. 77 ff., insbes. S. 81.

<sup>108</sup> Sheehan (1983), loc.cit., S. 78.

<sup>109</sup> Sheehan (1983), S. 74.

Das *dritte Viertel* des 19. Jahrhunderts bringt eine neuerliche, *zweite Welle* wirtschaftsliberaler Strömungen, und zwar vor allem in Süddeutschland und Österreich. Diese zweite Welle ist eine autochthone und autonome. Sie ist aber *nicht unabhängig vom äußeren Anstoß der Revolution* von 1848, bringt doch einerseits die Enttäuschung mit deren geringen demokratiepolitischen Erfolgen eine verstärkte Hinwendung zur Wirtschaft, andererseits die Angst der Regierungen vor politischen Reformen den Versuch, diese durch wirtschaftliche abzufangen.<sup>110</sup> Nun erst bekommt Österreich 1859 eine liberale Gewerbeordnung.<sup>111</sup> Wie in Preußen vormals der Freiherr vom Stein gilt in Österreich nunmehr der Freiherr von Bruck, wohl nicht ganz zu Recht,<sup>112</sup> als liberaler Leitstern. Es sind jetzt aber auch stärker *außenhandelspolitisch freihändlerische* Strömungen und Zollvereine, die die politische Landschaft prägen.

Die Welle verebbt in den Finanz- und Wirtschaftskrisen der siebziger Jahre, infolge des erst seit den siebziger und achtziger Jahren aufgrund von Transportverbilligungen fühlbar werdenden Agrarwettbewerbs Nord- und dann Südamerikas und Australiens, infolge der stärker werdenden sozialpolitischen Bestrebungen und wohl auch infolge der zunehmenden bürokratischen Regulierungsfähigkeit der mitteleuropäischen Staaten. Gerade der Wirtschaftsliberalismus kommt in Verruf. War nach Lütge<sup>113</sup> in der zweiten Welle „das risikobelastete Erwerbsstreben gegenüber der Sicherung des Daseins zurückgetreten“, so tritt nunmehr in rauherem Wirtschaftsklima die Gegenbewegung ein; wenn es nicht überhaupt passender ist zu sagen, daß nur die schmale, hauptsächlich von Bürokraten getragene Basis des

<sup>110</sup> Nachum Gross (1973), „Die Stellung der Habsburgermonarchie in der Weltwirtschaft“, in: Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. I, Die Wirtschaftliche Entwicklung, A. Brusatti (Hrsg.), Wien, Akademie der Wissenschaften, S. 1-28, spricht S. 11 für Österreich vom „Neoabsolutismus, der im Bereich der Wirtschaft (einschließlich des Außenhandels) mehr Fortschritte in Richtung auf den Liberalismus mache als jedes andere System vorher oder nachher“. Und auch Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, S. 100 betont den „Kontrast zwischen der auf wirtschaftlichem Gebiet herrschenden Dynamik einerseits und der Stagnation im politischen Leben Deutschlands andererseits“.

<sup>111</sup> Österreichische Autoren (z. B. auch Gross (1973), loc.cit., S. 11), preisen gerne die exemplarische Liberalität der Gewerbeordnung vom 20. XII. 1859. Es muß jedoch dahingestellt bleiben, ob das im Vergleich mit der *ersten Welle* des Liberalismus in manchen Teilen Deutschlands eine zutreffende Behauptung ist; etwa im Vergleich mit Preußen, das nach 1840 nur einen Gewerbeschein für Steuerzwecke und ab 1820, außer für Hausierer, überhaupt keinen Gewerbeschein, sondern lediglich eine Anmeldung kannte; oder im Vergleich mit den französisch gewordenen linksrheinischen Teilen Deutschlands nach 1795, Westfalen ab 1808 oder Berg ab 1809 (siehe etwa Henning, 1989, loc.cit. in FN 46, S. 63).

<sup>112</sup> Carl Ludwig (später Freiherr von) Bruck, 1798-1860, aus Elberfeld stammend, seit Nov. 1848 Handelsminister, 1851 zurückgetreten, 1855 Finanzminister, 22. IV. 1860 entlassen, starb am 23. IV. 1860 durch eigene Hand. Von ihm sagt Tremel (1969), loc.cit. in FN 58, S. 347, eine typische Geschichtssicht wiedergebend, daß er „den Ideen des wirtschaftlichen Liberalismus freie Bahn schuf“. Er war in Wahrheit jedoch mehr an einer liberalen Verfassung interessiert und handelte durchaus auch gegen liberale Prinzipien, wenn ihm dies eher konvenierte.

<sup>113</sup> Lütge (1960), loc.cit. in FN 106, S. 357.

Wirtschaftsliberalismus einfach zusammenbricht.<sup>114</sup> Es war der Fluch der deutschen Liberalen, mit halbem Herzen und auf halben Wegen mit halben Mitteln schwärzend nur zu streben. Von bleibender Bedeutung, und vor allem in Österreich besonders bewußt ausgeformt, ist jedoch der auch für die Wirtschaftsfreiheit zentrale *Rechtsstaat*. Denn, wie Rau sagt, der „Eifer“ der Wirtschaftstreibenden wird „verstärkt“ durch die „*Befestigung des Rechtszustandes* und (die) *gesetzliche Freiheit* im Staate“.<sup>115</sup> Im Rechtsstaat kann zur Einheit zusammenfinden, was sonst leicht ein Widerspruch wurde, nämlich daß „die wirtschaftspolitischen Anschauungen der Liberalen ... eine Mischung aus Klagen über die Bürokratie und (dem) Ruf nach Zusammenarbeit mit dem Staat“ waren.<sup>116</sup>

Die erste und zweite der genannten Wellen waren nicht zuletzt einerseits durch die napoleonischen Kriege, andererseits durch den Druck der Revolution von 1848 verstärkt worden. Für die *dritte Welle*, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg anhebt, waren ganz ähnliche Konstellationen verantwortlich, nämlich einerseits dieser Krieg und vor allem die *negativen Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik*. Dennoch: Die „soziale Marktwirtschaft“ – eine unglückliche Wortprägung<sup>117</sup> eines Religionsoziologen – und ebenso der pragmatischer benannte „Raab-Kamitz-Kurs“ in Österreich sind Strömungen, die vielleicht am stärksten von allen genannten Wellen sozusagen dem „Trieb gehorchen, nicht der eigenen Not“. Immerhin hat aber der Druck von außen, insbesondere durch die amerikanische Besatzungsmacht,<sup>118</sup> nicht unwesentlich mitgewirkt. Das Wiederaufleben dieser Welle heute, gut ein Vierteljahrhundert später, sozusagen also Welle „dreieinhalb“, ist andererseits ganz deutlich Ergebnis des wirtschaftlichen Behauptungsstrebens angesichts zunehmender *internationaler Konkurrenz* in der Europäischen Union: Im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit sind so weit wie möglich Ineffizienzen der Wirtschaft, die nur partikuläre Interessen begünstigen, zu beseiti-

<sup>114</sup> Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, sagt S. 97 skeptisch: „Es ist wohl schwierig festzustellen, wie verbreitet der Liberalismus in Unternehmerkreisen war“, betont, daß die Wofführer auch im 3. Viertel des 19. Jahrhunderts weiter die Gebildeten blieben, meint, unter Unternehmern waren liberal gesinnt vornehmlich wenige große Fabrikanten, und zeigt den bleibenden Widerstand der großen Masse der gewerblichen Unternehmer. Und sogar von den Industriellen Österreichs ist das Scherzwort eines Handelskammerpräsidenten zur Zeit des Ministerpräsidenten Badeni, Ende der 1890er Jahre, überliefert: Was will „jeder Industrielle“? „Eine Wasserkraft, einen Schutzzoll und die Eiserne Krone [also einen staatlichen Orden; E. Str.]“. Siehe Robert Ehrhart (1958), Im Dienste des alten Österreich, Wien, Bergland, S. 43.

<sup>115</sup> Rau (1854), loc.cit. in FN 57, S. 34. Wie Lütge (1960), loc.cit., in FN 106, S. 364 betont, entspricht der Rechtsstaat einem *neuen Freiheitsbegriff*, nämlich dem „Recht jedes Einzelnen, seine Beziehungen zu seinen Mitmenschen auf der Basis freiwilliger und individueller Verträge zu regeln“.

<sup>116</sup> Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, S. 51.

<sup>117</sup> Siehe FN 12 und 13.

<sup>118</sup> Bekanntlich wurde die OEEC auf amerikanischen Druck gegründet und die Unterstützung im Zuge des Marshall-Planes an Handelsliberalisierung geknüpft. Das Statut der Deutschen Bundesbank ist amerikanisch geprägt. In Österreich war es der Johnson-Report eines US-Amerikaners, der zum Kartellgesetz veranlaßte, usf.

gen, ja *müssen* im Interesse der internationalen Chancengleichheit hinweggefegt werden.

## VII. Der Weg in Richtung Freihandel im 19. Jahrhundert

Freihandel, so haben wir erkannt, ist der Angelpunkt jedes Wirtschaftsliberalismus: Er ist eine bewußte wirtschaftspolitische Wahl, sind doch umgekehrt Handelsbeschränkungen durchaus möglich im Sinne von leicht administrierbar; und er zieht eine Fülle anderer, im Wirtschaftsliberalismus bejahter Konsequenzen notwendig nach sich. Wie also steht es mit dem Freihandel in Mitteleuropa im 19. Jahrhundert?

Gerade die Zollsenkungen und Zollunionen in Mitteleuropa waren in besonderem Maße nur Konsequenz *machtpolitischer* Bestrebungen. Sie waren andererseits auch durch *Kostenüberlegungen* geprägt: Wenn einige sich zusammenschlossen, wurde es für andere oft zu kostspielig, draußen zu bleiben. Unleugbar wurde ein hohes Maß von Freihandel in Mitteleuropa gegen Ende des 19. Jahrhunderts erreicht; aber dieser intensive Güteraustausch war zum guten Teil lediglich *Konsequenz unbedachter technischer Veränderungen*: nämlich der radikalen Senkung der Transportkosten und teilweise auch von Produktivitätssteigerungen in Übersee, zumal in der Nahrungsmittelproduktion. Die gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende Abkehr vom „liberalen Ordnungsgefüge“ infolge der europäischen Agrarkrise<sup>119</sup> und die wegen dieser wieder einsetzenden Schutzzollbestrebungen sind vorwiegend Antwort auf die unerwarteten technischen Änderungen. Am wenigsten war die Handelspolitik Mitteleuropas am liberalen Maßstab des Konsumentennutzens orientiert. Wenn es schon wirtschaftliche Interessen waren, die sich durchsetzten, so waren es Interessen verschiedener Produzentengruppen.

„Die Auffassung, daß die klassischen Lehren der wirtschaftlichen Freiheit im Prinzip segensreich, in der Praxis jedoch gefährlich seien, war im wirtschaftlichen Denken der Liberalen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts weit verbreitet“, sagt Sheehan<sup>120</sup> für Deutschland. Das schaudernde Zurückschrecken vor dem „Abgrund“ des Freihandels wird noch eineinhalb Jahrhunderte später in der deutschsprachigen Standardliteratur zur Wirtschaftsgeschichte des 19. Jahrhunderts gespiegelt. „Immerhin war die nationale Idee doch so stark geblieben, daß das liberale Ideal des Freihandels und überhaupt des freien Gütertausches nicht realisiert wurde, sondern sich der Gedanke der ‚Nationalen Ökonomie‘ behauptete“,<sup>121</sup> schreibt Lütge triumphierend noch 1960. „Nationalökonomie“ heißt ja dementsprechend das Fach im deutschen Sprachraum mit nur einer kurzen Teilunterbre-

<sup>119</sup> Lütge (1960), loc.cit. in FN 106, S. 448.

<sup>120</sup> Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, S. 38 f.

<sup>121</sup> Lütge (1960), S. 421.

chung um 1900, als die Österreicher an der Idee der „Nation“ irre wurden und lieber von „Sozialökonomie“ oder „gesellschaftlicher Wirtschaft“ sprachen.<sup>122</sup> Denkt Lütge an Deutschland in der nachnapoleonischen Nacht, so war er gestern noch um den Schlaf gebracht: „Die englische Wirtschaftspolitik hat damals unter rücksichtslosem Dumping die Auslandsmärkte erobert“<sup>123</sup>, wobei einerseits dahingestellt werden muß, ob es wirklich die staatliche Wirtschaftspolitik von „perfidious Albion“ war oder nicht einfach das Gewinnstreben privater Wirtschaftssubjekte; und ob es andererseits „Dumping“ war, also Verkauf unter Inlandspreis, oder nicht nur eine Preisstrategie aufgrund kostengünstigerer Produktionsweisen.<sup>124</sup> Und auch Dumping läge ja bekanntlich durchaus im Konsumenteninteresse.<sup>125</sup> Für Österreich zitiert Tremel noch 1969 Benedikt zustimmend, daß die heißerstrebte, aber dann *mißlungene* Zollunion mit dem Norddeutschen Zollverein nach dem französisch-preußischen Zollvertrag von 1862 „ein Sieg der österreichischen Industrie und des Zollschutzes über das großdeutsche Freihandelsprogramm (war), dessen Verwirklichung die Industrialisierung der Monarchie in ihrer beginnenden Blüte erstickt hätte“.<sup>126</sup> Auch diese Aussage ist hochproblematisch, konnte sich doch nur wenig später, nämlich um 1900, die ungarische Industrie im Zollfreiraum Österreich-Ungarn durchaus zügig entwickeln, insbesondere indem sie sich neuen Industriesparten widmete, etwa der Maschinen- und Elektroindustrie,<sup>127</sup> und verloren die Wiener Banken in demselben Freihandelsraum in den letzten 35 Jahren der Monarchie ihre bisherige Vorrangstellung und wurden teilweise verdrängt durch aufstrebende Provinzsparkassen sowie Prager und Budapester Banken.<sup>128</sup> Wir sehen: Noch heute spiegelt die Literatur weitgehend unreflektiert die larmoyante Haltung mitteleuropäischer Wirtschaftstreibender und denkt typischerweise kaum

<sup>122</sup> Friedrich von Wieser (1914), Theorie der gesellschaftlichen (!) Wirtschaft, Grundriss der Sozialökonomik, I. Abt., 2. Teil, Tübingen, Mohr-Siebeck. Joseph A. Schumpeter, dessen Habilitationsarbeit (1908) noch im Titel das Wort „Nationalökonomie“ trägt, sagt 1915 in „Zum 75. Geburtstage Karl Mengers“, Neue Freie Presse, Wien, 23. Feb. 1915, S. 9: „Wie aus einer anderen Welt ... sind Menger, Böhm-Bawerk und Wieser in der Sozialökonomie (!) von damals aufgetaucht“.

<sup>123</sup> Lütge (1960), S. 408.

<sup>124</sup> Zu der außerordentlich starken Senkung der englischen Produktionskosten von Baumwollwaren während der napoleonischen Kriege siehe Michael M. Edwards (1967), The Growth of the British Cotton Trade, New York, A. Kelly, S. 51, S. 240 ff., insbes. S. 242, S. 254.

<sup>125</sup> Siehe Krugman-Obstfeld (1994), loc.cit. in FN 32, S. 134 ff. Dieses Standardlehrbuch sagt: „Dumping is widely regarded as an unfair practice in international trade. There is no good economic justification for regarding dumping as particularly harmful“ (S. 137). Insbesondere ist Preisdifferenzierung je nach der Nachfrageelastizität des jeweiligen Marktes normale optimale Monopolpreisstrategie.

<sup>126</sup> Tremel (1969), loc.cit. in FN 58, S. 328.

<sup>127</sup> David F. Good (1986), Der wirtschaftliche Aufstieg des Habsburgerreiches 1750-1914, Wien, Böhlau, S. 126 ff.

<sup>128</sup> Good (1986), loc.cit., S. 98 f.; sowie David F. Good (1977), „Financial Integration in Late Nineteenth Century Austria“, Journal of Economic History 37, S. 890-910.

je an die Konsumenteninteressen.<sup>129</sup> Und wir erinnern uns, daß die ökonomische Kartellverherrlichungsliteratur eine deutschsprachige „Errungenschaft“ um 1900 ist, die genau zur gleichen Zeit aufblühte, als man in den USA mit der Antitrustgesetzgebung ernst machte, zeitlich angeführt durch den österreichischen Professor in Czernowitz, Friedrich Kleinwächter, und geprägt durch Robert Liefmann, Professor ausgerechnet in Freiburg.<sup>130</sup> Ein beachtlicher Teil der Liberalen meinte, daß staatlich kontrollierte Kartelle „einen nützlichen Beitrag zum Gemeinwohl liefern könnten“.<sup>131</sup> In der Kartellliteratur besonders interessant ist das die klassische Analyse der Freihandelsvorteile genau auf den Kopf stellende Argument, Kartelle bedürften des Handelsschutzes im Inland, damit ihre hohen Inlandspreise die Fixkosten deckten und so einen gewinnbringenden Export ermöglichen.<sup>132</sup> Außenhandel in dieser Sicht ist also Subventionierung der Ausländer durch die inländischen Konsumenten, wobei nach dieser merkantilistisch-nationalistischen Wertung „Dumping“ evidentermaßen gut ist, solange man es *selbst* betreibt, statt es von anderen zu „erleiden“!

Bei den Freihandelsbestrebungen des 19. Jahrhunderts muß man unterscheiden einerseits den Zusammenschluß zu größeren Freihandelszonen (genauer: Zollunionen) *innerhalb* des (mitteleuropäischen) Großraumes und andererseits die Handelsliberalisierung nach *außen*. Nach innen fand in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die wirtschaftliche Einigung Deutschlands rascher statt als die politische, wobei aber gerade das politische Einigungsziel dauernd mitschwang und Preußen die Zollgesetze als wirtschaftliches Druckmittel zur Einigung einsetzte.<sup>133</sup> Österreich erreichte 1849 „auf zentralistischer Grundlage ein einheitliches Wirtschafts- und Zollgebiet mit Ungarn“, das aber für Fürst Felix Schwarzenberg wiederum – auch international – machtpolitisch motiviert war als „Aufbau eines homogenen Wirtschaftsgebietes der Monarchie als Vorstufe zur mitteleuropäischen Zollunion“.<sup>134</sup> Und wer könnte sich schon Felix Schwarzenberg als Liberalen vorstellen?

---

<sup>129</sup> Ungewöhnlich für seine Zeit betonte hingegen *Rau* (1854), loc.cit. in FN 57, § 130, S. 250, daß bei einem Zoll auf Getreide „der Nachtheil für die Käufer größer als der Gewinn der Grundeigentümer sei“ und begründet diese tiefe Erkenntnis bezüglich jedes Monopolpreises und damit für jeden Zoll, bei dem das Ausland nicht die Abgabepreise senkt, richtig mit steigenden Grenzkosten.

<sup>130</sup> *Friedrich von Kleinwächter* (1883), *Die Kartelle. Ein Beitrag zur Organisation der Volkswirtschaft*, Innsbruck; *Robert Liefmann* (1920), *Kartelle und Trusts und die Weiterbildung der volkswirtschaftlichen Organisation*, E.H. Moritz, Stuttgart, urspr. Fassung 1905. In Österreich gab es 1910 über 120 Kartelle! (*Brusatti* 1965, loc.cit. in FN 55, S. 68).

<sup>131</sup> *Sheehan* (1983), loc.cit. in FN 3, S. 300.

<sup>132</sup> *Liefmann* (1920), loc.cit., S. 116.

<sup>133</sup> *Lütge* (1960), loc.cit. in FN 106, S. 410 sagt treffend zum preußischen Zollgesetz von 1818: „H. v. Treitschke hat in diesem Zollgesetz wohl zu Recht den ersten Schritt zur Einigung Deutschlands gesehen ... (die) anderen deutschen Staaten ... haben ... unter diesem Zollgesetz zu leiden gehabt, weil ihre Ausfuhren nach Preußen auf Erschwerungen stießen. Aber vielleicht ist es wieder darauf zurückzuführen, daß der Gedanke einer Einigung ganz Deutschlands wenigstens auf wirtschaftlichem Gebiet sich so schnell durchsetzte“.

Den Anfang machte das preußische Zollgesetz von 1818, wobei Preußen vor allem einmal „sein eigenes Territorium zollpolitisch einigte“. In seinem Tarif wies es die typische, neo-merkantilistische, die eigene Wertschöpfung fördernde Struktur auf: Zollfreiheit für Rohstoffe, einen Zollschutz von etwa 10 % für Industriewaren und höhere Zölle von 20 %, ja 30 % für weiterverarbeitete „Qualitätsprodukte“ oder „Luxusgüter“; dabei schloß die letztgenannte Kategorie freilich auch Fiskalzölle auf Wein und Kolonialwaren ein.<sup>135</sup> „Preußen sah seine Aufgabe (!) zunächst darin, das durch sein Zollgesetz von 1818 geeinte preußische Wirtschaftsgebiet durch Anschluß (!) der Klein- und Mittelstaaten nördlich des Mains abzurunden, die ja vielfach völlig von preußischem Gebiet umschlossen waren. Nur zögernd und oft erst unter dem starken Druck (!) Preußens trafen diese Klein- und Mittelstaaten die nun einmal notwendige (!) Entscheidung“.<sup>136</sup> „So kam es 1828 zur Bildung dreier verschiedener Zollvereine: 1. des Bayerisch-Württembergischen (Süddeutschen) Zollvereins; 2. des Preußisch-Hessischen Zollvereins; 3. des Mitteldeutschen Zollvereins, wobei der mitteldeutsche Verein eine im wesentlichen gegen Preußen gerichtete Organisation darstellte. Die Entscheidung fiel durch die Einigung zwischen Nord und Süd, d. h. zwischen Preußen und Bayern, die sich über den Mitteldeutschen Zollverein hinweg die Hände reichten, zunächst (1829) in Form eines Handelsvertrages, dann sich entwickelnd zu einem Zollvertrag, aus dem dann unter Anschluß weiterer Staaten der *Deutsche Zollverein* entstand, der in der Neujahrsnacht 1833 / 34 ins Leben trat“. Erst von damals an „kann man eigentlich von einem deutschen Wirtschaftsgebiet sprechen, *erst jetzt ist das wirtschaftliche Schicksal ein gemeinsames*“.<sup>137</sup> So die unverhohlen nationalistische Darstellung noch des Altmeisters der deutschen Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit, Friedrich Lütge. Man sieht: Von einer wirtschaftsliberalen Orientierung am Konsumentenvorteil bleibt zumindest in der Erinnerung eines prototypischen Historikers keine Spur.

Der Deutsche Zollverein vergrößerte sich der Mitgliederzahl nach und wurde immer wieder verlängert, zuletzt 1865, bis seine Notwendigkeit mit der Reichsgründung 1871 schließlich entfiel. Preußen wurde im Zollverein immer dominanter. Die Versuche Österreichs, in ihm Aufnahme zu finden – 1851-1852 unter Bruck und dann wieder nach 1862 – wurden politisch abgeblockt. „Bruck gelang lediglich im Februar 1852 der Abschluß eines Handelsvertrags zwischen Österreich und Preußen, der mit Hilfe großzügiger Vorzugszölle den Handel zwischen der Donaumonarchie und dem Gebiet des Zollvereins erleichterte“.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Herbert Matis (1973), „Leitlinien der österreichischen Wirtschaftspolitik 1848-1918“, in Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. I, Die Wirtschaftliche Entwicklung, A. Brusatti (Hrsg), Wien, Österreichische Akademie der Wissenschaften, S. 29-67, hier S. 31 f. Ganz ähnlich Kellenbenz (1981), loc.cit. in FN 59, S. 62.

<sup>135</sup> Lütge (1960), loc.cit., S. 410.

<sup>136</sup> Lütge (1960), S. 413.

<sup>137</sup> Lütge (1960), S. 415 f.

<sup>138</sup> Siehe zu all diesem Kellenbenz (1981), loc.cit. in FN 59, S. 61 ff., das Zitat S. 62.

Kaum weniger mercantilistisch getönt als die Zollpolitik war die Politik des *Bahnausbau*s durch die deutschen Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Jeder versuchte, dem anderen aussichtsreiche Verkehrswege wegzuschnappen.<sup>139</sup> Einen liberalen Zug hatte die Verkehrspolitik in Österreich im dritten Viertel des Jahrhunderts: „In der Verkehrspolitik erfolgte mit dem Eisenbahnkonzessionsgesetz von 1854 und der Veräußerung der Staatsbahnen der tiefste Einbruch (!) des Wirtschaftsliberalismus in dieser Zeit“,<sup>140</sup> wobei aber, wie so häufig, vor allem auch *Budgetnöte* zur Privatisierung führten.<sup>140a</sup> Kaum anders war es bei der Rückentwicklung zu den Staatsbahnen ab 1873: Staatliche Zinsgarantien für Bahnwertpapiere zwangen notgedrungen zur Staatsübernahme bei Finanzproblemen der Bahnen. „Man übernahm jene Eisenbahnen, für die sich trotz Steuerbegünstigung und Zinsengarantie kein Konzessionswerber fand“.<sup>141</sup>

Nach *aussen*, mit nichtdeutschen Staaten, wurden unzählige Handelsverträge abgeschlossen, die hier nicht nachgezeichnet werden können. Besonders bedeutsam war dabei schließlich der Handelsvertrag Preußens mit Frankreich von 1862, der das Meistbegünstigungsprinzip einführt. „Preußen mußte (!) aufgrund des Vertrags seinen Zolltarif im freihändlerischen Sinn abändern“, sagt Kellenbenz.<sup>142</sup> Österreichische Autoren sehen auch diesen Vertrag vorwiegend machtpolitisch motiviert und indirekt gegen Österreich gerichtet, ein „Vorspiel von Königgrätz“.<sup>143</sup>

Die Handelsverträge, die Österreich 1852 mit Preußen und 1865 mit dem Zollverein abschloß, erscheinen manchen als Österreichs „Wechsel zum westlichen Freihandelsystem“,<sup>144</sup> und das insofern zu Recht, als bereits 1852 Verbotszölle durch bloße Schutzzölle ersetzt<sup>145</sup> und diese dann teilweise gesenkt wurden. Ergebnis einer wirtschaftsliberalen Bekehrung der österreichischen Unternehmer waren diese Maßnahmen freilich nicht. Minister Bruck hielt 1852 fest: „Würde man im gegenwärtigen Moment eine Umfrage bei den Gewerbetreibenden halten, so sei gar kein Zweifel, daß sie gegen die Ausdehnung der Verkehrserleichterungen und für eine Umbildung des gegenwärtigen Zolltarifs im Sinne des weitesten Rückschritts sein würden“.<sup>146</sup> Befürworter einer liberalen Zollpolitik waren bekanntlich

<sup>139</sup> Kellenbenz (1981), S. 56 ff.

<sup>140</sup> Matis (1973), loc.cit. in FN 134, S. 35.

<sup>140a</sup> Meiner Grundthese zustimmend, sah Professor Josef Wysocki in der österreichischen Bahnprivatisierung der 1850er Jahre ein schönes Beispiel dafür, wie Geldnot zu einem Wandel in der Politik führen kann, die vordergründig als Wertewandel erscheint.

<sup>141</sup> Matis (1973), S. 46. Zu der Entstaatlichung davor aus Geldnöten siehe Brusatti (1965), loc.cit. in FN 55, S. 37.

<sup>142</sup> Kellenbenz (1981), S. 63.

<sup>143</sup> Tremel (1969), loc.cit. in FN 58, S. 328, Benedikt zitierend.

<sup>144</sup> Matis (1973), loc.cit. in FN 134, S. 37.

<sup>145</sup> Good (1986), loc.cit. in FN 127, S. 86.

<sup>146</sup> Brusatti (1965), loc.cit. in FN 55, S. 36.

in den 1860er und 1870er Jahren die ungarischen Agrarier, ganz im Sinne von Adam Smith: „Country gentlemen and farmers are to their honour, of all people, the least subject to the wretched spirit of monopoly“, freilich nur solange wegen der Transportkosten „the free importation of corn [can] very little affect the interest of the farmers“.<sup>147</sup> Und als sich die ungarischen Agrarier in ihrem Agrarabsatz zu Ende des 19. Jahrhunderts durch die Auslandseinfuhren bedroht fühlten, schwenkte Österreich wieder zum Schutzzoll zurück. Es ist jedoch sogar die Frage, ob es in Wahrheit eine effektive Schutzzollpolitik je verlassen hatte. Good etwa betont nach Huertas<sup>148</sup>, daß die Zölle in Österreich auch nach ihrer Senkung so hoch blieben, „daß sie ausländische Fertigwaren tatsächlich ausschlossen“; und daß Österreich 1854 sogar das Kunststück zuwege brachte, eine durch einen Rechentrick bewirkte faktische Zollerhöhung politisch als Zollsenkung zu verkaufen. Immerhin erreichten Kerneuropa und England nach etwa 1868 doch wohl das höchste Maß an Handelsfreiheit vor den 1970er Jahren: Der freihändlerische Druck Westeuropas setzte sich durch.

Auch das Abgehen von der Zollsenkungspolitik in Deutschland unter Bismarck ist ein beredtes Beispiel dafür, daß wirtschaftliche Präferenzen oder Präferenzänderungen nicht entscheidend waren: Bismarck versuchte 1878 und 1879, seine Abhängigkeit von den regelmäßig wiederkehrenden Finanzzuweisungen durch den Reichstag für die Finanzierung des Reichs, und insbesondere seiner militärischen Belange, dadurch zu beseitigen, daß er einen ein für allemal für die finanziellen Reichsbelange gewidmeten Zoll einführte; und da erbrachte der am 15. Juli 1879 erwirkte Schutzzoll einfach mehr, als ein freihändlerisch nahe bei null liegender Zoll es getan hätte.<sup>149</sup>

Die stärksten Auswirkungen in Richtung eines freien Waren- und Kapitalverkehrs Ende des 19. Jahrhunderts hatten wahrscheinlich überhaupt nicht handelspolitische Maßnahmen, sondern der Übergang des Deutschen Reiches zur *Goldwährung* 1873 und der Österreich-Ungarns 1892. Die Goldwährung schuf de facto in dem größten Teil Europas so gut wie eine *einheitliche Währung*; und das bedeutete eine große Erleichterung eines *freien Kapitalverkehrs*.<sup>149a</sup> Das allgemein ausge-

<sup>147</sup> Smith (1776), loc.cit., IV.ii.21 bzw. 20, wobei Smith den Transportkostenschutz („bulky commodity“) ausdrücklich bedenkt.

<sup>148</sup> Good (1986), loc.cit., S. 86. (Der Rechentrick war die Einhebung der Zölle in Silbergeld, statt in Papierwährung, wobei das auch „Gulden“ genannte Silber um 22 % höher bewertet war als Papiergegeld.)

<sup>149</sup> Sheehan (1983), loc.cit. in FN 3, S. 214 ff. Bismarcks Schwenk zum Schutzzoll signalisierte natürlich obendrein auch eine politische Umorientierung, wie Professor Karl Häuser in Erinnerung rief.

<sup>149a</sup> Profesor Rainer Klump fragte, ob ich mit der Kapitalmarktintegration Ende des 19. Jahrhunderts nicht eigentlich eine weitere Welle des Liberalismus angesprochen hätte, sozusagen Welle 2a). Dann würden meine „langen Wellen des Wirtschaftsliberalismus“ auch besser mit den langen Konjunkturwellen Schumpeters, den Kondratief-Wellen, übereinstimmen. Denn die Kapitalmarktintegration ist stark technisch mitbedingt durch Telegraph und Telefon. Ich lasse die anregende Spekulation offen.

sprochene Motiv dieser einschneidenden Wirtschaftsänderung lag aber wiederum nicht auf der wirtschaftsliberalen Präferenzebene, sondern war ein fiskalisches und damit statistisches *Kostenargument*: Die Währungsstabilität der Goldwährung führte zu höherer *Zinsflexibilität* staatlicher Kreditaufnahme (bereits etwas höhere Zinsen zogen viel Kapital an) und im Durchschnitt zu einer *Zinssenkung*, vor allem auch auf Staatsschulden. Carl Menger sah in der Senkung der Zinsen der österreichischen Staatsschulden im Jahre 1903 von 4,2 % auf 4,0 % die historisch größte Leistung des von manchen anderen auch als Wissenschafter nicht verachteten Eugen Ritters Böhm von Bawerk.<sup>150</sup>

„Die größten Leistungen der Wirtschaftspolitik liegen ... auf dem Steuersektor“.<sup>151</sup> Eine bleibende Errungenschaft der österreichischen Variante des Wirtschaftsliberalismus war die Einführung einer modernen *Einkommensteuer*<sup>151a</sup> mit dem Personaleinkommensteuergesetz vom 25. Oktober 1896, welche ebenfalls in erheblichem Maße mit dem Namen des Sektionschefs, dann Finanzministers Böhm-Bawerk verknüpft ist. „Der echte Liberalismus begriff unter den Forderungen der Steuergerechtigkeit auch die sozialen Forderungen der Steuerfreiheit des Existenzminimums, der Steuerprogression und der Vorbelastung des fundierten Einkommens“.<sup>152</sup> Wie „echt“ freilich der Liberalismus des Autors dieses Zitats, Friedrich von Wieser, war oder wie „echt“ liberal die heutige Einkommensteuerprogression oder auch eine differenzierend höhere Besteuerung „fundierten Einkommens“ ist, sei dahingestellt.

### VIII. Gewerbefreiheit in der zweiten Welle des Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa

Für die Zeit des Höhepunkts des Wirtschaftsliberalismus in Mitteleuropa sagt, zumindest für Österreich, Matis treffend: „Formell beschränkte sich die staatliche Wirtschaftslenkung auf Probleme der Währung, der Steuern und des Außenhandels, in der Praxis legte jedoch die Staatsverwaltung die grundsätzlichen Wachs-

<sup>150</sup> Carl Menger (1915), „Eugen v. Böhm-Bawerk“, Almanach der Kaiserlichen Akademie der Wissenschaften in Wien, S. 3-17; wiederabgedruckt in Carl Menger – Gesammelte Werke, F. A. Hayek (Hrsg.), Bd. III, 2. Aufl., Tübingen 1970, Mohr-Siebeck, S. 293-307, hier S. 7 bzw. S. 297.

<sup>151</sup> Matis (1973), loc.cit. in FN 134, S. 67.

<sup>151a</sup> Professor Christian Scheer konnte in Einkommensteuern nichts Wirtschaftsliberales erkennen. In Diskussionen des englischen Unterhauses im 19. Jh. seien diese unter die „göttlichen Strafen“ eingereiht worden; und deutsche Liberale seien vielfach für indirekte Steuern als „freiwillige“, weil von einem Verbrauchsakt abhängige Steuern eingetreten. Hier erweist sich wieder einmal die Situationsbezogenheit von Kategorisierungen. Die österreichische Sicht, und nicht nur in der Zeit Böhm-Bawerks und Wiesers, sondern auch in der 2. Hälfte des 20.Jahrhunderts (siehe Abschnitt IX), war eine andere. Und auch A. Smith (1776), V.ii.c., 8-10, scheint eine *gleichmäßige* Einkommensteuer auf Bodenrenten nicht abzulehnen.

<sup>152</sup> Wieser (1926), loc.cit. in FN 5, S. 352.

tumsmuster und Strategien fest. Denn selbst im sogenannten ‚Zeitalter des Liberalismus‘ griff der Staat weit in den Bereich privatwirtschaftlicher Tätigkeit ein, die staatliche Bürokratie war Schrittmacher auf dem Weg privatwirtschaftlichen Fortschritts“.<sup>153</sup> Der Amerikaner David Good spricht ganz generell von der „Wirksamkeit der ‚sichtbaren Hand‘ im österreichischen Kapitalismus“ und konstatiert eine „Neigung zu kollektiven statt individuellen Verfahren der wirtschaftlichen Entscheidungsfindung und eine größere Bereitwilligkeit, Marktkräfte zu unterdrücken.“<sup>154</sup> Der Wille zum „*ne laissez pas faire*“ war also auch weiterhin durchaus vorhanden; wenn es der Wirtschafteingriffe nicht mehr waren, so wegen des geringen zahlenmäßigen Umfanges der Bürokratie und der raschen Wirtschaftsentwicklung, die die Bürokratie nicht nachkommen ließ. Wirtschaftsliberalismus aus purer Ohnmacht ist in Umbruchszeiten ja stets typisch: „Die Regierung ist außer Stande, die Preise der Dinge zu beherrschen und einzelne Classen von Gewerbetreibenden bei den häufigen Preisänderungen (!) vor Verlusten zu bewahren“.<sup>155</sup> Ein bißchen mag freilich auch manchmal die liberale Maxime mitgeschwungen haben: „Der Käufer ist in der Regel der beste Richter über die Güte der Waaren“.<sup>156</sup>

Sowohl für Deutschland, wie für Österreich ist die Literatur einhellig der Meinung, daß es Intellektuelle, Professoren, Juristen, höhere Beamte und dergleichen waren, die vorwiegend die Gewerbefreiheit vorantrieben, und zwar gegen den Willen der überwältigenden Zahl der Gewerbetreibenden. „Das Zeitalter des Hochliberalismus . . . war das Werk der hohen Bürokratie“,<sup>157</sup> und immerhin verkörperten ja die Beamten im damaligen Mitteleuropa noch am ehesten den einkommensgesicherten Mittelstand, der im Adam Smithschen Sinne vornehmlich an hoher konsumtiver Kaufkraft gegebener Einkommen interessiert war. Sie mögen auch begriffen haben, daß die „Entfesselung neuer Kräfte im Gewerbe schlechthin die Voraussetzung für eine Ausweitung der Produktion“<sup>158</sup> war, somit *langfristig* im macht-politischen wie im fiskalischen Interesse des Staates lag. *Kurzfristig* erschienen die Interessen freilich vielfach gerade umgekehrt gelagert: Gewerbefreiheit brachte rascheren Gesellschaftswandel, weswegen die Handwerker in ihrem Kampf gegen Liberalisierung im deutschsprachigen Raum – zum Unterschied etwa von Frankreich vor 1789 – meist Unterstützung beim konservativen Adel fanden; und von der Verarmung des Handwerks konnte auch eine staatliche Finanzeinbuße befürchtet werden.<sup>159</sup>

<sup>153</sup> Matis (1973), loc.cit. in FN 134, S. 32.

<sup>154</sup> Good (1986), loc.cit. in FN 127, S. 202.

<sup>155</sup> Rau (1854), loc.cit. in FN 57, § 143, S. 277.

<sup>156</sup> Rau (1854), loc.cit. in FN 56, § 217, S. 120.

<sup>157</sup> Brusatti (1965), loc.cit. in FN 55, S. 37.

<sup>158</sup> Lütge (1960), loc.cit. in FN 106, S. 393. Professor Karl-Heinz Schmidt betonte in der Diskussion unter Verweis auf Arbeiten von Kaufhold, daß Gewerbefreiheit teilweise als notwendig für die Armutsbekämpfung (!) gesehen wurde (ein ähnliches Motiv wie das der Soldatenversorgung der Cromwellschen Armee in England im 17. Jahrhundert).

<sup>159</sup> Lütge (1960), S. 396.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts lautete die typische Haltung der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur: „Ein Theil der bisherigen Zunftgewerke kann sogleich von allen Beschränkungen frei gegeben werden, so daß sie nur etwa der Besteuerung willen eine Anzeige erfordern“.<sup>160</sup> Und dem entsprach in etwa die maßgebliche Preußische Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845. Sie sah sogenannte „Approbation“, das heißt eine Eignungsprüfung, für einzelne hochqualifizierte Gewerbe, z. B. Ärzte (!), Apotheker und Bauunternehmer, sowie polizeiliche „Konzession“, das heißt eine Zuverlässigkeitssprüfung für einige weitere vor, wie Schlosser, Schank- und Gastwirte. Österreich folgte mit seiner weitgehend auf völliger Gewerbefreiheit beruhenden Gewerbeordnung vom 20. XII. 1859, durchgesetzt gegen „zähe Opposition“.<sup>161</sup> In der weitgehenden Gewerbefreiheit folgten „die letzten deutschen Länder von Bedeutung … Sachsen (1861), Baden (1862), Württemberg (1862) und Bayern (1868)“,<sup>162</sup> die meisten also fast gleichzeitig wie Österreich. „Eine einheitliche Regelung für die Länder des Norddeutschen Bundes brachte die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, der sich die süddeutschen Länder bis 1872 anschlossen“.<sup>163</sup>

Schon ab den 1880er Jahren begannen dann wiederum die Einschränkungen der Gewerbefreiheit, in Österreich etwa mit einer neuen Gewerbeordnung vom 30. IV. 1883. Denn auch die hohe Beamenschaft, die in Deutschland und Österreich die Gewerbeliberalisierung getragen hatte, wandelte sich in den letzten beiden Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in ihrer Einstellung. Nicht wenige befürworteten etwa in Österreich nach Brusatti „eine Art Staatssozialismus“.<sup>164</sup> Die „österreichische Schule der Sozialpolitik … unterschied sich … darin, daß ihre Vertreter mehr die Aufgaben des Staates in den Vordergrund stellten, im Gegensatz zu den deutschen Kathedersozialisten, die mehr das auf *Genossenschaftsbasis* aufbauende Versicherungsprinzip in das Zentrum … stellten“.<sup>165</sup> „In Wien vollzog sich bereits in der Monarchie die radikalste Abwendung vom Wirtschaftsliberalismus“.<sup>166</sup> Und die Verstaatlichung erblickte dort in Form der „Verstadtlichung“ das Licht der österreichischen Welt.

Teil der gewerropolizeilichen Maßnahmen im weiteren Sinne ist der *Arbeiterschutz*. Durch die englischen Diskussionen und Maßnahmen angeregt, vertraten wirtschaftsliberale Autoren ganz allgemein die Auffassung, daß „zum Schutze der Kinder eine obrigkeitliche Einwirkung nötig“<sup>167</sup> sei; und dieser Schutz der ge-

<sup>160</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, § 195 a, S. 35.

<sup>161</sup> Brusatti (1965), loc.cit. in FN 55, S. 37.

<sup>162</sup> Henning (1989), loc.cit. in FN 46, S. 63.

<sup>163</sup> Henning (1989), ibid.

<sup>164</sup> Brusatti (1965), loc.cit. in FN 55, S. 44.

<sup>165</sup> Brusatti (1965), S. 49. Es ist freilich zu fragen, ob Brusatti die „deutschen Kathedersozialisten“ nicht zu undifferenziert sieht. (Die Ergänzung dieser FN geht auf Anregungen von Prof. Karl-Heinz Schmidt zurück).

<sup>166</sup> Brusatti (1965), S. 61.

werblich tätigen Kinder sowie eine gewisse Arbeitszeitbeschränkung auch für Erwachsene waren auch die einzigen Arbeiterschutzmaßnahmen, welche Carl Menger in seinen Vorträgen Kronprinz Rudolf von Österreich ans Herz legte.<sup>168</sup> Nicht nur bezüglich der vorherrschenden Werturteile, sondern vor allem bezüglich der administrativen Möglichkeiten eines noch sehr schwach entwickelten staatlichen Behördenapparates ist es daher höchst naiv, wenn Tremel bereits für die Zeit Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts für Österreich sagt: Die Arbeitsbedingungen „schrieben die Fabriksherren vor. Sie nicht überwacht und trotz aller Freude am Reglementieren nicht geregelt zu haben, bleibt allerdings die Schuld der (!) Behörde“.<sup>169</sup> Der Staat des 19. Jahrhunderts hatte eben weniger über für Gesetze als bloße schöne, aber nie administrierte Sonntagsrede als der des späten 20. Jahrhunderts. Und bezüglich der finanziellen Vorsorgen für Wechselfälle des Lebens der Arbeiter baute er, zumindest in den ersten drei Vierteln des 19. Jahrhunderts, mehr auf Selbsthilfe als heute: „Hülfscassen“, so lesen wir typischerweise, müssen für solche Fälle, in denen Arbeiter oder ihre Angehörigen durch Arbeitsunfähigkeit oder den Tod in Bedrängnis geraten, „hauptsächlich auf die Beiträge der Arbeiter selbst gerichtet werden“.<sup>170</sup>

In seiner Bedeutung vielleicht zu wenig gewürdigt ist ein wichtiger Beitrag des Höhepunktes des gewerblichen Wirtschaftsliberalismus in Deutschland wie in Österreich: nämlich die *Kodifizierung des Handelsrechtes*. So ist etwa „das moderne Aktienrecht“ in der damaligen Zeit „im engen Zusammenhang mit der Ausgabe der Eisenbahnaktien entwickelt worden“<sup>171</sup> und erleichterte ungemein die Gründung auch großer Unternehmen.<sup>172</sup> Die sichere rechtsstaatliche Basis des Handelsrechtes reduzierte die Unsicherheiten, die Transaktionskosten und die staatlichen Einflußmöglichkeiten im Wirtschaftsverkehr.

Österreichische Autoren beklagen nicht selten die Unsystematik und Ziellosigkeit der Gewerbepolitik in der Habsburgermonarchie. Der zeitweilige Ministerpräsident Richard Freiherr von Bienerth bemerkte: „Die gesamte Entwicklung des Handelsministeriums ist ein Symptom dafür, daß das Erarbeiten eines nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erstellten Konzeptes als unwesentlich angesehen

<sup>167</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, S. 55.

<sup>168</sup> Streissler/Streissler (1994), loc.cit. in FN 69, S. 16 f., S. 126 ff.

<sup>169</sup> Tremel (1969), loc.cit. in FN 58, S. 313.

<sup>170</sup> Rau (1858), loc.cit. in FN 56, S. 400.

<sup>171</sup> Lütge (1960), loc.cit. in FN 106, S. 436.

<sup>172</sup> In Österreich wurden anderseits ab den 1880er Jahren die Aktiengesellschaften steuerlich diskriminiert und „extrem hoch“ – und zwar mit 20 % – 40 % ihres Gewinnes – besteuert (siehe Matis, 1973, loc.cit. in FN 134, S. 50). Freilich ist bei der ebenfalls extrem hohen Kartellierung Österreichs durchaus zu fragen, ob diese Besteuerung nicht voll überwälzt wurde und in Wahrheit nur die Konsumenten traf! Eigene Studien haben mich etwa gelehrt, daß die US-amerikanische Chemiefirma Du Pont de Nemours durch Jahrzehnte durchaus in der Lage war, bei jeder Körperschaftssteuerveränderung ihre Bruttogewinne gerade so anzupassen, daß ihr Nettogewinn unverändert blieb.

wurde“.<sup>173</sup> Herbert Matis beklagt: „Das Fehlen einer großen Linie in der Wirtschaftspolitik hat … zur nationalen Desintegration und zur verzögerten industriellen Entwicklung in Österreich beigetragen“.<sup>174</sup> Zur nationalen Desintegration vielleicht; aber gab es überhaupt eine verzögerte industrielle Entwicklung in Österreich bis zum Ende der Monarchie? 1913 hatte das jetzige österreichische Gebiet fast genau das Pro-Kopf-Einkommen Deutschlands oder Frankreichs; und wenn es verzögerte industrielle Entwicklung gab, dann vor allem in der Endphase der napoleonischen Ära und der Zeit unmittelbar danach und in den etwa 15 Jahren nach 1848, als die Wirtschaft jeweils vor allem unter den *makroökonomischen* Mängeln von hohen und noch dazu in der genauen Höhe geheimgehaltenen Budgetdefiziten, Währungsinstabilität, Inflation und damit hohen Zinsen litt.<sup>175</sup> Aus liberaler Sicht war die Ziellosigkeit der österreichischen Wirtschaftspolitik, also das staatliche Unvermögen, nennenswert regulierend einzugreifen, vielmehr ein Segen und mit einer *Ursache hohen Wirtschaftswachstums* in der Donaumonarchie, zumal am Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts.

## IX. Soziale Marktwirtschaft und Raab-Kamitz-Kurs nach dem Zweiten Weltkrieg\*

*Bewußter, vorsätzlicher Wirtschaftsliberalismus* ist in Mitteleuropa am stärksten ausgeprägt *nach dem Zweiten Weltkrieg*. War der mitteleuropäische Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts im Ergebnis inhomogen, ja heterodox gemessen am klassischen englischen Wirtschaftsliberalismus, weil er oft Resultat zufälliger Konstellationen und Sachzwänge sowie oft Nebenprodukt vorwiegend staats- und gesellschaftspolitisch orientierter liberaler Haltungen war, so wurde andererseits dem Liberalismus der frühen Nachkriegszeit die *ideologische Ambivalenz* von seinen geistigen Vätern *absichtlich* in die Wiege gelegt: „Zu einem tieferen Verständnis von Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gelangt man, wenn man berücksichtigt, daß er sie als mögliche ‚irenische‘ Formel bezeichnet hat … Als irenische Formel ist Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft dem Ordo-Gedanken der Freiburger Schule nahe verwandt … Aufgrund ihrer Verwurzelung in der wirtschaftssoziologischen Analyse sucht sie aber ein sehr viel breiteres Spektrum an geistigen Strömungen zu integrieren. Ihre besonderen Vorteile, die ökonomische Effizienz und die soziale Friedensstiftung, kann die Soziale Marktwirtschaft allerdings nur dann zur Wirkung bringen, wenn die konkurrierenden Stilelemente in bestimmter Weise kombiniert werden. Kernstück

<sup>173</sup> Zitiert nach *Brusatti* (1965), loc.cit. in FN 55, S. 77.

<sup>174</sup> *Matis* (1973), loc.cit. in FN 134, S. 67.

<sup>175</sup> Siehe *Good* (1986), loc.cit. in FN 127, insbesondere Kapitel VIII, „Die Wirtschaft der Monarchie in vergleichender Sicht“.

\* Dieser Teil wurde erst nach den Diskussionen des Dogmenhistorischen Ausschusses ausgearbeitet und folgt in vielem dem dortigen Referat von *Rainer Klump*, FN 176.

bleibt auch hier die Wettbewerbsordnung, die alleine in der Lage ist, auf die Dauer den materiellen Wohlstand zu steigern.“<sup>176</sup> Soziale Marktwirtschaft deutscher Prägung war also eine Konkordanzformel von freier unternehmerischer Marktwirtschaft und gleichzeitiger „sozialer Friedensstiftung“.

Hinzu kommt bei Walter Eucken als weiteres Konkordanzelement, „als spezifisch protestantisch, mit besonderer Hinwendung gerade zu Luther . . . die besondere Betonung des ‚starken Staates‘ . . ., der nicht zum Spielball von Interessengruppen werden soll, sondern die Rahmenordnung für die Wirtschaft und ihre Einhaltung zu garantieren hat“.<sup>177</sup> Hier sollte evident ermaßen die bürokratiennahe deutsche Akademikerschicht angesprochen werden. Nach Eucken sind es vor allem die Wissenschaft und die Kirchen, die den Staat in seinen ordnenden Aufgaben zu unterstützen haben.<sup>178</sup> Die österreichische Variante des „Raab-Kamitz“-Kurses beruht ebenfalls auf solchen Konkordanz-Formeln, wenn freilich auf entschieden anders gearteten: Statt sozialer Verbesserung der Arbeitsbedingungen beruht sie auf der expliziten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; statt auf dem „starken Staat“ beruht sie auf der dem investierenden sowie investitions- und exportfördernden und auch aktive Konjunkturpolitik betreibenden Staat verbundenen, verbändischen Selbstorganisation der Wirtschaft in der Sozialpartnerschaft als wirtschaftlicher Ordnungsmacht. Hildegard Koller sagt, im Raab-Kamitz-Kurs standen „im Vordergrund“ – neben der „Gesundung der Währung“ als oberstem Ziel – „Steigerung der Produktion, Hebung des Lebensstandards, vor allem die Beseitigung der Arbeitslosigkeit, der Aufbau eines Kapitalmarktes, die Wechselkursvereinheitlichung und neue Wege der Exportförderung sowie Erleichterungen auf steuerlichem Gebiet hinsichtlich der Einkommen-, Lohn- und Gewerbesteuer“.<sup>179</sup> Die österreichische Variante war also noch pragmatischer als die deutsche. Immerhin hat es infolge der „persönlichen Ausstrahlung“ von Kamitz auch in Österreich „eine gewisse, wenn auch abgeschwächte Renaissance der liberalen Grundlagen . . . gegeben“.<sup>180</sup> Die unterschiedliche Orientierung in Deutschland und Österreich geht freilich auch darauf zurück, daß sie in Österreich durch den von 1952 bis 1960 tätigen *Finanzminister* Reinhard Kamitz und nicht vom Wirtschaftsdirektor und späteren *Wirtschaftsminister*, zuletzt Bundeskanzler, Ludwig Erhard, getragen wurde.

Die Konkordanz möglicher Elemente geht aber noch weiter: Für Deutschland ist von einigen Wirtschaftshistorikern ein Anschluß der Sozialen Marktwirtschaft an

<sup>176</sup> Rainer Klump (1997), „Wege zur Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform“, Referat gehalten am 6. April 1995 im Dogmenhistorischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik, Maria Plain bei Salzburg, dieser Band, S. 129 ff., hier S. 147 f. mit zahlreichen Verweisen auf *Müller-Armack*.

<sup>177</sup> Klump (1997), S. 143.

<sup>178</sup> Klump (1997), S. 140.

<sup>179</sup> Hildegard Koller (1977), „Teil II“, in: Fritz Diwok / Hildegard Koller, Reinhard Kamitz – Wegbereiter des Wohlstands, Wien etc., Molden, S. 95 ff., hier S. 151.

<sup>180</sup> Fritz Diwok (1977), „I. Teil“, in: Diwok / Koller, loc.cit., S. 17 ff., hier S. 19.

nationalsozialistische Konzepte einer staatlich gelenkten Marktwirtschaft in der Vorkriegszeit zumindest behauptet worden.<sup>181</sup> Für diese These spricht wenig, außer daß das neoliberalen Gedankengut für einige Zeit auf Interesse im Reichswirtschaftsministerium stieß. „Konfrontiert mit dem Fehlen einer eigenständigen nationalsozialistischen Wirtschaftslehre ... förderte Reichswirtschaftsminister Funk die Gründung der Klasse ... IV „Zur Erforschung der völkischen Wirtschaft“ der „Akademie für Deutsches Recht“ im Jahre 1940“. Dabei wurden Walter Euckens *Grundlagen der Nationalökonomie* „amtlicherweise ... als ein „Ansatzpunkt zur Erörterung der Grundlagen und Begriffe einer neuen deutschen Volkswirtschaftslehre“ gewürdigt“.<sup>182</sup> Ein Hauptinstrument der von den Nationalsozialisten in Deutschland praktizierten Wirtschaftspolitik, nämlich der Lohn- und Preisstopp von 1936, stand andererseits immer unter massiver Kritik neoliberaler Ökonomen. Für Österreich gilt dagegen ein anderer Zusammenhang: Der Nationalsozialist und Hochschulprofessor im Nationalsozialismus, Reinhard Kamitz, griff sichtlich auf bewährte Instrumente nationalsozialistischer Wirtschaftspolitik in Österreich zurück. Er förderte in konjunkturpolitisch orientierter Beschäftigungsabsicht bewußt – und von sozialistischen Abgeordneten im Parlament kritisiert – den Autobahnbau; und seine geniale, 1953 erstmals erprobte Idee der Förderung der privaten Investitionen durch vorzeitige Abschreibungen entstammt der nationalsozialistischen Anschlußpolitik der Jahre 1938 und 1939.<sup>183</sup>

Damit ist die Eigenständigkeit – um nicht zu sagen Merkwürdigkeit – der mittel-europäischen „Sozialen Marktwirtschaft“ skizziert (Kamitz gebrauchte diesen Ausdruck durchaus auch gerne für Österreich). Für Deutschland besitzen wir nunmehr sogar eine Legaldefinition derselben im Artikel 1 des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik aus 1990, der „die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien“ bezeichnet und diese kennzeichnet durch „Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“. Die Soziale Marktwirtschaft war in Deutschland entstanden als Gegenbild zu „einer Wirtschaft mit staatlichen Preiskontrollen, Bewirtschaftungsmechanismen und zurückgestauter Inflation“.<sup>184</sup> Und nicht anders wurde sie in Österreich gesehen als Kontrast zu den „Bewirtschaftungs-ideologien der Kriegs- und Vorkriegszeit“, die es freilich in Österreich „mühsam ... war ... zu überwinden.“<sup>185</sup> Diese Erfahrungen erklären die Betonungsunterschiede zum 19. Jahrhundert. Insgesamt hob diese dritte Welle des Liberalismus also wieder explizit wirtschaftsliberale Gemeinplätze hervor und war *eher am Freihandel* orientiert als an der *Gewerbefreiheit*.

<sup>181</sup> Klump (1997), S. 130 f.

<sup>182</sup> Klump (1997), S. 151.

<sup>183</sup> Felix Butschek (1978), Die österreichische Wirtschaft 1938 bis 1945, Stuttgart, G. Fischer, S. 46, 57, 70 f.

<sup>184</sup> Klump (1997), S. 130.

<sup>185</sup> Interviewzitat von Gen.Sekr. Arthur Mussil, *Diwok* (1977), loc.cit., S. 24.

Die Bestrebungen zur Handelsliberalisierung waren jedoch nicht gänzlich eine freiwillige Wirtschaftspolitik, zumindest nicht in Deutschland. Zuerst, um 1950, beruhten sie auf den durch die Vereinigten Staaten von Amerika initiierten Auflagen der Marshall-Plan Hilfe. Dann, ab Ende der 1950er Jahre, war sie für Deutschland durch die Chance geboten, im Verband der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus der politischen Isolierung des Verlierers des Zweiten Weltkriegs herauszukommen. Möglicherweise wurde die freihändlerische Öffnung in Österreich bewußter als in Deutschland aus wirtschaftsliberalen Motiven angestrebt. „In der Integrationspolitik war (Reinhard Kamitzs) Maxime ‚kein Verzicht auf eine Teilnahme Österreichs an der wirtschaftlichen Integration Europas‘, weil er sich von dieser Zusammenarbeit mit Westeuropa auch gewisse heilsame Zwänge auf das Wirtschaftsleben versprach.“<sup>186</sup> Wesentlich war es, „den österreichischen Wirtschaftstreibenden, aber auch den Arbeitnehmern klarzumachen, daß eine Verstärkung der Außenwirtschaft eine essentielle Vorbedingung der Lebensfähigkeit des gesamten Staates ist.“<sup>187</sup>

Was die binnengewerbliche Politik betrifft, war Deutschland im internationalen Vergleich in der Gewerbepolitik schon in den 1950er Jahren liberal; aber der gerne im Mund geführte „Leistungswettbewerb“ wurde in erheblichem Maße durch stark subventionierte Wirtschaftssektoren abgeschwächt, nicht nur in der Landwirtschaft, sondern vor allem auch im Bergbau und in der Wohnungswirtschaft. Seit den 1970er Jahren wird in Deutschland in zunehmendem Maße Überregulierung des betrieblichen Anlagegenehmigungsverfahrens beklagt. Und das Kernstück von Euckens wie von Erhards Wettbewerbspolitik, das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“, konnte erst 1957 verabschiedet werden. Wie erfolgreich es in Deutschland war, muß dahingestellt bleiben, wobei meine Zweifel durch die typische Skepsis der Österreichischen Schule gegenüber Wettbewerbserzwingungsmaßnahmen mitgeprägt sein mögen.<sup>188</sup> Immerhin muß jedoch festgehalten werden, daß die Antikartellhaltung des neuen – im Gegensatz zum alten – Deutschland prägend für das Wettbewerbsrecht der Europäischen Union wurde und hier Langzeitwirkungen hervorrief. Noch viel schwächer war der binnengewerbliche Wirtschaftsliberalismus im Nachkriegsösterreich ausgeprägt. Zwar wurde das ominöse „Untersagungsgesetz“ gegenüber Unternehmensneugründungen schon in den 1950er Jahren überwunden, die Gewerbeordnung jedoch erst 1973 neu gefaßt und erst 1993 einigermaßen liberalisiert. Die Preisgesetze wurden erst 1992 (!) liberalisiert, und erst das Jahr 1992 erlebte ein – an sich schon dubios bezeichnetes – „Wettbewerbsderegulierungsgesetz“. Der „Einbruch“ des Wirtschaftsliberalismus in die österreichische Gewerbewelt erfolgte schaumgebremst

<sup>186</sup> Diwok (1977), loc.cit., S. 51.

<sup>187</sup> „Alois Brusatti“ (1977), in: Diwok / Koller (1977), loc.cit., S. 11 ff., hier S. 14.

<sup>188</sup> Wie ich aus Diskussionen mit Friedrich August von Hayek weiß, vertrat dieser die Meinung, die einzige sinnvolle wettbewerbspolitische Maßnahme sei lediglich, wettbewerbsbeschränkenden Verträgen den Rechtsschutz zu verweigern.

und hinausgezögert über vier Jahrzehnte. Weit früher war alles Wesentliche schon durch den internationalen Wettbewerb erzwungen worden.

Das entscheidend Andere in dieser dritten Welle des Liberalismus war jedoch die *zentrale Rolle der Währungspolitik*. Darin ähnelt sie etwas den Bemühungen Ignaz von Pleners in Österreich in den 1860er Jahren, aber auch den österreichischen Erfahrungen der 1890er Jahre, als – für Österreich anscheinend typisch – ähnlich wie unter Kamitz in den 1950er Jahren eine „Goldwährungspolitik“ mit einer Einkommensteuerreform Hand in Hand ging.<sup>189</sup> In Deutschland war jedoch das Währungsproblem im 19. Jahrhundert in der liberalen Diskussion nicht zentral thematisiert worden.

Reinhard Kamitz' Doppelposition zur Steuer- und Währungspolitik lässt sich gut durch zwei seiner Zitate belegen: „In der sozialen Marktwirtschaft muß die Steuerpolitik die Bildung von privatem Vermögen fördern, statt sie zu behindern“; und „schlechtes Geld ist Wegbereiter des Kollektivismus“.<sup>190</sup> Österreich hatte seine Währungsreformen im engeren Sinne zögerlich und in mehreren Schritten, am 30. XI. 1945 und am 10. XII. 1947, vorgenommen, während die effektive Währungsstabilisierung in Wahrheit dann erst 1953 durch Kamitz erfolgte. Und noch viel langsamer erfolgte die „Lockierung“ kriegswirtschaftlicher Bewirtschaftung und die Preisfreigabe. Der soeben in voller Frische 95 Jahre gewordene ehemalige Hauptgeschäftsführer der Vereinigung Österreichischer Industrieller, Curt Franz Fetzer, ein gebürtiger Deutscher, erinnert sich, Ende der 1940er Jahre bei Kamitz vorgesprochen zu haben, um von ihm mit ganz unösterreichischer Unbedingtheit den politischen Einsatz für eine sofortige Preisfreigabe zu fordern. Kamitz, damals Handelskammersekretär, soll geantwortet haben: „Sie haben recht, aber im Augenblick ist es unmöglich, Ihren Wunsch zu verwirklichen, denn wenn wir unvermittelt die Preise freigeben, müssen wir auch die Löhne freigeben, und, was meinen Sie, werden dann auf längere Frist die Folgen sein? Wir können die Bewirtschaftung nur langsam abbauen, und auch gegenüber berechtigten Wünschen (!) der Wirtschaft (!) muß Zurückhaltung geübt werden“.<sup>191</sup> Im Deutschland war es anders. Im durch die Mitglieder der Freiburger Schule und die der ehemaligen „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ dominierten „Wissenschaftlichen Beirat bei der Verwaltung im Vereinigten Wirtschaftsgebiet“ sprach sich schon im April 1948 „die Mehrheit . . . für eine möglichst sofortige Preisfreigabe und Übergang zu einer wettbewerblichen Preisbildung aus“.<sup>192</sup> Diese wurde überfallsartig von Ludwig Erhard als „Wirtschaftsdirektor“ – und keineswegs in Übereinstimmung mit

<sup>189</sup> Interessanterweise führte Kamitz – im europäischen, ja US-amerikanischen Zusammenhang sehr früh – 1959 die freie und steuerlich wenig belastete Ankaufsmöglichkeit von Goldhandelsmünzen für Österreicher ein. Seit 1976 besitzt Österreich sogar wieder Goldmünzen, die gesetzliches Zahlungsmittel sind.

<sup>190</sup> Diwok (1977), loc.cit., S. 37, S. 51.

<sup>191</sup> Diwok (1977), S. 40.

<sup>192</sup> Klump (1997), S. 157.

allen Besatzungsmächten – für zahlreiche Güter fast gleichzeitig mit der Währungsreform mit Gesetz vom 24. VI. 1948 unter gleichzeitiger Aufhebung von deren Bewirtschaftung durchgeführt. Die westdeutsche Währungsreform erfolgte mit Stichtag 21. VI. 1948. Sie sah Kopfquoten von anfänglich nur 40 DM vor, weitgehende Bindungen von Geldern darüber hinaus und eine grundsätzliche Umstellung von Verbindlichkeiten im Verhältnis 10:1, während die österreichische Umstellung vom 10. XII. 1947 laschere Kopfquoten von 150 Schilling gewährt hatte und einen Grundumstellungsschlüssel von 1:3 wählte. „Man muß sich vor Augen halten, daß die Entscheidung, im Jahre 1948 die Währungsreform durchzuführen, alle Merkmale einer Entscheidung bei völliger Unsicherheit bot ... wichtigste Voraussetzung für Durchführung und Erfolg ... (war) der Tatbestand, daß die Reform nur durch Anordnung der Besatzungsmächte vollzogen werden konnte ... die Währungsreform wurde mit gleichlautenden Gesetzen der amerikanischen, britischen und französischen Militärregierung angeordnet“.<sup>193</sup> Es gehört zu den für Liberale unbequemen Tatsachen der Geschichte, daß die erfolgreichste liberale Maßnahme in Mitteleuropa, die deutsche Währungsreform, die Preisfreigabe und die Bewirtschaftungsreform von 1948, Ausfluß *diktatorischen* Handelns und des Mutes eines Mannes als „Mittdiktator“ mit den Besatzungsmächten, nämlich von Ludwig *Erhard*, war. Österreich, seit Ende 1945 eine Demokratie mit Parlament und gewählter Regierung, war zu einem ähnlich radikalen Schritt nicht fähig.

Dem Bewußtsein weitgehend entschwunden ist die Tatsache, daß die deutsche Währungsreform fast scheiterte. Die sozialen Spannungen im Sommer 1948 waren nicht unerheblich; und eine Anpassungsinflation von nicht weniger als 20 %, ja 30 % setzte ein. „Im Herbst 1948 setzte deshalb eine restriktive Zentralbankpolitik ein, die mit Beginn des Jahres 1949 (!) eine rückläufige Preisentwicklung einleitete“.<sup>194</sup> In Deutschland weitgehend vergessen ist weiters, wie sehr steuerpolitische Erleichterungen, ähnlich wie in Österreich, gleichzeitig mit der Währungsreform diese den Wohlhabenderen schmackhaft machten, nämlich ein „Abbau der stark überhöhten Verbrauchsteuern. Außerdem wurden die Einkommen- und Vermögensteuern gesenkt. Diese hatten in der Zeit vor der Währungsreform eine Höhe erreicht, die die Bereitschaft zu Arbeit und wirtschaftlichen Aktivitäten lähmten“.<sup>195</sup> Erst acht Monate nach ihr, als sich die Währungsreform als eindeutig erfolgreich erwiesen hatte, formulierte Konrad Adenauer als Ausdruck dieser Währungs- und Wirtschaftsreform die Alternative „bürokratische Planwirtschaft oder soziale Marktwirtschaft“ als zukünftige Wahlkampfdevise, und erst über ein Jahr nach der Reform „legt die CDU (im Wahlkampf) mit der Parole ‚Planwirtschaft oder Marktwirtschaft?‘ den Schwerpunkt eindeutig auf wirtschaftspolitische Themen“.<sup>196</sup> Im Anfang also war die Tat, dann erst das „Wort“, das politische Programm!

<sup>193</sup> Artikel „Währungsreformen“, Heinz Sauermann (1961), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 11. Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen, G. Fischer etc., S. 452 ff., hier S. 459.

<sup>194</sup> Sauermann (1961), S. 463.

<sup>195</sup> Sauermann (1961), S. 463 f.

<sup>196</sup> Klump (1997), S. 159.

Klump betont, „wie sehr die heute dominierende Sicht von Sozialer Marktwirtschaft eben durch die ordnungspolitischen Weichenstellungen der westdeutschen Währungsreform geprägt ist“.<sup>197</sup> Und das muß für Deutschland so sein und hat – neben der politischen Ideologie – auch einen guten, *sachlich-materiellen* Grund: Die Währungsreform von 1948 und die mit ihr einhergehenden Wirtschaftsreformen waren willentlicher Wirtschaftsliberalismus als Hauptziel, freilich willentlicher Wirtschaftsliberalismus eines politischen Diktators; sie waren radikale, schlagartige Maßnahmen; und sie zeigten im Vergleich zu Österreich mit seiner viel stärker „gemischten“ Wirtschaft den einzigen handgreiflichen differentiellen Erfolg der Bundesrepublik Deutschland: Im Vergleich zu Österreich ist das „deutsche Wirtschaftswunder“ *nur dasjenige der Jahre 1950 bis 1954* (oder 1949 bis 1954): Denn nur in dieser Wirtschaftsperiode übertrifft die deutsche Wachstumsraten des Sozialproduktes pro Kopf erheblich die österreichische, die 1955-1964 mit der deutschen etwa gleich hoch und seit 1965 erheblich über der deutschen liegt. Was anderes als die radikale Währungs- und Wirtschaftsreform des Jahres 1948 könnte hierfür die differenzierende Ursache abgeben?

## X. Zusammenfassender Ausblick

Im Laufe der letzten zwei Jahrhunderte wurde liberale Wirtschaftspolitik immer wieder verlassen, entweder um einem – oft falsch verstandenen – staatlichen Machtstreben zu genügen oder um drängenden Nöten bestimmter Gruppen abzuhelfen. Das liegt auf der Hand und ist nur zu sehr bekannt. Erstaunlicherweise galt in Mitteleuropa und gilt heute in Osteuropa aber auch umgekehrt: Der Not gehorchend, nicht aus eigner Tugend wurden wirtschaftsliberale Maßnahmen meist auch eingeführt. Sie waren in Mitteleuropa vielfach fremdbestimmt. Und seit Jahrhunderten ist es zentrale Botschaft der Ökonomen, daß langfristig gesehen illiberale Wirtschaftspolitik sehr kostspielig ist. Nicht Wirtschaftsliberalismus ist Luxus, allein für ein reiches Land geeignet, wie man historisch immer wieder meinte, nein, ganz im Gegenteil: Interventionismus und staatliche Wirtschaftsplanung erweisen sich in vielen Bereichen und an vielen Beispielen bewiesen immer wieder als unerträglich teuer. Wenn sich diese Erkenntnis nicht stärker durchgesetzt hat, dann wohl deshalb, weil ein hoher staatlicher Aufwand zumindest immer in einem, sich stets lautstark artikulierenden Interesse liegt, nämlich dem der ihn verwaltenden Bürokratie. Wirtschaftsliberalismus ist daher einfach deswegen häufig entstanden, weil im Existenzkampf verschiedener Bürokratien gegeneinander eine Bürokratie eine andere ersetzte, etwa im 19. Jahrhundert die im engeren Sinne staatliche Bürokratie eine patrimoniale oder städtische oder vor kurzem die russische Bürokratie die sowjetische. „I have never known much good done by those who affected to trade for the public good“<sup>198</sup>, sagt Adam Smith treffend. Weil aber die akademisch

<sup>197</sup> Klump (1997), S. 131.

<sup>198</sup> Smith (1776), loc.cit. in FN 9, IV.ii.9.

Gebildeten, zumal in Mitteleuropa, eng mit der höheren Staatsbürokratie verwoben sind, gestehen sie sich ungern ein, wieviel in der Wirtschaftspolitik nur Nebenprodukt oder nur vorgesetzte Selbstrechtfertigung der Existenz von Bürokratien ist. Und erst recht gesteht sich der sich schöpferisch gebärdende „kleine Gott der Welt“ nur ungern ein, daß er aus schmutzigen Kostengründen zu etwas geführt wurde oder gar daß Veränderungen sich ihm aufzwangen. Und so wird uns in der Geschichte viel mehr, als es wirklich war, dargeboten als das Gewollte, das Ersonnene, das Geplante.

Manches freilich beruhte in den letzten 200 Jahren tatsächlich auch auf einem Wertewandel in der Gesellschaft. Dann aber müssen wir erkennen, daß der Höhepunkt wirtschaftspolitischen liberalen Ausdruckes einer großen Bevölkerungsmehrheit in Mitteleuropa nicht in den 1860er Jahren erreicht wurde, sondern vielmehr in Österreich am 12. Juni 1994, als zwei Drittel der votierenden Österreicher für mehr internationalen Wettbewerb und einen Abbau der binnengesetzlichen Regulierung und damit für eine erhöhte Konsumentenkaufkraft in der Zukunft votierten: Wirtschaftsliberalismus impliziert immer die Teilaufgabe der Souveränität von Interessengruppen und von Kleinstaaten und setzt die Bereitschaft zu dieser Teilaufgabe voraus.

Wirtschaftspolitischer Liberalismus ist also nicht so sehr etwas Historisches im Sinne von etwas Vergangenem, sondern vielmehr etwas sehr Präsentem. Das missionarische Pathos mag um 1860 da und dort stärker gewesen sein; die Bereitschaft der Wählerschaft einerseits und andererseits die Umsetzung liberaler Wirtschaftspolitik in die Tat waren hingegen in den letzten 50 Jahren weit stärker ausgeprägt.



# Wege zur Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen in Deutschland vor der Währungsreform\*

Von Rainer Klump, Würzburg

## I. Einleitung

Die Suche nach dem Inhalt und den Wurzeln des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft führt fast zwangsläufig zur Frage nach dem geeigneten historischen Bezugspunkt. So stellt Reinhold Blum zu Beginn seines Beitrags im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft über „Marktwirtschaft, soziale“ fest, daß man auf den ersten Blick den Eindruck haben könne, es handele sich dabei um ein festumrissenes wirtschaftspolitisches Konzept; bei näherer Beschäftigung müsse man aber bemerken, daß man es auch zu tun habe mit einer Ordnungsidee, einem Stilgedanken, einem Leitbild der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik und einem politischen Schlagwort. Angesichts der vielfältigen Deutungen hielt es Blum für den einzigen erfolgversprechenden Weg, eine Definition von Sozialer Marktwirtschaft „... aus der Entstehungsgeschichte des Begriffs und der unter Berufung auf ihn betriebenen Wirtschaftspolitik“<sup>1</sup> heraus zu versuchen. Er bezog sich dabei auf die in Westdeutschland nach 1945 unternommenen Versuche, eine neue Wirtschaftsordnung zu konzipieren und zu implementieren, und die wegweisenden Entscheidungen im Zuge der Wirtschafts- und Währungsreform von 1948.

Würde man heute den Versuch unternehmen wollen, eine Definition von „Sozialer Marktwirtschaft“ zu geben, wäre man zunächst mit der Legaldefinition konfrontiert, die Artikel 1 des Staatsvertrages zwischen Bundesrepublik und DDR von 1990 vornimmt, indem er (wie schon die Präambel) „die Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Vertragsparteien“ festschreibt und als deren besondere Kennzeichen hervorhebt „Privateigentum, Leistungswettbewerb,

---

\* Überarbeitete Fassung meines vor dem Dogmenhistorischen Ausschuß gehaltenen Referates. Ich danke den Ausschußmitgliedern für kritische Anmerkungen, Anregungen und Ergänzungen. Namentlich gedankt sei *Norbert Kloten* und *Hans G. Nutzinger* für ihre ausführlichen Diskussionsvoten sowie *Ernst Helmstädter* für wertvolle Hinweise. Zu danken habe ich weiterhin *Hans Möller* (München) und *Christine Blumenberg-Lampe* (St. Augustin) sowie *Walter Oswalt* (Frankfurt) für wichtige Informationen über Hintergründe und Personen.

<sup>1</sup> Vgl. *Reinhold Blum*, Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 13. Lieferung, Stuttgart / Tübingen 1978, S. 153 f.

freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“, ergänzt durch eine „der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System sozialer Sicherung“.<sup>2</sup> Auch diese Definition verweist unwillkürlich auf die historischen Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft, denn gerade die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen beiden deutschen Staaten sollte ja für die DDR das erbringen, was in Westdeutschland nach der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 einsetzte: ein „Wirtschaftswunder“ und „Wohlstand für alle“.

Es bietet sich meines Erachtens an, als zentralen historischen Angelpunkt für das Verständnis einer Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft die Jahre 1948/49 zu verwenden, die Zeit zwischen der Währungsreform in den drei Westzonen und der Etablierung der ersten Regierung der Bundesrepublik unter Konrad Adenauer. Die Zeit danach, vor allem das „Wirtschaftswunder“ der fünfziger Jahre, wird üblicherweise als Ausdruck einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Strategie interpretiert. Der Erfolg der Strategie prägte auch die Diskussion über deren historische Wurzeln in der Zeit vor der Währungsreform. Ausgehend von den Ergebnissen und der Popularität der nach 1948 betriebenen Wirtschaftspolitik ordneten sich viele Strömungen der deutschen und deutschsprachigen Nationalökonomie dem Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ unter; das Konzept erwies sich offenbar auch als weit und elastisch genug, um vieles zu absorbieren. Umgekehrt machte die Währungs- und Wirtschaftsreform aber auch deutlich, wovon eine Soziale Marktwirtschaft sich abgrenzen wollte: von einer Wirtschaft mit staatlichen Preiskontrollen, Bewirtschaftungsmechanismen und zurückgestauter Inflation, damit von der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik der Vorkriegsjahre ebenso wie von der von den Besatzungsmächten nach 1945 weitergeführten Kriegswirtschaft oder dem in Ostdeutschland sich entwickelnden Wirtschaftssystem.

Welche Bedeutung die Entscheidungen der Jahre 1948 und 1949 für das Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft und ihren historischen Wurzeln haben, zeigt auch der Blick auf eine methodische Gegenposition, die in besonders prägnanter Form von Werner Abelshauser vertreten wurde.<sup>3</sup> Für ihn, den Vertreter einer rekonstruktionstheoretischen Erklärung des westdeutschen Wirtschaftswunders,<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Zitiert nach *Ingo von Münch*, Die Verträge zur Einheit Deutschlands, München 1990, S. 1 f.

<sup>3</sup> Vgl. *W. Abelshauser*, Die ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft, in: *D. Petzina* (Hrsg.), Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 203, Berlin 1991.

<sup>4</sup> *W. Abelshauser*, Wirtschaft in Westdeutschland. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975; *derselbe*, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Frankfurt am Main 1983. Zur kritischen Auseinandersetzung mit der Rekonstruktionstheorie vgl. *R. Klump*, Die Währungsreform von 1948. Ihre Bedeutung aus wachstumstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht, in: *W. Fischer* (Hrsg.), Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und

spielen die Ereignisse von 1948 ökonomisch und wirtschaftspolitisch allenfalls eine Nebenrolle; insofern markieren sie auch keinen markanten Bruch mit der vorherigen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik. Zum Beginn einer irgendwie praktizierten Form der Sozialen Marktwirtschaft wird nicht die Währungsreform, sondern das Schockerlebnis der Weltwirtschaftskrise, das Versagen des Kapitalismus und der Ruf nach dem starken Staat zu Beginn der 30er Jahre. „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.“<sup>5</sup> Zusammenfassend heißt es gerade über die 30er Jahre: „Auch wenn sich nach anfänglicher Euphorie kritische Töne über die wirtschaftspolitische Praxis des Regimes zwischen die Zeilen der marktwirtschaftlichen Publizistik mischten, ..., so nahm die Soziale Marktwirtschaft doch über die Anfangszeit hinaus sogar mit wachsender Tendenz einen bedeutenden Platz in Forschung, Publistik, Lehre und praktischer Wirtschaftsberatung des Dritten Reiches ein.“<sup>6</sup>

Man kann diese Einschätzung kritisieren, weil sie mit einem Begriff hantiert, der in den 30er Jahren noch gar nicht existierte, weil sie „sozial“ schlicht mit „staatlich gebunden“ oder „staatlich gelenkt“ gleichsetzt, ohne nach weiteren Gestaltungsmerkmalen zu fragen, und weil sie damit den Kern der ordnungstheoretischen Debatte in Deutschland schlicht ignoriert. Sie unterstreicht mit ihrer impliziten Unterstellung, daß es einen nachhaltigen Einfluß wirtschafts- und ordnungspolitischer Entscheidungen auf die Dynamik des Wiederaufbaus in Westdeutschland nicht gab, aber auch noch einmal eindrucksvoll, wie sehr die heute dominierende Sicht von Sozialer Marktwirtschaft eben durch die ordnungspolitischen Weichenstellungen der westdeutschen Währungs- und Wirtschaftsreform geprägt ist. Hätte es sie nicht gegeben, hätten sich die Wege bestimmter wirtschaftstheoretischer, wirtschaftspolitischer und politischer Strömungen zu diesem Zeitpunkt nicht gekreuzt und eine fruchtbare und erfolgreiche Synthese gebildet, so wäre man gezwungen, nach anderen historischen Gemeinsamkeiten dieser Entwicklungen als Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft zu suchen. Zu diesen Wurzeln könnte man die während der Zwischenkriegszeit in verschiedenen Varianten vertretene Kritik am unreglementierten Kapitalismus und am planlosen Interventionismus zählen.<sup>7</sup> Die Orientierung an dem im Zusammenhang mit der Währungsreform entwickel-

---

Perspektiven nach 40 Jahren, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 190, Berlin 1989.

<sup>5</sup> Abelshauser, Die ordnungspolitische Epochenbedeutung, S. 28.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 24 f.

<sup>7</sup> Hans G. Nutzinger hat in seinem Diskussionsvotum auf mindestens zwei andere denkbare Wurzeln hingewiesen: auf der einen Seite die im Verein für Socialpolitik gepflegte Tradition der Kathedersozialisten, durch staatliche Sozialpolitik die sozial negativen Auswirkungen des Kapitalismus einzugrenzen, die vor allem in der Person Alfred Webers und seiner „Sozialistischen Marktwirtschaft“ bis in die Nachkriegszeit fortwirkt; auf der anderen Seite die in Kreisen der Kirche, primär der protestantischen Kirche, später auch im Rahmen der ökumenischen Bewegung entwickelten sozialpolitischen Reformvorschläge.

ten Konzept der Sozialen Marktwirtschaft erlaubt dagegen eine sehr viel präzisere Annäherung an seine inhaltlichen Schwerpunkte.

Der im folgenden unternommene Versuch, diesen Konvergenzprozeß vom Bezugspunkt der Währungsreform aus in groben Konturen nachzuzeichnen, unterscheidet drei verschiedene Wege.<sup>8</sup> Auf der einen Seite steht eine wirtschaftstheoretische Diskussion, die maßgeblich in der Freiburger Schule um Walter Eucken und in den sogenannten „Freiburger Kreisen“ verankert war, zu denen u.a. die „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ zählte. Auf der anderen Seite findet sich die Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft als einem besonderen Wirtschaftsstil maßgeblich vertreten von Alfred Müller-Armack, der als eigentlicher Schöpfer des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“ gilt. Schließlich soll die politische Diskussion um die Gestaltung der Nachkriegswirtschaftsordnung gewürdigt werden, bei der die Person Ludwig Erhards, des später so genannten „Vaters der Sozialen Marktwirtschaft“, eine besondere Rolle spielt. Die drei Ströme sind in vielfältiger Weise miteinander in Beziehung getreten; sie repräsentieren grob gesagt eine ordnungstheoretische, eine ordnungspolitische und eine politische Konzeption von Sozialer Marktwirtschaft. Und sie haben nach der Währungsreform in den 50er Jahren auch eine entsprechende institutionelle Zuordnung erfahren: Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister, Alfred Müller-Armack als sein Staatssekretär und Leiter der wirtschaftspolitischen Grundsatzabteilung, Erwin von Beckerath als Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft, in dem zahlreiche Mitglieder der früheren „Arbeitsgemeinschaft“ versammelt waren.

## II. Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus

Die Suche nach wirtschaftstheoretischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft führt zum Ordoliberalismus der Freiburger Schule um Walter Eucken und Franz Böhm,<sup>9</sup> wenn auch gewisse Vorbehalte der ordoliberalen Theoretiker gegenüber

<sup>8</sup> Der Schwerpunkt der Betrachtung liegt dabei auf der Entwicklung innerhalb Deutschlands. *Norbert Kloten* und mehrere andere Diskussionsteilnehmer betonten darüber hinaus die Bedeutung der nach 1933 in die Emigration getriebenen Wirtschaftswissenschaftler, die wie *Wilhelm Röpke* oder *Alexander Rüstow* in vielfältigen Publikationen und nach 1945 auch in direkter Mitwirkung Einfluß auf die ordnungspolitische Diskussion in Deutschland nahmen. Dieser Einfluß ist in zwei jüngeren englischen Publikationen besonders gewürdigt worden; vgl. *D. Johnson, Exiles and Half-Exiles: Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow and Walter Eucken*, in: *A. Peacock and H. Willgerodt (Eds.), German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London 1989, S. 40 ff. und *A. Nicholls, Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany 1918–1963*, Oxford 1994, S. 32 ff. und 89 ff.

<sup>9</sup> Als Begründer der „Freiburger Schule“ gilt neben *Eucken* der Jurist *Hans Großmann-Doerth*; beide zusammen waren 1933 Gutachter der Habilitationsschrift von Franz Böhm über „Wettbewerb und Monopolkampf“. Alle drei gaben seit 1936 die Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“ heraus, als deren 1. Band „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung“ von *Franz Böhm* erschien. Nach dem Tode *Großmann-Doerths* 1944 wurde *Böhm* 1945 noch in den letzten Kriegstagen als dessen

der politischen Realisierung einer Sozialen Marktwirtschaft nach der Währungsreform nicht zu übersehen sind.<sup>10</sup> In verschiedener Hinsicht nimmt Walter Eucken 1940 erschienenes Werk über „Grundlagen der Nationalökonomie“ eine zentrale Stellung ein. Es wies einen Weg aus dem Methodenstreit, der die deutschsprachige Nationalökonomie seit langem beherrschte, und machte zudem deutlich, daß das Denken in Ordnungen nicht nur einen positiven, sondern auch einen normativen Aspekt besaß. Damit stellte sich die Frage nach der anzustrebenden Wirtschaftsordnung bzw. der ihr adäquaten Wirtschaftsverfassung. Angesichts des beginnenden Weltkriegs implizierte dies fast zwangsläufig Überlegungen über die Ausgestaltung einer Wirtschaftsordnung der Nachkriegszeit. Konkrete Planungen für die wirtschaftliche Nachkriegsordnung entstanden in den drei regimekritischen „Freiburger Kreisen“, in deren Diskussionen Eucken „Grundlagen“ eine zentrale Rolle spielten.

### 1. Die Überwindung des Methodenstreits durch den morphologischen Ansatz

Durch das Werk Walter Eucken zieht sich bis zu den „Grundlagen“ wie ein roter Faden die Befürchtung, daß das methodologische Schisma der deutschsprachigen Nationalökonomie, die Spaltung in österreichische Grenznutzenschule in der Nachfolge Carl Mengers und reichsdeutsche Historische Schule als Erbe Gustav Schmollers, letztlich zur politischen und gesellschaftlichen Bedeutungslosigkeit der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung in Deutschland führen werde.<sup>11</sup> Zwar

---

Nachfolger nach Freiburg berufen; vgl. hierzu *A. Hollerbach*, Juristische Lehre und Forschung in Freiburg in der Zeit des Nationalsozialismus, in: E. John, B. Martin, M. Mück und H. Ott (Hrsg.), Die Freiburger Universität in der Zeit des Nationalsozialismus, Freiburg – Würzburg 1991, S. 105 ff. Zur „Freiburger Schule“ zählen daneben auch *Eucken* Schüler *Friedrich A. Lutz*, *Karl Friedrich Maier*, *Fritz Walter Meyer* und *Leonhard Miksch*. Zur Person *F. W. Meyers*, dessen bedeutende Rolle als wirtschaftspolitischer Berater Ludwig Erhards Norbert Kloten besonders hervorhob, vgl. *H. Willgerodt*, *Fritz Walter Meyer*, in: *ORDO* – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 32 (1981), S. 199 ff.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *R. Blum*, Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Ordoliberalismus und Neoliberalismus, Tübingen 1969, S. 281 ff. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vergleich der Vorworte zur 1. und zur 6. Auflage von *Eucken* „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“. *Edith Eucken-Ersiek* verweist 1952 darauf, daß der Verfasser offensichtlich damit rechnete, seine Gedanken würden erst im Laufe der Jahre und Jahrzehnte Einfluß auf die Tagespolitik nehmen; vgl. *W. Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen 1990, S. VIII. *Ernst-Joachim Mestmäcker* schreibt 1990: „Neben den „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ waren es die zuerst 1939 erschienenen „Grundlagen der Nationalökonomie“, die den Weg zur sozialen Marktwirtschaft gewiesen haben.“ (ebenda, S. VII). Die „Grundlagen“ erschienen zwar erst 1940, Eucken Vorwort datiert aber vom November 1939.

<sup>11</sup> Natürlich gab es auch unter den reichsdeutschen Ökonomen Kritiker der *Schmoller*-Schule. *Eucken* erwähnt in diesem Zusammenhang ausdrücklich seinen Lehrer *Heinrich Dietzel*; vgl. *W. Eucken*, Unser Zeitalter der Mißerfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik, Tübingen 1951, S. 61. Als wichtiger Vermittler klassischer englischer Wirtschaftstheorie fungierte gerade in Freiburg *Karl Diehl*; zu dessen Bedeutung vgl. *W. Eucken*, *Karl Diehl* und

war gerade die jüngere Historische Schule mit einem ausgeprägten wirtschaftspolitischen Gestaltungsanspruch angetreten; mit ihrer Unfähigkeit, die ökonomischen Folgen des Ersten Weltkriegs, insbesondere die Ursachen der Nachkriegsinflation, adäquat zu analysieren, hatte nach Eucken Ansicht ihr großer Ansehenverlust eingesetzt. Nicht zufällig hatte Eucken erste eigene bedeutende wissenschaftliche Arbeit aus dem Jahre 1923 „Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem“ zum Inhalt, „... weil in weiten und gerade auch maßgebenden Kreisen irrite Anschauungen über die Grundfragen unseres Geldproblems vorherrschen und den Weg zu richtigen währungspolitischen Forderungen und Maßnahmen versperren“.<sup>12</sup>

Eucken 1938 erstmals erschienene Schrift „Nationalökonomie wozu?“ durchzieht die Vorstellung, daß erst eine Lösung des Methodenstreits den praktischen Stellenwert der Nationalökonomie verbessern kann. „Deshalb sind auch die Bestrebungen, die Historische Schule zu überwinden und zu einer Erneuerung des volkswirtschaftlichen Denkens zu kommen, nicht etwa eine akademische Angelegenheit, sondern sie greifen viel weiter und sind von der richtigen Überzeugung getragen, daß das volkswirtschaftliche Sehen, Denken und Können ein anderes sein muß, um die drängenden Probleme unseres Zeitalters der Lösung näher zu führen“.<sup>13</sup> Im Vorwort zur ersten Auflage der „Grundlagen“, die kurz nach Beginn des Zweiten Weltkrieges erschien – Eucken hatte zu dieser Zeit schon an einem geheimgehaltenen Gutachten über Alternativen der Kriegsfinanzierung mitgearbeitet –, betont er ausdrücklich, daß er durch die Überwindung des Methodenstreits den Weg für eine fruchtbare Anwendung ökonomischer Forschung eröffnen möchte. „Die Lebenswichtigkeit der Fragen, die an die Nationalökonomie gerichtet werden, steht in entschiedenem Gegensatz zur inneren Unsicherheit, Lebensferne und Zersplitterung, die – trotz vieler großer Leistungen Einzelner – weithin in ihr herrschen“.<sup>14</sup>

---

die Entwicklung der deutschen Nationalökonomie, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 98 (1943), S. 177-185.

<sup>12</sup> W. Eucken, Theoretische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem, Jena 1923, S. 1. Das Versagen der Historischen Schule angesichts der Nachkriegsinflation prangert Eucken auch in seinen „Kapitaltheoretischen Untersuchungen“ aus dem Jahre 1934 an; vgl. W. Eucken, Kapitaltheoretische Untersuchungen, 2. Auflage, Tübingen/Zürich 1954 (1. Auflage 1934), S. 47. Im gleichen Tenor ist auch das Geleitwort der drei Herausgeber der Schriftenreihe „Ordnung der Wirtschaft“ gehalten. Sie stellen fest, daß sowohl Rechtswissenschaft als auch Nationalökonomie in Deutschland „... die grundsätzlichen Entscheidungen rechts- und wirtschaftspolitischer Art nicht mehr beeinflussen“; Schmoller und seine Schule werden dafür verantwortlich gemacht, „... daß in Deutschland die Nationalökonomie ihre frühere Kraft verlor, wahrhaft gestaltend zu wirken“ wegen ihres Theoriefehlstands mußte sie „... vor allen großen wirtschaftspolitischen Problemen versagen: etwa vor der deutschen Inflation oder dem Transferproblem“; vgl. F. Böhm, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Nebst Einleitung der Herausgeber, Stuttgart/Berlin 1937, S. VII, XIV und XVI.

<sup>13</sup> W. Eucken, Nationalökonomie wozu?, 3. Auflage, Godesberg 1947 (1. Auflage 1938), S. 56.

Die Lösung der „großen Antinomie“, der wissenschaftlichen Herausforderung, „... der historischen Vielfalt der Wirtschaftsformen gerecht zu werden und gleichwohl die Probleme theoretisch allgemein zu behandeln ...“<sup>15</sup>, erfolgt bei Eucken durch die Methode der „isolierenden“ oder „pointiert hervorhebenden“ Abstraktion. Sie wird auf einzelne Tatbestände der ökonomischen Realität, auf die einzelnen konkreten Haushalte und Unternehmen angewendet und führt zunächst zu den beiden „Idealtypen“ der Wirtschaftssysteme, Verkehrswirtschaft und Zentralgeleitete Wirtschaft.<sup>16</sup> Später dient sie zur Ableitung eines umfassenden morphologischen Apparates, indem etwa für die Verkehrswirtschaft weiter nach Marktform und Geldsystem differenziert wird.<sup>17</sup>

Entscheidend beeinflußt wurde Euckens methodischer Ansatz vor allem durch die Phänomenologie Husserls, dessen „Logische Untersuchungen“ in einer Fußnote erwähnt werden.<sup>18</sup> Deutlich an Husserl orientiert, und zwar an dessen „Cartesianischen Meditationen“, die Eucken offenbar kannte,<sup>19</sup> sind bereits die ersten Seiten

<sup>14</sup> W. Eucken, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 5. Auflage, Godesberg 1947 (1. Auflage 1940), S. XIII. Parallel zur Publikation der „Grundlagen“ greift Eucken noch einmal ausdrücklich die Methodik der Schmoller-Schule an; vgl. W. Eucken, Wissenschaft im Stile Schmollers, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 52 (1940). Euckens Hauptwerk wird in den beiden „Lagern“ naturgemäß unterschiedlich angenommen; während H. von Stackelberg, Die Grundlagen der Nationalökonomie. Bemerkungen zu dem gleichnamigen Buch von Walter Eucken, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Band 51 (1940), S. 246, den gelungenen Brückenschlag zwischen Theorie und Historie würdigt, erkennt W. Vleugels, Volkswirtschaftslehre als Lehre von der geschichtlichen Wirklichkeit der Wirtschaft. Zu Walter Euckens neuem Werk „Grundlagen der Nationalökonomie“, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 152 (1940), S. 525, lediglich ein besseres Herankommen der Theorie an die Wirklichkeit an.

<sup>15</sup> Eucken, Nationalökonomie wozu?, S. 27.

<sup>16</sup> Vgl. Eucken, Grundlagen, a. a. O., S. 112 ff.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 193 ff.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda, S. 114. Zum Einfluß der Methodologie Husserls auf Eucken vgl. insbesondere F. Holzwarth, Ordnung der Wirtschaft durch Wettbewerb. Entwicklung der Ideen der Freiburger Schule, Freiburg 1985, S. 90 ff. und C. Herrmann-Pillath, Der Vergleich von Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen: Wissenschaftsphilosophische und methodologische Be trachtungen zur Zukunft eines ordnungstheoretischen Forschungsprogramms, in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 42 (1991), S. 18 ff. Bereits Zeitgenossen sahen den starken Einfluß der Phänomenologie, der „Philosophie des Wesens“, auf Euckens erkenntnistheoretischen Ansatz. So verweist Vleugels explizit auf Max Scheler und dessen Behauptung, daß „Wesenserkenntnisse“ bereits aus einem konkreten Anschauungsbeispiel gewonnen werden könnten; vgl. Vleugels, a.a.O, S. 517 f.

<sup>19</sup> Die „Cartesianischen Meditationen“, die erst 1950 aus dem Nachlaß von Husserl publiziert wurden, beruhten auf Vorträgen, die Husserl 1929 in Paris gehalten hatte. 1931 erschien eine französische Version als „Meditations Cartésiennes“; an einer deutschen Fassung, die ein systematischer Entwurf seiner „transzentalen Phänomenologie“ werden sollte, arbeitete Husserl in Freiburg, von den Nationalsozialisten verfolgt, bis zu seinem Tode 1937; vgl. die Einleitung in E. Husserl, Cartesianische Meditationen und Pariser Vorträge, Husserliana Band 1, Den Haag 1950. Eucken pflegte in dieser Zeit nach Auskunft seines Enkels Walter Oswalt regelmäßig Kontakt mit Husserl.

der „Grundlagen“ mit dem Hinweis auf Descartes’ „Meditationen“ und dem Bild des Ofens, von dem aus Eucken seine Argumentation entwickelt.<sup>20</sup> Sie gerät zu einer phänomenologischen Reflexion über den Erkenntnisprozeß als Voraussetzung jeder ökonomischen Theorie und zur Konstruktion einer „regionalen Ontologie“ im Sinne Husserls, indem unter dem Begriff der Knappheit die Alltagserfahrung in einen systematischen Gesamtzusammenhang transformiert wird. Dieses Konstrukt als elementarer ontologischer Begriff stellt den Ausgangspunkt aller spezifischeren ökonomischen Theoriebausteine dar, es macht die Gegenstände der Alltagswelt erst der wirtschaftstheoretischen Analyse zugänglich und eröffnet über die Erkenntnis der „Wesenswahrheit“ auch Erkenntnisse über die individuellen Erscheinungen.<sup>21</sup> So heißt es dann am Schluß des Ofen-Beispiels: „Alles geschieht, um die vorhandene Knappheit von Gütern zu überwinden. So fragen wir nach den Zusammenhängen dieses Ganzen, um dadurch auch den wirtschaftlichen Alltag im Einzelnen zu verstehen“.<sup>22</sup>

Im Unterschied zum Historismus fordert der phänomenologische Ansatz keine reine Sammlung von Einzelbeobachtungen, sondern er fordert dazu auf, im ökonomischen Erkenntnisprozeß einen Blick für die Gemeinsamkeiten der individuellen Erscheinungen zu entwickeln und das gesellschaftswissenschaftliche Pendant zu dem zu finden, was in den Naturwissenschaften als „invariante Gesamtstil“ auftritt.<sup>23</sup> Historische Ereignisse sind alle einmalig, insofern herrscht in der Wirtschaft und Gesellschaft prinzipiell ein varianter Gesamtstil vor. Gerade die Hinwendung zum Alltäglichen, wenig Spektakulären verweist aber auf Erscheinungen von größter Gleichförmigkeit, wie etwa die Ausrichtung ökonomischer Entscheidungen am Preis. Durch systematisches Eindringen in die historischen Einzelbeobachtungen gelangt Eucken zu der Bedeutung des Wirtschaftsplanes bei der Überwindung der Knappheit und zu den zwei reinen konstitutiven Grundformen Verkehrswirtschaft und Zentralgeleitete Wirtschaft. „Spuren anderer Wirtschaftssysteme – neben diesen beiden – lassen sich in der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Geschichte und Gegenwart nicht finden; es ist auch nicht wohl vorstellbar, daß sich andere finden werden“.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Vgl. *Eucken*, a. a. O., S. 3 ff.

<sup>21</sup> Vgl. *Herrmann-Pillath*, a. a. O., S. 20 ff.

<sup>22</sup> *Eucken*, a. a. O., S. 10.

<sup>23</sup> Vgl. ebenda, S. 35.

<sup>24</sup> Ebenda, S. 127. Auch dieser Satz macht, folgt man der Argumentation von *Herrmann-Pillath*, a. a. O., S. 28 f., nur dann Sinn, wenn man „wirtschaftliche Wirklichkeit“ im phänomenologischen Sinne als „regionale Ontologie“ mit dem zentralen Gattungsbegriff der Knappheit versteht. Davon unabhängig ist die Frage, ob alle realen Wirtschaftsordnungen in Geschichte und Gegenwart als Mischungen der beiden „Idealtypen“ vollständig beschrieben werden können. Dies ist offensichtlich nicht der Fall; vgl. *N. Kloten*, Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 7 (1955), S. 124 ff.

Von Stackelberg hat mit Recht vermerkt, daß Euckens elementare Formen, die Bausteine seines morphologischen Systems, prinzipiell nicht neu waren, sondern auf Bekanntem aufbauten und in einigen Punkten auch verbesserungsfähig waren.<sup>25</sup> Das Gegensatzpaar „freie Verkehrswirtschaft – Planwirtschaft“ verwendet 1937 bereits Franz Böhm,<sup>26</sup> die „Koordination der Einzelpläne“ als besonderes Problem der Verkehrswirtschaft wurde von Maier schon 1935 untersucht,<sup>27</sup> mit der Marktformenlehre orientiert sich Eucken deutlich an von Stackelberg.<sup>28</sup> Neuartig ist allerdings die Synthese der einzelnen Elemente, ihre Einbindung in ein umfassendes System, das nicht der reinen Klassifikation, sondern der Anwendung theoretischer Erkenntnis auf die ökonomische Realität dienen soll. Am Schluß der „Grundlagen“ steht dann wieder der Hinweis auf das eigentliche Ziel der methodologischen Neuorientierung: „Indem die Nationalökonomie die jeweilige Wirtschaftsordnung in ihrem Aufbau und den jeweiligen Wirtschaftsprozeß in seinem Ablauf erkennt, setzt sie sich instand, an einen weiteren großen Aufgabenkomplex heranzugehen, – nämlich den wirtschaftspolitischen.“<sup>29</sup>

## 2. Die Suche nach einer „brauchbaren Ordnung der modernen industrialisierten Welt“

Als ein weiteres Leitmotiv findet sich in Euckens Werk die Ablehnung jeder Vorstellung von historischen Entwicklungsgesetzen und des ihr innewohnenden wirtschaftspolitischen Fatalismus. Er zielt damit sowohl auf die marxistische Geschichtsphilosophie ab<sup>30</sup> als auch auf die „Wissenschaft im Stile Schmollers“ und deren Vorstellung von einem Gesetz des geistig-sittlichen Fortschritts in der Ge-

---

<sup>25</sup> Vgl. von Stackelberg, a. a. O., S. 256 und 266. Verbesserungsbedürftig erschien ihm vor allem die fehlende Unterscheidung zwischen vollkommenen und unvollkommenen Märkten im Rahmen der Marktformenlehre.

<sup>26</sup> Vgl. Böhm, a. a. O. S. 35 f.; E. Heuß, Die Wirtschaftstheorie in Deutschland während der 20er Jahre, in: K. W. Nörr, B. Schefold und F. Tenbruck (Hrsg.), Geisteswissenschaften zwischen Kaiserreich und Republik. Zur Entwicklung von Nationalökonomie, Rechtswissenschaft und Sozialwissenschaften im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1994, S. 147, erwähnt als Vorfänger für das Gegensatzpaar eine Schrift von Ludwig Pohle aus dem Jahr 1919, die Eucken offenbar aber nicht kannte.

<sup>27</sup> Vgl. K. F. Maier, Goldwanderungen. Ein Beitrag zur Theorie des Geldes, Jena 1935, S. 64 ff.

<sup>28</sup> Vgl. H. von Stackelberg, Marktform und Gleichgewicht (Erstausgabe 1934), in: N. Kloten und H. Möller (Hrsg.), Heinrich Freiherr von Stackelberg, Gesammelte wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, Band 1, Regensburg 1992, S. 194 f.

<sup>29</sup> Eucken, a. a. O., S. 371.

<sup>30</sup> Vgl. Eucken, Grundsätze, S. 200 ff. Dort findet sich ein relativ langer Hinweis darauf, daß Marx das „Gesetz des Fortschritts“ von St. Simon und den St. Simonisten übernommen habe. Eucken hatte sich bereits in seiner Berliner Antrittsvorlesung eingehend mit St. Simon und seinem Verhältnis zu Marx beschäftigt; vgl. W. Eucken, Zur Würdigung St. Simons, in: Schmollers Jahrbuch, Band 45 (1921).

schichte.<sup>31</sup> Er kritisierte damit aber auch die Vorstellung des klassischen Liberalismus, die Herstellung wirtschaftlicher Freiheit alleine werde auch zum Aufbau einer bestmöglichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung führen. „Der Glaube, daß durch die Wirtschaftspolitik des *Laissez-faire* eine gute natürliche Wirtschaftsordnung zur Entfaltung käme, ist geschwunden.“<sup>32</sup> Die Herstellung der „natürlichen Ordnung“, die Annäherung des „*ordre positif*“ an den „*ordre naturel*“ im Sinne der physiokratischen Theorie kann nicht mehr als ein Naturgesetz angesehen werden, sondern ist das Ergebnis bewußten staatlichen Handelns und Gestaltens. Das Denken in Wirtschaftsordnungen sollte auf die prinzipielle Offenheit wirtschaftspolitischen Handelns in jeder historischen Situation hinweisen und damit die Wirtschaftspolitik aus dem Fatalismus historischer Entwicklungsgesetze befreien.<sup>33</sup>

Damit stellt sich nun aber die Frage, welches Leitbild die Wirtschaftspolitik verfolgen, welchen Inhalt das moderne Pendant zur „natürlichen Ordnung“ der Physiokraten haben soll, das Eucken an anderer Stelle und mit konkretem Bezug auf die in Deutschland nach Kriegsende anstehenden ordnungspolitischen Entscheidungen auch als „brauchbare Ordnung der modernen industrialisierten Welt“ bezeichnet.<sup>34</sup> Für Eucken hat dieses normative Ordnungskonzept, die Ordnung der Wirtschaft, „... die dem Wesen des Menschen und der Sache entspricht ...“<sup>35</sup>,

<sup>31</sup> *Eucken*, Wissenschaft, S. 471.

<sup>32</sup> *Eucken*, Nationalökonomie wozu?, S. 56 f. In zwei Briefen an Alexander *Ristow* ging Eucken im September und Dezember 1943 auf die Unterschiede im physiokratischen und klassischen Begriff der „Naturordnung“ ein. Die Vorstellung von *Smith*, daß sich durch *Laissez faire* alleine die natürliche Ordnung durchsetzen werde, hielt er für zweifelhaft, die Forderung *Quesnays* nach bewußter Gestaltung der Naturordnung erschien ihm wesentlicher; vgl. *H. O. Lenel*, Walter Euckens Briefe an Alexander Rüstow, in: *ORDO* – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 42 (1991), S. 13.

<sup>33</sup> Dies hebt vor allem *F. Böhm*, Die Idee des *Ordo* im Denken Walter Euckens. Dem Freunde und Mitherausgeber zum Gedächtnis, in: *ORDO* – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 3 (1950), S. XLI, deutlich hervor: „Indem uns Eucken lehrte, in einem Nebeneinander von Ordnungsmöglichkeiten, anstatt in einem Nacheinander von geschichtlichen, psychologischen oder soziologischen Zwangsläufigkeiten oder Wahrscheinlichkeiten zu denken, hat er eine wahrhaft befreende Tat vollbracht. Es ist wie ein Durchbruch aus lähmender Enge und unentrinnbarer Verhaftung in Schicksal und Pseudowerte in eine Welt der freien und verantwortlichen Wahl.“

<sup>34</sup> „Numehr wird das Problem sichtbar, das in Zukunft praktisch gelöst werden muß. Die Wirtschaftsordnung, wie sie heute in Deutschland vorhanden ist, wird nicht weiterbestehen. Ihr totaler Umbau wird notwendig sein. – Wird dieser Umbau aber bloß durch Beseitigung oder Lockerung heute gültiger Bindungen vollzogen, so entsteht eine verachtete, instabile und schlechte Wirtschaftsordnung, die viele große, kulturelle, politische, soziale und wirtschaftliche Gefahren heraufbeschwört. Was ist angesichts dieser Lage zu tun? Das ist die große Frage. – Es ist eine Frage, die in anderem Gewand überall in der Industrialisierung auftritt, – eben die Frage nach der brauchbaren Ordnung der modernen industrialisierten Welt.“ (*W. Eucken*, Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: *G. Schmölders* (Hrsg.), Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin 1942 (Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6), S. 37.)

zwei Aspekte: Es soll die Funktionsfähigkeit der modernen Industriegesellschaft in dem Sinne sicherstellen und erhalten, daß die Knaptheit der Güter dauerhaft überwunden werden kann, und es soll auch bei immer weiter um sich greifender Arbeitsteilung ein menschenwürdiges und selbstverantwortliches Leben gewährleisten. „Deshalb besteht eine große Aufgabe des gegenwärtigen Zeitalters darin, dieser neuen industrialisierten Wirtschaft mit ihrer weitgreifenden Arbeitsteilung eine funktionsfähige und menschenwürdige Dauerordnung zu geben. Funktionsfähig und menschenwürdig heißt: In ihr soll die Knaptheit an Gütern, die sich Tag für Tag in den meisten Haushalten drückend geltend macht, so weitgehend wie möglich und andauernd überwunden werden. Und zugleich soll in dieser Ordnung ein selbstverantwortliches Leben möglich sein. Diese Aufgabe, von deren Lösung Entscheidendes abhängt (und zwar nicht nur für die wirtschaftliche Existenz der Menschen) erfordert die Schaffung einer brauchbaren „Wirtschaftsverfassung“ (...), die zureichende Ordnungsgrundsätze verwirklicht. Daß sie sich nicht von selbst löst, daß wir also im gegenwärtigen Zeitalter mit dem Wachsenlassen der Wirtschaftsordnungen nicht auskommen, hat die Geschichte des letzten Jahrhunderts nachdrücklich gelehrt. Denkende Gestaltung der Ordnung ist nötig.“<sup>36</sup>

Angesichts der beiden Kriterien dauerhafte Funktionsfähigkeit und Menschenwürde sieht Eucken den normativen Anspruch alleine in der Wettbewerbsordnung erfüllt, deren konstituierende und regulierende Prinzipien in den posthum veröffentlichten „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ entwickelt werden.<sup>37</sup> Aufschlußreich sind dabei insbesondere die Ausführungen über Sozialpolitik, die von der Überzeugung getragen werden, daß in der modernen Industriegesellschaft jede wirtschaftspolitische Maßnahme soziale Auswirkungen und soziale Bedeutung hat, es insofern keine Rechtfertigung für eine spezielle Sozialpolitik geben kann, sondern daß die allgemeine Ordnungspolitik in Wirtschaft und Gesellschaft die Entstehung sozialer Fragen verhindern muß.<sup>38</sup> Umstritten ist bis heute Euckens Einstellung zur Rolle des Staates bei der Verwirklichung der Wettbewerbsordnung. Man

<sup>35</sup> Eucken, Grundsätze, S. 372. In diesem Zusammenhang verweist Eucken dann auf den mittelalterlichen Ordo-Gedanken, der die „sinnvolle Zusammenfügung des Mannigfaltigen zu einem Ganzen“ beinhaltete. F. W. Doerge, Menschenbild und Institution in der Idee des Wirtschaftsliberalismus, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 4 (1959), S. 88 f., sieht als eine Wurzel des Ordo-Gedankens bei Walter Eucken den ethischen Idealismus seines Vaters, des Philosophen und Nobelpreisträgers Rudolf Eucken an, der in der Geschichte der Menschheit nach „Syntagmen“ suchte, „... jenen Zusammenhängen, die alle Fülle des Lebens in einer Haupterfahrung zusammenfassen, wie es z. B. die christliche Lebensordnung des Mittelalters tat.“

<sup>36</sup> Eucken, Grundlagen, S. 373.

<sup>37</sup> Vgl. Eucken, Grundsätze, S. 241 ff.; vgl. hierzu auch H. Rieter/M. Schmolz, The Ideas of German Ordoliberalism 1938-45: Pointing the Way to a New Economic Order, in: European Journal for the History of Economic Thought, Vol. 1 (1993), S. 103 ff.

<sup>38</sup> Vgl. Eucken, a. a. O., S. 312 ff.; zu Euckens Einstellung zur neuen sozialen Frage des 20. Jahrhunderts, die er nicht mehr in generell schlechten Lebensbedingungen, sondern in der Vermassung und Verstaatlichung des individuellen Lebens erblickt, vgl. auch W. Eucken, Die soziale Frage, in: Synopsis – Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948.

hat ihm wegen seines Vertrauens darauf, daß ein „starker Staat“ als Hüter der Wettbewerbsordnung auftreten werde, ahistorisches Denken und eine Vernachlässigung polit-ökonomischer Einsichten unterstellt.<sup>39</sup> Dies trifft allerdings nicht den Kern von Euckens Argumentation. Er betont vielmehr explizit, daß er im Staat weder „einen allweisen und allmächtigen Betreuer“ noch einen zwangsläufig von konkurrierenden Interessengruppen zersetzen Organismus sieht, sondern eine Institution, die erst durch Unterordnung unter ordnungspolitische Regeln selbst zu einer „ordnenden Potenz“ wird.<sup>40</sup> Ihr zur Seite stehen insbesondere die Wissenschaft, die „durch geistige Arbeit und ihren Einfluß Ordnungen in Staat und Wirtschaft zu gestalten“ hat, und die Kirchen, die darüber wachen, „... wo diese Ordnungen die Bedingungen der sittlichen und religiösen Existenz gefährden“.<sup>41</sup> Gerade der Wissenschaft kommt damit die zentrale Aufgabe zu, die politische Realisierung der Wettbewerbsordnung argumentativ vorzubereiten.

### 3. Freiburger Schule und Freiburger Kreise

Politische und wirtschaftspolitische Relevanz gewannen die ordnungstheoretischen Überlegungen der Freiburger Schule durch die Mitarbeit ordoliberaler Wissenschaftler in den Freiburger Kreisen. Es handelte sich dabei um drei sich überlappende Diskussionsforen, in deren Zentrum die drei Freiburger Ökonomen Walter Eucken, Adolf Lampe und Constantin von Dietze standen: das „Freiburger Konzil“, der „Freiburger Bonhoeffer-Kreis“ und die „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“. Als eigentlicher Motor der wirtschaftspolitischen Arbeit in den drei Kreisen erscheint aus heutiger Sicht vor allem Adolf Lampe, der auch als Schriftführer der „Arbeitsgemeinschaft“ fungierte.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Vgl. insbesondere *H. Riese*, Ordnungsidee und Ordnungspolitik – Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: *Kyklos*, Band 25 (1972) sowie die Entgegnung von *F. Böhm*, Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz in *Kyklos*, in: *ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 24 (1973).

<sup>40</sup> Vgl. *Eucken*, Grundsätze, S. 337f. In der Diskussion schlug *Heinz Grossekettler* vor, das Konzept des „starken Staates“ im Sinne einer verfassungsmäßigen Selbstbindung staatlichen Handelns zu interpretieren, die erst die Errichtung und Erhaltung einer Wettbewerbsordnung möglich mache.

<sup>41</sup> *Eucken*, a. a. O. , S. 339 und 347. Es ist wohl kein Zufall, daß Eucken in diesem Zusammenhang gerade auf *St. Simon* verweist, mit dem er sich bereits in seinem Frühwerk auseinandergesetzt hatte. Er lehnte zwar dessen Entwicklungsgesetz ab, hob aber dessen hohe Einschätzung der Wissenschaft und die enge Verbindung von Wissenschaft und Religion hervor, die in der Gesellschaftsethik eines „Neuen Christentums“ gipfelte; vgl. *Eucken*, Würdigung, a. a. O.

<sup>42</sup> Vgl. hierzu bereits *F. Hauenstein*, Die Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath, in: *N. Kloten, W. Krelle, H. Müller und F. Neumark (Hrsg.)*, Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 1964, S. 56, sowie neuordnungs vor allem *C. Blumenberg-Lampe*, Oppositionelle Nachkriegsplanung: Wirtschaftswissenschaftler gegen den

Das Freiburger Konzil, bestehend aus Professoren, Pfarrern und ihren Ehefrauen, entstand spontan als Reaktion auf die Pogrome am 9. November 1938, maßgeblich auf Betreiben Lampes und von Dietzes. In diesem Kreis wurden Fragen der christlichen Ethik in der Diktatur erörtert, aber auch Passagen aus Euckens „Grundlagen“ zur Diskussion gestellt.<sup>43</sup> 1940/41 entstand, im wesentlichen verfaßt von Ritter, eine Denkschrift „Kirche und Welt. Eine notwendige Besinnung auf die Aufgaben des Christen und der Kirche in unserer Zeit“. Die Denkschrift, die in Kreisen der Bekennenden Kirche zirkulierte, war möglicherweise der Grund, warum sich im Herbst 1942 Dietrich Bonhoeffer an den Kreis des „engeren Konzils“ (Eucken, Lampe, von Dietze, Ritter) mit der Bitte wandte, eine Denkschrift über die „Grundsätze einer gesunden, auf christlicher Grundlage ruhenden Außen- und Innenpolitik“ zu verfassen. Die Denkschrift dieses „Freiburger Bonhoeffer-Kreises“ sollte den Bischöfen von Chichester und Canterbury zugehen als Grundlage für eine ökumenische Weltkirchenkonferenz nach Kriegsende. Bis Januar 1943 war die Denkschrift „Politische Gemeinschaftsordnung. Ein Versuch zur Selbstbesinnung des christlichen Gewissens in den politischen Nöten unserer Zeit“ fertiggestellt und in einem größeren Kreis von Kirchenvertretern und Regimegegnern wie Carl Goerdeler diskutiert worden; sie enthielt einen Anhang zur „Wirtschafts- und Sozialpolitik“, der von den drei Freiburger Ökonomen gemeinsam verfaßt war.<sup>44</sup>

---

Nationalsozialismus, in: E. John, B. Martin, M. Mück und H. Ott (Hrsg.), Die Freiburger Universität in der Zeit des Nationalsozialismus, Freiburg / Würzburg 1991 und H. Schulz (unter Mitarbeit von C. Jungwirth), Adolf Lampe und seine Bedeutung für die „Freiburger Kreise“ 1938-1944, Diskussionsbeiträge des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität der Bundeswehr München 3/1994, aber auch die kritische Position von H. O. Lenel, Die sogenannten Freiburger Kreise, in: ORDO, Band 39 (1988). Schulz zählt zum „engeren Kreis“ auch den Freiburger Historiker Gerhard Ritter, der aber der „Arbeitsgemeinschaft“ nicht angehörte. Lampe, ein Schüler Adolf Webers, ist zwar nicht der Freiburger Schule zuzuordnen, teilte mit ihr aber die Vorstellung von einem „Idealbild“ der Marktwirtschaft, dem die ökonomische Wirklichkeit durch ordnungspolitische Maßnahmen anzunähern sei; vgl. E. von Beckerath, Nachruf auf Adolf Lampe, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 125 (1949). Lampe selbst verstand sich als „Wirtschaftsarzt“; vgl. C. Blumenberg-Lampe (Bearb.), Der Weg in die Soziale Marktwirtschaft. Referate, Protokolle, Gutachten der Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath 1943-1947 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte Band 9), Stuttgart 1986, S. 25.

<sup>43</sup> Vgl. C. Blumenberg-Lampe, Das wirtschaftspolitische Programm der „Freiburger Kreise“. Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft. Nationalökonomie gegen den Nationalsozialismus, Berlin 1971, S. 18 f. Als Keimzelle des „Konzils“ gilt das „Diehl-Seminar“, ein im Hause des Emeritus Karl Diehl seit 1934 stattfindendes Privatissimum, an dem regimekritische Mitglieder der Freiburger Universität teilnahmen. Heinz Rieter wies in der Diskussion auf die erheblichen Unterschiede in der wissenschaftlichen Position der Freiburger Ökonomen hin. So war beispielsweise Constantin von Dietze noch stark dem Denken der Historischen Schule verhaftet. Allen Teilnehmern am „Diehl-Seminar“ und den späteren Diskussionskreisen gemeinsam waren allerdings Vorstellungen von einer „Würde der Wissenschaft“ und einem akademischen Erziehungsauftrag, die mit der nationalsozialistischen Politik in Konflikt geraten mußten.

Als wirtschaftspolitisch bedeutsamstes Forum existierte seit 1940 die Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath,<sup>45</sup> zunächst als „Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftslehre“ innerhalb der Klasse IV der „Akademie für deutsches Recht“, seit 1943 als privater Zirkel. Zum Teilnehmerkreis zählten nicht mehr nur die drei Freiburger Ökonomen, sondern auch der Freiburger Historiker Clemens Bauer, die Bonner Ökonomen Erwin von Beckerath und Heinrich von Stackelberg, Theodor Wessels aus Köln, die inzwischen in Jena lehrenden Erich Preiser und Franz Böhm sowie Fritz Hauenstein, Leiter des Wirtschaftsteils der „Kölnischen Zeitung“ als „Praktiker“. Für Fragen der Sozialpolitik wurde später noch Gerhard Albrecht aus Marburg zu den Beratungen herangezogen. Auf den Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft, die außer in Freiburg auch in Rhöndorf, Godesberg und Jena stattfanden, entstanden bis September 1944 45 Referate, Gutachten und Entwürfe, die Themen des Übergangs zur Friedenswirtschaft, der Währungssanierung, der Arbeits- und Sozialpolitik, der Wettbewerbspolitik und der Finanzpolitik beinhalteten. Das Ziel, letztlich ein umfassendes Gemeinschaftsgutachten vorzulegen, das ein klar umrissenes wirtschaftspolitisches Programm für die Nachkriegszeit darstellen sollte, konnte nach dem Attentat vom 20. Juli 1944, in dessen Folge Lampe und von Dietze wegen ihrer Kontakte zu Goerdeler inhaftiert und Eucken und Ritter verhört wurden, nicht mehr erreicht werden.<sup>46</sup>

Vergleicht man die Gutachten der Arbeitsgemeinschaft, in denen zahlreiche Einzelmaßnahmen differenziert erörtert werden, mit dem wirtschaftspolitischen Anhang der Denkschrift, der eher grundsätzlicher Natur ist, so liegt der Gedanke na-

---

<sup>44</sup> Vgl. ebenda, S. 21 ff., dieselbe, Nachkriegsplanung, S. 211 ff. und *Schulz*, a. a. O., S. 22 f. Die Denkschrift enthält auch einen umstrittenen Anhang zur Judenfrage, für den offenbar *Constantin von Dietze* verantwortlich zeichnete; vgl. hierzu insbesondere *K. Schwabe*, Der Weg in die Opposition: Der Historiker Gerhard Ritter und der Freiburger Kreis, in: E. John, B. Martin, M. Mück und H. Ott (Hrsg.), Die Freiburger Universität in der Zeit des Nationalsozialismus, Freiburg / Würzburg 1991, S. 198 f. Der Anhang zur Wirtschafts- und Sozialpolitik ist dokumentiert in *G. Brakelmann / T. Jähnichen* (Hrsg.), Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft, Gütersloh 1994, S. 341 ff. Teile der Denkschrift gingen 1948 tatsächlich in Arbeitsmaterialien für die Weltkirchenkonferenz in Amsterdam ein, wo sie als Beitrag des „besseren Deutschlands“ angesehen wurden.

<sup>45</sup> Sowohl *Fritz Hauenstein*, der ihr als „Praktiker“ angehörte, als auch *Christine Blumenberg-Lampe*, die Tochter Adolf Lampes, betonen ausdrücklich die Bedeutung der Arbeitsgemeinschaft für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. „In der sozialen Marktwirtschaft wurde viel von dem verwirklicht, was in dem Beckerath-Kreis durchdacht, diskutiert und in Gutachten formuliert worden ist“ (*Hauenstein*, a. a. O., S. 60). „In den Gutachten der Arbeitsgemeinschaft wird ... der Weg in eine freiheitlich-soziale Nachkriegswirtschaft gewiesen und unsere spätere Soziale Marktwirtschaft vorgedacht.“ (*Blumenberg-Lampe*, Nachkriegsplanung, a. a. O., S. 217).

<sup>46</sup> *H. O. Lenel*, a. a. O., S. 289, bezweifelt zudem, ob es angesichts noch bestehender inhaltlicher Differenzen etwa zwischen *Eucken*, *Lampe* und *Wessels* über die Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung und die Länge der Übergangszeit zur Marktwirtschaft überhaupt ein Gemeinschaftsgutachten der Arbeitsgemeinschaft hätte geben können. Norbert *Kloten* berichtete gleichfalls über gegensätzliche Positionen innerhalb der Gruppe, die zu Spannungen zwischen einzelnen Mitgliedern führten.

he, beides als komplementär aufzufassen, zumindest aus Sicht des engeren Freiburger Ökonomen-Kreises.<sup>47</sup> Gerade in den wirtschaftspolitischen Aussagen der Denkschrift tauchen zentrale Aspekte des Ordoliberalismus auf, die in dieser Form in den Gutachten nicht zu finden sind. Deutlich treten die Wurzeln der normativen ordnungspolitischen Vorstellungen in protestantisch-lutherischem Gedankengut hervor, wenn es als Ziel angesehen wird, „... die Grundlagen der Sozial-Wirtschaftsethik christlich zu begründen, gerade nach evangelischem Verständnis.“<sup>48</sup> Als spezifisch protestantisch mit besonderer Hinwendung gerade zu Luther lässt sich auch die besondere Betonung des „starken Staates“ werten, der nicht zum Spielball von Interessengruppen werden soll, sondern die Rahmenordnung für die Wirtschaft und ihre Einhaltung zu garantieren hat.<sup>49</sup> Schließlich wird erneut die Unfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft angeprangert, von alleine auch eine „natürliche“ soziale Ordnung zu etablieren. In diesem Zusammenhang erfolgt dann eine Definition von Sozialpolitik, bei der es nicht um interventionistische Einzelmaßnahmen, sondern um den Aufbau einer neuen, mit der Wirtschaftsordnung konformen Gesellschaftsordnung geht. „Es war ein im 19. Jahrhundert weit verbreiteter Irrtum, zu meinen, daß eine zweckmäßige wirtschaftliche Regelung von selbst eine sinnvolle soziale Ordnung schaffe. Zu einer Gesamtwirtschaftsordnung gehört vielmehr eine Sozialordnung. Wirtschaftsordnungspolitik ist nur ein – allerdings höchst wichtiger, ja unentbehrlicher – Teil der Sozialpolitik, wobei dieser Ausdruck seinem Wort Sinn entsprechend viel weiter verstanden wird als ein Sammelname für die seit 1881 ergriffenen Maßnahmen zur Förderung von Lohnarbeitern, Handwerkern oder Bauern. Sozialpolitik darf, um ihren Namen zu rechtfertigen, sich nicht auf zusammenhanglose Fürsorgemaßnahmen beschränken; sie muß die gesamte *Societas* festigen und ständig im Einklang mit den Grundsätzen der Gesamtwirtschaftsordnung stehen.“<sup>50</sup>

### III. Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsstil

Nach Ansicht von Eucken sollte das Denken in Ordnungen auch an die Stelle der Bildung von Wirtschaftsstilen treten. Bei Alfred Müller-Armack, der den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ maßgeblich geprägt und ihn vor allem als einen Wirtschaftsstil angesehen hat, steht das Wirtschaftsstildenken allerdings weniger in der Tradition von Sombart oder Spiethoff, sondern ist geprägt von der Wirtschafts-

<sup>47</sup> Vgl. den Vorschlag von *Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 130, den wirtschaftspolitischen Anhang der Denkschrift als eine Art Präambel den Gutachten der „Arbeitsgemeinschaft“ voranzustellen.

<sup>48</sup> Zitiert nach *Brakelmann / Jähnichen*, a. a. O., 341.

<sup>49</sup> Vgl. *G. Brakelmann / T. Jähnichen*, Protestantische Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft, in: dieselben, a. a. O., S. 29 und 36.

<sup>50</sup> Freiburger Denkschrift, zitiert nach *Brakelmann / Jähnichen*, a. a. O., S. 347.

soziologie Leopold von Wieses, der nicht nach einem Ersatz, sondern nach einer Ergänzung der Wirtschaftstheorie „im Zwischenmenschlichen“ suchte. Aufbauend auf seiner Kulturstilforschung verstand Müller-Armack den Stil der Sozialen Marktwirtschaft als eine „irenische Formel“, mit der sich der marktwirtschaftliche Liberalismus mit der Ordoidee der katholischen Soziallehre, der protestantischen Sozialpolitik und sozialistischen Gerechtigkeitsvorstellungen vereinbaren lassen sollte. Die Genese des Begriffes Soziale Marktwirtschaft zeigt, daß er in der Zeit vor der Währungsreform mit ganz unterschiedlichen Inhalten besetzt war.

## 1. Wirtschaftsstilforschung und Wirtschaftssoziologie

Eucken hatte in den „Grundlagen“ eine scharfe Abgrenzung seines morphologischen Ansatzes, des Denkens in Wirtschaftsordnungen, von der Wirtschaftsstufen- und Wirtschaftsstillehre vollzogen. Mit der Bildung zunächst von Wirtschaftsstufen, später von Wirtschaftssystemen und Wirtschaftsstilen hatte die historisch-empiristische Richtung der deutschsprachigen Nationalökonomie versucht, eine eigene Lösung des Methodenstreits zu finden. An der Stelle einer zeitunabhängigen Theorie sollte für jede Stufe bzw. jeden Stil eine eigene Theorie entwickelt werden, eine zeiteigene, zeitgebundene, geschichtliche Theorie von zeitlich begrenzter Gültigkeit. Da jede Stufe und jeder Stil ein Abbild der Wirklichkeit sein sollten, wurde die auf ihr aufbauende Theorie in Anschluß an Salin auch „anschauliche Theorie“ genannt.<sup>51</sup> An den Wirtschaftsstufentheorien der älteren historischen Schule kritisierte Eucken zu Recht den undifferenzierten Entwicklungsgedanken. Schwieriger erwies sich dagegen die Abgrenzung der Wirtschaftsordnungstheorie von der Wirtschaftssystemlehre Sombarts und der Wirtschaftsstillehre Spiethoffs.<sup>52</sup>

Sombart versteht unter einem Wirtschaftssystem „... eine als sinnvoll erscheinende Wirtschaftsweise, bei welcher die Grundbestandteile der Wirtschaft je eine bestimmte Gestaltung aufweisen. ... es ist die als geistige Einheit gedachte Wirt-

---

<sup>51</sup> Eucken, Grundlagen, S. 67; zu Salins Konzept vgl. B. Scheffold, Nationalökonomie als Kulturwissenschaft – Edgar Salins Konzept einer Anschaulichen Theorie, in: List Forum, Band 19 (1992).

<sup>52</sup> Vgl. hierzu H. Möller, Wirtschaftsordnung, Wirtschaftssystem und Wirtschaftsstil. Ein Vergleich der Auffassungen von W. Eucken, W. Sombart und A. Spiethoff, in: Schmollers Jahrbuch, Band 64 (1940), H. Ritschl, Wandlungen im Objekt und in den Methoden der Volkswirtschaftslehre, in: Schmollers Jahrbuch, Band 67 (1943); G. Weippert, Zum Begriff des Wirtschaftsstils, in: Schmollers Jahrbuch, Band 67 (1943) und neuerdings auch B. Scheffold, der über den Wirtschaftsstilbegriff schreibt: „... mit diesem Begriff wollte man die Historische Schule weiterführen und ihr doch eine neue Perspektive und einen neuen theoretischen Hintergrund geben. Man wollte Ökonomie treiben und zugleich soziologisches Denken einbeziehen. Man wagte eine neue Form der Abstraktion und wollte anschaulich bleiben“ (B. Scheffold, Nationalökonomie und Kulturwissenschaften: Das Konzept des Wirtschaftsstils, in: Derselbe, Wirtschaftsstile, Band 1: Studien zum Verhältnis von Ökonomie und Kultur, Frankfurt am Main 1994, S. 80).

schaftsweise, die von einem bestimmten Geist beherrscht, eine bestimmte Ordnung und Organisation hat und eine bestimmte Technik anwendet.“<sup>53</sup> Während für Sombart Geist, Form und Technik die grundlegenden „Idealtypen“ darstellen, treten bei Spiethoff als die fünf „Elementarfaktoren“ des Wirtschaftsstils Wirtschaftsgeist, natürliche und technische Grundlagen, Gesellschaftsverfassung, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftskreislauf auf. Wirtschaftsstile sind für ihn Musterbeispiele menschlichen Zusammenlebens, die die Verschiedenheiten des Wirtschaftslebens der Menschen einfangen und einer lehrmäßigen Erfassung zuführen.<sup>54</sup> Bereits die Zeitgenossen sahen durchaus Ähnlichkeiten, die zwischen den System- und Stiltypen sowie Eucken morphologischen Elementen bestanden, hoben aber als prinzipiellen Unterschied hervor, daß Sombart und Spiethoff ihre Idealtypen als Mittel der Beschreibung verwenden, während sie Eucken als Daten der theoretischen Analyse auffaßt, die eindeutige Hypothesen über das Funktionieren des Wirtschaftsprozesses zulassen.<sup>55</sup>

Im Unterschied zu Sombart oder Spiethoff steht Müller-Armacks Konzept des Wirtschaftsstils, „die in den verschiedensten Lebensgebieten einer Zeit sichtbare Einheit des Ausdrucks und der Haltung“, unter dem eindeutigen Primat geistiger, speziell religiöser Strömungen. Aufbauend auf Bechtel, der es als Aufgabe des Wirtschaftsstils bezeichnete, in Analogie zum Stilbegriff in der Kunst „... Handlung und Motiv, Leistung und Mensch in einem zu erfassen“,<sup>56</sup> sieht Müller-Armack den Wirtschaftsstil als „idealtypisch-reine Formidee“ an und faßt das Wirtschaftssystem als die konkrete Mischung von Stilen in einem Land auf.<sup>57</sup> Als Schüler Leopold von Wieses nimmt Müller-Armack dabei eine wirtschaftssoziologische Sichtweise ein; er will die Wirtschaftstheorie nicht ersetzen, sondern sie um außerökonomische Erkenntnisse ergänzen.<sup>58</sup> Mit dem Übergang zu einer spezifisch

<sup>53</sup> Vgl. W. Sombart, *Die Ordnung des Wirtschaftslebens*, Berlin 1925, S. 14.

<sup>54</sup> Vgl. A. Spiethoff, *Die Allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie. Die Wirtschaftsstile*, in: Schmollers Jahrbuch, Band 56 (1932), S. 53.

<sup>55</sup> Vgl. Möller, a. a. O., S. 94 f.

<sup>56</sup> H. Bechtel, *Wirtschaftsstil des Spätmittelalters*, München 1930, S. 14.

<sup>57</sup> A. Müller-Armack, *Genealogie der Wirtschaftsstile* (1. Auflage 1940), in: Derselbe, Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 3. Auflage, Bern / Stuttgart 1981, S. 57f.; vgl. auch die ausführliche Besprechung durch O. von Zwiedineck-Südenhorst, *Wirtschaftsstile auf weltanschaulicher Grundlage. Zu Müller-Armacks Genealogie der Wirtschaftsstile*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 154 (1941).

<sup>58</sup> Nach Leopold von Wiese gibt die Wirtschaftssoziologie Antworten auf die Fragen: „Was wird vom Sozialen in der Sphäre der menschlichen Wirtschaft bewirkt? In welchen Zusammenhängen wird auf diesem Gebiet das Soziale wirksam? Mit anderen Worten: Es handelt sich um den zwischenmenschlichen Zusammenhang auf dem Felde der Bedürfnisbefriedigung. Im Dienste der Gesellschaftslehre will man einen Beitrag zur Erklärung dessen geben, was man das Soziale nennt; im Dienste der Wirtschaftswissenschaften soll die ökonomische Theorie wirklichkeitsnäher durch die Berücksichtigung des Zwischenmenschlichen gestaltet werden.“ (L. von Wiese, *Wirtschaftstheorie und Wirtschaftssoziologie*, in: Schmollers Jahrbuch, Band 60 (1936), S. 27.)

religionssoziologischen Analyse wird der Wirtschaftsstil dann Teil eines allgemeinen Kulturstils. „Je mehr in der religionssoziologischen Forschung der Wirtschaftsstil selbst als Ausdruck geistiger und gar religiöser Gehalte erschien, mußte auf Dauer der Begriff des Wirtschaftsstils als zu eng erscheinen. Er bezeichnet mehr den wissenschaftlichen Ursprung als die Reichweite des Phänomens. Ihm gegenüber dürfte es angemessener sein, von Kulturstilen zu reden und damit die Beziehung des Stilbegriffs auf die volle Breite der Kulturerscheinungen auszusprechen.“<sup>59</sup>

Müller-Armacks religionssoziologischer Ansatz zur Analyse der Wirtschafts- und Kulturstile will verdeutlichen, welchen Einfluß das Geistige, das Transzendentale, das Religiöse – auch in säkularisierter Form – auf das Wirtschaften, aber auch auf den Staat, auf das soziale Denken und auf die Wirtschaftswissenschaften besaß und besitzt. So wird etwa der im deutschsprachigen Raum existierende Methodenstreit in den Sozialwissenschaften als Ausfluß unterschiedlicher und konkurrierender religiöser Traditionen erklärt.<sup>60</sup> In gleicher Weise wird auch das Auftreten „sozialer Ideen“, zu dem es in der Folge der Industrialisierung während des 19. Jahrhunderts kam, auf religiös fundierte Traditionen zurückgeführt, die bis zum Beginn der Neuzeit zurückreichen.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> A. Müller-Armack, Zur Metaphysik der Kulturstile, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 105 (1950), S. 33.

<sup>60</sup> „Die geschichtliche Methode setzte sich ... in Deutschland durch als Teil einer Weltanschauung. War sie erst von kleinen irenischen Gruppen als Polemik gegen die religiöse Orthodoxie gedacht, so wurde sie später vom gesamten Luthertum assimiliert als Mittel der Auseinandersetzung mit der naturwissenschaftlichen Methode der Sozialwissenschaften des Westens. ... Im Calvinismus konnte der Cartesianismus sich ... viel radikaler durchsetzen, und so ist im wesentlichen auf seinem Boden die Ausbildung der naturwissenschaftlichen und theoretischen Methoden in den Sozialwissenschaften erfolgt“ (Müller-Armack, Genealogie, a. a. O., S. 196 f.).

<sup>61</sup> „Die Gebiete der römischen Kirche sind auch hier grundverschieden von den protestantischen. Ihnen gelingt es, im wesentlichen die Sozialstruktur des Hochmittelalters zu konservieren. ... überall in katholischen Ländern konnte die ständische Zunftorganisation sich behaupten und so wenigstens einen Teil der städtischen Bevölkerung gegen soziale Not sichern. ... Das soziale Bild des Protestantismus ist wesentlich komplizierter. ... Mit der Überführung des riesigen, durch Jahrhunderte angesammelten Kirchengutes an den Staat scheidet die protestantische Kirche als Auftraggeberin und caritative Macht aus. ... Für die an sich schon obrigkeitliche Haltung des Luthertums mußte so die staatskirchliche Form den Verlust jeglicher sozialer Stoßkraft bedeuten. Aber auch der Calvinismus hat dort, wo er in die Staatskirche eindrang, die gleiche hartherzige Haltung eingenommen. ... Die Begründung eines neuen sozialen Empfindens konnte damit ... nur von der Peripherie des Protestantismus her ihren Weg nehmen. So sehen wir denn, daß die sozialen Kräfte und Ideen ihren Ausgang nehmen in den Sektengemeinden, Freikirchen und religiösen Absonderungen des 17. und 18. Jahrhunderts. ... Es war für das Schicksal Deutschlands im 19. Jahrhundert entscheidend, daß eine umfassende Entwicklung sozialer Ideen vom Religiösen her unterblieb. Innere Mission, Caritas, Gesellenbewegung und Kathedersozialismus konnten das Vakuum nicht füllen. Nur so erklärt sich der Einbruch des Marxismus in die von der staatskirchlichen Religiosität nicht mehr erfaßten Schichten. Dieser setzte sich am stärksten durch in den protestantischen Gebieten, in denen die dogmatische Auflösung am weitesten fortgeschritten war“ (ebenda, S. 231 ff.).

## 2. Soziale Marktwirtschaft als soziale Irenik

Zu einem tieferen Verständnis von Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gelangt man, wenn man berücksichtigt, daß er sie als eine mögliche „irenische“ Formel bezeichnet hat.<sup>62</sup> Mit dem Begriff der Irenik knüpfte er an die Vorstellung aus der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts an, auf die er schon auf den ersten Seiten der „Genealogie der Wirtschaftsstile“ hingewiesen hatte.<sup>63</sup> In der Barockzeit nach dem Ende des 30jährigen Krieges war gerade in Deutschland in Kreisen von Theologen und Philosophen, so beispielsweise von Leibniz, nach Möglichkeiten gesucht worden, die verhängnisvollen Glaubensspaltungen zu überwinden und zu einer dauerhaften Versöhnung der sich vorher bekämpfenden Positionen zu gelangen. Für das 20. Jahrhundert, das „Jahrhundert ohne Gott“<sup>64</sup>, sah Müller-Armack nun die Notwendigkeit, die Positionen der katholischen Soziallehre, der evangelischen Sozialetik, der sozialistischen Theorie und der liberalen Sozialtheorie zu versöhnen. Voraussetzung einer solchen Versöhnung ist der Verzicht auf die Annahme bestimmter historischer Gesetzmäßigkeiten und die Vorstellung von der prinzipiellen Mischbarkeit unterschiedlicher Stilelemente, wenn auch die Art der Mischung von entscheidender Bedeutung ist. „Der Friede, der geschlossen werden kann, ist freilich nicht mit dem leichten Entschluß zu schaffen, alle Positionen, da sie jeweils das Gute wollen, zusammenzulegen. Vielmehr bedarf es einer kritischen Sondierung, um den möglichen Beitrag jeder Position richtig abmessen zu können. Das sittliche Wollen des Sozialismus, der Ordogedanke des Katholizismus, die Beseelung der Berufsidee und die brüderliche Hilfsbereitschaft des Protestantismus können im Verein mit der Einsicht in neue Organisationsprinzipien im neuen Liberalismus viel bewirken.“<sup>65</sup>

Als irenische Formel ist Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft dem Ordo-Gedanken der Freiburger Schule eng verwandt. Sie versteht sich ebenfalls als eine Form der „natürlichen Ordnung“ unter den besonderen Bedingungen der modernen Gesellschaft.<sup>66</sup> Aufgrund ihrer Verwurzelung in der wirtschaftssoziologischen Analyse sucht sie aber ein sehr viel breiteres Spektrum an geistigen Strömungen zu integrieren. Ihre besonderen Vorteile, die ökonomische

<sup>62</sup> Vgl. A. Müller-Armack, Soziale Irenik (Erstveröffentlichung 1950), in: Derselbe, Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 3. Auflage, Bern / Stuttgart 1981.

<sup>63</sup> Vgl. Müller-Armack, Genealogie, a. a. O., S. 48.

<sup>64</sup> A. Müller-Armack, Das Jahrhundert ohne Gott (Erstveröffentlichung 1948), in: Derselbe, Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform, 3. Auflage, Bern / Stuttgart 1981.

<sup>65</sup> Müller-Armack, Irenik, a. a. O., S. 575.

<sup>66</sup> „Ein kluger Verteidiger hat diese neue Ordnung jüngst als die natürliche Gesellschaftsordnung bezeichnet. Wir können dem voll beistimmen, wenn wir bei dem Begriff „natürlich“ an jene Unmittelbarkeit, Menschlichkeit und Konkretheit der Lösung denken, die notwendig ist, um eine abstrakte und unpersönliche Form des Sozialschutzes zu überwinden, an der wir lange kranken“ (ebenda, S. 577 f.).

Effizienz und die soziale Friedensstiftung, kann die Soziale Marktwirtschaft allerdings nur dann zur Wirkung bringen, wenn die konkurrierenden Stilelemente in bestimmter Weise kombiniert werden. Kernstück bleibt auch hier die Wettbewerbsordnung, die alleine in der Lage ist, auf die Dauer den materiellen Wohlstand zu steigern. Im Unterschied zur Klassik oder eher noch zu den Physiokraten mit ihrer ausgeprägten Vorliebe für Mechanik sieht Müller-Armack die Wettbewerbsordnung als einen Halbautomaten an, der sinnvoller Bedienung bedarf und auch gezielt gesteuert werden sollte.<sup>67</sup> In der „Genealogie der Wirtschaftsstile“ hatte Müller-Armack die besondere Dynamik des brandenburgisch-preußischen Staates dadurch erklärt, daß es in ihm zur Vermischung einer staatstreuen lutherischen Bevölkerung mit einer calvinistisch-asketischen Oberschicht gekommen war. „Für die Entstehung der preußischen Staatsidee dürfte mit entscheidend gewesen sein, daß sich hier im 17. Jahrhundert die weltgeschichtlich einmalige Verbindung von Luthertum und Calvinismus vollzog. Als dem lutherischen Lande eine calvinistische Spalte aufgesetzt wurde, entstand eine spezifisch neue Staatsstruktur, die weder calvinistisch noch lutherisch war. Indem der Calvinismus von oben und das Luthertum von unten eine gegenseitige Assimilationsfähigkeit bewiesen, entstand ein unvergleichlich Neues“.<sup>68</sup> Ähnliches erwartete Müller-Armack ganz offenbar von der Verbindung des Prinzips der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs, die er als tieferen Sinn der Sozialen Marktwirtschaft ansah.<sup>69</sup>

### 3. Zur Genese des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“

Alfred Müller-Armack gilt als der eigentliche Schöpfer des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“. In der Zeit vor 1948 tauchen in Deutschland ähnliche oder verwandte Begriffe auf, die aber teilweise in einem anderem Kontext stehen. Der Begriff selbst erweist sich dabei als eine irenische Formel, in die zumindest begrifflich unterschiedliche Denktraditionen integriert werden können. Der Ausdruck Soziale Marktwirtschaft erscheint bei Müller-Armack erstmals als programmatische Überschrift in dem Buch „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“,<sup>70</sup> das im Dezember 1946 erschien, dessen erste Fassung unter dem Titel „Lenkungswirtschaft und Marktwirtschaft“ bzw. „Fragen der Wirtschaftslenkung“ oder auch „Die Be-

<sup>67</sup> Vgl. A. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (1. Auflage 1946), in: Derselbe, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, 2. Auflage, Bern / Stuttgart 1976.

<sup>68</sup> Müller-Armack, Genealogie, a. a. O., S. 156 f.

<sup>69</sup> A. Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft (Erstveröffentlichung 1956), in: Derselbe, Wirtschaftsordnung und Marktwirtschaft, a. a. O., S. 243. Wie Bertram Schefold in der Diskussion betonte, liegt damit ein wesentlicher Unterschied zwischen Müller-Armacks Ansatz und den eher diffusen Konzeptionen von Wirtschaftsstilen, die im Umfeld der „verstehenden Nationalökonomie“ entstanden waren, in dem Versuch, eine wirtschaftspolitische Programmatik zu entwickeln.

<sup>70</sup> Vgl. Müller-Armack, Wirtschaftslenkung, a. a. O.

währungsprobe der Wirtschaftslenkung“ aber bereits auf den Mai 1944 datiert werden kann.<sup>71</sup> Wie im späteren Buch wird im Manuskript die „gesteuerte Marktwirtschaft“ als Alternative sowohl zum klassischen Liberalismus wie zur Wirtschaftslenkung der Kriegszeit entwickelt. Erich Preiser hatte 1942 im Zusammenhang mit Formen der indirekten Wirtschaftslenkung den Begriff der „gelenkten Marktwirtschaft“ im Gegensatz zur „freien Marktwirtschaft“ geprägt, worunter er etwa das verstand, was Eucken als „zentralgeleitete Wirtschaft mit freier Konsumwahl und freier Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes“ bezeichnet hatte.<sup>72</sup>

In einem Vortrag über „Marktwirtschaftliche Möglichkeiten heute“, der im September 1945 in Münster gehalten wurde, plädiert Müller-Armack für eine „gesteuerte Marktwirtschaft, die sehr wohl mit stärkster Berücksichtigung sozialer städteplanerischer und sonstiger wirtschaftspolitischer Zielsetzungen vereinbar ist“.<sup>73</sup> Der Verweis auf die Städteplanung lässt eine weitere denkbare Wurzel für den Begriff Soziale Marktwirtschaft erkennen, den des sozialen Wohnungsbaus. Er taucht in Deutschland erstmals 1940 im Zusammenhang mit der Einrichtung eines „Reichskommissars für den sozialen Wohnungsbau“ auf und bezeichnet den gesamten staatlich geförderten Wohnungsbau.<sup>74</sup> Müller-Armack war, was häufig übersehen wird, seit 1939 Leiter der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen an der Universität Münster, einer Einrichtung, die 1929 von Friedrich Bruck als erste ihrer Art in Deutschland gegründet worden war, um in enger Kooperation zwischen Wirtschaftswissenschaft und Praxis neue Konzeptionen der Wohnungsbau-, Siedlungs- und Städtebaupolitik zu entwickeln.<sup>75</sup>

In einem Thesenpapier „Argumente gegen eine die Marktwirtschaft ausschaltende Wirtschaftslenkung“ aus dem Jahre 1946 führt Müller-Armack aus: „Die Möglichkeit einer sinnvollen Verbindung einer aktiven, sozialen Wirtschaftspolitik mit einer Marktwirtschaft besteht. Die Prinzipien einer solchen ‚gesteuerten Marktwirtschaft‘ wurden bisher kaum als Aufgabe begriffen, geschweige denn realisiert.“<sup>76</sup> 1947 werden ähnliche Ideen, später auch der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft,

<sup>71</sup> Vgl. die entsprechenden Manuskripte im Nachlaß *Alfred Müller-Armack* (Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin, I-236-002/2).

<sup>72</sup> Vgl. E. Preiser, Wettbewerbspreis und Kostenpreis, in: G. Schmölders (Hrsg.), Der Wettbewerb als Mittel volkswirtschaftlicher Leistungssteigerung und Leistungsauslese, Berlin 1942 (Schriften der Akademie für Deutsches Recht, Gruppe Wirtschaftswissenschaft, Heft 6), S. 124 ff.

<sup>73</sup> Vgl. das Manuskript im Nachlaß *Müller-Armack*, a. a. O.

<sup>74</sup> Vgl. G. Schulz, Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957, Düsseldorf 1992, S. 327 f.

<sup>75</sup> Vgl. H. J. Seraphim, 25 Jahre Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der westfälischen Wilhelms-Universität Münster, in: Deutsche Siedlungs- und Wohnungspolitik – Gegenwartsproblematik und Zukunftaspekte. Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster i. W., Köln 1956, S. 16 ff.

<sup>76</sup> Vgl. das Manuskript im Nachlaß *Müller-Armack* (Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin, I-236-048/1). Im gleichen Jahr spricht Müller-Armack von einer von

offenbar unabhängig von Müller-Armack publizistisch vertreten von Harold Rasch, dem Stellvertretenden Vorsitzenden des Verwaltungsrates für Wirtschaft in Minden, der noch 1946 davon gesprochen hatte, „daß die Forderung nach einer sozialistischen Gestaltung unseres Wirtschaftslebens eine der großen grundsätzlichen Forderungen für den schaffenden deutschen Menschen dieser Tage“<sup>77</sup> sei. In seinem 1948 erschienenen Buch über „Grundfragen der Wirtschaftsverfassung“ erscheint, nachdem Rasch eine Darstellung und Kritik von Sozialisierung, Planwirtschaft und Wirtschaftsdemokratie gegeben hat, ein Kapitel mit positiven Ordnungsvorschlägen bezüglich einer Geldreform, des Abbaus der Zwangswirtschaft, der Einführung einer staatlichen Wettbewerbskontrolle und einer Steuerreform, das mit „Grundzüge einer sozialen Marktwirtschaft“ überschrieben ist.<sup>78</sup> Im Text selbst ist dagegen immer nur von der „sozialen Marktordnung“ oder der „sozial gerechten Marktordnung“<sup>79</sup> die Rede, die ihre Wurzeln zwar in der klassischen liberalen Nationalökonomie haben soll, von der es aber auch heißt: „In gewisser Hinsicht können wir die hier vertretene Ordnung des Wirtschaftslebens sogar mit gutem Grunde als eine sozialistische Ordnung bezeichnen“.<sup>80</sup>

#### IV. Soziale Marktwirtschaft als politisches Programm

Die Frage, wie aus wirtschaftstheoretischen Einsichten und wirtschaftspolitischen Konzeptionen konkrete politische Entscheidungen werden, betrifft das Verhältnis zwischen Wissenschaft einerseits und der Staatsmacht und den sie tragenden Gruppen andererseits. Sie führt, was die Entscheidungen über die Organisation der deutschen Nachkriegswirtschaft angeht, in ein komplexes und auch heute nur schwer durchschaubares Geflecht von Beziehungen zwischen Wissenschaftlern, Wirtschaftsvertretern, Regierungs- und Partiestellen, Widerstandsgruppen und nach Kriegsende den Repräsentanten der Besatzungsmächte. Zu den Ergebnissen der neueren historischen Forschung über diesen Fragenkomplex zählt vor allem die Erkenntnis, daß Planungen über die Friedensordnung der deutschen Wirtschaft nicht erst nach Kriegsende schlagartig einsetzen, sondern auch in Deutschland

---

ihm erhofften Synthese, „... in die die Marktwirtschaft ihre ungeheuer organisierende Kraft einbringt, die sie im vergangenen Jahrhundert befähigte, den Überfluß an die Stelle des Mangels zu setzen“, die aber auch mit sozialen Sicherungen und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen durchaus vereinbar sei; vgl. A. Müller-Armack, Das Grundproblem unserer Wirtschaftspolitik, Rückkehr zur Marktwirtschaft, Münster, 15. 7. 1946, abgedruckt in: Derselbe, Beiträge zur wirtschaftspolitischen Diskussion in der Nachkriegszeit, Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft an der Universität Münster, hrsg. von E. Helmstädt, Münster 1983, S. 15.

<sup>77</sup> H. Rasch, Das Ende der kapitalistischen Rechtsordnung, Heidelberg 1946, S. 119.

<sup>78</sup> Derselbe, Grundfragen der Wirtschaftsverfassung, Godesberg 1948, S. 118.

<sup>79</sup> Ebenda, S. 133 und 146.

<sup>80</sup> Ebenda, S. 147.

und selbst in regimefreundlichen Kreisen schon intensiv während des Krieges diskutiert wurden. Vermutlich liegt einer der Gründe für den Erfolg der ordnungspolitischen Reformen gerade in einer entsprechend langen vorbereitenden Diskussion. Nicht nur die Wissenschaft war mit den Kernpunkten des neuen Kurses der Wirtschaftspolitik vertraut, sondern auch für die Wirtschaft und die Wirtschaftsverwaltung kamen die Entscheidungen nicht gänzlich überraschend, sondern entsprachen einer, wenn auch nicht der einzigen, zuvor diskutierten Möglichkeit.

## 1. Nachkriegsplanungen während der Kriegszeit

Politischen Impulsen war bereits die Einrichtung der Klasse IV „Zur Erforschung der völkischen Wirtschaft“ der „Akademie für Deutsches Recht“ im Jahre 1940 zu verdanken gewesen; in Erwartung eines baldigen Kriegsendes nach dem Frankreichfeldzug hoffte vor allem das Reichswirtschaftsministerium (RWM) auf wissenschaftlichen Rat für die Gestaltung einer zukünftigen Wirtschaftsordnung bzw. suchte nach Wegen, um den immer deutlicher werdenden Geldüberhang zu bekämpfen. Konfrontiert mit dem Fehlen einer eigenständigen nationalsozialistischen Wirtschaftslehre, die ein sinnvolles Konzept für die Organisation der Nachkriegswirtschaft hätte anbieten können, forderte Reichswirtschaftsminister Funk die Gründung der Klasse ausdrücklich mit dem Ziel, „... die wissenschaftlichen Grundlagen für die wirtschaftsrechtliche Gesetzgebung und die zu gestaltende Wirtschaftsordnung zu erarbeiten.“ Euckens „Grundlagen“, die im Zentrum der Diskussion der „Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftslehre“ standen, wurden zu dieser Zeit amtlicherweise durchaus als ein „Ansatzpunkt zur Erörterung der Grundlagen und Begriffe einer neuen deutschen Volkswirtschaftslehre“ gewürdigt.<sup>81</sup>

Die Bedeutung gerade des RWM als Adressat wirtschaftspolitischer Programme zur Neugestaltung der Nachkriegsordnung im marktwirtschaftlichen Sinne wuchs, nachdem mit dem Führererlaß vom 2. September 1943 die gesamte Lenkung der Kriegsproduktion dem Reichsministerium für Rüstung und Kriegsproduktion unter Albert Speer zugeordnet wurde, gleichzeitig das Reichswirtschaftsministerium die Zuständigkeit „für die grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Fragen der deutschen Wirtschaft“ erhielt. Ein organisatorisches und personelles Revirement führte gegen Ende 1943 dann zur Neueinrichtung der Hauptabteilung II (Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bewirtschaftung, Versorgung der Bevölkerung) unter Leitung des neuen stellvertretenden Staatssekretärs Otto Ohlendorf, eines Schülers von Jens Jessen, 1933/34 dessen Direktorialassistent am Kieler Institut für Weltwirtschaft, seit

<sup>81</sup> Vgl. L. Herbst, *Der Totale Krieg und die Ordnung der Wirtschaft. Die Kriegswirtschaft im Spannungsfeld von Politik, Ideologie und Propaganda 1939-1945*, Stuttgart 1982 (Studien zur Zeitgeschichte Band 21), S. 147 ff. 1943 mußte die Klasse, deren Tätigkeit als nicht kriegswichtig galt, ihre Arbeit einstellen. Die „Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftslehre“ lebte in der privaten „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ weiter.

1939 Leiter des SD-Inland und Leiter des Amtes III im Reichssicherheitshauptamt. Die beiden letzten Positionen behielt er auch während seiner Tätigkeit im RWM bei. Innerhalb der Hauptabteilung II entstand eine neue „Volkswirtschaftliche Abteilung“ (Abteilung II/1), die sich als Katalysator für die Umsetzung wissenschaftlicher Konzeptionen in praktische Wirtschaftspolitik verstand.<sup>82</sup> Sie bemühte sich darum, Kontakte zu einzelnen Wissenschaftlern und wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen aufzubauen, konkurrierte dabei aber auch mit dem Planungsamt im Rüstungsministerium, dessen Referat „Berichtswesen“ gleichfalls „grund-sätzliche Fragen der gegenwärtigen und künftigen National- und Weltwirtschaftspolitik“ behandelte.<sup>83</sup>

Nachkriegsplanungen wurden seit 1943 auch intensiver von den Spitzenorganisationen der deutschen Industrie betrieben. Eines der damit betrauten Gremien war der „Stahl-Kreis“, ein Kreis von Industriellen und Bankiers unter Leitung des Stellvertretenden Leiters der Reichsgruppe Industrie (RI), Rudolf Stahl. Im Auftrag des Stahl-Kreises arbeitete Ludwig Erhard, ein Schüler Franz Oppenheimers<sup>84</sup> und bis 1942 neben Wilhelm Vershofen und Erich Schäfer Mitglied der Geschäftsführung des Nürnberger „Instituts für Wirtschaftsbeobachtung der deutschen Fertigware“, an einem Gutachten über „Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung“, das im März 1944 fertiggestellt war. Erhard besaß über seinen Schwager Karl Guth, den Hauptgeschäftsführer der RI, ausgezeichnete Kontakte zur deutschen Industrie, die es ihm ermöglichten, nach seinem Ausscheiden aus dem Nürnberger Institut 1942 ein eigenes „Institut für Industrieforschung“ zu gründen. Einziges Arbeitsergebnis dieses Instituts war die erwähnte Denkschrift. Sie diente vorrangig im „Stahl-Kreis“ als Grundlage der binnengesellschaftlichen Nachkriegsplanung, aber auch Carl Goerdeler hat sie vor seiner Verhaftung erhalten und gelesen;<sup>85</sup> bis

---

<sup>82</sup> Vgl. Ebenda, S. 182 ff. und M. Brackmann, Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform von 1948, Essen 1982, S. 143 f.

<sup>83</sup> Im Laufe des Jahres 1944 wurde öffentlich eine Auseinandersetzung über Ausmaß und Gegenstand staatlicher Planung in der Zukunft geführt, deren Hauptfrontlinie zwischen dem RWM und dem Planungsamt des Rüstungsministeriums verlief. Die Vertreter des Planungsamtes verfochten dabei den Gedanken einer staatlichen Rahmenplanung. „Der Staat sollte – hier spielte das Gedankenmodell des Vierjahresplans eine Rolle – die volkswirtschaftliche Aufgabe stellen und die Zeitspanne für die Verwirklichung festlegen, aber auch die Möglichkeit und die Art der Verwirklichung vorausplanend festlegen ... Im RWM verfolgte man die publizistischen Äußerungen des Planungsamtes und seine Methoden mit Argusaugen und unterstellte, daß sie letztlich auf die Etablierung einer zentral geleiteten Wirtschaft hinauslaufen sollten“ (Herbst, a. a. O., S. 339).

<sup>84</sup> Ernst Helmstädt er machte darauf aufmerksam, daß Erhard später von sich selbst sagte, er sei immer dem Geist von Oppenheimers Lehre treu geblieben, habe allerdings eine Akzentverschiebung vorgenommen, indem er nicht für einen „liberalen Sozialismus“, sondern für einen „sozialen Liberalismus“ plädierte; vgl. hierzu die Einleitung zu F. Oppenheimer, Erlebtes, Erstrebtes, Erreichtes: Lebenserinnerungen, Düsseldorf 1964, S. 5.

<sup>85</sup> Erhard verwies darauf, daß er die Denkschrift als vor allem für Carl Goerdeler bestimmt ansah, mußte aber zugestehen, daß sie nicht in dessen persönlichem Auftrag, sondern im Auftrag der RI bzw. des „Stahl-Kreises“ entstanden war; vgl. L. Erhard, Kriegsfinanzie-

zum Dezember 1944 war sie schließlich auch in das Blickfeld von Otto Ohlendorf gelangt.<sup>86</sup> Carl Goerdeler war auch ein Adressat der Nachkriegskonzeptionen, die in den Freiburger Kreisen entwickelt wurden. Gerade die Freiburger Mitglieder der „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ dachten wohl daran, daß Goerdeler die Empfehlungen ihrer Gutachten umsetzen könnte. Von Dietze und Lampe, die nach dem 20. Juli 1944 verhaftet wurden, aber auch Eucken hatten bereits 1942/43 an einer Wirtschaftsfibel mitgearbeitet, die als Unterrichtsgrundlage nach einem Regierungswechsel wirtschaftliche Grundgesetze vermitteln sollte.<sup>87</sup> Spätestens nach der Verhaftung Goerdelers, möglicherweise auch schon früher, müssen auch die Planungen der Arbeitsgemeinschaft dem Inlands-Geheimdienst bekannt gewesen sein; in jedem Fall erklärte Otto Ohlendorf im Herbst 1944, „... er wisse von der Arbeit in Freiburg“.<sup>88</sup>

Erhard spricht in seinem Gutachten von einem Programm, „... das soziale Notwendigkeiten und Wünsche mit den wirtschaftlichen Voraussetzungen und Möglichkeiten in Einklang zu bringen suchen muß.“<sup>89</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang Erhards Einschätzung, auf Dauer könne der Staat „immer nur die Wirtschaftsordnung verwirklichen, die der Vorstellung des Volkes in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht entspricht“.<sup>90</sup> Man kann diesen Satz auch so deuten, daß Erhard sehr viel stärker als die Freiburger Ökonomen oder Müller-Armack die Planung der Wirtschaftsneuordnung unter einem konkret politischen Aspekt sieht. Eine sozial verträgliche Regelung des Währungsproblem ist für ihn nicht zuletzt deshalb notwendig, weil sonst der Ruf nach der Sozialisierung der Produktionsmittel übermäßig werden würde. „Vor allem verdient in diesem Zusammenhang die Forderung nach einer sozialwirtschaftlich gerechten Lösung herausgestellt zu werden, denn in der Anerkennung dieses Grundsatzes liegt vor allem anderen die sicherste Gewähr für die Aufrechterhaltung der sozialwirtschaftlichen Ordnung.

---

rung und Schuldenkonsolidierung. Faksimiledruck der Denkschrift von 1943/44 mit Vorbermerkungen von Ludwig Erhard, Theodor Eschenburg, Günter Schmölders, Frankfurt am Main 1977, S. VII.

<sup>86</sup> Vgl. *L. Herbst*, Krisenüberwindung und Wirtschaftsordnung. Ludwig Erhards Beteiligung an den Nachkriegsplanungen am Ende des Zweiten Weltkriegs, in: *Vierteljahrsschriften für Zeitgeschichte*, Band 25 (1977), S. 335 f. Alfred Müller-Armack war seit 1941 als Leiter der Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft an der Universität Münster in engem Kontakt mit Vertretern der westfälischen Textilindustrie, die unter anderem Untersuchungen über die Zukunft der Branche nach Kriegsende anregten, gleichzeitig wurden im Auftrag des RWM zahlreiche Analysen über die europäischen Textilmärkte erstellt. Über die Marktforschung kam Müller-Armack in Kontakt mit Erhard; vgl. *Nicholls*, a. a. O., S. 106 ff. Denkbar, aber in den vorliegenden Quellen nicht nachweisbar ist ein Zusammenhang zwischen den Nachkriegsplanungen der Textilindustrie und Müller-Armacks Memoranden aus dem Jahre 1944, aus denen später das Buch „Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft“ hervorging.

<sup>87</sup> Vgl. *Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 49 ff.

<sup>88</sup> Zitiert nach *Hauenstein*, a. a. O., S. 60.

<sup>89</sup> *Erhard*, a. a. O., S. 253.

<sup>90</sup> Ebenda, S. 2.

Derlei Erwägungen haben nichts zu tun mit Philanthropie, sondern gründen sich auf durchaus sachliche Erwägungen, die aber im Bereich des gesellschaftswissenschaftlichen Lebens der Berücksichtigung menschlicher Imponderabilien und sozialer Strömungen nicht entraten können.“<sup>91</sup> Unabhängig von der politischen Ordnung sah Erhard nach Kriegsende eine ökonomische und soziale Krise heraufziehen, die die Entscheidung über die zukünftige Wirtschaftsordnung bringen mußte, eine Entscheidung, die sich seiner Ansicht nach nur zwischen einer sozial gebundenen, gelenkten Marktwirtschaft auf der einen Seite und Formen der Zentralverwaltungswirtschaft auf der anderen Seite vollziehen konnte. Die Konsolidierung der Staatsschuld und die Aufstellung eines staatlichen Tilgungsplans, in dem die Rangordnung der Staatsschulden mit einer Rangordnung des gesellschaftlichen Bedarfs in Übereinstimmung gebracht werden soll, wird angesichts dieser Krise entscheidende Voraussetzung für die Rückkehr zur Marktwirtschaft.<sup>92</sup> „... Ziel bleibt in jedem Fall die freie, auf echtem Leistungswettbewerb beruhende Marktwirtschaft mit den jener Wirtschaft immanenten Regulativen. ... Nie mehr wird der Staat in die Rolle des Nachtwächters zurückverwiesen werden, denn auch die freieste Marktwirtschaft, und gerade diese, bedarf eines Organs der Rechtssetzung und Rechtsüberwachung“.<sup>93</sup>

## 2. Politikberatung im Vorfeld der Währungsreform

Nach dem Ende des Krieges und der Etablierung neuer Verwaltungsstrukturen in den Besatzungszonen beginnt eine rege offene Diskussion über Fragen der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik auf unterschiedlichen Ebenen. Da die Belehrungsmaßnahmen der Kriegszeit von den Besatzungsmächten weitergeführt werden und der Geldüberhang immer deutlicher wird, konzentrieren sich zahlreiche Memoranden zunächst auf die Durchführung einer baldigen Währungsreform. In den stärker wissenschaftlich fundierten Analysen wird dabei auch unter Rückgriff auf die schon in der Kriegszeit angestellten Überlegungen darauf verwiesen, daß eine isolierte Geldreform ohne umfassende Wirtschaftsreform erfolglos bleiben würde. Immer wieder wird der Versuch unternommen, entsprechende Vorstellungen den politisch Verantwortlichen, also den Vertretern der Besatzungsmächte, nahezubringen.<sup>94</sup> Umgekehrt ziehen die Besatzungsmächte deutsche Wis-

<sup>91</sup> Ebenda, S. 192 f.

<sup>92</sup> Herbst, Krisenüberwindung, a. a. O., S. 339.

<sup>93</sup> Erhard, Kriegsfinanzierung, a. a. O., S. 263 f.

<sup>94</sup> So versuchte Adolf Lampe unmittelbar nach der Befreiung aus Gestapo-Haft Ende April 1945, Kontakt zu den Alliierten aufzunehmen, um den Gutachten der Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath zu einer praktischen Umsetzung zu verhelfen. Es gelang ihm im Mai 1945, vom Leiter der Abteilung „Economics“ beim Military Government of Germany in Höchst einen Auftrag zu erhalten, mit Kollegen zusammen ein Gutachten über „Inflation Control“ zu erstellen; zu einer engeren Zusammenarbeit kam es jedoch nicht. Kontakte

senschaftler zur Vorbereitung wirtschaftlich relevanter Verwaltungsakte heran.<sup>95</sup> Andere Wissenschaftler, wie etwa Leonhard Miksch, arbeiten in zentralen Behörden der Wirtschaftsverwaltung mit.<sup>96</sup>

---

*Lampes* zur französischen Militärregierung seit August 1945 führten im November 1945 zur Einrichtung des „Comité d'Etudes Economiques de Fribourg“, das die Freiburger Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft umfaßte. Es entstand ein Gutachten „Währungsordnung = Wirtschaftsordnung“, das als eine Art kurzgefaßtes Gesamtgutachten der Arbeitsgemeinschaft vor allem auf den unabdingbaren Zusammenhang zwischen Geldreform und Wirtschaftsneuordnung hinwies. Im Sommer 1947 wurde die Zusammenarbeit allerdings abgebrochen, vermutlich im Zusammenhang mit der zwischenzeitlichen Verhaftung *Lampes* durch die Franzosen; vgl. *Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 141 ff. und dieselbe, Weg, a. a. O., S. 500 ff.. Im September 1947 bot schließlich die von *Gerhard Albrecht* einberufene Hochschullehrertagung in Rothenburg, die der Neugründung des „Vereins für Socialpolitik“ dienen sollte, einen nochmaligen Anlaß, die Position der „Arbeitsgemeinschaft“ als „Rothenburger Thesen“ in die politische Diskussion einzubringen; vgl. *Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 147 ff. und *H. Möller* (Hrsg.), *Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948*, Basel/Tübingen 1961, S. 349 ff.

<sup>95</sup> So zählte Walter Eucken zu den deutschen Sachverständigen, die im Vorfeld des amerikanischen *Colm-Dodge-Goldsmit*-Plans um ihre Ansichten über eine Währungsreform gebeten wurden; vermutlich wurde Eucken zu einer Besprechung mit Gerhard *Colm* eingeladen. *Eucken* betont in seinen „Bemerkungen zur Währungsfrage“, daß eine Währungsreform erst dann sinnvoll ist, wenn die weiteren Rahmenbedingungen hergestellt sind: „So die Herstellung einer ausreichenden Zentralgewalt, einschließlich einer Zentralbank, so die Sanierung der öffentlichen Haushalte, so auch die Vorbereitung eines freien internationalen Handels einschließlich eines freien Devisenmarktes und zureichender Kapitalbeziehungen.“ („*Eucken-Gutachten*“, April 1946, zitiert nach *Möller*, a. a. O., S. 210). Zusammen mit *Ludwig Erhard* und *Franz Böhm*, der Ende 1945 bereits kurzfristig als Berater des US-Hauptquartiers für Fragen der Dekartellierung tätig war, war *Eucken* seit 1946 auch Mitglied einer Sachverständigenkommission des Länderrates der amerikanischen Besatzungszone, später der Bizonie, die unter dem Vorsitz von *Paul Josten* ein deutsches Kartellgesetz vorbereitete, das an die Stelle der Alliierten Antikartell-Gesetze Nr. 56 und 78 treten sollte. In diesem Gremium ist es *Böhm*, der es für unabdingbar hält, „... daß unser Gesetzesvorschlag eine Wettbewerbsordnung und folglich eine Währungsreform voraussetzt“, und nichts von der Befürchtung anderer Kommissionsmitglieder wissen will, „... daß der Hinweis auf eine Wettbewerbsordnung die Engländer und unsere eigenen Sozialisten (nebst einem Teil der CDU) sowohl gegen die Entkartellierung als auch gegen die Währungsreform scheu machen könnte.“ (*Böhm* an *Eucken*, Brief vom 15. 5. 1947, im Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin, Nachlaß *Böhm* I-200-004/3.)

<sup>96</sup> *Miksch*, der in der Hauptabteilung Preis des Mindener Verwaltungsamts für Wirtschaft arbeitete, regte 1947 die Einladung *Müller-Armack* an, der seine Vorstellungen über einen raschen Übergang zur Marktwirtschaft vortragen sollte; vgl. eine entsprechende Notiz von *Müller-Armack* im Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin (Nachlaß *Müller-Armack* I-236-002/2). Bereits im Juni 1946 hatte *Müller-Armack* auf Einladung des Zonenbeirats der britischen Zone an einer Gutachtertagung in Hamburg teilgenommen, in der über den künftig bei Planung und Lenkung anzuwendenden „Stil“ gesprochen wurde; vgl. das Einladungsschreiben an *Müller-Armack* vom 23. 5. 1946 (Nachlaß *Müller-Armack* I-236-048/1) sowie die Dokumentation über den Verlauf der Gutachtertagung bei *W. Abels-Hauser*, *Freiheitlicher Sozialismus oder Soziale Marktwirtschaft? Die Gutachtertagung über Grundfragen der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftslenkung am 21. und 22. Juni 1946*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Band 24 (1976), S. 415 ff.

Zum Sammelbecken der Vorstellungen deutscher Experten über die Ausgestaltung der Währungsreform wird seit Ende des Jahres 1947 die vom Wirtschaftsrat der Bizone eingesetzte „Sonderstelle Geld und Kredit“ unter Leitung von Ludwig Erhard. Zahlreiche Wissenschaftler, die zuvor bereits eigene Währungsreformpläne vorgelegt hatten, werden nach Bad Homburg eingeladen. Als Ergebnis ihrer Beratungen legt die Sonderstelle am 8. April 1948 den Besatzungsmächten den „Homburger Plan“ vor.<sup>97</sup> Bereits am 20. April wurden die meisten Mitglieder der Sonderstelle, allerdings ohne Erhard, der inzwischen zum Wirtschaftsdirektor der Bizone gewählt worden war, nach Rothwesten verbracht, um dort bis zum Juni die administrative Abwicklung der Währungsreform mit vorzubereiten.<sup>98</sup> Umstritten ist immer noch, welchen Spielraum die deutschen Experten besaßen, um ihre inhaltlichen Vorstellungen über die Ausgestaltung der Währungsreform, also insbesondere die Empfehlungen des Homburger Plans, gegenüber den Besatzungsmächten durchzusetzen. Einen wesentlichen Streitpunkt bildete die Frage, inwieweit die Währungsreform unmittelbar mit einem Lastenausgleich zu verbinden sei,<sup>99</sup> wie es aus sozialen Gründen die meisten deutschen Pläne und auch der Homburger Plan vorgesehen hatten. Zur Ankurbelung der Investitionstätigkeit, zur Förderung des Produktionswachstums und damit auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze schien andererseits eine Verschiebung der Lastenausgleichsregelung ökonomisch durchaus sinnvoll. Man mag daher den Protest der deutschen Experten gegen die Entscheidung, den Lastenausgleich zu verschieben, als vornehmlich politisch motiviertes Manöver ansehen, mit dem die Verantwortung für die vermeintlichen sozialen Härten der Geldreform eindeutig der Besatzungsmacht zugeschoben wurde.<sup>100</sup> Man könnte dahinter aber auch den Zweifel der deutschen Experten vermuten, der nicht zuletzt durch die Erfahrungen mit der Inflation und der Währungsreform nach dem Ersten Weltkrieg genährt wurde,<sup>101</sup> ob die isolierte Geldreform nicht zu dauerhaften sozialen Härten führen müsse, solange sie nicht mit weiteren grundlegenden ordnungspolitischen Reformen verbunden würde, die einen langfristigen Wachstumsprozeß auslösen könnten.

<sup>97</sup> Vgl. *Brackmann*, a. a. O., S. 244 ff. und *Möller*, a. a. O., S. 477.

<sup>98</sup> Vgl. *E. Wandel*, Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform von 1948. Die Rekonstruktion des westdeutschen Geld- und Währungssystems unter Berücksichtigung der amerikanischen Besatzungspolitik (Schriftenreihe des Instituts für Bankhistorische Forschung e.V. Band 3), Frankfurt am Main 1980, S. 106 ff. und *Brackmann*, a. a. O., S. 260 ff.

<sup>99</sup> Vgl. *Wandel*, a. a. O., S. 116 ff.

<sup>100</sup> Dies ist etwa die Sicht von *Brackmann*, a. a. O., S. 267 f. Nach seiner Einschätzung „... füllten die Sachverständigen die alliierte Konzeptionslücke mit einem Währungsreformkonzept, das den Gesetzen der Ökonomie wieder Vorrang vor staatlichem Handeln einräumt, sich alleine an Effizienzgesichtspunkten und nicht am Postulat sozialer Gerechtigkeit orientierte ...“ (ebenda, S. 286). Man darf allerdings nicht vergessen, daß auch der Homburger Plan nicht ohne Abstimmung mit den Vorstellungen der Besatzungsmächte entwickelt worden war. Als Mittler fungierte dabei nach übereinstimmenden Aussagen von *Hans Möller* und *Karl Häuser* insbesondere *Heinz Sauermann*.

<sup>101</sup> Vgl. den Hinweis bei *Wandel*, a. a. O., S. 105.

Parallel zur Währungsreformdiskussion gab es in der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft Bestrebungen, einen wissenschaftlichen Beraterkreis zu bilden, der zu Grundfragen der Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik Stellung nehmen sollte.<sup>102</sup> „Die Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes hatte bereits unmittelbar nach ihrer formellen Gründung im Oktober 1947 das intensive Bedürfnis einer vertieften Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaftswissenschaft.“<sup>103</sup> Daraus ging der „Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft im Vereinigten Wirtschaftsgebiet“ hervor, in dem mit von Beckerath, Böhm, Eucken, Lampe, Preiser und Wessels auffällig viele Mitglieder der früheren „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ vertreten waren. Als erster Vorsitzender des Beirates fungierte Franz Böhm, seit 1950 wurde das inzwischen zum „Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft“ umbenannte Gremium von Erwin von Beckerath geleitet. Der Beirat trat Ende Januar 1948 erstmals in Königstein zusammen und legte bereits im April 1948 sein erstes Gutachten über „Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform“ vor. Er plädierte darin für eine Koordinierung sämtlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen nach der Währungsreform und verwies darauf, daß die Geldreform als isolierter technischer Vorgang sinnlos bleiben werde. Die Mehrheit sprach sich für eine möglichst sofortige Preisfreigabe und den Übergang zu einer wettbewerblichen Preisbildung aus. Alle Mitglieder sahen die Notwendigkeit, den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht durch Monopole wirksam zu verhindern.<sup>104</sup> Das Gutachten nahm damit wichtige Bestandteile des Leitsätzegesetzes vorweg, dessen Grundsätze maßgeblich von Leonhard Miksch entworfen worden waren und auf dessen Grundlage Ludwig Erhard als Wirtschaftsdirektor der Bizonen den Abbau des Bewirtschaftungssystems parallel zur Währungsreform einleitete.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. *Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 151 ff. und *Nicholls*, a. a. O., S. 181 f., der sich auf die Aussagen *Hans Möllers* über die Gründung des Beirates stützt.

<sup>103</sup> *Bundeskirtschaftsministerium* (Hrsg.), *Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes – Gutachten 1948 bis Mai 1950*, Göttingen 1950, S. 9.

<sup>104</sup> Vgl. *Bundeskirtschaftsministerium*, a. a. O., S. 28.

<sup>105</sup> Vgl. *G. Ambrosius*, *Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949* (Studien zur Zeitgeschichte Band 10), Stuttgart 1977, S. 172 ff. Bezuglich des politischen Einflusses der Arbeitsgemeinschaft und des Beirates urteilt *Christine Blumenberg-Lampe*: „Erkennt man, daß die „Arbeitsgemeinschaft Erwin v. Beckerath“ in ihrer Mehrheit im Wissenschaftlichen Beirat aufgegangen ist und sich ihre Ansichten vielfach durchgesetzt haben, so kann man sagen, daß die „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland doch noch mitbestimmt hat, daß sie eine der Wurzeln der sozialen Marktwirtschaft ist“ (*Blumenberg-Lampe*, Programm, a. a. O., S. 153). Unterstützt wurde Erhards Liberalisierungskurs aber auch explizit von *Wilhelm Röpke* und *Alexander Rüstow*, deren Einschätzung aufgrund ihres persönlichen Schicksals eine erhebliche moralische Qualität zukam; vgl. insbesondere das Gutachten von *W. Röpke*, *Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Analyse und Kritik*, Stuttgart 1950.

### 3. Die politische Grundlegung für das ordnungspolitische Leitbild der Bundesrepublik

Der Erfolg der Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 und die Popularität des Wirtschaftsdirektors Erhard führten dann zur weiteren politischen Verwertung des Begriffs der „Sozialen Marktwirtschaft“ im Zusammenhang mit der Gründung der Bundesrepublik, der Durchführung des ersten Bundestagswahlkampfes und der Bildung der ersten Regierung Adenauer. Gerade für die CDU bot die Unterstützung der seit Juni 1948 betriebenen Liberalisierungspolitik und des von Erhard popularisierten Ordnungskonzeptes die Möglichkeit zu einer klaren programmatischen Abgrenzung innerhalb des Parteienspektrums. Das Bekenntnis zur „Sozialen Marktwirtschaft“, das implizit die Abkehr von den Sozialisierungs- und Lenkungsvorstellungen des Ahlener Programms der CDU von 1947 beinhaltete, trug maßgeblich zum Wahlsieg der Union im Bundestagswahlkampf 1949 und zur Wahl Konrad Adenauers als Bundeskanzler bei.<sup>106</sup>

Bezeichnend ist die Entwicklung und gezielte Verwendung des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft“ im politischen Diskurs. Erhard spricht im August 1948 vor dem Parteikongress der CDU der britischen Zone in Recklinghausen und verteidigt seine Politik einer „Marktwirtschaft moderner Prägung“, die er folgendermaßen charakterisiert: „... nicht die freie Marktwirtschaft des liberalistischen Freibeutertums einer vergangenen Ära, auch nicht das „freie Spiel der Kräfte“ und dergleichen Phrasen, mit denen man hausieren geht, sondern die sozial verpflichtete Marktwirtschaft, die das einzelne Individuum wieder zur Geltung kommen lässt, die den Wert der Persönlichkeit oben an stellt und der Leistung dann aber auch den verdienten Ertrag zukommen lässt...“.<sup>107</sup> Im Februar 1949 ist Erhard Gastredner vor dem Zonenausschuss der CDU der britischen Zone in Königswinter. Bei der Zusammenkunft geht es um die Neufassung eines wirtschaftspolitischen Grundsatzprogramms und die Überarbeitung des Ahlener Programms in Vorbereitung des zu erwartenden Bundestagswahlkampfs. Es wird dabei deutlich, daß im Wahlkampf einfache und klare Alternativen aufgezeigt werden müssen.<sup>108</sup> Adenauer spricht von dem Ge-

<sup>106</sup> Vgl. hierzu *Ambrosius*, a. a. O., S. 182 ff., *J. Dohmes/M. Wolfsohn*, Setting the Course for the Federal Republic of Germany: Major Policy Decisions in the Bi-Zonal Economic Council and Party Images, 1947–1949, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 135 (1979) sowie *D. Koerfer*, Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Stuttgart 1987, S. 37 ff. Adenauers eigene sozialpolitische Vorstellungen waren maßgeblich durch die katholische Soziallehre beeinflußt, wie sie u. a. von *Benedikt Schmittmann*, Wirtschafts- und Sozialordnung als Aufgabe, 2. Auflage, Freiburg 1948 (1. Auflage 1932) vertreten wurde. *Schmittmann*, mit Adenauer persönlich bekannt und seit 1919 Professor an der Kölner Universität, zählte dort vermutlich auch zu den akademischen Lehrern *Müller-Armacks*; vgl. *F.-W. Henning*, Konrad Adenauer und die Soziale Marktwirtschaft bis 1956, in: Adenauers Verhältnis zu Wirtschaft und Gesellschaft (Rhöndorfer Gespräche Band 12), Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Bonn 1992, S. 10 ff.

<sup>107</sup> Zitiert nach *L. Erhard*, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf – Wien – Frankfurt am Main 1962, S. 70.

<sup>108</sup> Vgl. *Koerfer*, a. a. O., S. 52 ff.

gensatzpaar „bürokratische Planwirtschaft oder soziale Marktwirtschaft“.<sup>109</sup> In einem Artikel im Berliner „Tagesspiegel“ vom 23. April 1949 verwendet Erhard erstmals den Begriff „Soziale Marktwirtschaft“: „Das Ziel der Sozialen Marktwirtschaft ist abseits von Interessen- und Gruppenwünschen aller Art die gesunde Wirtschaft, die die Existenz des gesamten Volkes sichert und jeden nach Maßgabe seiner Zuleistung am Sozialprodukt der Nation teilhaben läßt.“<sup>110</sup>

Im Juli 1949 taucht der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ in den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU auf, die von der Partei als Wahlkampfprogramm vorgestellt wurden. Im Wahlkampf legt die CDU mit der Parole „Planwirtschaft oder Marktwirtschaft?“ den Schwerpunkt eindeutig auf wirtschaftspolitische Themen; gerade in diesem Bereich sind aber die Nähe zur FDP und die Kluft gegenüber der SPD am größten.<sup>111</sup> Adenauer interpretiert den Wahlsieg der CDU dann auch als ein Votum gegen jede Form einer großen Koalition und für eine Fortführung der Koalition des Frankfurter Wirtschaftsrates unter seiner Führung: „Der Wähler hat sich für die Soziale Marktwirtschaft entschieden, und an diese Entscheidung sind wir gebunden.“<sup>112</sup> Folgerichtig hebt Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung nach der Wahl zum Bundeskanzler als erstes die wirtschaftspolitische Kontinuität der Sozialen Marktwirtschaft als entscheidende Grundlage der Politik seiner Regierung hervor. „Die Politik des Frankfurter Wirtschaftsrates, die Frage „Soziale Marktwirtschaft“ oder „Planwirtschaft“ hat so stark unsere ganzen Verhältnisse beherrscht, daß eine Abkehr von dem Programm der Mehrheit des Frankfurter Wirtschaftsrates unmöglich war. Die Frage „Planwirtschaft“ oder „Soziale Marktwirtschaft“ hat im Wahlkampf eine überragende Rolle gespielt.“<sup>113</sup>

## V. Schluß

Im Rückblick betonte Müller-Armack 1966, die Idee der Sozialen Marktwirtschaft sei ein „der Ausgestaltung harrender, progressiver Stilgedanke“.<sup>114</sup> Als politische Konzeption hatte sie allerdings in Deutschland schon gegen Ende der 40er Jahre ihre konkrete Ausgestaltung gefunden, indem Adenauer mit diesem Begriff

<sup>109</sup> Vgl. Ambrosius, a. a. O., S. 204. Das Sitzungsprotokoll verzeichnet in diesem Zusammenhang „Heiterkeit“. Ernst Helmstädter vermutete, daß der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ im Rheinland und in Westfalen zu diesem Zeitpunkt vor allem durch zahlreiche Vorträge Müller-Armacks bekannt war.

<sup>110</sup> Zitiert nach Erhard, a. a. O., S. 104.

<sup>111</sup> Vgl. Koerfer, a. a. O., S. 56 ff.

<sup>112</sup> Zitiert nach ebenda, S. 63.

<sup>113</sup> Zitiert nach ebenda, S. 66.

<sup>114</sup> A. Müller-Armack, Vorwort, in: Derselbe, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, 2. Auflage, Bern / Stuttgart 1976 (1. Auflage 1966), S. 12.

das wirtschaftspolitische Programm seiner Regierung kennzeichnete und damit bewußt die Kontinuität zur Wirtschaftspolitik Erhards im Frankfurter Wirtschaftsrat betonte. Mit Ludwig Erhard als langjährigem Bundeswirtschaftsminister, mit dem 1952 erfolgten Eintritt Alfred Müller-Armacks in das Bundeswirtschaftsministerium sowie mit der kontinuierlichen Beratungstätigkeit des „Wissenschaftlichen Beirats“ unter Erwin von Beckerath bestand zumindest eine enge personelle Bindung der praktischen Wirtschaftspolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft an die ordnungstheoretischen und ordnungspolitischen Diskussionen der Kriegs- und Nachkriegszeit. Der Vertrautheit von Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft und Öffentlichkeit mit dem Denken in Ordnungen, die sich im Laufe dieser Diskussionen herausgebildet hatte, ist es vermutlich zu verdanken, daß in Westdeutschland die Rückkehr zur Marktwirtschaft relativ rasch und mit beachtlichen Erfolgen gelang.

Nicht zu übersehen ist allerdings, daß auch erhebliche Defizite in der politischen Umsetzung der ordnungspolitischen Konzeption bestanden. So wurde in das Grundgesetz kein eindeutiges Bekenntnis zur Sozialen Marktwirtschaft aufgenommen, sondern in den Beratungen des Parlamentarischen Rates wurden die sehr viel weiter interpretierbaren Begriffe des „Sozialstaats“ bzw. des „sozialen Rechtsstaats“ nach Artikel 20 und 28 Grundgesetz entwickelt.<sup>115</sup> Die Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, der „Magna Charta der Wettbewerbsordnung“, verzögerte sich bekanntlich bis zum Ende der 50er Jahre. Ebenso zeigten sich im Bereich der Sozialpolitik keine Ansätze einer neuartigen Form der Gesellschaftspolitik, sondern die traditionellen interventionistischen Instrumente wurden weiterentwickelt, gestützt auf den wachsenden materiellen Wohlstand und das damit vorhandene Umverteilungspotential. In beiden Bereichen, der Wettbewerbs- und der Sozialpolitik, machte sich dabei Ernüchterung breit über die von Eucken erhoffte Dominanz wissenschaftlich fundierter Empfehlungen gegenüber dem politischen Druck betroffener Interessengruppen.

---

<sup>115</sup> *Harald Scherf* wies in der Diskussion auf das daraus zwangsläufig folgende Spannungsverhältnis in der Verfassungsinterpretation hin. In der Entscheidung über die Verfassungskonformität des Investitionshilfegesetzes plädierte dann 1954 das Bundesverfassungsgericht folgerichtig für die Neutralität des Grundgesetzes in Fragen der Wirtschaftsverfassung und gegen eine einseitige Orientierung an Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft; vgl. hierzu auch *N. Kloten*, Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 1986, S. 19 ff. Auch vor dem Hintergrund dieser Entwicklung plädierte *Erich Streifler* dafür, den Kern der Sozialen Marktwirtschaft im Umfeld der Währungsreform von 1948 anzusiedeln und als deren bleibende institutionelle Leistungen die Rückkehr zur Marktwirtschaft und die Etablierung einer unabhängigen Zentralbank anzusehen.

## „Was zu bedenken ist“ – Bemerkungen zum Referat von Rainer Klump

Von Norbert Kloten, Tübingen

I. Das Referat wird in einer überarbeiteten und ergänzten Form veröffentlicht. Der Autor war bemüht, zusätzliche Aspekte und abweichende Akzentsetzungen, die in der Aussprache über die vorgetragene Fassung vertreten wurden, in den Text einzuarbeiten. Das belegen zahlreiche Hinweise, vor allem in den Fußnoten. Derart zu verfahren, ist korrekt und entspricht dem eigentlichen Zwecke kollegialer Debatten über Textinhalte: Verbesserungswürdiges aufzuzeigen, Ansätze für Korrekturen zu vermitteln und deren Aufnahme in den Text anzuregen.

Die schriftliche Fassung meines Koreferates bezieht sich auf die veröffentlichte Fassung des Beitrages, der gefällt. Die Aussagen sind sorgfältig recherchiert; die Literatur wird umfassend ausgewertet;<sup>1</sup> der Autor ist auf abgewogenes Urteilen und auf angemessenes Nuancieren bedacht. Daß gleichwohl manche Textstellen auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen, zudem Lücken in der Präsentation des Geschehenen zu schließen sind und auch zentrale Thesen nicht zwingend erscheinen, versteht sich bei der Weite der Thematik und der Fülle geschichtlicher Sachverhalte von selbst.

Auch die von mir vertretenen Positionen werden nicht frei von Werturteilen und individuellem Ermessen sein können. Persönliche Eindrücke, die sich inzwischen zu Erinnerungen verdichtet haben, werden sich auswirken. Am 20. Juni 1948, dem Tag der Währungsreform, habe ich als – wie es damals hieß – cand. rer. pol. „Kopfgeld“ in Bad Honnef am Rhein ausgezahlt, und im Januar 1949 begann meine Assistentenzeit an der Universität Bonn, zunehmend verbunden mit Erwin von Beckerath.

Auseinandersetzen werde ich mich mit zwei Basisaussagen des Referates:

- Klump sieht in der zeitlichen Phase zwischen der Währungsreform und der Wahl Konrad Adenauers am 21. September 1949 zum ersten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland den „zentralen historischen Angelpunkt für das Verständnis einer Lehre von der Sozialen Marktwirtschaft“<sup>2</sup>. Die Zäsur vermag mich nach wie vor nicht zu überzeugen.

---

<sup>1</sup> Ich werde mich daher – von Ausnahmen abgesehen – auf das von Klump ausgewertete Schrifttum beziehen.

<sup>2</sup> *Rainer Klump: Wege der Sozialen Marktwirtschaft – Die Entwicklung ordnungspolitischer Konzeptionen im Deutschland vor der Währungsreform*, in diesem Bande, S. 130.

- Klump unterscheidet drei Wege, die in einem engen Geflecht von Beziehungen „eine ordnungstheoretische, eine ordnungspolitische und eine politische Konzeption von Sozialer Marktwirtschaft . . . repräsentieren“<sup>3</sup>. Für den theoretischen Weg stehen die „Freiburger Schule“ um Walter Eucken und die „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ als einer der Freiburger Widerstandskreise, für den ordnungspolitischen Weg Alfred Müller-Armack mit seinem Denken in Wirtschaftsstilen und für den politischen Weg Ludwig Erhard als eigentlicher Gestalter der neuen Wirtschaftsordnung. Diese drei Wege (oder Ströme) haben dem Autor gemäß in den 50er Jahren eine institutionelle (und zugleich personifizierte) Zuordnung erfahren:<sup>4</sup> Erhard als Bundeswirtschaftsminister, Müller-Armack als sein Staatssekretär und von Beckerath als Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft.

Auch die überarbeitete Fassung kann nicht meine Zweifel ausräumen. Zu fragen ist also, ob die Zuordnung stimmt, ob die Gewichte der beschriebenen Beiträge zur „Philosophie“ der Sozialen Marktwirtschaft zutreffen, und ob die historischen Zusammenhänge überhaupt derart zu erfassen sind.

II. Die zum Angelpunkt stilisierte Phase „zwischen“ Währungsreform und erster Bundesregierung irritiert schon deshalb, weil das Thema eine Auseinandersetzung mit den ordnungspolitischen Konzeptionen „vor“ der Währungsreform erwarten lässt. Zudem lässt die gewählte Formel offen, ob das zentrale Ereignis zu Beginn, die Währungsreform, und das herausragende Ereignis am Ende der Zeitspanne, die Entscheidung des Bundestages zugunsten einer Regierung unter Adenauer, dem „Angelpunkt“ zugehörig sind oder nicht. In jedem Falle wäre die pointierte Heraushebung der Zeitspanne nur berechtigt, wenn es *in ihr* zu einer fundamentalen Strukturierung und inhaltlichen Präzisierung der Grundlagen der Ordnungspolitik sowie zu – von der Währungsreform selbst abgesehen – ordnungskonstituierenden politischen Datensetzungen gekommen sein sollte. Beides war nicht der Fall. Die wesentliche geistige Vorarbeit für den Systemwandel war schon vor der Währungsreform geleistet worden. Der eigentliche Aufbau der Sozialen Marktwirtschaft durch die Gestaltung systemkonformer Teilordnungen erfolgte nach der Staatswerdung und konnte dies auch nur danach.

Zu Recht wird vom Autor die impulsgebende Rolle der Währungsreform betont. Besser wäre es indes gewesen, zur Gänze auf sie und die eng mit ihr verbundene Aufhebung der bestehenden Bewirtschaftungsvorschriften (gemäß dem „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ vom 24. Juli 1948) statt auf eine „Angelpunktphase“ abzustellen. Die Währungsreform war eine alliierte Veranstaltung und auch in ihren konzeptionellen Spezifika weitgehend von alliierten, vornehmlich amerikanischen, Vorstellungen bestimmt.<sup>5</sup> Die

---

<sup>3</sup> Ebenda, S. 132.

<sup>4</sup> Ebenda.

Freigabe der Preisbildung auf dem Gros der Märkte resultierte aus einem persönlichen Entschluß des damaligen Direktors der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Zweizonenwirtschaftsverwaltung) Ludwig Erhard. Es war dieser „Befreiungsschlag“, der die eigentliche Geburtsstunde der marktwirtschaftlichen Ordnung in den westdeutschen Besatzungszonen markiert, und nicht die Währungsreform, die allerdings mit ihrer Neuordnung des Geldwesens (organisatorisch-institutionell abgesichert durch die zuvor errichteten Landeszentralbanken und die Bank Deutscher Länder als deren gemeinsame Tochter) eine der konstituierenden Determinanten des Systemwandels war. Beide, die Währungs- und die Wirtschaftsreform, prägten mit ihren ordnungspolitischen Basisentscheidungen die Vorstellungen der Deutschen von einer marktwirtschaftlichen Ordnung, doch nicht so sehr – wie Klump meint<sup>6</sup> – die sich dann herausbildende Sicht der konkreten Gestaltungsformen der Sozialen Marktwirtschaft. Diese umschloß, wie das Ringen um die Teilordnungen in den 50er Jahren erwies, Konformes und Heterogenes in vielerlei Abstufungen.

Überrascht hat mich die Andeutung des Autors<sup>7</sup>, daß, hätte es die Währungsreform und die mit ihr verbundene Liberalisierung nicht gegeben, „andere historische Gemeinsamkeiten … als Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft“ hätten gefunden werden müssen<sup>8</sup>. Ohne die damaligen systemtransformierenden Akte hätte sich wohl kaum das entwickelt und auch entwickeln können, was dann als Soziale Marktwirtschaft (mit dem Vorschub des Wirtschaftswunders) Realität wurde.

Den Reformen vom Juni 1948 folgten bange Monate des Sich-Bewährens. Zum Jahresende war die Schlacht geschlagen. Die westdeutsche Bevölkerung sah sich auf dem richtigen Wege. Der Erfolg brachte den politischen Durchbruch. Die Unionsparteien adoptierten das marktwirtschaftliche Credo. In den „Düsseldorfer Leit-

<sup>5</sup> Der „Homburger Plan“ hatte anderes vorgesehen, u.a. ein „Währungsamt“ mit weitgehenden Kontrollrechten. Im „Konkklave von Rothwesten“ wurden vor allem die Texte der zugehörigen Gesetze und Verordnungen formuliert, insofern das operationale Beiwerk der Währungsreform entworfen. Dazu *Hans Möller*: Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank: Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975, Frankfurt a.M. 1976, S. 433-484. .

<sup>6</sup> Klump, a. a. O., S. 131.

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Eine Affinität der Nationalsozialisten zur Sozialen Marktwirtschaft oder überhaupt zur Marktwirtschaft ist nicht zu belegen. Mit der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik hatten die angedeuteten Erwägungen Ohlendorfs (vgl. Abschnitt 4.1 des Textes) – einer auch als Schüler des ursprünglich überzeugten Nationalsozialisten und dann im Widerstand gegen das Regime umgebrachten Jens Jessen nach wie vor wenig transparenten Figur – und des Reichswirtschaftsministeriums im Grunde wenig zu tun. Hitlers industriefreundliche Äußerungen waren Lippenbekenntnisse. Nichts spricht dafür, daß in den eigentlichen Führungskadern erwogen wurde, nach dem Kriege einen Schwenk zugunsten einer liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung zu vollziehen. Die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath waren sich bewußt, daß ihre programmativen Vorarbeiten für eine menschenwürdige Wirtschaftsordnung nach dem – verlorenen – Kriege eine hochverräterische Aktivität beinhalteten.

sätzen“ vom Juni 1949 avancierte die Soziale Marktwirtschaft zum Eckpfeiler der Wahlkampfstrategie Adenauers, ohne daß die CDU gewillt war, sich zur Gänze vom Ahlener Programm (Januar 1947) zu verabschieden. Das alles fiel zwar in die von Klump hervorgehobene Angelpunktphase, doch das war es dann im wesentlichen auch. Erst in den nachfolgenden Legislaturperioden wurde aus dem zunächst noch weitgehend undifferenzierten Leitbild einer Sozialen Marktwirtschaft das durchgestaltete Markenzeichen der deutschen Wirtschaftspolitik schlechthin.

Eher am Rande sei ergänzend vermerkt: Hätte der Autor auf seine zeitliche Zäsur verzichtet, so wäre das kaum aufgefallen. Was im Referat in extenso behandelt wird, läßt keinen systematischen Bezug auf das durch die Angelpunktphase bestimmte Zeitraster erkennen.

III. Wichtiger ist mir die Auseinandersetzung mit der „Drei-Wege-These“. Die eigentlichen geistigen Wegbereiter der wirtschaftlichen Nachkriegsordnung waren Neoliberalen, ergänzt um Ökonomen, Politiker und Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppierungen, die aus anderen Umfeldern kommend zu ähnlichen programmatischen Vorstellungen gelangten. Das motorische Zentrum neoliberalen Denkens war die Freiburger Schule, ausgerichtet auf die Lehren Walter Eucken, Franz Böhms und ihrer Mitstreiter wie Friedrich A. Lutz, Karl Friedrich Maier, Hans Geistrich, Leonhard Miksch und Fritz Walter Meyer. Kraftvolle Impulse vermittelten zudem ehemals deutsche und österreichische Wirtschaftswissenschaftler, die an ausländischen Universitäten lehrten, allen voran Wilhelm Röpke, aber auch Gottfried von Haberler und Friedrich von Hayek sowie heimgekehrte Exilanten wie Alexander Rüstow<sup>9</sup>.

Dennoch waren die Neoliberalen trotz aufsehenerregender Publikationen und des frühen Konsultierens durch die Alliierten<sup>10</sup> bis zur Währungsreform weder an den Universitäten noch in den sich neu formierenden Parteien (von den Liberalen abgesehen) oder den damaligen „intermediären“ Exekutivorganen der alliierten Verwaltungen, der Länder und der Kommunen tonangebend, auch nicht in den relevanten gesellschaftlichen Zirkeln. Im Urteil über das, was sich für die Zukunft Westdeutschlands anbot und zu verfolgen sei, gab es unendlich viele Schattierungen.

Das änderte sich schlagartig mit dem „augenscheinlichen“ Erfolg des neuen marktwirtschaftlichen Kurses, insofern auch mit der normativen Kraft des Faktischen. Von nun an waren es die Neoliberalen, die auch wirtschaftspolitisch, zumal ordnungspolitisch die wesentlichen Akzente setzten. Manifestiert wurde derart,

<sup>9</sup> Hierzu Alan Peacock, /Hans Willgerodt (eds.): *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London 1989. Und: *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, London 1989. Auch A. J. Nicholls: *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany 1918-1963*, Oxford 1994. Zudem Henry Wallich: *Mainsprings of the German Revival*, New Haven 1955.

<sup>10</sup> Klump, a. a. O., S. 154 ff.

daß neoliberale Ordnungstheorie und neoliberale Ordnungspolitik eine Einheit bilden. Von den Ökonomen war das so auch stets gesehen worden. Schon in den Aussprüchen der „Arbeitsgemeinschaft Volkswirtschaftslehre“ in der Klasse IV der Akademie für Deutsches Recht und dann in der „Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath“ wurden Euckens „Grundlagen“ (1940) als ein Werk enormer politischer Brisanz verstanden. Das galt nicht minder etwa für Böhms richtungweisendes Werk über „Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtschöpferische Leistung“ (1937)<sup>11</sup>. Ins Gewicht fiel natürlich, daß sich Ludwig Erhard schon früh mit dem Freiburger Kanon, zumindest dessen Kern, identifizierte, auch mit den Vorstellungen Röpkes, ohne indes mit seinem pragmatischen, auf zupackendes Handeln ausgerichteten Sinn einer Richtung zugerechnet werden zu können. Er befand sich im persönlichen Kontakt mit allen, die in den damaligen durchaus leidenschaftlich geführten Kontroversen um die Neugestaltung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft Stimme und Rang hatten. Von seinen wissenschaftlichen Mitarbeitern bei der Zweizonenwirtschaftsverwaltung war Leonhard Miksch, der das „Leitsatzgesetz“ wesentlich strukturiert hat,<sup>12</sup> dem Eucken-Kreis zuzuordnen, die übrigen kamen zwar aus anderen Lagern, doch sie waren ausnahmslos Befürworter marktwirtschaftlicher Lösungen.

Der damals noch parteilose Erhard war es, der auf der Tagung der CDU Nordrhein-Westfalen in Königswinter, Februar 1949, geradezu leidenschaftlich für das marktwirtschaftliche Konzept warb und sich, unterstützt von einer nicht parteioffiziellen Programmgruppe um Franz Etzel mit F. Böhm, B. Pfister und Scharnberg, auch durchsetzte<sup>13</sup>. Böhm als Ordoliberaler und Pfister, der neoliberale Vorstellungen mit solchen der christlichen Soziallehre verband, gehörten zu den Verfassern der „Düsseldorfer Leitsätze“. In der ersten Adenauer-Regierung wurde Erhard geradezu selbstverständlich das Wirtschaftsressort (unter Einschluß der Verantwortlichkeit für „Geld und Kredit“) zugeteilt. Fortan war Erhard, wie auch schon in den Jahren zuvor der Motor des wirtschaftspolitischen Handelns, so auch der Vollstreckter neoliberaler Grundpositionen. Zu seinen Beratern gehörten Böhm, Röpke und F. W. Meyer, auch Alfred Müller-Armack.

Erhard war sich bewußt, daß es eines „starken Staates“ bedurfte, um die vorgeesehenen ordnungspolitischen Datensetzungen zu vollziehen, allerdings eines Staates, der mit den Worten Euckens erst durch „die Unterordnung unter ordnungspolitischen Regeln“ zu einer „ordnenden Potenz“ wird<sup>14</sup>. Zur Zeit der Währungsreform gab es indes einen derartigen Staat nicht, genausowenig wie eine deutsche staatliche Legislative noch eine ihr verpflichtete staatliche Exekutive im heutigen Sinne. Wohl aber existierte – unter Aufsicht der amerikanischen und englischen Besat-

<sup>11</sup> Klump, a. a. O. S. 151.

<sup>12</sup> Klump, a. a. O., S. 155, FN 96.

<sup>13</sup> Zu dieser Phase Kloten, Norbert: Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft, Walter Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 108, Tübingen 1986, S. 22 ff.

<sup>14</sup> Hierzu Klump, a. a. O., S. 140.

zungsmächte – schon ein deutsches Gesetzgebungsorgan: der aus Delegierten der Länderparlamente der Bizone (Vereinigtes Wirtschaftsgebiet) bestehende „Wirtschaftsrat“. Vor ihm mußte sich Erhard in heftigen Debatten behaupten, bevor der Wirtschaftsrat das „Leitsätzgesetz“ verabschiedete. Zudem gab es im „Länderrat“ eine Art Vorläufer des späteren Bundesrates. Dennoch handelte damals vor allem ein Mann, den der historische Zufall zur rechten Zeit in einer spezifischen historischen Konstellation an Schaltthebel der Politik gestellt hatte, der er sich in Wahrnehmung einer so nicht gedachten Ermächtigung auf seine Weise bediente. Aus der Sicht General Clays – und nicht seiner allein – hatte sich Erhard einer Insubordination schuldig gemacht. Doch, um den Erfolg der Währungsreform nicht zu gefährden, fügte sich Clay den Tatsachen. Hätte es den Bundesstaat schon gegeben, so wäre dieser vermutlich nicht bereit gewesen, Erhards Transformationsstrategie zu decken. Auch die Bevölkerung dürfte in einer Urabstimmung vor der Währungsreform (eine nur als heuristisches Hilfsmittel zu rechtfertigende Fiktion) nicht gewillt gewesen sein, den Erhardschen Coup zu billigen.

IV. War Erhard ein wortgewaltiger Apologet freiheitlich-marktwirtschaftlicher Lösungen, so war Müller-Armack ein eher bedächtiger – indes herausgefordert auch ein bulliger, ja bissiger – Redner, der unermüdlich und wirksam, vor allem in Nordrhein-Westfalen, für eine an marktwirtschaftlichen und zugleich sozialen Grundsätzen ausgerichtete Neuordnung der deutschen Wirtschaft warb. Seine Wortfügung „Soziale Marktwirtschaft“ (1946) galt schon uns Studenten als eine geglückte typisierende Formel, doch geglückt nur im Sinne politischer Wirksamkeit, nicht im Sinne analytischer Begriffsschärfe. Müller-Armack sah im Typus „Soziale Marktwirtschaft“ eine – von Klump derart auch charakterisierte<sup>15</sup> – irenische Formel, die Basisaussagen marktwirtschaftlicher Programmatik mit Ideen der katholischen Soziallehre und der protestantischen Sozialethik verbindet. Als „Formidee“ und „Einheit des Ausdruckes und der Haltung“ ist die Soziale Marktwirtschaft für Müller-Armack ein „der Ausgestaltung harrender, progressiver Stilgedanke“. Sie ist somit grundsätzlich offen für eine künftige (allerdings nicht beliebige) soziale Gestaltung. Nach neoliberalem Duktus ist eine marktwirtschaftliche Ordnung durch die ihr gemäße individuelle Entscheidungsfreiheit und die für sie charakteristischen, die Faktorkombinationen optimierenden Abstimmungsmechanismen ihrem Wesen nach sozial<sup>16</sup>. Entsprechend ist – und das war damals eine weithin unbestrittene Kernaussage – eine konsequent wettbewerbsorientierte Ordnungspolitik die beste Sozialpolitik. Mit anderen Worten: Die Sozialpolitik hat sich zuvörderst als endogenes Komplement der allgemeinen marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik zu verstehen. Bei jedem spezifischen sozialpolitischen Handeln hat sie zudem auf Kompatibilität mit dieser bedacht zu sein. Wieder anders gewendet: Mit einer umfassenden, liberal organisierten Wirtschaftsordnung kann nicht

<sup>15</sup> Klump, a. a. O., S. 147.

<sup>16</sup> Was nicht dem Petuum entgegensteht, daß der „sozialen Gerechtigkeit“ zu genügen sei, etwa durch eine progressive Besteuerung.

eine mehr oder minder selbständige und gleichrangige Sozialordnung existieren. Müller-Armack sah das offenbar weit weniger streng.

Klump scheint mir das Divergente in den Vorstellungen Müller-Armacks und der Neoliberalen zu unterschätzen. Müller-Armack wird von ihm allenthalben zu nahe an neoliberalen Dogmen gerückt, so etwa, wenn er konstatiert, daß Müller-Armacks Deutung einer Sozialen Marktwirtschaft dem ORDO-Gedanken der Freiburger Schule eng verwandt sei<sup>17</sup>. Der „ORDO“ als eine von Menschenhand gestaltete Entsprechung zu einer gedachten „natürlichen“ Ordnung ist in der Debatte um die Inhalte der Sozialen Marktwirtschaft kaum jemals differenziert instrumentalisiert worden.<sup>18</sup> In meiner Erinnerung haben die von Klump subtil herausgearbeiteten Positionen Müller-Armacks in der Grundlagendiskussion um die Inhalte der deutschen Sozialen Marktwirtschaft die Rolle eines gesonderten – in vielem durchaus komplementären – Gedankenstranges gespielt. Müller-Armack dachte vornehmlich in geistesgeschichtlichen, auch anthropologischen Bezügen, das ordnungstheoretische Gerüst der Neoliberalen war ihm zu unsoziologisch, vor allem zu ahistorisch.

Dies – hier wie im folgenden stütze ich mich auf mündliche Auskünfte von Hans Willgeroth, dem langjährigen Assistenten F.W. Meyers in den 50er Jahren und Nachfolger von Müller-Armack auf dessen Lehrstuhl an der Universität Köln – heißt nicht den Einfluß Müller-Armacks auf die geistige Fundierung der Sozialen Marktwirtschaft und auch auf deren konkrete Ausgestaltung bagatellisieren wollen. Es gab damals keine Kontroverse um die Inhalte der Sozialen Marktwirtschaft ohne Rekurs auf Müller-Armack. Und sein Einfluß auf das wirtschaftspolitische Handeln gründet sich neben seinem publizistischen Wirken und seiner herausgehobenen Stellung im Bundesministerium für Wirtschaft ab Oktober 1952 als Leiter der Grundsatzabteilung (übrigens auf Empfehlung von Fritz W. Meyer, dem die Position zuvor von Erhard angeboten worden war), sodann von September 1958 bis September 1963 als Staatssekretär (u.a. zuständig für die Europäischen Gemeinschaften) auf sein gutes persönliches Verhältnis zu Erhard. Müller-Armack verfügte über Verhandlungsgeschick und Durchsetzungsvermögen. Er hat u.a. in Messina die Inhalte des Vertragsentwurfes über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wesentlich mitgeprägt, so u.a. gegen den Widerstand des Auswärtigen Amtes die deutsche harte ordnungspolitische Linie etwa bei den Wettbewerbsregeln verfochten. Auf dem Felde der europäischen Integration sowie in Fragen der

<sup>17</sup> Klump, a. a. O., S. 147.

<sup>18</sup> Zu beachten vor allem Franz Böhm: Die Idee des ORDO im Denken Walter Eucken, ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Bd., 1950, S. IX-LXIV. Nach Böhm verstand Eucken unter ORDO „eine vom Menschen vorgefundene, nicht von ihm geschaffene Ordnung“, gleichsam eine „prästabilierte Harmonie“ (ebenda, S. XLVIII), die das Resultat einer „ordnenden Kraft“ ist, die „nicht der menschliche Wille und nicht der menschliche Intellekt“ ist (ebenda, S. IL). Aufgabe der Politik ist es, „dafür zu sorgen, daß unter den möglichen sozialen Ordnungen denjenigen der Vorzug gegeben wird, denen die Natur des ORDO innewohnt“ (ebenda, S. XVI).

Sozialpolitik, auch in der Forderung nach einer Konjunkturpolitik tat sich Müller-Armack leichter als manch eher orthodox denkender Neoliberaler.

V. Bei der Diskussion um die geistigen Grundlagen der Sozialen Marktwirtschaft und auch bei den ersten systemkonstituierenden ordnungspolitischen Weichenstellungen im Kontext mit der Währungsreform spielte die Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath als solche keine Rolle. So sehr ich auf meine Weise wiederholt darauf bedacht war, die Arbeitsgemeinschaft als einen der Freiburger Widerstandskreise ins Blickfeld des Faches und der allgemeinen Öffentlichkeit zu rücken<sup>19</sup>, so muß mir auch daran liegen, daß nicht die Verdienste der Arbeitsgemeinschaft um die Entwicklung der deutschen Wirtschaftsordnung nach dem Kriege gleichsam posthum unangemessen „überhöht“ werden. Der Arbeitsgemeinschaft zu verdanken ist vor allem, daß sie das Fach unter den totalitären Bedingungen des NS-Regimes würdig repräsentiert und durch die Erarbeitung eines strategischen Konzeptes des Überganges zu einer freiheitlichen Nachkriegswirtschaftsordnung – unter der Annahme eines verlorenen Krieges – Widerstand geleistet hat. Damit haben die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft humanes, sozial verantwortliches Denken, weisungsunabhängige Fachkompetenz und persönlichen Mut demonstriert. Doch schon 1947/48 wußten nur noch wenige, im Grunde nur die unmittelbar Beteiligten, von den Beratungen in der Arbeitsgemeinschaft. Die Dokumente galten teils als verschollen, teils lagerten sie ungenutzt an verschiedenen Orten. Den Initiativen Lampes<sup>20</sup>, der amerikanischen sowie der französischen Militärregierung durch Gutachten und Memoranden Orientierungen durch ein Anknüpfen an die Vorarbeiten der Arbeitsgemeinschaft zu vermitteln, blieb der Erfolg ebenso versagt wie den „Rothenburger Thesen“. Der Gedanke, die Arbeitsgemeinschaft aus eigener Initiative zu beleben, wurde – wie mir Erwin von Beckerath wiederholt sagte – halbherzig verfolgt und schon bald fallengelassen. Im Grunde fühlten sich die noch lebenden Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft entlastet, als mit dem 18. Januar 1948 der Wissenschaftliche Beirat – damals bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes – gegründet wurde. Sie sahen im Beirat insofern den genuinen Nachfolger der Arbeitsgemeinschaft, als es auch ihm um die Gestaltung der deutschen Nachkriegsordnung ging, jetzt allerdings durch wissenschaftliche Beratung in der Phase des Umbruches von der Verwaltungswirtschaft nach dem Kriege zu einer neuen freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Es versteht sich von selbst, daß das agglomerierte Wissen als die Frucht jahrelanger gemeinsamer Beratungen in der Arbeitsgemeinschaft durch frühere Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft und nun Mitglieder des neuen Beirates in dessen Aussprachen einfloß. Insoweit bestand durchaus geistige Kontinuität. So ist auch Fritz Hauenstein zuzustimmen, wenn er in der Sozialen Marktwirtschaft viel von dem verwirklicht sah, „was in dem Beckerath-Kreis durchdacht, diskutiert und in Gut-

<sup>19</sup> Norbert Kloten: „Vorwort“ zu *Christine Blumenberg-Lampe: Der Weg in die Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1986, S. 9-17.

<sup>20</sup> Dazu die Hinweise bei Klump, a. a. O., S. 154, FN 94.

achten formuliert worden ist“<sup>21</sup>. Doch die Beratungen im Beirat stützten sich nicht unmittelbar auf Vorarbeiten der Arbeitsgemeinschaft. Wie mir Hans Möller schriftlich mitteilte, bestimmten die aktuellen Sachverhalte und die damals dominierenden Argumente und Problemstellungen die Beratungsinhalte des Beirates. Die Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath und die von ihm verfaßten Dokumente fielen mehr und mehr der Vergessenheit anheim, bis C. Blumenberg-Lampe, die Tochter Adolf Lampes, ihre Dissertation über „Das wirtschaftspolitische Programm der Freiburger Kreise“ veröffentlichte<sup>22</sup>. Die Arbeit wurde mit großer Erleichterung und auch Befriedigung begrüßt. Die Autorin hat 1986 mit der Herausgabe der Referate, Protokolle und Gutachten der Arbeitsgemeinschaft<sup>23</sup> dieser ein historisches Denkmal gesetzt. Seither weiß man, vertieft durch Ausstellungen und Vorträge über die Freiburger Widerstandskreise, vom Wirken der Arbeitsgemeinschaft.

Die von mir gesetzten Akzente werden durch die Genesis des Beirates belegt. Hans Möller berichtet, daß er 1947 das Angebot, stellvertretender Leiter der Sonderabteilung „Wirtschaftsplanung“ in der Zweizonenwirtschaftsverwaltung zu werden, in Absprache mit Walter Strauß, dem stellvertretenden Chef dieser Verwaltung, unter der Bedingung annahm, daß dem Amt ein wissenschaftlicher Beirat zugeordnet würde, der zur Objektivierung politischer Entscheidungen beitragen sollte. Es war auch Hans Möller, der eine erste Namensliste vorbereitete. Bei der Nominierung orientierte er sich am wissenschaftlichen Rang, dem fachlichen Urteilsvermögen und der politischen Integrität potentieller Mitglieder. Etwa ein Drittel der von Möller empfohlenen Nationalökonomen rekrutierte sich aus der Arbeitsgemeinschaft Erwin von Beckerath, von deren Existenz und Tätigkeit er damals nichts wußte, so auch nicht von der Zugehörigkeit Heinrich von Stackelbergs, seines akademischen Lehrers. Möllers Liste umschloß aus ordnungspolitischem Blickwinkel ein breites Spektrum. Die Neoliberalen waren angemessen vertreten, doch auch Befürworter eher staatsinterventionistischer Strategien. Die Liste jedenfalls gefiel und wurde von Strauß nur um wenige Namen ergänzt.

Der Beirat, an dessen Beratungen von Beginn an H. Möller, W. Koch, H. Meinhold, L. Miksch und H. Rittershausen teilnahmen, war sich einig über den Vorrang einer Währungsreform, doch das Gutachten über „Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform“ vom 1. April 1948 – das erste Gutachten in der Geschichte des Beirates – zeugt auch von kräftigen Meinungsverschiedenheiten über Struktur und Inhalte der begleitenden liberalisierenden Maßnahmen. Immerhin konnte sich Ludwig Erhard durchaus mit Nachdruck auf die intellektuelle Rückendeckung durch die Mehrheit seines Beirates berufen. Der Beirat (seit September 1949 des Bundesministeriums für

<sup>21</sup> Zitiert nach Klump, a. a. O., S. 142, FN 45.

<sup>22</sup> „Entwurf einer freiheitlich-sozialen Marktwirtschaft. Nationalökonomien gegen den Nationalsozialismus“, Berlin 1973.

<sup>23</sup> Der Weg in die Soziale Marktwirtschaft, a. a. O.

Wirtschaft) wurde schon mit der Bildung des Schwesternbeirates des Bundesministeriums für Finanzen (1950) gleichsam zum Ahnherrn der exogenen wissenschaftlichen Beratungsgremien in der Bundesrepublik<sup>24</sup>. Er hat die deutsche Wirtschaftspolitik, insbesondere die Ordnungspolitik, nach den Reformen von 1948 auf seine Weise und in eigener Verantwortung nachhaltig beeinflußt.

VI. Meine Hinweise – ihre Richtigkeit unterstellt – sprechen gegen die Dreie-Wege-These Klumps. Zu belegen sind weder die gewählten Zuordnungen noch die zugehörigen Gewichte. Der von Klump empfohlene Ansatz ist originell, auch wohl prima facie attraktiv, doch er schematisiert, was derart nicht einzufangen ist. Der Ansatz ist also ein Konstrukt, der dem wirklichen, weitaus komplexeren Geschehen nicht gerecht wird. Dazu mag beigetragen haben, daß es niemals einen spezifischen und konsistenten analytischen Unterbau der Sozialen Marktwirtschaft, der sich im Einklang mit den jeweiligen Phasen ihrer Konkretisierung befunden hätte, gegeben hat, es ihn im Grunde auch nicht geben konnte. Als es galt, in den 50er Jahren die Teilordnungen zu gestalten, die erst eine entwickelte marktwirtschaftliche Ordnung konstituieren, waren die gesetzgeberischen Akte jeweils das Resultat vielschichtiger Prozesse gesellschaftlicher Meinungsbildung und politischer Entscheidungsfindung. In ihnen hat es durchaus nicht an einem sich immer wieder erneuerten Bemühen um eine Orientierung an ordnungstheoretischen Grundpositionen gemangelt, doch spielte eben auch stets anderes mit, was sich gelegentlich systembestimmend durchsetzte<sup>25</sup>. Daraus erwuchs nicht zuletzt das Nebeneinander von einer sich im wesentlichen an marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen orientierenden Wirtschaftsordnung und einer sich aufblähenden Sozialordnung mit korporatistischen Steuerungsverfahren. Die Soziale Marktwirtschaft von heute repräsentiert mit ihren – trotz des Festhaltens am etablierten Markenzeichen – in vielem geänderten Erscheinungsformen und Verhaltensweisen einen gewandelten Wirtschaftsstil. Es mag lohnend sein, die Müller-Armackschen Kategorien gleichsam zu reaktivieren und sie auf ihr Erklärungspotential hin zu testen. Doch das sei nur in Parenthese vermerkt. Der Beitrag von Rainer Klump zwingt mit seinen Zuordnungen, Assoziationen und Detailinformationen zum Sich-Erinnern, zum Überprüfen eigener und fremder Positionen sowie zum kritischen Disput.

---

<sup>24</sup> *Norbert Kloten: West Germany*, in: Joseph A. Pechman (ed.) *The Role of the Economist in Government. An International Perspective*. New York 1989, pp. 47-72.

<sup>25</sup> Etwa und mit besonders gravierenden Langzeitwirkungen bei der Entscheidung über die gesetzliche Rentenversicherung („Dynamische Rente“) vom 23. 2. 1957.

# **Der theoretische Hintergrund der deutsch-deutschen Währungsunion**

Von Norbert Kloten, Tübingen

## **Zur Thematik**

Der Vorsitzende dieser Tagung des dogmenhistorischen Ausschusses hat vor Jahren anlässlich eines wirtschaftswissenschaftlichen Seminars in Ottobeuren die Frage nach dem Beitrag der „Geldtheorie zur Geldpolitik in den 80er Jahren“ mit einer einzigen Vokabel lapidar beantwortet – mit dem Wörtchen „Nichts“.<sup>1</sup> Wenn es mir nun obliegt, den theoretischen Hintergrund der Währungsunion zwischen den beiden deutschen Landen diesseits und jenseits des früheren Eisernen Vorhangs zu erhellen, so mag die thematische Vorgabe nicht von einem skeptischen Unterton frei sein. Sie indiziert zumindest, daß das theoretische Wissen, das dem gewählten Procedere zugrunde lag, nicht evident ist, ja sich dem um Aufklärung bemühten Fachwissenschaftler nicht schon durch die Auswertung der allgemein zugänglichen Quellen erschließt. Ein Grund könnte sein, daß die Bundesbank trotz der im ganzen anerkannten Wahrnehmung ihrer Berichtspflicht vor und nach dem Tage X nicht um eine spezifische Aufklärung bemüht war. Doch könnte im Fach – eher unterschwellig vorhanden als offen dargelegt – auch eine reservatio mentalis existieren, gemäß der der tatsächlich gewählte analytische Unterbau aus geldtheoretischer Sicht zu „simpel“ war, also strengen wissenschaftlichen Kriterien letztlich nicht standhält. Denkbar ist schließlich der Vorbehalt, daß das vorhandene theoretische Wissen nicht so konsequent angewandt und derart politisch genutzt wurde, wie dies eigentlich zu erwarten war. Zu konstatieren wäre ein Versagen bei der Umsetzung an sich adäquater theoretischer Räsonnements schon in der Vorbereitungsphase, dann auch in der Phase der Verwirklichung der Währungsunion.

---

<sup>1</sup> *Erich Streissler*: Was kann die Geldpolitik von den neuesten Entwicklungen der Geldtheorie lernen?, in: G. Bombach/B. Gahlen/A.E. Ott (Hrsg.) *Geldtheorie und Geldpolitik*. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 17, Tübingen 1988, S. 3 (Kurzfassung).

## I. Zum Bedarf an Hintergrundwissen

1. Der Bedarf an Hintergrundwissen erwuchs aus dem Vorhaben. Er erstreckte sich in gleicher Weise auf die monetären wie auf die nicht-monetären Aspekte des angestrebten Systemwandels auf dem Boden der DDR. Die Währungsunion war nur ein Teil des politischen Vollzuges, doch sie war der zentrale Hebel für die Realisierung des Ganzen. Die Union war indes nicht, was sie vom Begriff vorgab zu sein. Hätte es sich um eine Währungsunion als den definitiven Zusammenschluß bislang unabhängiger nationaler Währungen gehandelt, so wäre vor allem an den Werner-Plan aus dem Jahre 1970<sup>2</sup>, die damals herausgearbeiteten Kriterien einer Währungsunion und die Kontroverse zwischen ökonomistischen und monetaristischen Positionen anzuknüpfen gewesen, zudem an die Theorie „optimaler Währungsräume“, auch an die Dispute vor und nach Maastricht<sup>3</sup>. Die deutsche Währungsunion, die am 6. Februar 1990 von der Bundesregierung, verbunden mit einer Wirtschafts- und Sozialunion, der Regierung der DDR vorgeschlagen und am 1. Juli des gleichen Jahres verwirklicht wurde, bezweckte allein die Erweiterung des Währungsraumes der D-Mark um den Währungsraum der DDR-Mark. Das Anliegen erforderte

- eine Substitution der Währung der DDR durch die Währung der Bundesrepublik,
- die Ausdehnung der geldpolitischen Kompetenzen der Deutschen Bundesbank auf den zuwachsenden Teil des Währungsraumes und
- die Übernahme der westdeutschen Währungsordnung, in der Konsequenz auch der Wirtschafts- und Sozialordnung durch die DDR.

Es ging also nicht um den Zusammenschluß von im Grunde gleichrangigen Währungen, sondern um die „Verdrängung“ der DDR-Mark durch die D-Mark bei uneingeschränkter Geltung aller westdeutschen währungspolitischen Regelungen, der rechtlichen wie der institutionellen. Dazu bedurfte es „lediglich“

- einer Festlegung angemessener Umstellungssätze (Konversionsraten),
- einer stabilitätsgerechten „Ausstattung“ der ostdeutschen Wirtschaft mit Geld (stabilitätskonforme Niveauverschiebung der monetären Aggregate),
- ordnungspolitischer, rechtlicher, institutioneller und organisatorischer Vorkehrungen für die Währungssubstitution und das geldpolitische Management im erweiterten Währungsraum sowie
- einer effizienten stabilitätsorientierten Geldpolitik im neuen Umfeld.

---

<sup>2</sup> Pierre Werner: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, Sonderbeilage zum Bulletin 11/1970 der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>3</sup> Zu den Unterschieden Norbert Kloten: Deutsche und Europäische Währungsunion. Ein Vergleich, in: Martin Heckel (Hrsg.) Die innere Einheit Deutschlands inmitten der Europäischen Einigung, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 82, Tübingen 1996, S. 97-110.

Bei dem Vorhaben handelte es sich zudem nicht um die Variante einer Währungsreform. Primäre Aufgabe jeder Währungsreform ist die Kappung eines Kaufkraftüberhangs. Er wird bei offenen Inflationen durch den Anstieg der Binnenpreise und den Verfall des Außenwertes der nationalen Geldeinheit indiziert. Der Währungsschnitt wird sich daran orientieren. Das war so im Herbst 1923<sup>4</sup>. Im Falle einer zurückgestauten Inflation bieten sich als Indikatoren des Überhangs das Preisgebaren an den schwarzen und grauen Märkten an, auch der (illegale) Marktwert von Geldsurrogaten (Zigarettenwährung vor der Währungsreform 1948) und deren Relation zu konvertiblen Währungen. Die Kalkulation des Währungsschnittes fällt dann schwerer; sie wird stärker als bei einer offenen Inflation von arbiträren Elementen durchsetzt sein. Nachbesserungen werden wahrscheinlicher. So war es Mitte 1948<sup>5</sup>. Beide Währungsreformen waren erfolgreich, doch nicht allein der gewählten Schnitte wegen, sondern eher mehr noch, weil das jeweilige Umfeld paßte. In beiden Fällen gelang es, das Vertrauen in die neue Währungseinheit zu stabilisieren. Auch bei der Währungsunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands ging es um die Sterilisierung eines Kaufkraftüberhangs in der DDR, doch nicht vorrangig, sondern als Komponente eines umfassenden Eingliederungsprogrammes in die Währungsordnung der Bundesrepublik.

2. Das alles überragende Charakteristikum erwuchs aus der Polarität des politischen und wirtschaftlichen Systems im westlichen und im östlichen Deutschland. Die Bundesrepublik ist marktwirtschaftlich organisiert und eine parteienstaatliche Demokratie mit föderativer Staatsstruktur. Die DDR war gekennzeichnet durch zentrale Wirtschaftsplanung und eine – de facto – Einparteiendiktatur. Sie gehörte zum Block der Volksrepubliken des sowjetischen Typus. Es ging somit bei der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der DDR und der Bundesrepublik um die Eingliederung eines im Ganzen wie in allen Details inkompatiblen Systems in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Das galt auch für den Währungsraum, der mit seinem Pendant im Westen nichts gemein hatte. Anders gewendet: Mit der Eingliederung verband sich ein fundamentaler Systemwandel in Form einer extremen Variante des Überganges von einer Planwirtschaft zu einer Marktwirtschaft. Der Systemwandel sollte sich aus der Sicht der Bundesrepublik nicht in eigenem Ermessen und eigener Verantwortung der DDR-Behörden vollziehen. *Conditio sine qua non* war von vornherein, die Soziale Marktwirtschaft mit den ihr zugehörigen ordnungspolitischen Regelungen auf das Hoheitsgebiet der DDR zu übertragen.

<sup>4</sup> *Otto Pfleiderer*: Die Reichsbank in der Zeit der großen Inflation, die Stabilisierung der Mark und die Aufwertung von Kapitalforderungen, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, Frankfurt a.M. 1976, S. 157–202.

<sup>5</sup> Hierzu *Hans Möller*: Ordnungspolitische Aspekte der westdeutschen Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 mit Vergleichen zur Währungsstabilisierung von 1923 in der Weimarer Republik und der Einführung der DM in der DDR am 1. Juli 1990 in: Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.) Anpassung durch Wandel, Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 206, Berlin 1991, S. 209–237. Und *Hans Möller*: Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975, Frankfurt a.M. 1976, S. 433–484.

gen<sup>6</sup>. Deren „Reformregierung“<sup>7</sup> unter Ministerpräsident Modrow reagierte verhalten. Sie war erst nach einigen Tagen bereit, eine gemeinsame Expertenkommission einzusetzen<sup>8</sup>. An „Errungenschaften der DDR“ sollte soweit wie möglich festgehalten werden. Der Durchbruch kam nach der Wahl zur Volkskammer vom 18. März 1990 unter der Regierung de Maizière. Mit der im Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 vereinbarten Übertragung der Währungs-, der Wirtschafts- und der Sozialordnung des westlichen auf das östliche Deutschland entfiel jeder Spielraum für selbstbestimmte ordnungspolitische Weichenstellungen. Das Transformationsvorhaben gewann derart Eindeutigkeit. Die Transformationsziele waren definiert, die weichenstellenden ersten Transformationsschritte festgelegt. Der zentrale Aktionsparameter war die Währungssubstitution als Initialzündung für die Währungsunion.

Das Anliegen einer deutsch-deutschen Währungsunion beinhaltete immanent die Absage an die Option eines Überganges der DDR in Stufen hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung – in eigener Regie, wie es der DDR-Regierung zunächst vor schwobte, oder mit begleitender Regierungsführung durch die Bundesrepublik, wie es in der Bundesrepublik erwartet wurde. Beiderseits des Eisernen Vorhangs standen Stufenpläne bis Anfang Februar 1990 im Vordergrund aller Transformations- und Annäherungsüberlegungen. In der DDR wurde seit Anfang des Jahres 1990 an Varianten der „Stufenstrategie“ gearbeitet<sup>9</sup>. Auf westdeutscher Seite hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft mit seinem Gutachten vom 17./18. 11. und 15./16. 12. 1989<sup>10</sup> den Anstoß gegeben. Bei allen in der Folge entworfenen Stufenplänen ging es um Phasen einer schrittweisen Angleichung der Verhältnisse der DDR an diejenigen in der Bundesrepublik, gemildert und gesteuert durch eine dazu passende Wechselkurspolitik. Ordnungspolitische Basisentscheidungen der DDR sollten in einem ersten Schritt konstituierende Sy-

<sup>6</sup> Das Angebot der Bundesregierung vom 6. Februar 1990, I und II.

<sup>7</sup> „Regierung der Nationalen Verantwortung“.

<sup>8</sup> Siehe Anm. 31.

<sup>9</sup> Von Entwürfen ist wiederholt glaubhaft berichtet worden. Texte habe ich trotz meines Bemühens nicht erhalten, ja nicht einmal einsehen können. Auch den Bundesministerien für Wirtschaft und der Finanzen lagen in keiner Phase der Unionsverhandlungen Ausarbeitungen solcher Art vor. Gleichwohl gab es Beiträge von DDR-Autoren zum sich abzeichnenden Systemwandel. Etwa *Klaus Müller* (TU Karl-Marx-Stadt): Geld- und währungspolitische Aspekte der Wirtschaftsreform, in: HWWA, Wirtschaftsdienst, Heft 2, 70. Jg. Februar 1990, S. 78-84. Oder *Erwin Rohde* (Humboldt-Universität zu Berlin): Schnelle weiche Landung oder Konkurs? Lösung der deutsch-deutschen Währungsprobleme muß den Kollaps der DDR verhindern, in: Börsenzeitung vom 2. 2. 1990. Zudem sei auf die Stellungnahme einer deutsch-deutschen Arbeitsgruppe verwiesen: Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik, in: DIW, Wochenbericht 6/90, 57. Jg., Berlin 8. 2. 1990, S. 65-75.

<sup>10</sup> Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR, in: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom Juni 1987 bis März 1990 (13. Bd.), Göttingen 1990, S. 1481-1492.

stemelemente einer marktwirtschaftlichen Ordnung verwirklichen, so realwirtschaftliche Anpassungsprozesse auslösen. Deren Härten sollte ein angemessener, die Exportfähigkeit der DDR-Wirtschaft stützender Wechselkurs abfedern, während eine dazu passende Geldpolitik und eine die öffentliche Finanzen konsolidierende Haushaltspolitik den Weg zur Bildung einer Wirtschafts- und Währungsunion – als Vorstufe für die wirtschaftliche und endlich die politische Vereinigung der beiden Teile Deutschlands – zu ebnen hatten.

Das Spektrum der Meinungen reichte von einer Freigabe des Wechselkurses als richtungweisende Primärmaßnahme<sup>11</sup> über die Empfehlung, sich am österreichischen Modell einer Wechselkursorientierung auszurichten<sup>12</sup>, bis zum vielbeachteten Vorschlag eines „Wechselkursstandards“ mit Elementen einer Devisenbewirtschaftung durch den Kronberger Kreis<sup>13/14</sup>. Der Bundesminister für Wirtschaft erläuterte noch zur Mittagszeit des 6. Februar vor der FDP-Fraktion einen Drei-Stufen-Plan für die Wirtschafts- und Währungsunion, der die „Bindung der Ostmark an die D-Mark“ für die zweite Stufe und die Schaffung einer „gemeinsamen Einheitswährung“ erst für die dritte Stufe vorsah<sup>15</sup>. Der Plan, der am Mittwoch, dem 7. Februar verschickt wurde, kontrastierte offenbar mit dem Angebot einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion vom 6. Februar und verschwand sogleich in den politischen Schubladen. Nicht so schnell beigegeben wollte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der sich schon

<sup>11</sup> So *Hans Willgerodt*: Wirtschaftsordnung für ein anderes Deutschland – Wege aus der Krise der DDR, unveröffentlichtes Manuskript, Januar 1990, S. 60–65. Ähnlich *Horst Siebert*: Elemente einer Wirtschaftsreform in der DDR, in: Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft, 1989, Heft 2, S. 46.

<sup>12</sup> Das sah etwa der Dreistufenplan des Bundesministeriums für Wirtschaft vom 6. März 1990 (Ziffer 14) vor.

<sup>13</sup> Soziale Marktwirtschaft in der DDR, Währungsordnung und Investitionsbedingungen, Frankfurt Januar 1990, Ziffer 13: „Fester Wechselkurs als zentrale Orientierungshilfe“. Hans Willgerodt konnte sich dem nicht anschließen und verließ den Kronberger Kreis.

<sup>14</sup> Einen wiederum anders strukturierten Plan für eine Systemtransformation in der DDR erarbeiteten *Dieter Lösch/Peter Plötz*: Soziale Marktwirtschaft – Jetzt, HWWA-Report Nr. 82, Februar 1990.

<sup>15</sup> Bundesministerium für Wirtschaft: „Überlegungen zur einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik und der DDR“, Drei-Stufen-Plan für die Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR vom 6. Februar 1990, Ziffer 1–15. Dazu BMWi-Tagesnachrichten Nr. 9507 vom 8. Februar 1990: „Haussmanns Plan zu einer Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR“. Am 15. Januar 1990 hatte das Bundesministerium der Finanzen – Entwurf für Minister Waigel – ein eigenes Programm: „Zehn Punkte auf dem Wege zu einer deutsch-deutschen Währungsunion“ vorgelegt. Das Ziel war ebenfalls ein stufenweiser Reformprozeß, an dessen Ende eine deutsch-deutsche Währungsunion stehen könnte. (*Thilo Sarrazin*: Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion in: *Theo Waigel/Manfred Schell (Hrsg.)* Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 174–180) Doch schon bei der Vorbereitung einer Klausurtagung im BMF am 30. Januar 1990 hielt es der engere Mitarbeiterstab des Bundesfinanzministers währungspolitisch für möglich, das Währungsgebiet der D-Mark um die DDR zu erweitern. Hierzu *Horst Köhler*: Alle zogen mit, in: *Theo Waigel/Manfred Schell*, a. a. O., S. 119.

am 20. Januar 1990 zum Systemwandel in der DDR geäußert hatte<sup>16</sup>. Er empfahl in einem Schreiben vom 9. Februar an den Bundeskanzler<sup>17</sup> nochmals mit Nachdruck, daß die Währungsunion „nicht am Beginn“ stehen dürfe.

Durch die Offerte des Bundeskanzlers überrascht sah sich auch die Deutsche Bundesbank<sup>18</sup>. Während sich der Kanzler mit den Fraktionsvorsitzenden der Regierungskoalition (CDU, CSU und FDP) abstimmte, verhandelten am 6. Februar Bundesbankpräsident Pöhl und Vizepräsident Schlesinger – gestützt auf eine Empfehlung des Zentralbankrates – in Ostberlin mit dem Präsidenten der Staatsbank der DDR Kaminsky und der stellvertretenden Ministerpräsidentin Luft über Möglichkeiten eines abgestimmten stufenweisen Vorgehens. Im Anschluß an die Gespräche bezeichnete Pöhl vor Journalisten eine Währungsunion als „verfrüht und ziemlich phantastisch“<sup>19</sup>. Erst im Hotel hörten der Präsident der Bundesbank und sein Vertreter von dem Angebot an die DDR<sup>20</sup>. Pöhl, der noch am Tag zuvor mit dem Bundeskanzler telefoniert hatte, empfand das Geschehen als herben Gesichtsverlust. Gleichwohl hat er am 9. Februar vor der Bundespressekonferenz erklärt, daß er sich „als Bundesbankpräsident, aber auch als Staatsbürger“ verpflichtet fühle, „eine so wichtige Entscheidung der Bundesregierung loyal zu unterstützen“.

Über das weitere Vorgehen befand von nun an vornehmlich das Bundeskanzleramt, flankiert von der Deutschen Bundesbank<sup>21</sup> und gestützt durch das BMF sowie das BMWi und andere Ministerien<sup>22</sup>. Aus der Sicht der überwältigenden Mehrheit

<sup>16</sup> „Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten“, Sondergutachten vom 20. 1. 1990, abgedruckt in: Jahrestatuten 1990/91: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Stuttgart 1990, S. 276-305.

<sup>17</sup> „Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR“ vom 9. 2. 1990. Der SVR meinte u.a. „Wir halten die rasche Verwirklichung für das falsche Mittel, um dem Strom von Übersiedlern Einhalt zu gebieten“. Oder: „Stabile Währungsverhältnisse lassen sich in der DDR auch auf andere Weise herstellen“. Doch wird auch betont: „Riesige Belastungen (bei einer Währungsunion d.V.) kämen auf die öffentlichen Haushalte zu. Erhebliche Steuererhöhungen (wären) unvermeidlich“. Zudem: „Die Produktion und die Beschäftigung (würden durch eine Währungsunion) beeinträchtigt“.

<sup>18</sup> Hierzu *Wilhelm Nölling*: Geld und die Deutsche Vereinigung, Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa, Hrsg.: W. Nölling, Heft 8, Hamburg, Juli 1991, S. 16. Die Publikation informiert über viele Details des Geschehens zwischen Herbst 1989 und Mitte 1991.

<sup>19</sup> So das „Handelsblatt“ vom 8. Februar 1990.

<sup>20</sup> Die Begründung des Bundesfinanzministers: „Ich hatte keine Möglichkeit mehr, ihn zu informieren. Die Telefonverbindungen waren desolat“. Und: „Es war eine politische Entscheidung, eine Entscheidung der Parteivorsitzenden. Sie mußte nicht der Bundesbank vorgelegt werden.“ Zitiert nach Schell, Manfred, Zusammenbruch mit Perspektive, in: Theo Waigel / Manfred Schell, a. a. O., S. 18.

<sup>21</sup> So hat der Zentralbankrat am 29. 03. 1990 zugestimmt, daß das Mitglied des Direktoriums Hans Tietmeyer dem Bundeskanzler für die Dauer der Vertragsverhandlungen als persönlicher Berater zur Verfügung steht. Dazu Tietmeyer, Hans: Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: Theo Waigel / Manfred Schell (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 57-117.

der Ökonomen wurde die – wegen des Verzichtes auf Phasen einer dämpfenden realwirtschaftlichen Anpassung – mit größeren wirtschaftlichen und finanziellen Risiken verbundene Lösung gewählt. Also bedurfte es zwingender politischer Gründe. In der Tat war die Entscheidung, der DDR eine Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion anzubieten, eindeutig politisch motiviert. Am Vorabend des 6. Februar 1990 habe ich auf einer Kabinettsitzung der Landesregierung Baden-Württemberg dargelegt, daß es außer einer Währungsunion keine Alternative mehr gebe. Jede andere Lösung erfordere „ein in sich konsistentes Reformprogramm, zu dem politische Entscheidungsträger und staatliche Exekutivorgane, die willens und fähig seien, das Reformprogramm konsequent zu verwirklichen, auch eine Bevölkerung, die bereit sei, den gewählten Reformkurs anzunehmen“<sup>23</sup>. Keine dieser Bedingungen sah ich Anfang Februar 1990 als erfüllt an.

Seit dem Fall der Mauer war offenkundig geworden, daß sich die Bürger der DDR als Deutsche fühlten. In ihrem Ermessen stand es, das ihnen durch das Grundgesetz gewährte Bürgerrecht der Bundesrepublik wahrzunehmen. Sie konnten – wie es hieß – „mit den Füßen“ abstimmen, und Abertausende verließen schon bald die DDR. Das Fehlen eines Identitätsempfindens mit der DDR, das Nichtexistieren einer historischen Grenze, der Wegfall des Eisernen Vorhangs, die plötzlich wieder wirksamen nachbarschaftlichen Beziehungen, das Verlangen nach der D-Mark als Symbol westdeutscher Wirtschaftskraft und auch Wohlstandes ließen im Verein mit dem Verfall der Handlungsfähigkeit des DDR-Regimes und einer auf ihr Selbstbestimmungsrecht pochenden Bevölkerung keinen Raum mehr für selbstgewählte Reformprogramme. Das Angebot einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, gerichtet mehr an die Bevölkerung der DDR als an die damals Regierenden, war die einzige richtige Antwort auf die Lage.

Das begründete den Sonderweg der DDR. Sie bildete die Ausnahme unter den von der UdSSR in ihrem Herrschaftsverbund dominierten Volksrepubliken, und sie mußte es sein<sup>24</sup>. Alle übrigen ehemaligen Volksrepubliken und Nachfolgestaaten der UdSSR haben sich im Prozeß des „Wieder-Selbständigerdens“ und des „Sich-Abnabelns“ für einen jeweils spezifischen Weg des Systemwandels entschieden, und das in nationaler Verantwortung. Dieses Suchen nach Lösungen, die den Traditionen und Gegebenheiten der betroffenen Länder gemäß sind, kennzeichnet bis heute das Transformationsgeschehen in Mittel- und Osteuropa. Daß die DDR

<sup>22</sup> Über das Geschehen informiert aus der Sicht des BMF die ausführliche Zeittafel in: Theo Waigel / Manfred Schell, a. a. O., S. 248-255.

<sup>23</sup> „Die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion war die einzige mögliche und zeitgerechte Chance für einen friedlichen gesellschaftlichen Wandel in Ostdeutschland“. So *Wolfried Stoll*, damals Stellvertreter des Staatsbankpräsidenten, Vortrag (ohne Titel) in der Humboldt-Universität zu Berlin am 25. Januar 1993 (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>24</sup> Das zu verstehen, fiel damals im westlichen, weit mehr indes im östlichen Deutschland nicht leicht. Noch im Spätherbst 1992 hatte ich an der Humboldt-Universität zu Berlin Mühe, die Studierenden, die sich im Übergang von der DDR-gemäßen zu einer westlich orientierten Ausbildung befanden, zu überzeugen, daß die DDR zu Beginn 1990 als Staat handlungsunfähig war.

letztlich keine andere Option hatte, als die Offerte der Bundesregierung zu akzeptieren, wurde bald von vielen eingeräumt, die das noch im Februar 1990 anders gesehen hatten<sup>25</sup>.

3. Die Kontroversen um die politisch und wirtschaftlich gebotene Strategie einer Annäherung der DDR an die Verhältnisse der Bundesrepublik<sup>26</sup> belegen schon für

<sup>25</sup> So das Frankfurter Institut, das in einem Beitrag „Deutsche Währungsunion – die Risiken sind beherrschbar“ (Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 30, Februar 1990) von den Positionen abrückte, die zuvor der „Kronberger Kreis“, dessen Trägerorganisation das Institut ist, bezogen hatte (a. a. O.). Auch Karl Schiller räumte in seinem überaus gedankenreichen und abgewogenen letzten Werk „Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zur Deutschen Vereinigung“, Berlin 1994, unumwunden ein: „Nein, der zeitlich gestreckte, gleitende oder stufenweise Übergang wäre politisch und ökonomisch keine realisierbare Alternative gewesen. Es blieb nur der schnelle Übertritt der DDR in die offene Gesellschaft der Bundesrepublik“ (S. 36). Und er zitiert Helmut Schlesinger: „Bald ist... die Modellvorstellung vom gleitenden oder stufenweisen Übergang ... zu Recht gescheitert“ (Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Würzburg am 3. 10. 1990).

<sup>26</sup> In der Diskussion wurde gern und häufig auf den in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17. 3. 1990, S. 15, wieder abgedruckten Artikel Ludwig Erhards über „Wirtschaftliche Probleme der Wiedervereinigung“ (Juni 1953) rekurriert. In dem Beitrag setzt sich Erhard mit den möglichen Folgen einer Wiedervereinigung Deutschlands auseinander, verweist auf die guten Erfahrungen mit der Währungsreform 1948 und plädiert für mehr Mut. Recht optimistisch äußerte sich auch Hans Willgerodt in seinem sehr beachteten, indes kontrovers beurteilten Gutachten für die Bundesregierung „Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands“ (Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln im März 1990). Pessimistisch über die Aussichten eines erzwungenen einheitlichen Währungsraumes hatte zuvor Lutz Hoffmann (DIW, Berlin) in der FAZ vom 10. Februar 1990, S. 15 unter dem Titel „Wider die ökonomische Vernunft“ geurteilt. Im Rahmen meines Beitrages ist es mir nicht möglich, auf die damals jeweils heftigen Auseinandersetzungen über das Pro und Contra der vertretenen Positionen einzugehen. Zu meiner eigenen Sicht in einem noch sehr frühen Stadium: Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Chancen und Risiken, erschienen unter dem Titel „Die Solidarität mit den Menschen im Osten rechtfertigt finanzielle Opfer“, in: Stuttgarter Zeitung Nr. 48 vom 27. 2. 1990; gekürzte Fassung in Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank, Nr. 18 vom 28. 2. 1990, S. 2-7. Und: Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Herausforderung für beide Teile Deutschlands. Vortrag anlässlich der Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer (IHK) Mittlerer Neckar am 6. März 1990 (vervielfältigter Text, vgl. FN 57). Ein besonderer Rang unter den im Ausland erschienenen (und in der BRD zumeist wenig beachteten) Publikationen kommt der Artikelserie von Erich W. Streißler in der Wochenpresse, Wien, von Anfang April bis Mitte Mai 1990 zu – also in einer zeitlichen Phase, in der man schon mehr wußte, doch noch weit mehr wissen sollen. Streißler äußerte eine überaus harte Kritik an dem Unionsangebot der Bundesregierung: „Unumstößliche wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten werden beiseite gewischt“ (Wochenpresse Nr. 14 v. 6. 4. 1990 „Deutschland, Deutschland über alles“, S. 48). Die Bundesrepublik werde durch die Wiedervereinigung wirtschaftlich und politisch geschwächt (S. 49), jeder Bezug auf den Weg nach der Währungsreform von 1948 sei abwegig. Bei anhaltend niedrigen Löhnen würde ein Großteil der Arbeiter abwandern, bei einer Angleichung der DDR-Löhne an die westdeutschen bliebe der erhoffte Kapitalzustrom aus. Zu erwarten sei eine gewaltige Arbeitslosigkeit (S. 50). Schon eine Steigerung des Bruttoinlandsproduktes der DDR auf 65–70 v.H. des BIP der Bundesrepublik erfordere bei einem Kapitalkoeffizienten von mindestens 5 Investitionen von 1.000 Mrd. DM und mehr (S. 51). Die Folgen seien ein gewaltiger Finanztransfer von West nach Ost (mindestens 100 Mrd. DM p.a.) Und enorme zu-

sich, wie lückenhaft und brüchig das Hintergrundwissen um die Vorgänge im zentralen und östlichen Europa war. Es mangelte allenthalben an stichhaltigen theoretischen und empirischen Informationen über die Verhältnisse in der DDR. Die Unsicherheiten erwuchsen indes mehr noch aus der Unkenntnis der Begleitphänomene der Eingliederung eines systemfremden Wirtschaftsgebietes in den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik. Das gleichsam abrufbare und durchaus überwiegend einem hohen Standard genügende Wissen war auf diesen Fall – „weil auf marktwirtschaftliche Gegebenheiten ausgerichtet“ – nicht vorbereitet. Verfügbar hätten sein müssen

- die Kenntnis der Strukturen einer zentralgeleiteten Wirtschaft des Typus DDR, der ihr eigenen Koordinationsregelungen sowie der relevanten Aggregate, auch der systemimmanenten Mängel statistischer Daten,
- die Kenntnis dessen, was bei der schockartigen Umstellung auf vorgegebene marktwirtschaftliche Verhältnisse passiert, u.a. der Implikationen für Strom- und Bestandsgrößen, zudem des Zeitbedarfes für Anpassungsprozesse,
- die Kenntnis der erforderlichen organisatorischen und institutionellen Vorestellungen für die Etablierung der zu übernehmenden Ordnungen,
- die Kenntnis der Rückwirkungen des Eingliederungsvorhaben auf die aufnehmende Volkswirtschaft und
- die Kenntnis eines adäquaten politischen Handelns im erweiterten Wirtschaftsraum.

Im Umbruch des Jahres 1990 erwies sich, daß schon das Wissen über die Funktionsmechanismen der DDR-Wirtschaft trotz eines umfänglichen Schrifttums, einer begleitenden Beobachtung durch Forschungsinstitute und der jährlichen Berichte zur Lage der Nation im geteilten Deutschland in keiner Weise den Ansprüchen genügten<sup>27</sup>. Die amtlichen Statistiken waren systembezogen, zudem oftmals

---

sätzliche Steuerlasten für die Westdeutschen (der einzige gangbare fiskalische Weg). Das Zinsniveau werde steigen, der Leistungsbilanzüberschuß in ein Defizit umschlagen, die Preise anziehen (Wochenpresse, Nr. 15 vom 13. 4. 1990 „Deutschland, Deutschland über alles II. Teil“ S. 42 ff.). Eine Konversionsrate von 1:1 müsse zu einer Geldvermehrung führen, „die üblicherweise nur in Kriegen ihresgleichen findet“ (S. 44). Einen sich „selbsttragenden“ Aufschwung in der DDR zu erwarten, sei Illusion (Wochenpresse Nr. 19 v. 11. 5. 1990 „Irrend wer zahlt immer. Wie man die DDR saniert, ohne daß es – angeblich – etwas kostet“, S. 51). Das mag genügen. Streißlers Analyse besticht durch Nüchternheit, Stringenz und realistische Größenvorstellungen, doch in manchem läßt er sich zu Ausreißern in seinem Szenario verführen. Vor allem: Die DDR werde „ein Land der Bauern, der Beamten, der Pendler und Rentner“, so zum „großen Armenhaus Europas“ (S. 50). Streißler muß – anders als ich – alternative Lösungen zur Währungsunion für möglich gehalten haben, sonst ist die Stoßrichtung seiner (im besten Sinne des Wortes) Polemik nicht zu verstehen. Wie immer man auch zu ihr steht, sie wäre es zusammen mit einigen anderen Schlüsselbeiträgen wert, herausgegeben und kritisch, doch in Respektierung des damaligen Umfeldes, kommentiert zu werden.

<sup>27</sup> Hierzu die kritische Wertung in: Heiner Timmermann (Hrsg.) DDR-Forschung. Bilanz und Perspektiven, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Bd. 76, Berlin 1995, S. 1-371.

geschönt und – wie im Falle der Kennziffern oder der internen Umrechnungskurse zwischen Mark und D-Mark durch Geheimhaltungsvorschriften in ein obskures Licht gerückt. Gleichwohl wurden sie und weitere aus der DDR kommende Informationen im Westen ähnlich ausgewertet wie eigene Statistiken. Daß alle DDR-Daten die Funktionsmechanismen einer sozialistischen Kommandowirtschaft widerspiegeln, daher nur aus diesem Blickwinkel interpretiert werden durften, wurde zwar gesehen, doch in seinen Dimensionen zumeist unterschätzt, vor allem von der DDR-Abteilung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin<sup>28</sup>. Dazu mag beigetragen haben, daß sich die spezifischen Sachverhalte in einer zentral geleiteten Volkswirtschaft weitestgehend modelltheoretischer Analyse nach marktwirtschaftlichem Muster entziehen.

Über 40 Jahre hinweg dominierte in der Literatur, so auch in den Köpfen, weltweit der Systemvergleich. In der Bundesrepublik wurden nicht zuletzt anknüpfend an die Lehre von den systemkonstituierenden Merkmalen der Freiburger Schule zentral geplante und marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnungen analysiert, beschrieben und unter Effizienzgesichtspunkten verglichen. Erst in den ausgehenden 80er Jahren begann sich ein Wandel abzuzeichnen. Auf meine Anregung hin und – vermutlich – unter dem Eindruck eines transformationsanalytisch angelegten Beitrages über den Systemwandel in China<sup>29</sup> befaßte sich der Ausschuß für Systemvergleiche (sic!) des Vereins für Socialpolitik erstmals mit Transformationsfragen als Kernanliegen. Seit Mitte 1988 betrieb ich als Kurator der VW-Stiftung die Einrichtung eines Forschungsschwerpunktes über „Transformation von Wirtschaftssystemen“. Nach langwierigen und von Widerständen nicht freien Vorbereitungen wurde der Schwerpunkt im März 1990 eingerichtet. Er fand eine ungewöhnlich positive Resonanz. Die Anträge belegen, daß Neuland zu erschließen war. Zunächst dominierten einstimmende „geistige Klimmzüge“, bevor höhere Ebenen wissenschaftlichen Arbeitsens erreicht werden konnten. Inzwischen ist eine neue und geradezu prosperierende wirtschaftswissenschaftliche Teildisziplin entstanden<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Das DIW hatte Materialien zu den Berichten zur Lage der Nation bereitzustellen; vgl. auch DIW, Wochenbericht 5/89, Berlin 2. Februar 1989: Die Lage der DDR-Wirtschaft zur Jahreswende 1988/89. „Wie sich zeigen sollte, entsprachen alle diese Zahlen, auf die sich die Bonner Berechnungen stützten, nicht der Wirklichkeit. Auch die Nachrichtendienste waren offenbar nicht in der Lage gewesen, die wahre Situation zu ermitteln“. So *Peter Klemm*: Die Verhandlungen über die deutsch-deutsche Währungsunion, in: Theo Waigel/Manfred Schell, a. a. O., S. 139.

<sup>29</sup> *Norbert Kloten*: Monetäre Steuerung in den transitorischen Stadien eines Wirtschaftssystems: Der Fall China, in: Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.) Monetäre Steuerung und ihre Probleme in unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 191, Berlin 1990, S. 157-183, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 18 vom 1. März 1988, S. 8-17.

<sup>30</sup> Am 1. September 1993 wurde ein Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen mit Sitz in Jena gegründet. Es ist das erste wirtschaftswissenschaftliche Institut der Max-Planck-Gesellschaft überhaupt.

4. Die gemeinsame Expertenkommission, die zu akzeptieren Ministerpräsident Modrow erst nach deutsch-deutschen Gesprächen am 13./14. Februar 1990 in Bonn bereit war<sup>31</sup>, konstituierte sich am 20. Februar unter der Leitung von Minister Dr. Romberg (DDR) und Staatssekretär Dr. Horst Köhler (BRD) mit vier Arbeitsgruppen: Währung; Wirtschaftsreform / Wirtschaftspolitik; Haushalt und Finanzen; soziale Sicherung. Die Arbeitsgruppe Währung hatte zwei Vorsitzende, den Präsidenten der Staatsbank Horst Kaminsky und den Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank Dr. Helmut Schlesinger.

Mit hohem Sachverstand und konzeptionellen Vorstellungen drängten die deutschen Mitglieder der Arbeitsgruppe von Beginn der Besprechungen an auf Transparenz der Lage in der DDR. Die ostdeutschen Verhandlungspartner waren gesprächsbereit, auch willens, die angeforderten Unterlagen beizubringen. Sie waren zudem recht gut über die westdeutschen Verhältnisse informiert, doch sie verstanden sich als Repräsentanten einer Zentralbank, von der sie annahmen, wohl auch hofften, daß sie über kurz oder lang mit der Deutschen Bundesbank fusioniert werden würde. Ihnen lag – und mußte es wohl – an einem für die DDR vorteilhaften Ergebnis der Beratungen. Auch war das Denken der ostdeutschen Delegation stark von den Kategorien der DDR-Realitäten bestimmt. Die dort üblichen Statistiken paßten nicht zu den Denkschemata und den Kalkülen der Fachleute aus dem Westen. Nicht weniges mußte mühsam beschafft werden. Die Informationslage änderte sich von Sitzung zu Sitzung. Manche für die Urteilsbildung wichtigen Details wurden erst spät bekannt.

Die Arbeitsgruppe Währung war vor allem um eine „Konsolidierte Bilanz des Kreditsystems der DDR“ bemüht. Ein derartiges Zahlentableau wurde von ihr gleichsam als das Vademecum für die zu treffenden zentralen operativen Entscheidungen eingestuft. Die aggregierten Aktiva und Passiva der Bilanz waren in der Tat den absoluten Beträgen wie auch deren ökonomischer Werthaltigkeit nach wesentliche Indikatoren für die Kalkulation der Konversionsrate zwischen Mark und D-Mark. Je nach gewähltem Umstellungssatz bestimmten sich aus der Bilanz sowohl die zu erwartende Aufstockung der D-Mark-Geldbestände als auch das Volumen sich rechnerisch ergebender umstellungsbedingter Folgelasten (passivischer Ausgleichsposten) für den Bund als Rechtsnachfolger des DDR-Staates.

Struktur und Zahlenwerte der Konsolidierten Bilanz (Tabelle 1) sind Ausdruck der Verhältnisse in der DDR als einer zentral geleiteten Wirtschaft.

- Vor allem überraschten die „Rückstellungen für Richtungskoeffizienten“. Von einem „Riko“ – übliche Kurzformel – hatte man im Westen nichts gehört. Der Grund: Nach außen, also formal, hatte die DDR auf der Relation 1:1 zwischen Mark und D-Mark bestanden, intern bei den Exporterlösen ab 1988 für 1 DM 4,40 M (zuvor für 1 DM 2,40 M) gutgeschrieben und entsprechend die

<sup>31</sup> Die DDR-Seite hatte zunächst „zurückhaltend“ reagiert. „Zu einer Aufgabe der geld- und währungspolitischen Souveränität wollte sich die Modrow-Regierung ... nicht bereitfinden“. Hans Tietmeyer, a. a. O., S. 61.

Tabelle 1: Konsolidierte Bilanz des Kreditsystems der DDR (Stichtag: 28. 2. 1990) und Varianten einer Umstellung von Mark auf DM-Mark

	Mrd. M Basiswerte	Mrd. DM Varianten			Mrd. M			Mrd. DM Varianten		
		A	B	C	A	B	C	A	B	C
<i>Aktiva</i>										
1. Kredite an inländische Kreditnehmer insgesamt davon entfallen auf:	405	374	187	126						
– Staat	47	16	8	16						
dar.: Kredite aus Neubewertung der Auslandsverbünd.										
– Betriebe	31	–	–	–						
– Wohnungswesen	248	248	124	–						
– Privatpersonen (ohne Wohnungsbaukredite)	107	107	54	107						
2. Auslandsforderungen	3	3	1	3						
a) Sozialistisches Währungsgebiet	47	20	20	20						
b) Nichtsozialistisches Währungsgebiet	11	5	5	5						
35	15	15	15							
3. Sonstige Aktiva	4	4	2	4						
Summe akt. Ausgleichsposten <sup>1)</sup>	455	398	209	150						
	–	–	5	131						
	455	398	214	282						
<i>Passiva</i>										
1. Einlagen von inländischen Nichtbanken insgesamt davon entfallen auf:										
– Staat										
2. Auslandsverbindlichkeiten										
a) Sozialistisches Währungsgebiet										
b) Nichtsozialistisches Währungsgebiet										
c) Rückstellungen für Richtungskoeffizienten										
3. Bargeldumlauf (ohne) Kassenbestände der Banken										
4. Akkumulierter Gewinn / Reservefonds / Haftungs-Mittel										
5. Sonstige Passiva										
Summe pass. Ausgleichsposten										

1) Bei dem Umstellungssatz 2:1 wird der Vorschlag der Bundesbank vom 2. April 1990 mit einer Umstellung der Spareinlagen bis zu 2.000,- M / Kopf zu einem Satz von 1:1 zugrunde gelegt. Auf diesen Vorschlag stellen die meisten relevanten Kalkulationen bis zum Abschluß des Staatsvertrages vom 18. Mai 1990 ab.

2) Geht man davon aus, daß die Sparguthaben in der Variante B um 4.000,- M / Kopf und in der Variante C von 2.000,- M / Kopf umgestellt werden, so erhöht bzw. vermindert sich der jeweilige Ausgleichsposten um 16 Mrd. DM auf 21. Mrd. DM (Variante B) und um 71 Mrd. DM auf 61 Mrd. DM (Variante C).

<sup>1)</sup> Vom Kredit und Einlage 1:1.

Variante A: Kredite und Einlage 1:1.

Variante B: Spareinlagen 2.000,- M / Kopf 1:1, ansonsten 2:1 (Vorschlag der Bundesbank)

Variante C: Kredite und Einlagen der Betriebe = 0, ansonsten 1:1 (Vorschlag der Wirtschaftsforschungsinstitute)

Importe mit 4,40 M für 1 DM belastet. Jede Gutschrift von 4,40 M je 1 DM Export wurde in 1 Valutamark (Wert = 1 DM) und 3,40 M als Richtungskoeffizienten aufgespalten. Die Valutamark wurde bei der Deutschen Außenhandelsbank, der Richtungskoeffizient bei der Staatsbank verbucht. Für 1 DM an Westimporten belastete die Deutsche Außenhandelsbank den Importeur mit 1 M als Gegenwert für die Valutamark, während bei der Staatsbank weitere 3,40 M auf einem passivischen Bilanzposten – Rückstellungen für Richtungskoeffizienten – verbucht wurden. Aus diesen Rückstellungen wurde für jede D-Mark an Ausfuhren 3,40 M erstattet. Im inneren Mark-Kreislauf hatte damit die DDR einen Gegenposten für Auslandsschulden geschaffen, die aus einem positiven Saldo der Westimporte gegenüber den Westexporten resultierte, was zunehmend der Fall war. Die Rückstellungen für Richtungskoeffizienten sind als eine Art „Wertberichtigung“ der sonst in DDR-Mark zu niedrig angesetzten Auslandsspassiva anzusehen. Als eine Verbindlichkeit des Bankensektors gegenüber dem Staat hätten die Rückstellungen auch unter der Passivposition 1 ausgewiesen werden können.

- Bei den Aktivposten „Kredite an inländische Kreditnehmer“ ging es vornehmlich um die Werthaltigkeit der Kredite an Betriebe und das Wohnungswesen. Daß es einer Entschuldung der Betriebe (Unternehmen) durch einen Währungsschnitt bedurfte, stand außer Frage, doch in welcher Höhe? Die aufgenommenen Kredite entsprachen nur rund 24 v.H. des durchschnittlichen Nettosachvermögens der Betriebe auf der Basis von DDR-Preisen<sup>32</sup>. Später, in den D-Mark-Eröffnungsbilanzen, zeigte sich, daß die Aktiva etwa im Verhältnis von 3,5:1 abgewertet worden waren<sup>33</sup>, während die Kredite durch die letztlich gewählte Konversionsrate von 2:1 halbiert wurden. Über das Wohnungswesen war kaum Verwendbares in Erfahrung zu bringen. Mit der Wertlastigkeit der Schulden sah es hier im ganzen besser aus, doch rechneten sich viele Investitionen nur wegen der niedrigen Schuldzinsen.
- Bei den Auslandsaktiva und -passiva gab es an den Verbindlichkeiten und Forderungen gegenüber Ländern mit konvertiblen Währungen nichts zu deuteln. Der Passivsaldo belief sich grosso modo auf knapp 30 Mrd. DM. Anders verhielt es sich mit den Forderungen an Verbindlichkeiten gegenüber RGW<sup>34</sup>-Ländern. Der sich aus der Konsolidierten Bilanz zum 31. Mai 1990 ergebende Aktivsaldo betrug rund 16 Mrd. Mark. Da die vor dem 1. 7. 1990 von der DDR mit RGW-Partnern abgeschlossenen Verträge des Vertrauensschutzes wegen noch bis Ende 1990 in XDR-Rubel<sup>35</sup> abgewickelt werden konnten, ergab sich ein breites Feld für Manipulationen. In betrügerischer Absicht sollen in relativ großem Stile XDR-Rubel in hochwertige D-Mark konvertiert worden sein. Nach

<sup>32</sup> Quelle: Staatsbank.

<sup>33</sup> Quelle: Staatsbank.

<sup>34</sup> Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe.

<sup>35</sup> Also in transferablen Rubeln.

der Umstellung ist jedenfalls bis Ende 1990 der Aktivsaldo auf rund 27 Mrd. DM gestiegen<sup>36</sup>. Um den Schaden einzugrenzen, wurde eine Prüfbehörde eingerichtet<sup>37</sup>. Die Realisierung der Forderungen der DDR gegenüber den RGW-Ländern erwies sich als schwierig und war trotz entgegenkommender Arrangements von deutscher Seite bis April 1995 noch nicht abgeschlossen.

- Lange dauerte es, bis genaue Informationen über die Struktur der Spardepositen (Tabelle 2) vorlagen.

*Tabelle 2*  
**Gliederung der Spareinlagen nach Größengruppen Ende 1989**

	Anzahl der Konten	Anteil in %	Bestand Mio.	Anteil in %	0-Bestand Mark
bis 500 M	8.379	35,22	955	0,60	114
500 bis 1.000 M	2.223	9,34	1.523	0,95	685
1.000 bis 2.500 M	3.319	13,95	5.113	3,20	1.541
2.500 bis 5.000 M	2.466	10,37	8.407	5,26	3.409
5.000 bis 10.000 M	2.496	10,49	16.924	10,59	6.780
10.000 bis 20.000 M	2.394	10,06	32.063	20,07	13.393
20.000 bis 50.000 M	2.013	8,46	57.721	36,12	28.674
50.000 bis 100.000 M	426	1,79	26.134	16,35	61.333
100.000 bis 500.000 M	73	0,31	10.107	6,33	137.700
über 500.000 M	1	0,01	840	0,53	700.000
	23.790	100	159.787	100	6.717

*Quelle:* Staatsbank der DDR

Die Zahlen überraschten, auch wenn bedacht wird, daß nicht wenige DDR-Bürger über mehrere Sparkonten verfügten. Auf Spareinlagen bis 5.000 M entfielen knapp 70 v.H. der Konten mit einem Anteil von 10 v.H. der Depositen. Spareinlagen zwischen 20.000 M und 50.000 M wurden auf 8,5 v.H. der Konten verbucht, doch ihr Anteil an den Depositen belief sich auf rund 36 v.H. Und auf nur 0,31 v.H. der Konten waren Einlagen von 100.000 bis über 500.000 M, indes mit einem Anteil an den Depositen von immerhin knapp 7 v.H., getätigten worden. Das sprach für eine enorme Differenzierung in der Bildung von Spareinlagen, die einheitlich mit 3,25 v.H. verzinst wurden und wegen ihrer gerin-

<sup>36</sup> Quelle: Staatsbank.

<sup>37</sup> Gert Haller: (Das Wort „Anschluß“ war tabu, in: Theo Waigel / Manfred Schell, a. a. O., S. 156) beklagt noch Jahre später, daß ihm die „nach Beginn der Währungsunion festgestellten Mißbräuche im Transferrubelverrechnungsverkehr ... manche schlaflose Nacht bereitet (haben). Erst mit Hilfe einer aus dem Stand formierten Truppe von rund 100 Zollfahndern gelang es, diesen Komplex wieder unter Kontrolle zu bringen. Noch immer (1994 d.V.) werden Prozesse ... geführt“.

gen durchschnittlichen Umschlagshäufigkeit – über sie konnte durch Barabhebungen und im Spargiroverkehr verfügt werden – als ein Substitut für Geldkapital, das es in der DDR nicht gab, anzusehen waren. Besonders ältere Sparer waren schon angesichts der niedrigen Rentenzahlungen in der DDR um ein finanzielles Polster bemüht. Die Einlagen der Sparer von 51 Lebensjahren an beließen sich im Durchschnitt auf rund 12.000,– M.

Weitere Sachverhalte der DDR, um deren Aufklärung es vorrangig ging, betrafen das Bruttosozialprodukt, das Produktionspotential, den Realkapitalbestand und das Arbeitskraftvolumen, die Brutto- und Nettolöhne nominal und real, die Arbeitsproduktivität u.a.m. An Angaben, die dem Statistischen Jahrbuch der DDR oder etwa den Veröffentlichungen des DIW zu entnehmen waren, fehlte es nicht, doch das, was aus westlicher Sicht interessierte, war rar. In jedem einzelnen Falle bedurfte es einer ökonomischen Bewertung, und das hieß allemal: Bestimmung der Relevanz der Zahlen vor der Währungsunion (DDR im Verbund des RGW) und nach der Einbeziehung der DDR in den Währungsraum der D-Mark.

- Das Bruttovermögen der DDR wurde auf 1.420 Mrd. M, Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf 496 Mrd. M geschätzt. Das ergab ein Nettovermögen von 924 Mrd. M<sup>38</sup>.
- Das Sozialprodukt der DDR wurde auf 9<sup>1/2</sup> v.H. des Bruttosozialproduktes der Bundesrepublik geschätzt<sup>39</sup>.
- Über das Produktionspotential waren keine einigermaßen verlässlichen Zahlen beizutreiben. Der Realkapitalbestand blieb im Dunkeln. Bekannt war nur, daß die DDR den Anteil ersatzbedürftiger Anlagen am Kapitalbestand der Industrie mit 54 v.H., den der Bauindustrie mit 70 v.H. veranschlagte. Die ostdeutschen Werkzeugmaschinen waren im Durchschnitt 18 Jahre alt (gegenüber 8 Jahren in der Bundesrepublik). 42 v.H. der Wohnungen stammten aus der Zeit vor dem 1. Weltkrieg. Das Arbeitskraftpotential war an den statistischen Daten gemessen beeindruckend. Die Erwerbsquote betrug 85,5 v.H. mit einem hohen Anteil der weiblichen Erwerbstätigen (48,9 v.H.).<sup>40</sup>
- Die in der DDR stark nivellierten Bruttolöhne wurden für das 1. Halbjahr 1990 mit durchschnittlich 1.300,– M gegenüber 3.333,– DM in der BRD veranschlagt. Das entspricht einer Relation von 39 v.H.; die DDR kalkulierte mit 33 v.H. Der DDR-Nettolohn belief sich 1989 im Durchschnitt auf 1.065,– M gegenüber einem Vergleichswert von 2.231,– DM in Westdeutschland.

<sup>38</sup> Quelle: Anstalt zur treuhänderischen Verwaltung des Volkseigentums (die „Treuhhandanstalt“) wurde im März 1990 durch die Regierung Modrow zum Schluß gegründet. Hierzu Claus Köhler: Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland. Viereinhalb Jahre Treuhandanstalt, Arbeitspapiere des Instituts für Europäische Wirtschaftsforschung, Heft 11, Berlin 1995, S. 8.

<sup>39</sup> DIW-Schätzung auf DM-Basis für 1988 (230 Mrd. DM).

<sup>40</sup> In der Bundesrepublik: 63,7 v.H. bzw. 35,1 v.H. Quelle: Statistische Jahrbücher der DDR bzw. der BRD.

- Die Arbeitsproduktivität der DDR war unbestritten niedriger als die der Bundesrepublik. Das Produktivitätsgefälle wurde anfänglich mit 50 v.H. oder 40 v.H. veranschlagt, doch die Schätzungen näherten sich rasch einem Wert von 30 v.H. und selbst darunter.
- Die Lohnkosten je Erwerbsstunde in der Industrie kalkulierte die DDR mit 27,3 v.H., die Lohnnebenkosten mit rund 25 v.H. (jeweils im Vergleich mit der Bundesrepublik).

Insgesamt gelang es den westdeutschen Experten nicht, sich ein einigermaßen verlässliches Bild der wirklichen wirtschaftlichen Verhältnisse der DDR zu verschaffen. Fest stand indes schon bald, daß die Lage in der DDR wesentlich schlechter war, als sie zuvor – auch von westdeutscher Seite – dargestellt worden war. Die vielfach gerühmte Spitzenposition der DDR im RGW<sup>41</sup> galt nur unter den Bedingungen der im Verfall befindlichen sozialistischen Systeme. Im Grunde war die DDR – wie andere Volksrepubliken auch – ziemlich am Ende. Der Wettlauf mit den Marktwirtschaften war verloren, der Kapitalstock aufgezehrt, die Beschaffung von konvertibler Währung bis ins Kriminelle hinein erschöpft, die Umwelt unerträglich belastet, das Realeinkommensniveau kaum noch zu halten. Die zentral geplante Wirtschaft der DDR war – wie später bekannt wurde<sup>42</sup> – auf dem Wege zum wirtschaftlichen Bankrott.

Mit der Expertenkommission, deren Beratungsergebnisse zunächst – nach dem Vorbild des Konklaues von Rothwesten 1948<sup>43</sup> – als vertraulich und persönlich, kurz als geheim behandelt werden sollten (gegen meinen Widerspruch und den anderer), kam es, wie es kommen mußte. Im Zwischenbericht der Kommission vom 13. März 1990 war noch vorgesehen, „daß die Gespräche alsbald fortgesetzt werden“. Doch nach Wahlen zur Volkskammer (18. März 1990) erwies sich, daß das Mandat mit der Wahl de facto erloschen war.

---

<sup>41</sup> Mit RGW-Ländern wurden 66 v.H. des Außenhandels abgewickelt, mit dem Westen 31 v.H. Im „World Bank Atlas“ nahm die DDR, gemessen am Bruttonsozialprodukt zu Marktpreisen in US-Dollar, die 15. Stelle aller Länder ein. Gelegentlich wurde sie noch höher eingestuft.

<sup>42</sup> Die Staatsbank rechnete schon vor der Wende im Spätherbst 1989 mit einem baldigen Zusammenbruch der Exporte in den Westen und damit einem Versiegen verfügbarer Devisen. „Nach Aufbrauchen der Devisenreserven wäre die DDR spätestens im Laufe des Jahres 1991 ohne neue Kredite nicht mehr zahlungsfähig gewesen“. (Quelle: Wolfried Stoll, Staatsbank Berlin, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 25. Januar 1991, unveröffentlichtes Manuskript). In einem geheimen Bericht vom Oktober 1989 an den Generalsekretär der SED sahen Mitglieder des Politbüros „die DDR-Wirtschaft auf einen Ruin zutreiben“. Nach BMWi: Aufbau Ost. Die zweite Hälfte des Wegs – Stand und Perspektiven –, Dokumentation Nr. 382, Bonn, September 1995, S. 3.

<sup>43</sup> Geheime Beratungen der vom Währungsausschuß des bizonalen Wirtschaftsrats benannten Experten zur Währungsreform vom Juni 1948 in der Kasernenanlage Rothwesten bei Kassel vom 20. April – 8. Juni 1948 unter extremen Sicherheitsvorkehrungen.

## II. Zu den Vorbereitungen der Währungsumstellung

### 1. Die Einrichtung eines zweistufigen Bankensystems in der DDR

a) Die Währungsunion erforderte ein dazu passendes Bankensystem. Solches zu verwirklichen, bedurfte weniger eines theoretischen als eines empirischen Wissens, u.a. guter Kenntnisse der Funktionsbedingungen eines modernen Geldkreislaufes und der Finanzintermediäre. Das Bankensystem der DDR war einstufig organisiert. Die Staatsbank der DDR war zugleich Emissionsbank, Refinanzierungsstelle der Kreditinstitute, Kredit- und Rechenzentrum der Volkswirtschaft sowie Geschäftsbank für die Industrie, das Bauwesen, den Binnenhandel, das Verkehrs-, Post- und Fernmeldewesen. Sie war zuständig für die Planung, Durchführung und die Kontrolle der Geld- und Kreditpolitik. Besondere bankgeschäftliche Aufgaben hatten die Spezialbanken wahrzunehmen, wie

- die Bank für Landwirtschaft und Nahrungsgüterwirtschaft (BLN),
- die Genossenschaftskassen für Handwerk und Gewerbe,
- die Sparkassen,
- die Deutsche Außenhandelsbank AG (DABA) und
- die Großdeutsche Handelsbank AG.

Mit Wirkung vom 1. April 1990 wurden aus der Staatsbank die früheren Geschäftsbankenfunktionen ausgegliedert. Sie wurden vor allem der Deutschen Kreditbank AG<sup>44</sup> übertragen, die kurze Zeit später vornehmlich mit der Deutschen Bank und ergänzend mit der Dresdner Bank fusionierte. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken wurden von der staatlichen Reglementierung befreit. All das war der Auftakt für eine sich rasch mehrende Zahl von Filialen und Repräsentanzen westdeutscher Geschäftsbanken in der DDR.

b) Die Bundesbank lehnte den Vorschlag ab, die Staatsbank der DDR mit ihrer Organisation einzugliedern<sup>45</sup>, und entschloß sich statt dessen, selbst ein Netz von 15 Filialen mit einer Vorläufigen Verwaltungsstelle in Ostberlin, die dem Direktorium der Bundesbank unterstellt wurde, zu errichten. Der Aufbau der Verwaltungsstelle kam nur zögernd voran. Die Landeszentralbanken boten an, für die vorgesehenen Filialen Patenschaften zu übernehmen, diese also in Abstimmung mit der Vorläufigen Verwaltungsstelle weitgehend in eigener Verantwortung einzurichten. 19 Filialen entstanden derart in einer zunächst auch von der Bundesbank für nicht möglich gehaltenen Frist von etwa 6 Wochen (Mitte Mai bis Ende Juni 1990), zumeist in heruntergekommenen Zweigstellen der Staatsbank. Möglich war das allein durch ein überaus beeindruckendes Engagement der delegierten Mitarbei-

<sup>44</sup> Auch der Berliner Stadtbank AG.

<sup>45</sup> Auch eine Entsendung von Vertretern der DDR in den Zentralbankrat kam nicht in Frage. Hierzu *Hans Tietmeyer*, a. a. O., S. 68.

ter<sup>46</sup> und die nachhaltige Unterstützung durch die Hauptverwaltungen der Landeszentralbanken. Schwierigkeiten wurden im unbaren Zahlungsverkehr befürchtet. Dieser wurde in der DDR nach einem besonderen und dort funktionstüchtigen System in Form von Umbuchungen innerhalb des Kontensystems abgewickelt. Für ein marktwirtschaftlich organisiertes Kreditwesen war die angewandte Technik ungeeignet. Also mußten Überleitungsverfahren entwickelt werden, die dann später trotz großer Anstrengungen zu einigen Verzögerungen führten<sup>47</sup>.

## 2. Die Ziele der Umstellung

Aus westdeutscher Sicht bestand weitgehend Einigkeit über die mit der Währungssubstitution zu verfolgenden Zwecke<sup>48</sup>.

- Das Stabilitätsziel durfte nicht gefährdet werden. Das erforderte eine stabilitätsgerechte Ausstattung der ostdeutschen Wirtschaft mit Geld, m.a.W. eine adäquate Niveauverschiebung monetärer Aggregate, sowie einen rekurrenten (bruchlosen) Anschluß der Geldpolitik unter den neuen Bedingungen an die Formen des monetären Managements im Westen. Dem Anliegen entsprach ein quantitätstheoretischer und zugleich potentialorientierter Ansatz.
- Die Wettbewerbsfähigkeit des hinzukommenden Währungsraumes sollte möglichst gestärkt werden. Das erforderte, die Lohnkosten je Produkteinheit im östlichen Deutschland unter denen des Westens zu halten, um u.a. derart Realkapital zu attrahieren. Maßstab für die spätere Entwicklung des Reallohnes sollte das Wachstum der Arbeitsproduktivität sein. Dem Anliegen entsprach ein wettbewerbspolitischer und zugleich produktivitätstheoretischer Ansatz.
- Die Folgelasten für den Staatshaushalt, insbesondere für den Haushalt des Bundes, sollten so klein wie möglich gehalten werden. Dem Anliegen entsprach ein finanz- und zugleich transferpolitischer Ansatz.

---

<sup>46</sup> Die freiwilligen Meldungen überstiegen bei weitem den Bedarf.

<sup>47</sup> *Wilhelm Nölling*, a. a. O., S. 30.

<sup>48</sup> Hierzu wie zu fast allen wesentlichen Aspekten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, *Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn*: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl. (1. Aufl. Tübingen 1991), München 1993. Die Verfasser sind in durchaus eigenwilliger Interpretation des damaligen Geschehens um analytische Transparenz bemüht. Ich werde mich auf Sachaussagen der Publikation in gleicher Weise wie bei der Nutzung anderer Quellen beziehen, doch nicht eine vertiefte Auseinandersetzung mit den zentralen und den Geister damals wie auch heute noch scheidenden Thesen des Buches suchen. Das hätte mein Beitrag eine Ausrichtung vermittelt, die nicht beabsichtigt war, zumal es sich um Räsonnements handelt, für die es in der Zeit des Umbruchs weder bei den staatlichen Entscheidungsträgern (die Deutsche Bundesbank eingeschlossen) noch den großen sozialen Gruppen und in der Wissenschaft – mit Ausnahme von H.-W. Sinn selbst – vergleichbare Überlegungen gab. Gleichwohl verdient das aufsehenerregende Werk von G. und H.-W. Sinn eine vertiefte kritische Disputation.

- Die Umstellung sollte die Akzeptanz der Unionsbildung durch die Bevölkerung im östlichen Deutschland fördern, sie zumindest nicht schmälen. Anzustreben war derart u.a. eine Minimierung der Migration. Dem Anliegen entsprach ein gesellschaftspolitischer, doch von Beginn an auch allgemeinpolitischer Ansatz, der von parteipolitischen Interessen nicht frei war.
- Insgesamt ergab sich eine Art magisches Viereck der Einigungspolitik. Ein großes Konfliktpotential bestand zwischen dem Anliegen einer hohen Standortqualität und dem einer breiten Akzeptanz. Vom Akzeptanzziel abgesehen, waren die übrigen Anliegen im Grundsatz miteinander kompatibel.

### 3. Geldtheoretisches Basiskalkül und die „Navigationshilfen“

a) Die für das Eingliederungsmanagement erforderlichen Navigationshilfen mußten sich im Einklang mit dem zentralen strategischen Kalkül befinden. Anzustreben war eine Aufstockung des deutschen Geldvolumens, repräsentiert durch  $M3$ , um einen Prozentsatz, der zu dem erwarteten prozentualen Zuwachs des deutschen Produktionspotentials paßte. Das Rezept erforderte einen Währungsschnitt, der den gegebenen offenen oder auch versteckten Kaufkraftüberhang in der DDR sterilisierte, zudem ein gesamtdeutsches geldpolitisches Management, das möglichst nahtlos an die westdeutsche Geldpolitik anknüpfte. Die Reduktion des Vorhabens auf eine solche vergleichsweise einfache Formel entsprach dem geldmengentheoretischen Basisdenken in Westdeutschland. Vorschub leistete dem gedanklichen Ansatz der damals weitgehend spannungsfreie Zustand zwischen der Expansion der monetären Aggregate und der realwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik. Die Inflationsrate lag bei hohem Auslastungsgrad des Produktionspotentials nahe Null. Das theoretische Basiskalkül läßt sich wie folgt formulieren:

Gemäß der Einkommensvariante der Quantitätsgleichung gilt

$$(1) \quad MV = PY$$

Die Aufgabe lautete also,  $M^*_{DDR}$  stabilitätskonform zu dimensionieren und zwar derart, daß

$$(2) \quad \frac{M^*_{DDR}}{M_{BRD}} = \frac{V_{BRD}}{V_{DDR}} \cdot \frac{P_{DDR}}{P_{BRD}} \cdot \frac{Y_{DDR}}{Y_{BRD}}.$$

Wurde die Aufgabe zutreffend gelöst, so war damit die Grundlage für eine unmittelbare Anwendung der in Westdeutschland die Geldpolitik bestimmenden Potentialformel auf das vereinigte Deutschland gegeben:

$$(3) \quad \hat{M}3^* = \hat{P}_{\text{normativ}} + \hat{Y}_{\text{Trend}} - \hat{V}_{\text{Trend}},^{49}$$

wobei  $\hat{Y}_{Trend}$  durch die Wachstumsrate des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials auf mittlere Sicht determiniert ist.

Auch wenn ich während der gesamten Debatte um die Währungsunion niemals auch nur eine einzige Gleichung gesehen habe, war die potentialorientierte Geldmengenkonzeption<sup>50</sup> selbstverständlicher theoretischer Kern aller Überlegungen.

<sup>49</sup>  $\hat{M}_3$  indiziert, daß damals am zentralen Geldvolumensbegriff ( $M_3$ ) in seiner bekannten Zusammensetzung (Bargeld und Sichteinlagenbestände, Termingelder unter 4 Jahren und Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist – jeweils inländischer Nichtbanken) ohne jegliches Hinterfragen festgehalten wurde.

<sup>50</sup> Die potentialorientierte Geldmengenkonzeption wurde erstmals vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in seinem Jahresgutachten 1974/75 (Vollbeschäftigung für morgen, Fünftes Kapitel: Zur stabilitätspolitischen Konzeption), als zentraler geldpolitischer Verfahrenskanon beschrieben, der sich ebenso an monetaristischen Normen wie an traditionell deutschen stabilisierungspolitischen Positionen orientiert. Dem Kanon entsprechend sind die monetären Aggregate in mittelfristiger Ausrichtung derart zu steuern, daß die Stabilität des Geldwertes verwirklicht wird und mit ihr eine wesentliche Bedingung für die Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei angemessen hoher Auslastung des Produktionspotentials. Jährliche monetäre Zielvorgaben sollen – adäquates geldpolitische Handeln vorausgesetzt – gewährleisten, daß die Ausweitung der Geldbestände nicht über die Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials als Inbegriff der realen Erzeugungsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft hinausgeht. Jedes Geldmengenziel (seit 1979 mit Zielkorridor) erfordert eine Schätzung der voraussichtlichen Wachstumsrate des Produktionspotentials, eine „normative“ Setzung für den „tolerierbaren“ Preisniveauanstieg („unvermeidbar“ im jeweiligen weltwirtschaftlichen und nationalen Kontext) sowie eine Annahme über den Trendverlauf der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes. Die potential- und damit trendorientierte Bindung der Geldpolitik („schwache“ Regel mit Spielraum für diskretionäres Handeln) trägt per se zu einer Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei. Sie minimiert (im Gegensatz zu Formen einer zyklusorientierten Geldpolitik) zudem die Risiken, die aus – auf kurze Sicht stets gegebenen – ungenügenden Informationen über die Arbeit des monetären Sektors und über die komplexen Transmissionsmechanismen in den realen Bereich hinein resultieren. Um einem stabilitätswidrigen Handeln der Einkommens- und der Finanzpolitik schon im Vorfeld zu begegnen, ist jede monetäre Zielvorgabe vor Eintritt in die zugehörige Zeitspanne zu veröffentlichen. Daß derart ein Rechtfertigungzwang im Falle einer Zielverfehlung begründet wird, ist erwünscht. Die binnengesellschaftliche und die außenwirtschaftliche (Absicherung der Geldpolitik nach außen) Dimension des geldmengenpolitischen Paradigmas unterstellen Stabilität der Geldnachfrage, Selbstregulierungsfähigkeit des privaten Sektors und Bestimmung der Wechselkurse über die Märkte. Das erste Geldmengenziel der Deutschen Bundesbank wurde am 5. Dezember 1974 für das Jahr 1975 vom Zentralbankrat beschlossen und veröffentlicht. Zentraler geldpolitischer Indikator und Zwischenzielgröße war zunächst die Zentralbankmenge (in der Abgrenzung der Deutschen Bundesbank). An ihre Stelle trat 1989 das Geldvolumenaggregat  $M_3$ . (Vgl. u.a. Norbert Kloten, Zur Regelbindung der Geldpolitik: Wie weit soll und kann die Verstetigung gehen?, in: Dieter Cansier/Dietmar Kath (Hrsg.) Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Festschrift für Werner Ehrlicher, Berlin 1985, S. 475-496; ders.: Die Steuerung des Geldmarktes als Reflex monetärer Konzeptionen, in: Wolfgang Filc/Lothar Hübl/Rüdiger Pohl (Hrsg.) Herausforderungen der Wirtschaftspolitik, Festschrift für Klaus Köhler, Berlin 1988, S. 185-196; ders.: Paradigmawechsel in der Geldpolitik? Thünen-Vorlesung des Vereins für Sozialpolitik am 14. September 1987, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 108. Jg., Berlin 1988, S. 1-24. Siehe auch Helmut Schlesinger: Kontinuität in den Zielen, Wandel in den Methoden, in: Wolfgang Filc/Lothar Hübl/Rüdiger Pohl (Hrsg.), a. a. O., S. 197-210).

b) Der Ansatz entsprach dem Vorhaben. Doch wie konnte er verwirklicht werden? Schon unter marktwirtschaftlichen Bedingungen und auch angesichts im ganzen zuverlässiger Statistiken ist die Wachstumsrate des Produktionspotentials umstritten. Nicht weniger kontrovers beurteilt werden die jeweils als am besten geeignete erscheinende Geldvolumensgröße und die zugehörige Umlaufgeschwindigkeit. Selbst die Definition und die Berechnung des Preisniveaus sowie seiner Veränderungen sind permanenter Diskussionsgegenstand. In den Volksrepubliken mit ihren Planungssystemen gab es nur Pseudoentsprechungen vergleichbarer gesamtwirtschaftlicher Aggregate des Westens. Bei der Eingliederung der DDR in der Währungs- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik war mit dem Umstellungssatz über das Aggregat  $M$  in einem zunächst noch groben Raster zu entscheiden. Über  $V$  befanden vornehmlich Marktkräfte.  $P_{DDR}$  sollte möglichst dem der Bundesrepublik entsprechen. Das unter den sozialistischen Bedingungen entstandene Produktionspotential ( $Y_{Trend}$ ) war unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen neu zu schätzen. Da man über das erforderliche Wissen nicht verfügte, vertraute man nolens volens Analogien, plausibel scheinenden Prozeßabläufen und Faustregeln, sofern es nicht am nächstliegenden war, vorerst vom Status quo der übermächtigen Bundesrepublik auszugehen. Die Politik bedurfte nun einmal der Markierungen für ihre Maßnahmen, auch wenn diese von Kurorischem, Arbiträrem, ja Spekulativem nicht frei waren. Hier so seriös und verantwortungsbewußt wie nur irgend möglich vorzugehen, das war die eigentlich zu erbringende Leistung. Was das in concreto implizierte, wird uns in jedem Abschnitt dieses Beitrages beschäftigen.

Bei der Orientierung an das geldtheoretische Basiskalkül war u.a. zu berücksichtigen:

- Die Entscheidung über die adäquate Niveauverschiebung in der Ausstattung von  $M3$  war aufs engste an den Umstellungssatz gekoppelt. Kalküle über vorhandene DM-Horte entfielen, denn über sie wußte man nur, daß sie existierten. Auch der Kaufkraftüberhang in Ostdeutschland, den es zu beschneiden galt, war trotz aller Rechenoperationen nur grob zu schätzen. Bekannt war allein, daß die Geldmenge in der DDR (Bargeldvolumen und Spardepositen) über Jahre hinweg schneller expandiert war als das reale Sozialprodukt<sup>51</sup>. Trotz staatlicher Preisregelungen und -kontrollen waren die Preise zunehmend in Bewegung geraten. Die Subventionen für viele Konsumgüter, vor allem solche des täglichen Bedarfes, erreichten schließlich ein Volumen von rund 60 Mrd. M p.a. Die Preise für hochwertige und technisch anspruchsvolle Güter wurden durch „produktbezogene Abgaben“ (ca. 45 Mrd. M p.a.) hochgetrieben. Es mangelte am Angebot. Die DDR-spezifische Form einer zurückgestauten Inflation führte insgesamt zu leeren Regalen und langen Lieferfristen. Die Spardepositen waren so auch Niederschlag eines durch Angebotsknappheit begründeten Zwangssparens.

<sup>51</sup> W. Stoll zitierte in seinem Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin aus einem internen Bericht der Staatsbank, daß die „Geldemission“ von 1975 bis 1989 um rd. 161 % gestiegen sei, das „produzierte Nationaleinkommen“ aber nur um rd. 77 %, wobei die Schere sich vor allem in den letzten Jahren geöffnet habe.

- Wegen des Fehlens von Termindepositen und Geldkapitals in der DDR mußten sich nach der Umstellung erst noch Depositenstrukturen gemäß westdeutschem Vorbild herausbilden, vor allem Formen einer Bildung von Geldkapital entwickeln. Über das Resultat und die benötigten Fristen waren nur Vermutungen anzustellen. Nicht leicht zu beantworten war u.a. auch die Frage, ob angesichts der enormen Differenzierung der Spardepositen sich Herkunftskontrollen empfählen und Sperrfristen für die Freigabe von Teilen der umgestellten Spardepositen vorzusehen seien.
- Unter den neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen war die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes kaum verlässlich zu veranschlagen. Zu erwarten war, daß Horte aufgelöst würden, daß der aufgestaute Bedarf an Gütern aller Art eine Kaufwelle generieren würde, daß eine uneingeschränkte Dispositionsfreiheit über die neuen DM-Bestände dem Vorschub leisten dürfte, doch war auch anzunehmen, daß die alte Gewohnheit, Spardepositen als Surrogat für Zeitdepositen und Geldkapital auf den Konten zu belassen, sich anfänglich auf die neuen DM-Bestände auswirken würde, und daß zudem die Ungewißheit, die aus obsoleten oder unsicheren Arbeitsplätzen erwächst, ein Vorsorgesparen nahelegen dürfte. Wie der Saldo aller sich auswirkenden Einflüsse sein würde, war nur „über den Daumen“ zu peilen. Auf mittlere Sicht konnte ein Prozeß der Normalisierung erwartet werden.
- Bei den Preisen im östlichen Deutschland war abzusehen, daß sie sich – von Mieten und anderen administrativ geregelten Entgelten abgesehen – durch die Kräfte des Marktes getrieben sehr rasch den Preisen in der Bundesrepublik anpassen würden. Das Resultat müßten eine völlig andere Preisstruktur und vorerst höhere Inflationsraten als im Westen, allerdings mit abnehmender Tendenz, sein. Zugleich dürfte sich der für die Kaufkraft relevante Warenkorb fundamental ändern. Insofern war es eigentlich sinnlos, die Kaufkraft der Mark mit der D-Mark anhand obsoleter Preisindizes vergleichen zu wollen. Dennoch war wohl de facto zunächst am alten Warenkorb anzuknüpfen. Damit stellte sich aber die Frage, wie die vorübergehend hohen Inflationsraten bei der Festschreibung der Zielvorgaben veranschlagt werden sollten. Waren sie als eine besondere Komponente zu behandeln oder gleichsam pauschal zu berücksichtigen?
- Eine potentialorientierte Geldpolitik erfordert verlässliche Informationen über das Potentialwachstum. Für die Währungsunion hieß dies, daß zunächst einmal das Produktionspotential des aufzunehmenden Wirtschaftsraumes zu schätzen war. Doch sollte man sich dabei am DDR-Potential unter den Bedingungen des RGW orientieren oder den zu erwartenden Verlust an Werthaltigkeit von Beginn an berücksichtigen? Gab es überhaupt verlässliche Hinweise auf das effektiv nutzbare Potential nach der Umstellung? War im damaligen Kontext der Auslastungsgrad noch relevant? An welche Substitute für das Produktionspotential konnte man sich gegebenenfalls halten<sup>52</sup>? Am Inlandsprodukt? Am Sozialpro-

<sup>52</sup> In dem für die Meinungsbildung innerhalb des Bundesfinanzministeriums wichtigen Grundsatzpapier vom 29. Januar 1990 wurde wie folgt argumentiert: Gemäß DIW beträgt die

dukt? An der Inlandsnachfrage? Im Zusammenhang mit der Frage nach der Werthaltigkeit des Realkapitals stellten sich Fragen nach der Verschuldung der volkseigenen Betriebe, nach den Chancen, Forderungen im RGW zu realisieren, usf. Die Einschätzung hier war wiederum wesentlich für die Entscheidung über den Umstellungssatz.

Dominant war also insgesamt das nicht Belegbare, das Ungewisse, das Unwägbare. Die Währungsunion war ein Wagnis. Die Bundesbank hatte ins kalte Wasser zu springen, wenngleich sie auf ihre Manövriertfähigkeit auch in schwierigem Fahrwasser vertrauen konnte. Sie mußte, soweit wie möglich für Lösungen plädieren, die die geldpolitischen Risiken minimieren. Ihr Anliegen war und blieb ein funktionierendes monetäres Regime über den Tag X hinaus. So oblag es ihr auch, sich gegen alles zu wenden, was die Effizienz der Geldpolitik zu stören vermochte. Aus der Sicht der Bundesbank galt es, schnellstmöglich „normale Verhältnisse“ zu verwirklichen.

c) Zunächst war hinreichend tragfähiger Boden für umstellungskonforme Maßnahmen zu finden. Das erklärt die Suche nach „Navigationshilfen“. Solche Hilfen suggerierten vor allem existierende Wechselkurse zwischen DDR-Mark und D-Mark. Sie waren das Ergebnis administrativer Datensetzungen oder auch der Marktkräfte. Die DDR-Seite machte sich die Interpretation sehr einfach. Für sie ergab sich eine Kaufkraftparität bei einem Umstellungssatz von 1:1 schon deshalb, weil – wie behauptet – ein Warenkorb von 100 M in der Bundesrepublik ungefähr das gleiche in D-Mark koste. Mit weitgehend identischen Preisniveaus war schon zuvor die offizielle Gleichstellung der DDR-Mark mit der D-Mark gerechtfertigt worden. Dagegen stand das westdeutsche Argument, daß weder die Warenkörbe noch die Preise vergleichbar seien. An geeigneten operationalen Kriterien fehlte es auch bei allen von 1:1 abweichenden Wechselkursen bis hin zu den internen Umrechnungskursen, die vornehmlich die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Betriebe auf westlichen Märkten herstellen sollten und schon aus diesem Grunde nicht einfach mit einem Kaufkraftüberhang identifiziert werden konnten<sup>53</sup>. Die Umtauschsätze für Reisedevisen waren politisch motiviert, die Schwarzmarktkurse Ausdruck spezifischer Angebots- und Nachfragekonstellationen. Außer Frage stand indes, daß die DDR-Bevölkerung selbst die Kaufkraft ihrer Währung niedriger einschätzte, als dies die offizielle Version von 1:1 suggerierte. Trotz aller Defekte des Rekurrens auf offizielle und marktbestimmte Wechselkurse wurden sie von Politikern und auch Ökonomen zur Begründung von Umstellungsempfehlungen her-

---

Arbeitsproduktivität etwa 45–60 v.H. des westdeutschen Niveaus. Wird ein Wert von 40 v.H. (Sicherheitsabschlag!) unterstellt, so ergibt sich bei 8,6 Mio. Erwerbstätigen in der DDR und 29,7 Mio. in der BRD eine Relation  $(8,6:29,7) \times 0,4$ , gemäß der das Produktionspotential der DDR-Wirtschaft mit rund 11,6 v.H. des westdeutschen Potentials zu veranschlagen ist. Zitiert nach *Thilo Sarrazin*: Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, a. a. O., S. 183.

<sup>53</sup> Hierzu die Reflexionen (mit Tableau) von *Gerlinde* und *Hans-Werner Sinn*, a. a. O., S. 67 ff.

angezogen<sup>54</sup>. Bei der Umschau nach Navigationshilfen trat der Wechselkursansatz doch bald schon in den Hintergrund<sup>55</sup> zugunsten subtilerer Überlegungen, die an ganze Bündel von Orientierungsgrößen ansetzten. Die meisten wurden schon erwähnt. Was sich im einzelnen auswirkte, verdeutlichen die Argumente für und gegen alternative Lösungsansätze.

d) Im Kontext mit der Suche nach einer angemessenen Konversionsrate wurde anfänglich eher vage, dann immer betonter die Frage erörtert, ob sich nicht gespaltene Konversionsraten empfählen, zumindest je eine für die Strom- und die Bestandsgrößen. In Parenthese: Wäre es nur um eine Währungsreform gegangen, so hätte sich das Problem im Falle einer offenen Inflation mit einem durchgängig einheitlichen Denominator und marktbestimmten Beziehungen zwischen Strom- und Bestandsgrößen nicht gestellt. Im Falle einer zurückgestauten Inflation können dagegen divergente Währungsschnitte sinnvoll sein. Vergleichbares gab es im Juni 1948. Für die Währungsunion boten sich wegen der systemimmanrenten Besonderheiten eher noch mehr Gründe an, um über eine Spaltung der Umstellungssätze nachzudenken. Doch dazu bestand zunächst keine Bereitschaft. Eindeutig überwog die Präferenz für einheitliche Konversionsraten. Das galt auch für den Zentralbankrat, der sich nicht zuletzt verpflichtet sah, die finanziellen Folgen für den Bund, die aus einem umstellungsbedingten aktivischen Ausgleichsposten in der Konsolidierten Bilanz des Kreditsystems der DDR resultierten, klein zu halten, ja sie möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen.

Der Diskurs konzentrierte sich zu Beginn auf Konversionsraten wie 4:1 oder 3:1, dann zunehmend auf die Rate 2:1. Ein Umstellungssatz von 1:1 wurde zuerst verhalten, dann jedoch mit mehr Nachdruck geltend gemacht. Einig war man sich, daß über die Umstellungssätze für Strom- und Bestandsgrößen getrennt zu befinden sei, wenngleich nach überwiegender Meinung mit dem Ziel einer paritätischen Rate. Vornehmlich vom Motiv einer klaren Zäsur bestimmt, plädierte auch ich anfänglich für einen einheitlichen Umstellungssatz. In dem Pro und Contra schienen mir die besseren Gründe allerdings für eine Rate von 1 M:1 DM zu sprechen. So äußerte ich mich am 28. Februar 1990 in meinem Beitrag zur Stuttgarter Zeitung<sup>56</sup> und am 6. März 1990 in dem Vortrag vor der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Neckar<sup>57/58</sup>. Im weiteren Verlauf der Debatte um die Konversionsraten sah ich

<sup>54</sup> Gelegentlich werden sie bis in die Gegenwart zur Rechtfertigung damals bezogener Positionen oder auch der Kritik an abweichenden Meinungen benutzt.

<sup>55</sup> „The old exchange rates, varying from 1:1 up to 5:1, were not a guide“. *Helmut Schlesinger: The German Economy after Unification and on the Way to a European Union*, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 86, S. 8.

<sup>56</sup> Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Chancen und Risiken, a. a. O.

<sup>57</sup> Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Herausforderung für beide Teile Deutschlands. Die von mir gewünschte Veröffentlichung des als brisant empfundenen Textes wurde durch eine verschleppte bloße Vervielfältigung blockiert. Der auch im nachhinein als nüchterne Analyse der sich mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion stellenden Probleme bewertete Wortlaut des Vortrages wurde 1996 unverändert in englischer Sprache pu-

per saldo Vorteile in einer Spaltung der Sätze für Strom- und Bestandsgrößen und hier zudem zwischen den Bestandsgrößen.

#### 4. Die Umstellungssätze in der finalen Debatte

a) Der Umstellungssatz für Bestandsgrößen entschied über den Niveausprung bei  $M3$  am Tage X und mit ihm über die neu geschaffene Kaufkraft, über die umstellungswirksame Entschuldung von Unternehmen und Wohnungswesen sowie über die umstellungsbedingten Folgelasten für den Staat.

Der Zentralbankrat orientierte sich bei seinen Aussprachen überwiegend an der Konsolidierten Bilanz des DDR-Kreditsystems in der jeweils vorliegenden Fassung. Durchgerechnet wurden die Folgen der Umstellungssätze 3:1, 2:1 und 1:1, auch gespaltener Sätze für Gruppen von Aktiva und Passiva sowie einer völligen Entschuldung der Betriebe (Umstellungssatz = 0), eventuell noch des Wohnungswesens.

Im Vordergrund stand zunächst die Konversionsrate 3:1. Gemäß der Konsolidierten Bilanz vom 28. 2. 1990 berechnete sich derart ein Schnitt bei den Spardepositen von 117 Mrd. M und eine Schuldenentlastung der Betriebe von 165 Mrd. M. Bald schon rückte die Rate 2:1 in den Mittelpunkt der Überlegungen. Zwar schien die mit ihr verbundene Entschuldung der DDR-Betriebe zu kurz gegriffen, doch bei ihrer Anwendung hätte sich eine Zunahme von  $M3$  um rund 126 Mrd. DM, also eine Zunahme des westdeutschen Geldvolumens von 1.260 Mrd. DM um etwa 10 v.H. ergeben, was noch akzeptabel erschien. In Sorge um eine zu hohe Ausstattung der DDR mit  $M3$  wurde geprüft, inwieweit mit Portfolioanpassungen, also einer Bildung von Geldkapital, gerechnet werden könne. In der Öffentlichkeit und bei den Fachökonomen galt zumeist eine Konversionsrate von 2:1 als untere Grenze des Vertretbaren, der „Bundesbankvorschlag“ somit schon als eine Konzession an die Politik (Tabelle 3).

Auch wurde die zu erwartende Staatsverschuldung der DDR in Abhängigkeit alternativer Umstellungssätze geschätzt (Tabelle 4).

---

bliziert. The German Currency Union: Challenges for Both Parts of Germany, in: *Stephen Frowen/Jens Hölscher (eds.) The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment*, London 1996, p. 177–199. In dem Vortrag nannte ich als frühestmöglichen Termin für die Verwirklichung der Währungsunion den 1. Juni 1990.

<sup>58</sup> Zu meiner Sicht, *Norbert Kloten: German Unification: A Personal View*, in: *Central Banking*, vol. VI., no. 2, London 1995, p. 53–58.

Tabelle 3

**Erwarteter Anstieg der Geldmenge M3 im Zusammenhang mit der Einführung der Währungsunion in der DDR (März 1990)**

Um- stellungs- alternative	Mrd. DM		in %		Zum Vergleich: BSP der DDR <sup>4)</sup> in Relation zum BSP der BRD
	zum Um- stellungs- termin	nach ersten Portf.-An- passungen <sup>3)</sup>	zum Um- stellungs- termin	nach ersten Portf.-An- passungen	
Bundesbank- vorschlag <sup>1)</sup>	149	115	12	9 $\frac{1}{2}$	9 $\frac{1}{2}$
Variante <sup>2)</sup>	173	130	14	10 $\frac{1}{2}$	

1) Sparguthaben bis 2.000 M pro Kopf 1:1, sonst 2:1.

2) Sparguthaben bis 5.000 M pro Kopf 1:1, sonst 2:1.

3) Hier ist unterstellt, daß etwa 1/3 der Spareinlagen in längerfristige Anlagen fließen wird, die nicht zu M3 rechnen. Diese Relation entspricht dem Verhältnis zwischen Spareinlagen mit vereinbarter Kündigungsfrist und den gesamten Spareinlagen im Jahre 1960 in der Bundesrepublik.

4) DIW-Schätzung auf DM-Basis für 1988 (230 Mrd. DM).

Ich hatte mich – wie dargelegt – schon früh für einen einheitlichen Umtausch-  
satz von 1:1 ausgesprochen<sup>59</sup>. Anlässlich der Beratungen des Wissenschaftlichen  
Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft am 1./2. März und am 27. März  
1990 über die „Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes  
in Deutschland“ erwies sich, daß einige andere Mitglieder des Beirates ähnlich  
dachten. Da sich der Beirat in seinen Sitzungen nicht auf eine gemeinsame Linie  
zu einigen vermochte, wurde eine Kommission gebildet<sup>60</sup>, der es oblag, die Beratungs-  
inhalte festzuhalten. Die Niederschrift<sup>61</sup> wurde dem Bundesminister für Wirt-  
schaft am 2. April übergeben. Das recht zurückhaltend formulierte Fazit lautete:  
„Insgesamt neigt der Beirat ... mehrheitlich dazu, eine Differenzierung der Um-  
stellungssätze zu empfehlen: Für die Umstellung der Bestandsgröße scheint ihm  
ein Satz von 2:1 und für die Umstellung der Stromgrößen ein Satz von 1:1 zweck-  
dienlich zu sein“<sup>62</sup>. Die Mehrheitsmeinung über die Konversionsrate für Bestands-  
größen entsprach weitgehend den Vorstellungen der Mehrheit des Zentralbankra-  
tes. Wie auch ich, räumte die Minderheit im Beirat ein, daß „der Ertragswert der  
Aktiva der DDR-Betriebe im allgemeinen wesentlich kleiner ist als ihr Buch-

<sup>59</sup> Vor allem die gewerbliche Wirtschaft überraschend hatte am 12. März 1990 auch das  
Institut der Deutschen Wirtschaft für eine Währungsunion im Verhältnis 1:1 votiert. Die Bun-  
desrepublik würde sich derart weder unvertretbaren Risiken noch Kosten ausgesetzt sehen  
(Gerhard Fels). Vgl. Handelsblatt Nr. 51 vom 13. März 1990.

<sup>60</sup> Ich gehörte ihr an.

<sup>61</sup> Veröffentlicht als Gutachten vom 1./2. und 27. März 1990 in: Der Wissenschaftliche  
Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom Juni 1987 bis März 1990  
(13. Bd.), Göttingen, 1990, S. 1493-1507.

<sup>62</sup> A. a. O., S. 1504.

*Tabelle 4*

<i>Ende 1989 vorhandene Staatsschuld gegenüber der Staatsbank der DDR (ohne Schulden für den Wohnungsbau und ohne Schulden der volkseigenen Betriebe)</i>	42 <sup>1)</sup> Mrd. M
<i>Neuverschuldung im ersten Halbjahr 1990</i>	
Für das Gesamtjahr wird das Defizit des Staatshaushalts von DDR-Stellen auf 40 Mrd. M beziffert. Bei Währungs-umstellung zum 1. Juli 1990 beträgt die Schuldenzunahme im ersten Halbjahr 1990	ca. 20 Mrd. M
<i>I. Staatsverschuldung Ende Juli 1990</i>	
gut 60 Mrd. M	nach Umstellung: ca. 36 Mrd. DM 60 Mrd. DM 50 Mrd. DM
bei Umstellung 1: bei Umstellung 2:	
	<i>Varianten der Umstellung<sup>2)</sup> Mrd. DM</i>
	B C
<i>Weitere Neuverschuldung in den ersten zwölf Monaten nach Währungsumstellung</i>	
a) durch die Verzinsung von Ausgleichsforderungen (Unterstellter Zinssatz von 8 % auf Ausgleichsforderungen in Höhe von: Variante B: 5 Mrd. DM, C: 132 Mrd. DM)	<sup>1/2</sup> 10 <sup>1/2</sup>
b) für Umstellungshilfen an Unternehmen (DDR-Forderung hierfür 20-30 Mrd. DM)	— —
c) für Infrastrukturausbau	— —
<i>II. Stand der Staatsschuld in der DDR (ohne Verbindlichkeiten und Ausgleichsforderungen) zwölf Monate nach Währungsumstellung (Mitte 1991)</i>	87 107
<i>III. Ausgleichsforderungen</i>	5 132
<i>IV. Gesamtschuld (Mitte 1991)</i>	ca. 90 ca. 240

\*) Ungeklärt ist, inwieweit die Auslandsverschuldung der DDR letztlich dem Staat zuzurechnen ist.

1) Gemäß Bilanz der Staatsbank per 31. 12. 1989. An anderer Stelle werden die Forderungen der Kreditinstitute der DDR an den Staatshaushalt auf 32 Mrd. M beziffert.

2) Vgl. Tabelle 1.

wert“<sup>63</sup>, was für einen Umstellungssatz unterhalb von 1:1 sprach, etwa für 2:1. Was das Wohnungswesen angeht, so war es aus meiner Sicht günstiger zu beurteilen, sofern nur die Mieten (was vorgesehen war) sukzessive dem Westniveau ange-

63 A. a. O., S. 1495.

paßt würden, die Zinslasten jedoch niedrig blieben (was fragwürdig war). Vor allem aber schien mir die Struktur der zum Teil über Jahrzehnte hinweg angesparten, in vielen Fällen als Alterssicherung gedachten Spardepositen eine bevorzugte Behandlung im Vergleich mit den Aktiva und den anderen Passiva der Konsolidierten Bilanz nahezulegen. Zudem sah ich Gründe für eine verzögerte Freigabe der enorm hohen Sparbestände im oberen Segment der Sparkonten<sup>64</sup> und mehr noch für einen mit der Umstellung der Spardepositen verbundenen Transfer von Staatsvermögen in private Hände<sup>65</sup>. Im Falle einer uneingeschränkten Verfügungsbe rechtigung vom Tage der Umstellung an zu einer Rate von 1:1 befürchtete ich einen preiswirksamen Nachfragestoß.

b) Die Suche nach einem geeigneten Umstellungssatz für Stromgrößen, im wesentlichen Löhne, Renten und Mieten, engte sich schon bald auf die Alternativen 2:1 und 1:1 ein.

Die Befürworter einer 2:1-Konversionsrate hoben hervor (Tabelle 5a):

- Ein solcher Satz mehre die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft. Derart ergebe sich ein komparativer Vorsprung für das östliche Deutschland durch niedrige Lohnkosten gerade in der Startphase.
- Auch resultiere daraus eine gute Ausgangsbasis für die Tarifparteien, um aufbauend auf den gegebenen Produktivitätsunterschieden eine differenzierte Lohnstruktur zu entwickeln, die der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Unternehmen in ihrer räumlichen Zuordnung Rechnung trage.
- Vermieden würden sich andernfalls einstellende unkalkulierbare Zusatzbelastungen der öffentlichen Haushalte mit vermutlich negativen Inflations- und Zinsef fektien.
- Zu beachten sei zudem die „zweite Lohntüte“<sup>66</sup>, die für die Beschäftigten der DDR aus den Subventionen der Verbraucherpreise (ca. 58 Mrd. M) und den Vorteilen staatlicher Wohnungsbauprogramme (25,4 Mrd. M) resultiere. Je Be

---

<sup>64</sup> Diese Sicht wurde vielfach geteilt. So etwa von Olaf Sievert in seinem Papier „Zur Frage einer Deutschen Währungsunion“ Entwurf für das Frankfurter Institut, Februar 1990.

<sup>65</sup> Auch das war damals ein verbreitetes Anliegen. So betont etwa der Kronberger Kreis (Januar 1990), daß das private Geldvermögen keine „extreme Vorbelastung der künftigen Staatsfinanzen“ sei. „Den größten Teil des Problemes ‚Kaufkraftüberhang‘ könnten die Privatisierung von Staatsvermögen und die Emission von Staatsanleihen aus der Welt schaffen“, a. a. O., Ziffer 9. Olaf Sievert in seinem Papier: „Privatisierung ist... ordnungspolitisch und gesellschaftspolitisch geboten“. So auch der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi in seinem Gutachten vom 27. März 1990, a. a. O., S. 1495.

<sup>66</sup> Besonders propagiert von Holger Schmieding, Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Ich beziehe mich vor allem auf ein persönliches Schreiben vom 9. März 1990 und Manuskripte für Publikationen. Gekürzte Fassungen in: Handelsblatt vom 8. 2. 1990 („Harte D-Mark nur zu klaren Bedingungen“) und Die Welt vom 6. 3. 1990 („Die Kaufkraft der D-Mark wird im Ostteil deutlich höher sein. Zehn Grundsätze für eine deutsche Währungsunion“).

Tabelle 5a

**Lohnhöhe bei unterschiedlichen Umstellungssätzen mit Lohnzuschlägen für  
Subventionsabbau und höhere Sozialabgaben  
– Modellrechnungen des BMF, BMWi, BMA und der Bundesbank Ende März 1990 –**

	<i>IM:IDM</i>	<i>2M:IDM</i>
Bruttolohn nach Umstellung 1989 <sup>1)</sup> in v.H. BRD	1.300 DM 39 v.H.	650 DM 20 v.H.
Lohnzuschlag für Subventionsabbau durch Arbeitgeber	310 DM	310 DM
Lohnzuschlag für höhere Sozialabgaben durch Arbeitgeber	<u>161 DM</u>	<u>96 DM</u>
Korrigierter Bruttolohn in v.H. BRD <sup>2)</sup>	1.771 DM 53 v.H.	1.056 DM 32 v.H.
Abzüglich Sozialversicherung (17,8 %)	315 DM	188 DM
Abzüglich Lohnsteuer (Steuerklasse IV / 1) <sup>3)</sup>	<u>133 DM</u>	<u>17 DM</u>
Nettolohn in v.H. BRD	1.323 DM 59 v.H.	851 DM 38 v.H.
<i>nachrichtlich:</i>		
Nettolohn bei Berücksichtigung der höheren Kaufkraft der DM in der DDR <sup>4)</sup>	71 v.H.	49 v.H.
Durchschnittlicher Nettolohn 1989 in DDR (geschätzt)	1.065 M	1.065 M
Verfügbares Haushaltseinkommen in DDR (geschätzt) <sup>5)</sup>	2.381 DM	1.532 DM

1) Geschätzter Durchschnittsbruttolohn für Mitte 1990 für alle Erwerbstätigen in der DDR.

2) Schätzung BRD-Bruttolohn für 1990 3.333 DM (+ 4,4%); BRD-Nettolohn 2.231 DM (+ 5,7%).

3) Für eine Übergangszeit (bis Ende 1990) wird evtl. noch das derzeitige Steuersystem der DDR beibehalten werden müssen. Dies würde bedeuten, die Lohnsteuerbelastung würde – bei gleichem Einkommen – für Arbeiter geringer, für Angestellte höher sein.

4) Höhere Lebenshaltungskosten in BRD wegen höherer Mieten, Verkehrstarife, leitungsgebundener Energiekosten und teurerer Dienstleistungen (Schätzung 20–30 v.H.).

5) Rund das 1,8-fache des Nettolohns.

	<i>Arbeitskosten</i>	
	<i>IM:IDM</i>	<i>2M:IDM</i>
Bruttolohn	1.771 DM	1.056 DM
+ Arbeitgeberanteil (20 % an Sozialversicherung)	<u>354 DM</u>	<u>211 DM</u>
Arbeitskosten in v.H. BRD (geschätzt) <sup>1)</sup>	2.125 DM 50 v.H.	1.267 DM 30 v.H.
	<i>Sozialeinkommen DDR</i>	
	vor Umstellung	
Rente nach 45 Versicherungsjahren	480 M	
+ Zusatzversicherung (Zugangsentner 1990)	<u>115 M</u>	
gesamt	<u>595 M</u>	
	nach Umstellung	
Rente zukünftig bei 45 Versicherungsjahren	926 DM	
70 % vom Nettolohn <sup>2)</sup> in v.H. BRD <sup>3)</sup>	56 v.H.	36 v.H.
Arbeitslosengeld 65 % vom Nettolohn in v.H. BRD <sup>4)</sup>	860 DM 59 v.H.	553 DM 38 v.H.

1) Schätzung BRD-Arbeitskosten für 1990 4.212 DM (+ 4,4 %).

2) Geprüft werden muß, wie Leistungsempfänger, die Sonderregelungen unterliegen, zukünftig behandelt werden (öffentliche Bedienstete, Selbständige). Festgelegt werden muß auch noch das Niveau der Mindestrente und die Höhe der Sozialhilfeleistungen.

3) Schätzung BRD-Durchschnittsrente für 1990 1.641 DM; generated on 2025-12-21 01:15:34

4) Basis 65 % vom BRD-Nettolohn; Abweichung vom amtlich ausgewiesenen Kopfsatz/cclicenses/

schäftigtem sei die zweite Lohntüte mit 650 M zu veranschlagen. Da die „Wertproduktivität“ der DDR rund 35 v.H. und die Bruttolöhne unter Einschluß der zweiten Lohntüte gut 50 v.H. betrügen, sei eine Konversionsrate von 2:1 angemessen. Zum Ausgleich von Preiserhöhungen, die sich aus dem Abbau von Subventionen und einem Ansteigen der Mieten ergäben, seien Kompensationszahlungen gerechtfertigt.

- Bei einer Umstellung im Verhältnis 2:1 und bei Gewährung von Zuschlägen für Preiseffekte und höhere Sozialversicherungsbeiträge beliefe sich die effektive Umstellungsrelation auf nur 1,23:1.
- Wenn selbst nach den Kompensationszahlungen die umstellungsgemäßen Nettolöhne noch unter den alten DDR-Nettolöhnen, dem Eingliederungsgeld und dem Arbeitslosengeld in der Bundesrepublik liegen würden, so sei erstens zu bedenken, daß die DDR-Löhne wegen niedriger Mieten und niedriger Tarife aller Art im östlichen Deutschland eine höhere Kaufkraft als vergleichbare Löhne im Westen hätten. Zudem sei zweitens zu berücksichtigen, daß die Mehrzahl der Haushalte in der DDR Doppelverdiensthaushalte seien.
- Bei einer Umstellung der DDR-Löhne 1:1 würde das Bruttolohnverhältnis – einschließlich Zuschlägen – mit 53:100 nicht mehr dem Produktivitätsgefälle entsprechen. Die Folgen seien abnehmende Wettbewerbsfähigkeit und höhere Arbeitslosigkeit.
- Was die Renten angehe, so wären diese (45 Versicherungsjahre, 70 v.H. vom Nettolohn) bei einer Umstellung 2:1 mit 569,- DM rund 25 v.H. höher als die derzeitige Pflichtrente für Zugangsrentner und etwa gleich hoch für Rentenempfänger mit Zusatzversicherung. Die Kaufkraft dieser Renten betrüge etwa die Hälfte der Kaufkraft von bundesdeutschen Renten.

Die Befürworter einer 1:1-Umstellung hielten dem entgegen:

- Bei einer solchen Konversionsrate könne – anders als dies die Verfechter des 2:1-Umstellungssatzes sahen – auf Kompensationszahlungen verzichtet werden.
- Es ergäbe sich dann ein Bruttolohnverhältnis von 39:100, das noch in etwa im Rahmen des Produktivitätsgefälles zwischen den beiden Teilen Deutschlands liege.
- Verteilungskonflikte bereits zu Beginn der Umstellungsphase würden vermieden.
- Die Gefahr von Abwanderungen aus der DDR werde nachhaltig vermindert.
- Entfallen würden unzumutbare Schnitte bei Sozialleistungen (z. B. Kindergeld), die nicht durch administrative Zuschläge aufgebessert werden.
- Es fiele leichter, westdeutsche Regelungen in der DDR einzuführen, verbunden mit einer breiteren Spreizung der DDR-Renten.
- Mindestrenten und Mindestbeträge in der DDR verlören ihr Übergewicht.

Einen 2:1-Umstellungssatz befürworteten die Mehrheit des Zentralbankrates, das Bundesministerium für Wirtschaft und auch das Bundesministerium für Finanzen<sup>67</sup>. Das Bundesarbeitsministerium sprach sich für die 1:1-Rate aus. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft votierte – wie berichtet – mehrheitlich für einen Umstellungssatz von 1:1.

Meine ergänzenden Argumente zugunsten eines 1:1-Umstellungssatzes, die ich mit einer eigenen Tabelle (5b) zu untermauern bemüht war, waren dem Bundeskanzleramt bekannt<sup>68</sup>:

- Die Nettolöhne in der DDR würden bei einer 1:1-Umstellung ohne Kompensationszahlungen nur um etwa 10 v.H. höher sein als die Nettolöhne im Falle einer 2:1-Umstellung mit Kompensationszahlungen. Wirtschaftlich mache es überhaupt keinen Sinn, bei einer Umstellung 1:1 die gleichen Lohnzuschläge wie bei einer 2:1-Konversion vorzusehen. Im zweiten Falle sei das unabdingbar, da sonst buchstäblich das Existenzminimum nicht gewährleistet wäre, im ersten diene ihre Berücksichtigung allein dem Zweck, einen Umstellungssatz von 1:1 zu diskreditieren, somit den Satz von 2:1 zu rechtfertigen. Selbst von DDR-Seite (und auch dem Bundesministerium für Wirtschaft) seien Zuschläge für Preiserhöhungen und höhere Sozialabgaben im Falle einer 1:1-Umstellung nicht einmal erwogen, geschweige denn verlangt worden. Gleches gelte für den fiktiven Ausgleich für höhere Lebenshaltungskosten in der BRD (Tabellen 5a und 5b). Deren Berechnung sei ebenso wie die der „zweiten Lohntüte“ recht willkürlich.
- Die geforderte Entzerrung der Struktur der Konsumgüterpreise durch Wegfall bisher üblicher Subventionen sei nicht – wie von den Befürwortern einer 2:1-Umstellung erwartet – bis zum Stichtag zu verwirklichen.
- Nach dem Tage X seien es die Kräfte des Marktes, die über die Lohnhöhe befänden. Es gehe also bei der Umstellung allein um die „Eintrittslöhne“. Diese dürften sich nicht lange halten lassen. Über die Bereitschaft zur Rationalisierung und Neuinvestitionen befänden – neben anderem – die Marktlöhne und deren erwartete Veränderungen.
- Den vor allem betroffenen Beschäftigten in der DDR – und das sei wegen vorherrschender Einheitslöhne die große Mehrheit – sei eine so komplizierte Prozedur, wie sie die 2:1-Lösung vorsah, nämlich zuerst Halbierung der Löhne und dann Aufstockung durch wenig transparente Kompensationszahlungen, nicht einsichtig zu machen. Sie müßten sich über den Tisch gezogen fühlen.

---

<sup>67</sup> Die Arbeitsgruppe „Innerdeutsche Beziehungen im BMF“ hatte zuvor (19. 3. 1990 für einen Umstellungssatz von 1,5:1 argumentiert. Seit der Publikation von *Waigel/Schell*, a. a. O., ist bekannt, daß im engeren Beratungsstab des BMF (Grundsatzpapier vom 29. Januar 1990) zeitweilig durchaus an einen Umstellungssatz von 1:1 für Bestands- und Stromgrößen gedacht worden war. Hierzu *Thilo Sarrazin*, a. a. O., in: Theo Waigel / Manfred Schell, a. a. O., S. 183f. und 203ff.

<sup>68</sup> Mit dem Bundeskanzleramt befand ich mich von Ende Februar an im Kontakt.

- Die Akzeptanz der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion durch die ostdeutsche Bevölkerung sei bei einem 2:1-Umstellungssatz noch vor dem Vollzug der Unionsbildung in Frage gestellt mit allen politischen Konsequenzen, die daraus erwachsen dürften.

*Tabelle 5b*  
**Arbeitnehmereinkommen DDR / BRD<sup>1)</sup>**

<i>Situation vor Umstellung (Basiswerte 1989)</i>		DDR (in M)	BRD (in DM)
<i>Bruttolohn</i> (ohne Ki-Geld)		1.250	3.192
– Sozialversicherung (17,8 % in BRD)			568
– Sozialversicherung (7 % in DDR)		87	
– Lohnsteuer		113	471
<i>Nettolohn</i>		1.050	2.153
in % von BRD (=100)		48,8	100
<i>Situation nach Umstellung (in DM)</i>			
<i>Umstellungssatz</i>	1:1 mit Aus- gleichs- zahlungen	1:1 ohne Aus- gleichs- zahlungen	2:1
<i>Bruttolohn</i>	1.250	1.250	625
+ Lohnausgleich für Subventionsabbau (25 v.H.)	313	–	313
+ Lohnausgleich für Sozialabgaben <sup>2)</sup>	–	–	69
+ Aufschlag für Lohnstruktur anpassung (10 v.H.) <sup>3)</sup>	125	–	63
<i>Bruttolohn korrigiert</i>	1.688	1.250	1.070
in % von BRD (3.192 DM)	52,9	39,2	33,5
effektiver Umstellungssatz	1:1,35	1:1	1,2:1
	(1.250 : 1.688)	(1.250:1.250)	(1.250:1.070)
– Sozialversicherung (17,8 v.H.)	300	223	190
– Lohnsteuer (Klasse IV, 1)	119	48	20
<i>Nettolohn</i>	1.269	979	860
in % von BRD (2.153 DM)	58,9	45,5	39,9
effektiver Umstellungssatz	1:1,2	1,1:1	1,2:1
	(1.050:1.269)	(1.050:979)	(1.050:860)
<i>Auswirkungen auf die Lohnkosten Situation vor Umstellung<sup>3)</sup></i>		DDR (in M)	BRD (in DM)
<i>Bruttolöhne</i>		1.250	3.192
+ Pensionsrückstellungen (6,4 % in BRD)			204
– Lohnfortzahlung im Krankheitsfall <sup>4)</sup>		– 63	
+ Arbeitgeberbeiträge (inkl. Unfallversicherung)		106	638
<i>Lohnkosten (Kopf / Monat)</i>		1.293	4.034
in % von BRD (= 100)		32	100

Fortsetzung Tabelle 5b:

*Situation nach Umstellung (in DM)*

Umstellungssatz	1:1 mit Aus- gleichs- zahlungen	1:1 ohne Aus- gleichs- zahlungen	2:1
<i>Bruttolohn</i>	1.688	1.250	1.070
+ Arbeitgeberanteil zur Sozial- versicherung 20 %	338	223	214
<i>Lohnkosten (Kopf / Monat)</i>	2.026	1.473	1.284
in % von BRD (4.035)	50,2	36,5	31,8
effektiver Umstellungssatz	1:1,6	1:1,1	1:1
	(1.294:2.025)	(1.294:1.473)	(1.294:1.284)

1) In dieser Tabelle wird – wie bis Mitte März 1990 allgemein üblich – von den Lohnkosten 1989 (Bruttolohn DDR: 1.250,- M; Bruttolohn BRD: 3.192,- DM) ausgegangen. Eine Modellrechnung 1:1 mit Ausgleichszahlungen hatte ich, da irreführend, nicht einbezogen. Sie wurde in Tabelle 5b nachträglich zum Vergleich eingefügt. Weiterhin verzichtet wird auf die Berücksichtigung eines fiktiven Aufschlages für höhere Lebenshaltungskosten in der BRD. Wegen der – wie es hieß – „Kostensenkung für überregional nicht handelbare Güter“ variierte der Ausgleich in den damals üblichen Zahlentableaus mit dem Umstellungssatz (Satz 1:1 = 15%; Satz 1:2 = 30 %).

2) In einigen Berechnungen wurde selbst im Falle einer Umstellung 1:1 mit Ausgleichszahlungen ein Lohnausgleich für Sozialabgaben veranschlagt, dafür dann zumeist (vgl. etwa Tabelle 5a) auf einen Aufschlag für Strukturangepassung verzichtet.

3) Zu den sonstigen Lohnersatzkosten der Betriebe der DDR zählten bis zur Umstellung „Fondabgaben“ in Höhe von netto 110 Mrd. M. Das Wegfallen sollte einer durchschnittlichen Kostenentlastung von 10% entsprechen.

4) In der DDR von der Krankenversicherung geleistet.

### III. Die Umstellung von Mark auf D-Mark

1. Der Bundeskanzler, der über die kontroversen Positionen informiert war, erkannte das politische Gewicht eines 1:1-Umtauschsatzes. Schon im Vorfeld der Wahl zur Volkskammer der DDR am 18. März 1990 deutete er eine 1:1-Umstellung der Löhne und eine Sonderregelung für Kleinsparer (ebenfalls 1:1) an. Bei den Bestandsgrößen sei ansonsten ein Schnitt aus stabilitätspolitischen Gründen nicht zu vermeiden.

Die neue DDR-Regierung de Maizière forderte, Kredite und Einlagen der Betriebe im Verhältnis 2:1, die übrigen Bestandsgrößen im Verhältnis 1:1 umzustellen<sup>69/70</sup>. Der Zentralbankrat blieb mehrheitlich bei seiner Empfehlung, für Strom- und für Bestandsgrößen eine Konversionsrate von 2:1 vorzusehen<sup>71</sup>. Er trug indes

<sup>69</sup> Im Verlauf der Verhandlungen wurden auf allen Ebenen viele, vor allem interessendienliche, Varianten ins Gespräch gebracht.

<sup>70</sup> Zu den Verhandlungen über den „Unionsvertrag“ (Erster Staatsvertrag) vor allem der überaus informative Beitrag von Hans Tietmeyer „Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen“, a. a. O., S. 69 ff. und S. 83 ff.

<sup>71</sup> Zur Position der Deutschen Bundesbank kurz vor der Umstellung Reiner König: Zur deutschen Währungsunion, Vortrag vor dem Institut für Geld und Währung an der Universität

dem Kanzlerversprechen insofern Rechnung, als er für Sparguthaben bis 2.000,- M je Kopf eine Umtauschregelung von 1:1 vorsah<sup>72</sup>. Als die Bundesregierung auf einem 1:1-Umtauschsatz für Stromgrößen beharrte<sup>73</sup>, verband sie diese Rate auf Drängen der Bundesbank mit der Maßgabe, daß die am 1. Mai 1990 geltenden Tarifverträge als Referenzgröße für zukünftige Lohnabsprachen anzusehen seien<sup>74</sup>.

2. Im Staatsvertrag vom 18. Mai 1990 zwischen der DDR-Regierung und der Bundesregierung wurde der 1. Juli als Stichtag für die Währungssubstitution (Tabelle 6) festgeschrieben. Alle Stromgrößen sollten im Verhältnis 1:1 umgewandelt werden. Gedacht war dabei vornehmlich an die Löhne. Die Renten in der DDR galten bei der Umstellung als Untergrenze für eine Neuregelung. Das alte Regime hatte die Rentner als „unproduktive“ Personen vernachlässigt. Deshalb wurden Kleinrenten nach der Umstellung sofort durch einen Sozialzuschlag auf mindestens 495,- DM aufgestockt<sup>75</sup>. Die Bestandsgrößen wurden im Verhältnis 2:1 mit der Maßgabe<sup>76</sup> umgestellt, daß

- Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr 2.000,- M,
- Personen im Alter vom 15. bis zum vollendeten 59. Lebensjahr 4.000,- M,
- Personen ab dem 60. Lebensjahr 6.000,- M im Verhältnis 1:1 in D-Mark umwandeln konnten.

---

Frankfurt / M. am 28. Juni 1990, Geld und Währung Working Papers Nr. 16, Frankfurt 1990, S. 1-22.

<sup>72</sup> Das vertrauliche Votum wurde durch Indiskretion bekannt.

<sup>73</sup> Tietmeyer hatte noch am 29. April vorgeschlagen, zumindest die Umstellung für die Löhne und die Rentenzahlungen rückwirkend zum Stand 1. 1. 1990 vorzunehmen. „Auf diese Weise wären die gerade in den ersten Monaten 1990 kräftigen Lohnanhebungen nicht berücksichtigt worden“ (Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, a. a. O., S. 79).

<sup>74</sup> Daß dies nicht mehr war als „weiße Salbe“, erwies sich schon wenige Wochen nach dem Tage X.

<sup>75</sup> In der Folge wurden die Renten im halbjährlichen Rhythmus kräftig nach oben angepaßt. Die Rentner gehörten damit von Beginn an zu den Gewinnern der Union.

<sup>76</sup> Vorgesehen war zudem, daß den Sparern für die nominell reduzierten Sparguthaben verbriefte Anteilsrechte am ehemaligen volkseigenen Vermögen gewährt werden, doch die Absicht eines Vermögenstransfers auf diese Weise erwies sich bald ebenfalls als Illusion. Dazu: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6854 vom 8. 2. 1994, 2.1.3., S. 95.

Tabelle 6

**Umstellung von Mark der DDR auf D-Mark gemäß Staatsvertrag**  
**Basis: Konsolidierte Bilanz des Kreditsystems der DDR per 31. Mai 1990**

Aktiva	Mrd. M	Umstellungssatz	Mrd. DM	Passiva	Mrd. M	Umstellungssatz	Mrd. DM
<b>1. Kredite an inländ. Kreditnehmer insgesamt</b>	<b>397,4</b>	<b>–</b>	<b>180,7</b>	<b>1. Einlagen von inländischen Nichtbanken insgesamt davon entfallen auf:</b>	<b>249,9</b>	<b>–</b>	<b>156,6</b>
davon entfallen auf:				davon entfallen auf: Staat	10,8	2:1	5,4
Staat	60,6	2:1 <sup>a)</sup>	12,3	Staat			
darunter: Kredite aus Neubewert. der Auslandsverbindl.	31,2	–	–				
Forderungen an den Staat aus der Erstausst. mit Noten u. Münzen 1948	4,9	–	–				
Betriebe	231,7	2:1	115,8	Betriebe	57,0	2.05:1 <sup>c)</sup>	27,8
Wohnungswesen	102,6	2:1	51,3				
Privatpersonen (ohne Wohnungsbaukredite)	2,5	2:1	1,3	Privatpersonen	182,1	–	123,4
				davon: Giro- und Sparguth. der Privaten			
				Deviseninländer	165,6	1.44:1 <sup>d)</sup>	115,2
				Devisenausländer	2,3	2.05:1 <sup>e)</sup>	1,1
				Lebensversicherung	14,2	2:1	7,1

## Fortsetzung Tabelle 6

<b>2. Auslandsforderungen</b>							
a) RGW-Länder	45,0	—	36,3	152,5	—	55,6	
b) Westl. Industrie- und Entwicklungsländer	17,4	—	8,7	1,1	—	0,6	
<b>2. Auslandsverbindlichkeiten</b>							
a) RGW-Länder							
b) Westl. Industrie- und Entwicklungsländer	27,6	b)	27,6	55,0	b)	55,0	
<b>3. Beteiligungen</b>							
<b>4. Sonstige Aktiva</b>							
Zusammen	3,1	2:1	1,5	23,4	1:1	23,4	
Aktivischer Ausgleichsposten	446,6	—	219,6	7,2	2:1	3,6	
Insgesamt	446,6	1.81:1	26,4	446,6	—	246,0	
				446,6	—	246,0	
				Insgesamt	—	—	

- a) Umstellung eines Saldos von 24,5 Mrd. M. der sich nach Aufrechnung der Kredite aus Neubewertung von Auslandsverbindlichkeiten (31,2 Mrd. M.) und Forderungen aus der Erstausstattung mit Noten und Münzen 1948 (4,9 Mrd. M.) gegen Rückstellungen für Richtungskoeffizienten in gleicher Höhe ergibt.  
 b) Auslandsforderungen (Aktiv-Position 2b) und Auslandsverbindlichkeiten (Passivposition 2b) sind hier noch zu Rechnungskursen von Ende 1989 bewertet. Zur endgültigen Umstellung sind die Marktkurse vom 30. 6. 1990 heranzuziehen. Die ausgewiesenen Beträge werden dann vermutlich etwas niedriger anzusetzen sein. (Passiv-Position 2b enthält auch Fremdwährungseinklagen von Inländern).

c) Umstellungssatz für ab 1. Januar 1990 entstandene Guthaben von Devisenausländern 3:1, sonst 2:1

d) Umstellungssatz 1:1 für 2.000 M. x 3,2 Mio = 6.4 Mrd. DM, 4.000 M. x 10,1 Mio = 40,4 Mrd. DM und 6.000 M. x 3,0 Mio = 18,0 Mrd. DM ergibt zusammen 64,8 Mrd. DM, der Rest (100,8 Mrd. M.) ist 2:1 umgestellt.

e) Guthaben per Ende 1989 in Höhe von 2,1 Mrd. M. sind 2:1 umgestellt, der Rest 3:1.

f) Zum Teil aufgerechnet gegen Kredite aus Neubewertung der Auslandsverbindlichkeiten (31,2 Mrd. M.) und Forderungen aus der Erstausstattung mit Noten und Münzen 1948 (4,9 Mrd. M.). Der rechnerisch verbleibende Betrag (60,1 Mrd. M.) wurde zur Verminderung des Ausgleichspostens herangezogen.

Quelle: Monatsbericht Juli 1990 Deutsche Bundesbank

3. Die technische Abwicklung der Umstellung von Mark auf D-Mark ab dem 1. Juli 1990 war gut vorbereitet. Sie verlief weitestgehend ohne Pannen. Die am 30. 06. 1990 insgesamt auf den Spar- und Girokonten der DDR ausgewiesenen 184,7 Mrd. M wurden zum 1.7. auf 122,8 Mrd. DM umgestellt<sup>77</sup>, davon 61,9 Mrd. M im Verhältnis 1:1 und 121,8 Mrd. im Verhältnis 2:1 (= 60,9 Mrd. DM). Insgesamt umgestellt wurden Bankeinlagen von Privatpersonen und Wirtschaftseinheiten in Höhe von 300 Mrd. M auf 182 Mrd. DM.

Der Umstellungssatz aller Aktiva und Passiva der Konsolidierten Bilanz des Kreditsystems der DDR belief sich auf 1,81:1. Bei Eliminierung der reinen Verrechnungspositionen, vor allem der Rückstellungen für Richtungskoeffizienten ergab sich eine Rate von 1,6:1. Die Geldmenge *M3* nahm – bezogen auf das Volumen in der Bundesrepublik – um 14,7 v.H. zu<sup>78</sup>. Das waren etwa 2 Prozentpunkte mehr als erwartet<sup>79</sup>, und damit gut 4,5 Prozentpunkte mehr, als es der von der Bundesbank veranschlagten stabilitätskonformen Steigerungsrate entsprach.

#### IV. Umstellungsbedingte Folgen für Banken und Staat

1. Eine Bedingung für das Gelingen der Währungsumstellung war die Handlungsfähigkeit des Bankensystems der DDR. Um das zu gewährleisten, bedurfte es eines ganzen Bündels an Vorkehrungen. Doch sollten die Folgelasten für den Staat in vertretbaren Grenzen bleiben.

- Die Umstellung erforderte zunächst eine beträchtliche Umstrukturierung der Finanzbeziehungen in der Konsolidierten Bilanz des DDR-Kreditsystems. Alle auf Mark der DDR lautenden Forderungen und Verbindlichkeiten waren mit den jeweiligen Konversionsraten auf DM umzustellen und die Fremdwährungsbeziehungen, soweit sie auf Drittwährungen lauteten, mit den zur Währungsumstellung geltenden Devisenkursen in DM umzurechnen.
- Der Rückgriff auf die Rückstellungen für Richtungskoeffizienten reduzierte die rechnerische Bilanzlücke zwischen Aktiva und Passiva. Für den dann immer noch notwendigen Bilanzausgleich (aktivischer Ausgleichsposten) wurde ein „Ausgleichsfonds Währungsumstellung“ geschaffen, der nicht nur die Differenz der Bilanzpositionen aus der asymmetrischen Währungsumstellung auffing, sondern zugleich garantierte, daß

<sup>77</sup> Nicht angemeldet wurde rd. 1 Mrd. M. Von der nach der Altersstruktur möglichen Umstellung 1:1 in Höhe von 64 Mrd. M wurden nach einer Meldung der Staatsbank 96,7 v. H. in Anspruch genommen, von den emittierten Banknoten in Höhe von 18,4 Mrd. M flossen 96,7 v.H. von den umlaufenden Münzen in Höhe von 1,6 Mrd. M 40,2 v.H. zurück.

<sup>78</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6854 vom 8. 2. 1994, 2.1.6.1, S. 97.

<sup>79</sup> Das beruhte im wesentlichen darauf, daß die früheren Außenhandelsbetriebe der DDR, die im alten Kreditsystem bestimmte Bankenfunktionen wahrgenommen hatten, in der neuen Bankenstatistik als Nichtbanken behandelt wurden.

- alle Banken entsprechend den Erfordernissen des KWG über ein Mindesteigenkapital von 4 v.H. der Bilanzsummen verfügten und
- für nichtwerthaltige Aktiva Wertberichtigungen gebildet werden konnten. Solche Wertberichtigungen, die unvermeidbar wurden, wenn die Buchwerte der Bankkredite an die Unternehmen und die früheren Partner im RGW nicht den Marktwerten entsprachen, begründeten einen zusätzlichen Bedarf an Ausgleichsforderungen.
- Die Ausgleichsforderungen werden nach dem 3-Monats-FIBOR verzinst und im Laufe von 30 Jahren sukzessiv getilgt. Ihre Verbriefung und Umwandlung in Inhaberschuldverschreibungen ermöglichte den Banken die Teilnahme am Wertpapierpensionsgeschäft und durch deren Vermarktung (Verkauf an andere Banken) die Beschaffung von Liquidität.
- Die Zuteilung der Ausgleichsforderungen kam nur stockend in Gang, so daß das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen im Herbst 1991 ermächtigt wurde, bis zu 65 v.H. eines rechnerischen Ausgleichspostens ohne Prüfung vorab zuzuteilen. Bis Ende 1992 waren Ausgleichsforderungen in Höhe von 64,5 Mrd. DM zugeteilt worden<sup>80</sup>.

2. Da eine „Erstausstattung“ wie nach der Währungsreform am 20. Juni 1948 nicht vorgesehen war, oblag es der Deutschen Bundesbank, geeignete Verfahren zur Refinanzierung der Banken in der Übergangsphase zu entwickeln. In einem ersten Schritt wurde den Banken auf dem Boden der DDR eingeräumt, Solawechsel auszustellen und zum Rediskont im Rahmen eines globalen Refinanzierungskontingentes von rund 25 Mrd. DM bis zur Auslastung der jeweiligen individuellen (bankenspezifischen) Kontingente einzureichen<sup>81</sup>. Die Staatsbank der DDR, die zum Stichtag in die „Staatsbank Berlin“ umgewandelt worden war<sup>82</sup>, übernahm die „Liquiditätshaltung“ für den verbliebenen Altbankenverbund, gestützt auf die Gewährträgerhaftung des Bundes. Außerdem hatte sie das immer noch große Volumen an Aktiva und Passiva nach der Währungsumstellung, das bei der Staatsbank verblieben war, zu bewirtschaften und abzuwickeln<sup>83</sup>.

Wegen der enormen Umschichtungen flüssiger Mittel von der Staatsbank auf die neuen Zentren des Sparkassen- und Genossenschaftswesens, aber auch wegen eines sofort einsetzenden ausgeprägten Liquiditätstransfers von Ost- nach Westdeutschland zu den dortigen Geschäftsbanken, insbesondere den Privatbanken,

---

<sup>80</sup> Quelle: Deutsche Bundesbank. Der Ausgleichsfonds Währungsumstellung hatte in Höhe seines Nettodefizites einen Anspruch an den Kreditabwicklungsfonds, in dem die DDR-Schulden zusammengefaßt wurden. Diese wurde zusammen mit den Schulden der Treuhandanstalt mit Wirkung vom 1. 1. 1995 auf den Erblastentilgungsfonds übertragen.

<sup>81</sup> Quelle: Deutsche Bundesbank.

<sup>82</sup> Sie hatte gehofft, Hausbank der Treuhandanstalt zu werden. Handelsblatt vom 1. Juni 1990: „Gespräch mit dem Staatsbank-Vizepräsidenten Wolfried Stoll“.

<sup>83</sup> Hierzu und zum Vollzug der Währungsunion Deutsche Bundesbank, Drucksache 12/6854 vom 8. 2. 1994, S. 93–98.

mußte die Staatsbank schon kurz nach der Währungsumstellung in großem Stile Mittel aufnehmen, um zu verhindern, daß die Liquiditätskette ostdeutscher Banken zerriß<sup>84</sup>. Mitte Mai 1990 hatte der Zentralbankrat den Liquiditätsbedarf in der DDR, der aus dem Bargeldumlauf und der Erfüllung der Mindestreservenverpflichtungen „resultieren dürfte“, mit 15 Mrd. DM und 10 Mrd. DM, also insgesamt 25 Mrd. DM, veranschlagt und entsprechend das globale Refinanzierungskontingent<sup>85</sup> festgesetzt. Mitte September beließen sich die Netto-Bargeldauszahlungen auf 26 Mrd. DM und die Zentralbankguthaben der DDR-Banken auf 9 Mrd. DM. Der Grundbedarf an Zentralbankgeld betrug also 35 Mrd. DM. Damit war eine Lücke in der Grund-Finanzierung von 10 Mrd. DM entstanden, ergänzt um „Liquiditätsverluste“ von 17 Mrd. DM. Den zusätzlichen Liquiditätsbedarf von 27 Mrd. finanzierte die Staatsbank im wesentlichen durch die Beschaffung von Mitteln am Geldmarkt (9 Mrd. DM) – zusammen mit der Genossenschaftsbank – und am Kapitalmarkt (18 Mrd. DM). Die Bundesbank vertraute im übrigen darauf, daß das „Recycling“ von Liquidität vom Westen in den Osten, das schon von den Organisationen der Kreditinstitute des Westens angezeigt worden war, in Gang komme. So war es auch. Was dann folgte, war die erhoffte schrittweise Normalisierung der Formen der Refinanzierung der DDR-Banken durch die Bundesbank nach westlichem Muster<sup>86</sup>.

3. Die Konsolidierte DM-Eröffnungsbilanz der Treuhandanstalt wies Vermögenswerte der ihr zugeordneten Unternehmen mit rund 250 Mrd. DM aus, denen allerdings Altkredite mit 110 Mrd. DM gegenüberstanden. Der bilanzierte Substanzwert der Unternehmen entsprach zumeist nicht dem tatsächlichen Marktwert. So wurden die Privatisierungserlöse de facto von Beginn an durch Entschuldungen von Altkrediten aufgezehrt. Zudem hatte die Treuhand „ihren“ Unternehmen Betriebsmittel- und Überbrückungskredite aller Art zu gewähren<sup>87</sup>. So sah sich die Treuhand selbst zunehmend zur Aufnahme von Krediten gezwungen<sup>88</sup>. Noch im September 1990 rechnete sie mit Privatisierungserlösen von 600 Mrd. DM<sup>89</sup>.

<sup>84</sup> Hierzu Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Juli 1991: Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, S. 21.

<sup>85</sup> Das Kontingent entsprach 5 v.H. der Bilanzsummen der Kreditinstitute.

<sup>86</sup> So wurden in einem ersten Schritt die ostdeutschen Banken im Februar 1991 zu Wertpapierpensionsgeschäften zugelassen und die Einreichung von Bank-Solawechseln auf 2/3 der Refinanzierungskontingente beschränkt und in einem zweiten Schritt zum 1. Juli 1991 die Refinanzierungskontingente um 6 Mrd. DM (auf rund 18 Mrd. DM) gekürzt und deren Nutzung „verschärft“. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1991 „Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion“, S. 20.

<sup>87</sup> Anpassungsschritte verbunden mit einer Kappung der Kredite bedurfte es auch beim „Wohnungswesen“.

<sup>88</sup> Der Kreditrahmen der Treuhand belief sich für 1990/91 auf 25 Mrd. DM; er wurde 1990 mit 4 Mrd. und 1991 mit 21 Mrd. DM in Anspruch genommen. Der Bürgschaftsrahmen von 30 Mrd. DM war Ende 1991 mit etwa 26 Mrd. DM ausgenutzt.

<sup>89</sup> Der Präsident der Treuhandanstalt *Rohwedder* „Was ist das Treuhand-Vermögen wert?“, in: Birgit Breuel (Hrsg.) Treuhand intern, Frankfurt a.M. und Berlin 1993, S. 103.

Letztlich betragen die gesamten Einnahmen der Treuhand (Juli 1990 bis Dezember 1994) 40 Mrd. DM, die gesamten Ausgaben indes 276 Mrd. DM. Das Defizit belief sich somit auf 236 Mrd. DM. Schon Ende 1992 war die Treuhand mit mehr als 100 Mrd. DM verschuldet. Das Wirken der Treuhand ist nicht im Rahmen dieses Beitrages zu würdigen<sup>90</sup>. Über die Treuhand informieren inzwischen viele interne und externe Veröffentlichungen<sup>91</sup>.

4. Die möglichen Rückwirkungen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion auf den Staat, insbesondere den Bund als den Rechtsnachfolger der DDR-Regierung waren mit großem Fleiß bedacht worden. Die Experten von BMF und Bundesbank sorgten sich um das drohende Volumen von aktivischem Ausgleichsposten in der Konsolidierten Bilanz und sonstige Folgelasten. Doch gemessen an dem, was dann kam, haben sich die Experten geradezu sträflich verschätzt. Dazu hat viel beigetragen: die Unkenntnis der wirklichen Lage der DDR, die Erinnerung an die sprunghafte Erholung der deutschen Wirtschaft nach der Währungsreform vom Juni 1948, das Vertrauen auf die stimulierenden Kräfte einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die Erwartung eines situationsgerechten Verhaltens von Bevölkerung, neuen Administrationen und sozialen Gruppen, insbesondere der Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in der DDR nach der Umstellung, auch politische Festlegungen, vor allem das Versprechen des Bundeskanzlers, daß es Steuererhöhungen nicht geben werde. Alle offiziellen Voranschläge waren letztlich auf ein „best case“-Szenario ausgerichtet. Politische Entscheidungen erzwangen gleichsam optimistische Projektionen, sie trübten jedenfalls den Blick für die Realitäten und ließen ein Denken in Bandbreiten mit weniger guten Varianten, geschweige denn einem „worst case“, nicht zu.

Der Finanzplanungsrat bekräftigte in seiner 70. Sitzung am 30. Mai 1990 die „insgesamt solide Ausgangslage“ durch die günstigen Daten des Jahres 1989. In Erwartung einer weiterhin dynamischen Entwicklung seien die „vorübergehenden Finanzlasten für die Vereinigung Deutschlands bei konsequenter Ausnutzung aller Einsparungsmöglichkeiten einschließlich des schrittweisen Abbaus der jetzigen Kosten der Teilung ohne Steuererhöhungen (zu) tragen“ (Kommuniqué vom 29. Mai 1990)<sup>92</sup>. Bund und Länder (alle!) waren sich darin einig, daß der „Fonds Deutsche Einheit“ auf den sich Bund und Länder am 16. Mai 1990 geeinigt hatten, geeignet sei, „die vorübergehenden Finanzierungslasten durch die Zukunftsinvestitionen in die deutsche Einheit zeit- und sachgerecht zu tragen“. Derart werde „auch Klarheit für den sich in guter Verfassung befindenden und ergiebigen deutschen

<sup>90</sup> Das umschließt auch die fundamentale Kritik von Gerlinde und Hans-Werner Sinn an der Privatisierungspolitik der Treuhandanstalt ( a. a. O., IV, S. 101-176).

<sup>91</sup> Verwiesen sei insbesondere auf *Claus Köhler* (Mitglied des Verwaltungsrates der Treuhand): Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland. Viereinhalb Jahre Treuhandanstalt, Arbeitspapiere des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung, Heft 11, Berlin 1995, S. 7-63.

<sup>92</sup> Zu dem „unmittelbar absehbaren Finanzbedarf“ *Thilo Sarrazin*, a. a. O., S. 211. Im übrigen wurden damals allenfalls hohe „Finanzierungspotentiale durch Wachstum“ errechnet.

Kapitalmarkt“ geschaffen. Der Finanzplanungsrat rechnete für 1990 mit Zuweisungen der Bundesrepublik von 25 Mrd. DM an den DDR-Staatshaushalt und für 1991 mit 38 Mrd. DM. Die verbleibenden Defizite für die DDR wurden mit 10 Mrd. DM bzw. mit 14 Mrd. DM und die Finanzierungsdefizite für die Haushalte der Gebietskörperschaften einschließlich der DDR mit 83 Mrd. DM (1990) und rund 100 Mrd. (1991) veranschlagt.

Die offiziellen „Gut-Wetter-Projektionen“ stießen durchaus auf Kritik. Wie schon gesagt, hatte ich bereits Ende Februar und dann noch einmal Anfang März 1990 meine divergente Analyse dessen, was als Folgen der Union zwischen den beiden Deutschland zu erwarten sei, dargelegt<sup>93</sup>. Daß wesentlich realistischere Kalküle als die der deutschen Bundesregierung zu begründen waren, hatte Streißler gezeigt<sup>94</sup>. Abweichende Meinungen wurden ebensowenig zur Kenntnis genommen, wie etwa meine unmittelbar geäußerte harsche Kritik am Fonds „Deutsche Einheit“<sup>95</sup>: Der Fonds sei unterdimensioniert; der Beitrag der Bundesländer sei – bei ungehemmter Ausgabenlust – zu gering; es sei verfehlt, die deutsche Einigung vornehmlich über Kreditaufnahmen und damit zu Lasten der nachfolgenden Generationen finanzieren zu wollen, usf.

Nach der Umstellung war der Fonds bald eine Finanzierungsquelle für die Transfers von West und Ost unter anderen Quellen. Er mußte mehrfach aufgestockt werden. Die ursprünglichen Tableaus waren da längst schon Makulatur. Die Wirklichkeit ließ alle kalkulatorischen Ansätze weit hinter sich. Das gilt für die Finanztransfers (Tabelle 7a); das gilt aber auch für die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Westen (hier verhielt man sich lange Zeit mit dem eigenen Finanzgebaren so, als ob es die deutsche Einigung nicht gäbe), die unerwartet hohen Folgelasten aus der Hinterlassenschaft der DDR (wer sie auch immer zu tragen hatte), die enormen staatlichen Finanzierungsdefizite, die explosiv ansteigende Zunahme der öffentlichen Verschuldung (Tabelle 7b) und die Zunahme der Staatsquote (Staatsausgaben in v.H. des BIP)<sup>96</sup>.

Zudem war die Struktur der öffentlichen Ausgaben in der DDR und dann den neuen Bundesländern wesentlich ungünstiger – hoher Anteil der konsumtiven Verwendung –, als dies wachstumspolitisch angemessen gewesen wäre. Das indes reflektierte auch die ungünstigen Daten der wirtschaftlichen Entwicklung: die Entwertung der ohnehin veralteten Erzeugungskapazitäten, die Freisetzung von Arbeitskräften (zum Teil mühsam aufgefangen durch Arbeitsbeschaffungsmaßnah-

<sup>93</sup> Vortrag vor der IHK Mittlerer Neckar, a. a. O., Ziffer 8 über „Staat und Finanzpolitik“.

<sup>94</sup> Vgl. Anm. 25.

<sup>95</sup> Norbert Kloten: Zu viele Schulden für die Einheit, in: Stuttgarter Zeitung vom 30. Mai 1990, wieder abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 44 vom 31. Mai 1990, S. 2-3.

<sup>96</sup>

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
i.d.Abgr. d. VGR	45,8	46,1	48,9	49,6	50,4	50,1	50,4
i.d.Abgr. d. Finanzstatistik	47,3	46,4	50,9	52,6	53,4	53,0	53,3

men, Umschulungsprogramme und vorzeitigen Ruhestand), den Einbruch des Bruttoinlandsproduktes, den Anstieg der Reallöhne weit über die langsamer wachsende Arbeitsproduktivität hinaus und vieles andere mehr, wie etwa die finanziellen Dimensionen der Umweltschäden.

*Tabelle 7a*  
**Öffentliche Finanztransfers von West- nach Ostdeutschland**  
**Mrd. DM**

	1991	1992	1993	1994	1995 <sup>1)</sup>
<b>Bruttotransfers<sup>2)</sup></b>	<b>139</b>	<b>152</b>	<b>168</b>	<b>170</b>	<b>200</b>
Leistungen des Bundes an die ostdeutschen Länder und Gemeinden <sup>3)</sup>	75	88	114	114	151
Westdeutsche Länder und Gemeinden <sup>4)</sup>	5	5	10	14	14
Rentenversicherung <sup>5)</sup>	—	5	9	13	15
Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit <sup>6)</sup>	24	39	39	28	24
Kreditaufnahme des Fonds Deutsche Einheit <sup>5)</sup>	31	24	15	5	—
Leistungen aus dem EG-Haushalt an Ostdeutschland <sup>7)</sup>	4	5	5	6	7
<b>Einnahmen darunter:</b>	<b>33</b>	<b>37</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>50</b>
Zusätzliche Steuereinnahmen des Bundes in Ostdeutschland	31	35	37	42	48
Sonstige zusätzliche Einnahmen des Bundes in Ostdeutschland	2	2	2	2	2
<b>Nettotonfer (1 - 2)</b>	<b>106</b>	<b>115</b>	<b>129</b>	<b>126</b>	<b>150</b>
<i>In % des:</i>					
gesamtdeutschen BIP	3.8	3.8	4.1	3.8	4.3
westdeutschen BIP	4.1	4.1	4.5	4.2	4.8
ostdeutschen BIP	58	49	42	37	39

1) Projektionen.

2) Ohne Mehrfachzählung der Bundeszuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit.

3) Haushalt 1994 und Nachtragshaushalt 1995; bei den Angaben für 1995 sind die dem Bund infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs entstehenden Steuerausfälle in Höhe von 35 Mrd. DM berücksichtigt.

4) Für 1993 und 1994 einschl. Leistungen an den Fonds Deutsche Einheit; bei den Angaben für 1995 sind die infolge der Neuordnung des Finanzausgleichs entstehenden Steuerausfälle berücksichtigt.

5) Ohne Zuweisungen von Bund und Ländern.

6) Gesamtdefizit in Ostdeutschland einschl. Bundeszuweisungen; für 1992 einschl. Zuweisungen von 5 Mrd. DM aus dem Haushalt 1991; Ist-Werte für 1994; Schätzungen für 1995.

7) Schätzungen.

*Quelle:* OECD Wirtschaftsberichte Deutschland 1995.

Das, was hier in Umrissen skizziert worden ist, gehört mit ins Bild, nicht nur, weil ein kausaler Bezug zum gewählten Integrationsverfahren besteht, sondern

auch, weil die finanziellen Implikationen der deutschen Vereinigung das geldpolitische Management nach der Währungsumstellung nachhaltig beeinflußt haben. Dennoch ist der Gegenstand nicht im engeren Sinne dem Thema dieses Beitrages zuzuordnen. Es wird daher nicht auf die an sich faszinierenden Details der öffentlichen Finanzen seit 1991 eingegangen.

*Tabelle 7b*  
**Verschuldung der Gebietskörperschaften**  
**(Stand am Jahresende)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gesamtverschuldung in Mrd. DM	928,9	1053,5	1173,9	1345,2	1509,3	1662,3 <sup>1)</sup>	1994,6 <sup>2)</sup>
in v.H. des BIP	41,8	43,4	41,1	43,7	47,8	49,8	57,6
Bund	490,5	542,2	586,5	611,1	685,3	712,5	756,8
Treuhandanstalt	–	14,1	39,4	106,8	168,3	204,6	–
Bahn	44,1	47,1	38,0	56,5	71,0	–	–
Post	66,2	71,0	81,3	96,6	104,5	124,1	–
Öffentliche Haushalte einschl. Treuhandanstalt Bahn, Post in v.H. des BIP	1039,2	1185,7	1332,6	1605,1	1853,1	1991,0	1994,6

1) Die öffentliche Gesamtverschuldung setzt sich 1994 zusammen aus den Schulden von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Sondervermögen Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, ERP und Bundesseisenbahnvermögen.

2) Die öffentliche Gesamtverschuldung setzt sich 1995 zusammen aus den Schulden von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Sondervermögen Fonds Deutsche Einheit, ERP, Bundesseisenbahnvermögen und Erblastentiligungsfonds. Der Erblastentiligungsfonds umfaßt die aufgelaufene Verschuldung der Treuhandanstalt, den Kreditabwicklungsfonds sowie einen Teil der Verschuldung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (~ 30 Mrd. DM).

## V. Das geldpolitische Management nach der Umstellung

1. Die Währungsumstellung in der DDR sollte die deutsche geldpolitische Marschroute nicht gefährden. Die Bundesbank war gewillt, die vorgegebenen Ziele vom Stichtag an mit bewährtem geldpolitischem Management möglichst unverändert zu verfolgen. Wo es besonderer Übergangsmaßnahmen bedurfte oder wo zunächst Anpassungsprozesse abzuwarten waren, galt es so rasch wie nur erreichbar die Verhältnisse zu normalisieren. Der Zentralbankrat vertraute dabei auf seine Fä-

higkeit, auch unerwartete Herausforderungen zu meistern. Bislang war es ihm stets gelungen, auf kritische Entwicklungen die im ganzen passende Antwort zu finden – und das zumeist recht früh. Zudem: Das einhellige internationale Lob für Vorberitung und Durchführung der Währungsunion hatte der Deutschen Bundesbank gutgetan. Die Reputation war unter den neuen Bedingungen zu wahren. So war alles Denken und Handeln auf das Anliegen, das monetäre Geschehen nach dem Tag X nicht aus dem Ruder laufen zu lassen, gleichsam fokussiert.

2. Das neue geldpolitische Management begann pragmatisch. Vordringlich waren die organisatorischen und operativen Vorkehrungen, deren es bedurfte, um die DDR monetär in den Westen zu integrieren. Also empfahl es sich, für den Rest des Jahres 1990 am Geldmengenziel für die Bundesrepublik festzuhalten (Tabelle 8), zumal für eine Revision dieses Ziels die erforderlichen Informationen fehlten. Eine Suspendierung auf Zeit kam nicht in Frage. Allelal besser schien es zu sein, korrigierend einzugreifen, wo das angebracht war.

Weithin war man der Ansicht, daß der monetäre Mantel mit einer Zunahme von  $M3$  um 14,7 v.H. nach der Umstellung zu weit geschnitten sein würde. Gehofft wurde auf Portfolioanpassungen, doch diese blieben zunächst weitgehend aus. Erst nach Ablauf der Übergangsfrist für die Alt-Spargirokonten kam es zu einer, dann allerdings fast sprunghaften, Bildung von Geldkapital. Schon Ende 1990 belief sich die rechnerische Steigerungsrate von  $M3$  auf nur noch 12,3 v.H. Das war immer noch viel, beunruhigte aber nicht weiter. Nicht zu irritieren vermochte auch das eingestandene Nichtwissen um die Rückwirkungen der Währungssubstitution – per Saldo – auf die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes. Die stimulierenden wie die dämpfend wirksamen Vorgänge: Konsumstoß, Spreizeffekte einerseits, Depositenverhalten und Vorsorgesparen andererseits, ließen sich – wenn überhaupt – erst a posteriori belegen. Also empfahl es sich, als „Mittellösung“ von einem weiterhin unveränderten Trend der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes für die Bundesrepublik auszugehen. Derart wurde auch am trendmäßigen Abschlag um einen halben Prozentpunkt bei der Berechnung der Zielvorgabe festgehalten. Für ein ebenso pragmatisches Festhalten am normativen Preisanstieg sprach aus der Sicht der Bundesbank, daß die noch unbekannte Resultierende der Freigabe aller nicht administrativ gebundenen Preise und der Aufhebung zuvor preiswirksamer Subventionen zwar zu einem spezifischen Preisanstieg in der DDR, damit zu einer dort beträchtlich höheren Inflationsrate als in der alten Bundesrepublik führen mußte, doch das wurde als ein nicht monetär verursachtes Übergangsphänomen angesehen. Das Produktionspotential der DDR entzog sich unter den neuen Verhältnissen jeder soliden Quantifizierung. Also wurde auch hier an der bislang für die Bundesrepublik erwarteten Wachstumsrate von 2,5 v.H. festgehalten. Dabei war schon nach wenigen Wochen erkennbar, daß die wirtschaftliche Entwertung des überkommenen Produktionspotentials in der DDR weit höher ausfallen würde, als dies vorausgesehen war, also eher eine negative Wachstumsrate angemessen gewesen wäre. Ein Beleg dafür war der geradezu dramatische Einbruch der Industriepro-

duktion in den neuen Ländern<sup>97</sup>, was den Auslastungsgrad der nun unter marktwirtschaftlichen Bedingungen weithin obsoleten Erzeugungskapazitäten schon bald bis auf 35–40 v.H., wenn nicht auf weniger sinken ließ<sup>98</sup>. Um die wirtschaftlichen Aktivitäten in der DDR geldpolitisch einigermaßen sinnvoll abgreifen zu können, orientierte sich der Zentralbankrat am regionalen Bruttosozialprodukt und der inländischen Verwendung, insoweit dies die vagen Informationen überhaupt erlaubten. Schon des hohen Finanztransfers wegen korrespondierten beide Größen in keiner Weise mehr mit dem Bruttoinlandsprodukt der DDR. Immerhin indizierte der wirtschaftliche Verfall auf dem Boden der DDR, daß dem mit der Umstellung verbundenen Niveausprung in der monetären Ausstattung des erweiterten Währungsraumes keine adäquate reale Entsprechung gegenüberstand.

Der Zentralbankrat war trotz aller Unwägbarkeiten guten Mutes, die geldpolitische Kontrolle nicht zu verlieren. Das lag zum ersten am Anspruch, sich der Struktur der zu lösenden Probleme bewußt zu sein, zum zweiten an der erwarteten fortschreitenden Normalisierung der monetären Verhältnisse in der DDR, nicht zuletzt des Geldnachfrageverhaltens, zum dritten an der Erwartung eines vergleichsweise raschen Aufbaus von substantiell ins Gewicht fallenden Erzeugungskapazitäten, zum vierten an dem großen Volumen an Wertpapierpensionsgeschäften im gemeinsamen Währungsraum, das als elastisch handhabbares Refinanzierungsinstrument jederzeit kraftvolle Korrekturen der Geldmenge  $M3$  erlaubte, und endlich zum fünften schlicht am hohen Gewichtsanteil Westdeutschlands.

3. Das erste Geldmengenziel für das vereinigte Deutschland wurde am 14. 12. 1990 für das Jahr 1991 veröffentlicht. Das Sich-Festlegen auf eine gesamtdeutsche Zielvorgabe wurde als ein Experiment empfunden. Dennoch orientierte sich der Zentralbankrat an hergebrachten Ansätzen, wenngleich in Respektierung des Niveausprunges durch die Währungsumstellung. Die quantitativen Werte der Komponenten der Zielableitung blieben jedenfalls unverändert. Das ostdeutsche Produktionspotential war nach wie vor weder in seinem Bestand noch der zu erwartenden Entwicklung nach zuverlässig abzugreifen. Die Bundesbank versuchte, sich auf Daten zum ostdeutschen Erwerbspersonenpotential und zur Arbeitsproduktivität zu stützen. Mitgeteilt<sup>99</sup> wurde lediglich, daß das Produktionspotential der neuen Bundesländer weiterhin leicht sinken, das der alten etwas größer werden dürfte. Im Resultat blieb es bei einer erwarteten Wachstumsrate des gesamtdeutschen Produktionspotentials von 2,5 v.H. Auch beim normativen Preisanstieg und der Trendrate der Umlaufgeschwindigkeit blieb es mangels verlässlicher Anzeichen einer zu erwartenden Änderung bei den Ansätzen für 1990 (hier aber eben bezogen allein auf

<sup>97</sup> Sie halbierte grosso modo von Juni bis Dezember 1990. Wird die Ost-Nettoproduktion für das Verarbeitende Gewerbe im 2. Halbjahr 1990 = 100 gesetzt, so sank sie bis zum zweiten Vierteljahr 1991 auf 63,5. Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>98</sup> Der DDR-Kapitalstock mußte letztendlich um weit mehr als die kalkulierten 50 v.H., nämlich um etwa 9/10 abgeschrieben werden.

<sup>99</sup> Presenotiz vom 14. 12. 1990.

Westdeutschland) mit + 2 v.H. bzw. – 0,5 v.H. Wiederum wurde die erneut als hoch zu veranschlagende spezifische Inflationsrate der neuen Bundesländer<sup>100</sup> negiert. Das Geldmengenziel belief sich derart wie gehabt auf 4–6 v.H. Dem entsprach ein potentialgerechtes Wachstum von *M3* von 5 v.H. im Jahresverlauf.

*Tabelle 8*  
**Geldmengenziele der Deutschen Bundesbank 1990–1995**

	1990	1991	1991 <sup>1)</sup>	1992	1993	1994	1995
Geldmengenziel	4 - 6 %	4 - 6 %	3 - 5 %	3 1/2 - 5 1/2 %	4 1/2 - 6 1/2 %	4 - 6 %	4 - 6 %
Wachstum des (realen) Produktionspotentials	2 1/2 %	2 1/2 %	2 1/4 %	2 3/4 %	3 %	2 %	2 %
(Normativer) Preisanstieg	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %
Zu- / Abschlag für die längerfristige Veränderung der Umlaufgeschwindigkeit d. Geldes	1/2 %	1/2 %	1/2 %	1/2 %	1 %	1 %	1 %
Potentialgerechtes Wachstum von <i>M3</i>	5 %	5 %	4 3/4 %	5 1/4 %	6 %	5 1/2 %	5 3/4 %

1) Adjustierung im Juli 1991

*Quelle:* Deutsche Bundesbank.

Die rasche Dämpfung der gesamtdeutschen Geldmengenentwicklung vor allem als Reflex einer voranschreitenden Normalisierung der ostdeutschen Geldnachfrage, m.a.W. einer anhaltenden Neigung zur Geldkapitalbildung<sup>101</sup>, veranlaßte den Zentralbankrat, das Geldmengenziel zum 1. Juni 1991 um 1 Prozentpunkt nach unten, also auf 3–5 v.H., zu korrigieren. Diese – wie es hieß – Adjustierung war ein Novum, auch gedacht als Bekräftigung des stabilisierungspolitischen Willens der Bundesbank angesichts eines gewaltigen vereinigungsbedingten gesamtwirtschaftlichen Nachfragestoßes, eines sich anzeigenenden Umschlages in der Leistungsbilanz, höherer Lohnforderungen der Gewerkschaften, anziehender Marktpreise und auch einer allzu bereitwilligen Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand.

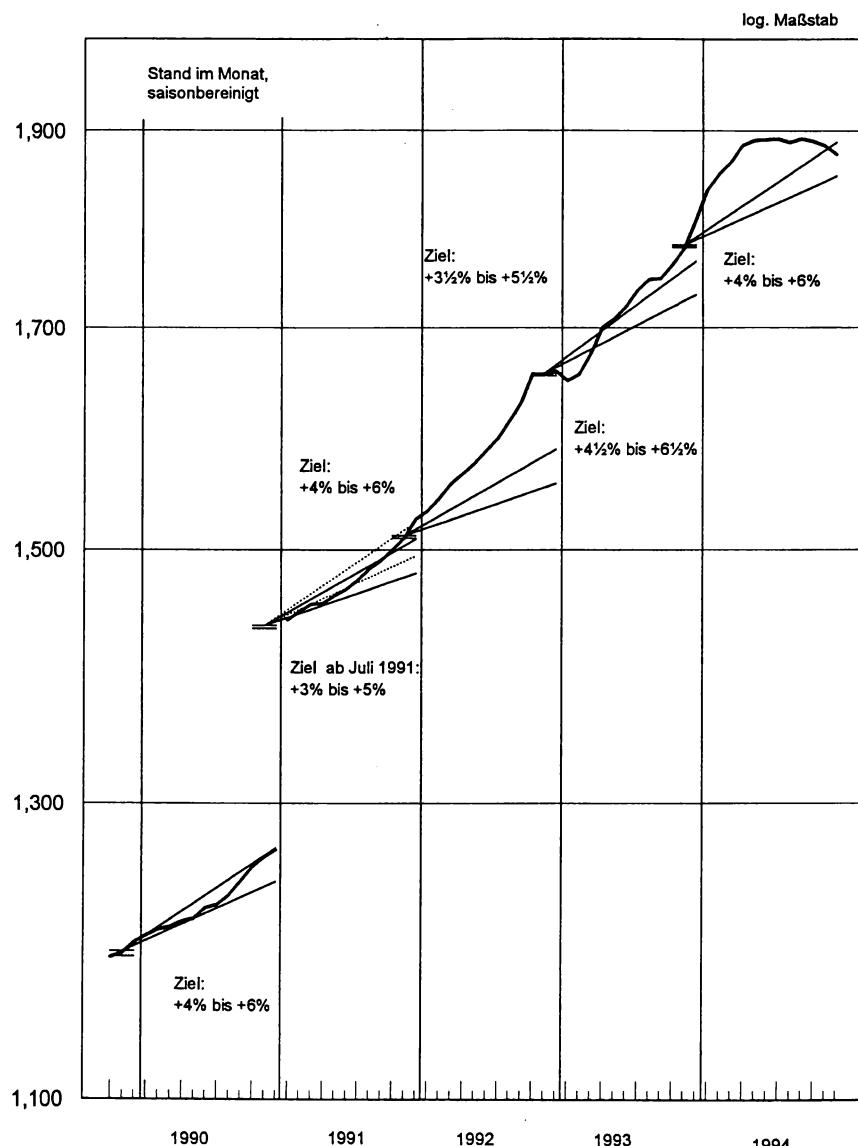
<sup>100</sup> Die Lebenshaltung verteuerte sich von Januar bis Dezember 1991 um 15,1 v.H.; die Preissteigerung der Lebenshaltung belief sich dann für 1992 auf 11,2 v.H.; für 1993 auf 8,8 v.H. und für 1994 auf 3,4 v.H.).

<sup>101</sup> Die Relation zwischen ost- und westdeutschem *M3* war bis zum Frühjahr 1991 auf wenig mehr als 11 v.H. gefallen.

Der Zentralbankrat war mit der Änderung der Zielvorgabe durchaus ein beachtliches Risiko eingegangen. Die Korrektur der Wachstumsrate des Produktionspotentials von 2,5 v.H. auf  $2\frac{1}{4}$  v.H. war nicht zwingend zu begründen. Mit einer Abweichung des unteren Zielbandes von  $1\frac{3}{4}$  Prozentpunkten von einer Geldmengenentwicklung, die einem potentialgerechten Wachstum von  $M3$  entsprach, setzte er auf eine Beruhigung der monetären Dynamik, die angesichts des gesamtwirtschaftlichen Umfeldes kaum plausibel erschien. Das mehrte den Eindruck einer von arbiträren Elementen nicht freien Entscheidung. Der Zentralbankrat löste sich derart für Außenstehende ohne Not zu sehr vom Credo einer Geldmengensteuerung, die sich am Potentialwachstum orientiert. Zu bedenken sind indes die damals nach wie vor gegebene mangelnde Transparenz der neuen Sachverhalte und auch der sich verfestigende Vorbehalt gegenüber der Aussagekraft des seit Jahren angewandten Berechnungsverfahrens bei der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials und seiner Änderungen. Schon vor 1991 waren zu beobachtende Entwicklungen mit den berechneten Werten kaum noch in Einklang zu bringen. Moderne Technologien, Computerisierung und Elektronisierung hatten offenbar Reagibilitäten auf Änderungen der wirksamen Nachfrage geschaffen, die mit dem bisherigen Kalkül nicht einzufangen waren. Die Bundesbank hatte den Zweifeln außerhalb des Zentralbankrates Vorschub geleistet, indem sie ihre Potentialberechnung nicht bekanntgab. Der Zentralbankrat erlebte engagierte Debatten, ohne daß sich Besseres anbot als ein rekurrenter Anschluß an die jeweiligen Vorjahreswerte. Nicht annehmbar erschien auch der von außen wiederholt empfohlene Verzicht auf die bislang praktizierte Geldmengensteuerung zugunsten einer Orientierung der Geldpolitik an Zinsen, Wechselkursen und Inflationsraten.

4. Die adjustierte Vorgabe für 1991 (Schaubild 1) konnte, wenngleich knapp, eingehalten werden. Doch schon gegen Ende 1991 begann sich ein kraftvolles Überschießen des Geldvolumens  $M3$  über die Zielvorgabe für das Jahr 1992 hinaus abzuzeichnen. Es folgte eine Phase der Turbulenzen mit extremen Entwicklungen der monetären Aggregate, einer geldpolitisch forcierten inversen Zinsstruktur und sich mehrenden Zweifeln an der Stabilität der Geldnachfrage.

*Schaubild 1*  
**Wachstum der Geldmenge M3**  
**Ziel und laufende Entwicklung**



*Quelle:* Deutsche Bundesbank.

## VI. Eine abschließende Würdigung

1. Die Frage, ob das Angebot der Bundesrepublik vom 6. Februar 1990 an die DDR der damaligen Lage entsprach, habe ich schon beantwortet. Es entsprach ihr, weil es keine realistische Alternative mehr gab. Es entsprach ihr aber auch, weil das Gebot der Stunde im historischen Kontext genau diese politische Entscheidung erheischt.

2. Die Frage, ob das Hintergrundwissen der Deutschen Bundesbank den mit der Unionsbildung sich stellenden Problemen adäquat war, ist, wie sich erwies, differenziert zu beantworten.

- Die Bundesbank war sich der Struktur der Aufgaben, die zu lösen waren, durchaus bewußt. Der Feststellung widerspricht nicht, daß sich der Zentralbankrat, was die Erfassung der Besonderheiten und der Details angeht, von Anfang Februar 1990 bis über die Umstellung am Tage X hinaus in einem Prozeß des Lernens und immer wieder neuer Reflektionen befand.
- Das theoretische Hintergrundwissen entsprach den Basisoperationen der geforderten Währungssubstitution.
- Das Wissen um die Gegebenheiten in der DDR war unzulänglich. Gleiches gilt für das Wissen über die Implikationen, insbesondere über die realwirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands.
- Die theoretischen Räsonnements, mit deren Hilfe die Bundesbank versuchte, die Übergangsphänomene diagnostisch und prognostisch aufzuhellen, ihnen zudem geldpolitisch zu entsprechen, erwiesen sich im nachhinein als im großen und ganzen angemessen. Derart wurden zumindest die neuralgischen Punkte, insoweit sie für das geldpolitische Management der Übergangsperiode relevant waren, zutreffend erfaßt. Mehr war nicht oder – vorsichtiger formuliert – kaum zu leisten. Die vielen arbiträren, ja spekulativen Elemente im operativen Verhalten waren Reflex des temporären Nichtinformiertseins, nicht einer Orientierungslosigkeit im Geschehen.
- Die Bundesbank war von Beginn an – schon in der gemeinsamen Kommission – mit Nachdruck um ein verlässliches Zahlerüst (Konsolidierte Bilanz des Kreditsystems der DDR) und um Transparenz der Regelung der monetären Beziehungen in der DDR bemüht. Zuverlässige, vor allem statistische, Informationen blieben gefragt. In Ermangelung solcher Informationen sah sich die Bundesbank gehalten, denkbare Entwicklungen mittels plausibler gedanklicher Konstrukte aufzuhellen. Nicht selten war der Niederschlag des Sich-Auswirkens marktwirtschaftlicher Kräfte abzuwarten, bevor geldpolitisch reagiert werden konnte.

Die Meinungsunterschiede über strategische und taktische Facetten des Vorgehens – auch im Zentralbankrat – beruhten vornehmlich auf den transformationsspezifischen Wissenslücken. Aus diesen erwuchs auch das Arbiträre in der diver-

genten Interpretation alternativer Umstellungskalküle. Allerdings wirkten sich zusätzlich Dissense bei den ordnungspolitischen Zielvorstellungen der Währungsunion (über das Monetäre hinaus) und bei den politischen Kalkülen schlechthin aus.

3. Auf die Frage, ob nicht mehr und ob vor allem nicht besserer Sachverstand bereitstand, ist zu antworten, daß nicht erkennbar war (und noch immer nicht ist), wo er sich damals eigentlich anbot. Gewiß fehlte es weder in der Vorbereitungsphase noch in der Phase der Umstellung und danach an Voten aller Art, auch von Fachökonomien. Der Streit der Meinungen war jedoch mehr Ausdruck eines kollektiven Suchprozesses nach adäquaten Lösungen als eines Angebotes praktikabler Handlungsanweisungen. Das lag in der Natur der Sache. Gerade die profilierten Vertreter von Geldtheorie und Geldpolitik waren um einen tragfähigen analytischen und empirischen Unterbau für ihre Aussagen bemüht. Der rasante Ablauf des Geschehens verlangte indes schnelles Handeln, nicht zuletzt ausgerichtet auf eine Minimierung der Risiken. Das zu leisten, oblag der Bundesbank. Überzeugender exakter Sachverstand in Form überlegener Maximen ließ sich in der „heißen Phase“ des Vollzugs der Währungsunion – weder aus damaliger Sicht noch im Rückblick – mobilisieren.

4. Bei der Antwort auf die Frage, ob die definitiven Umstellungssätze situatengerecht waren, sind die Konflikte zwischen ökonomischer und politischer Ratio, zudem das Pro und Contra konkurrierender Strategieansätze zu bedenken. Theoretisch oder politisch begründete, auch ordnungs- und prozeßpolitisch motivierte a priori-Fixierungen belasteten den zeitweilig heftigen Disput um den vergleichsweise besten Umstellungssatz.

Zu dem Umstellungssatz von 1:1 für die Stromgrößen bestand im Grunde keine Alternative<sup>102</sup>. Der konkurrierende Umstellungssatz von 2:1 hätte zu einem weitgehend gleichen „materiellen“ Resultat (Nettolohn) für die Arbeitnehmer geführt. Derart wäre es nicht gelungen, die Löhne in der DDR unter ein Reallohniveau zu drücken, das der Arbeitsproduktivität entsprach, was als conditio sine qua non eines wirtschaftlichen Aufschwunges im Osten gefordert worden war. Daß sich mit einer 2:1-Umstellung übertriebene Hoffnungen verbanden<sup>103</sup>, die 1:1-Umstellung – selbstverständlich ohne Ausgleichszahlungen – indes so, wie die Dinge lagen, durchaus zu rechtfertigen war und noch ist, wird inzwischen weitgehend anerkannt<sup>104</sup>. Dies einräumen heißt zugleich sich nicht der Einsicht verschließen, daß

<sup>102</sup> Ein gleichlaufendes Fazit zieht *Thilo Sarrazin*, a. a. O., S. 217.

<sup>103</sup> „Der Spielraum, die Relation (1:1 d.V.) um der Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Arbeitsplätze willen noch weiter zu senken, dürfte nicht groß sein“. Olaf Sievert in einem Papier für das Frankfurter Institut; a. a. O.

<sup>104</sup> „Die vertraglich vereinbarte 1:1-Umstellung und die von der Bundesbank favorisierte 2:1-Umstellung unterschieden sich im Prinzip lediglich in der Behandlung der zu erwartenden Preis- und Lohnanpassungen. Nach dem Bundesbankvorschlag sollten sie vor der Währungsumstellung erfolgen; nach der auf den ersten Blick großzügigeren Vertragsregelung sollte auf Kompensationszahlungen verzichtet werden. Das materielle Ergebnis wäre bei beiden Optionen weitgehend gleich gewesen.“ *Reiner König*: Die innerdeutsche Währungsunion

das lohnpolitische „Desaster“ nach der Währungsumstellung mit der Konversionsrate im Grunde genommen nichts zu tun hatte<sup>105</sup>. Andere Sachverhalte und Kräfte befanden über die immer wieder herausgehobene und zu Recht beklagte Lohnexpansion in den neuen Bundesländern, vor allem die gleichgerichteten Interessenlagen der Arbeitgeber, die ein „Lohndumping“ in der eigenen Volkswirtschaft zu verhindern suchten, der Gewerkschaften, die sich als organisatorischer Arm der Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern so kraftvoll wie nur möglich verankert sehen wollten, und der Politiker, denen an sozialem Konsens und an politischer Akzeptanz lag<sup>106</sup>. Die üblichen Lohnmodelle, die divergente Lohnniveaus in voneinander abgegrenzten, politisch und wirtschaftlich divergenten Räumen begründen, mußten angesichts der deutschen Wirklichkeit: zwei stark divergierende Lohnsysteme in einem einheitlichen Währungs- und Wirtschaftsraum, versagen<sup>107</sup>. Wenn hier und da beklagt wird, daß die Lohndynamik in Ostdeutschland – mit Steigerungsraten von rund 20 v.H. im Jahre 1990, von 30 v.H. im folgenden Jahr und fast 40 v.H. im Jahre 1992 – durch staatlichen Einkommensdirigismus hätte vermieden, zumindest gebremst werden können<sup>108</sup>, wird nicht einmal danach gefragt, wie das und von wem das hätte verwirklicht werden sollen. Ein solches Vorgehen hätte einen Bruch mit den Arbeitsmarktparteien durch Gesetz eingeraumten Tarifautonomie beinhaltet<sup>109</sup>. Der Versuch hätte sich zu einer Zerreißprobe der tradierten Organisations- und Verhaltensmuster des Arbeitsmarktes aus-

---

aus der Sicht der Bundesrepublik. Zum Problem der Umstellungssätze, Vortrag vor der Humboldt-Universität zu Berlin am 25. Januar 1993, unveröffentlichtes Manuskript, S. 10 f.

<sup>105</sup> Bei einem Umstellungssatz von 2:1 hätte sich „die Geschwindigkeit der Lohnanpassungen... nur vergrößert und heute (1991 d.V.) stünde man wahrscheinlich an der gleichen Stelle wie so auch“ (*Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn*, a. a. O., S. 80).

<sup>106</sup> *Wolfgang Franz*: Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Bernhard Gahlen/Helmut Hesse/Hans Jürgen Ramser (Hrsg.) Von der Plan- zur Marktwirtschaft, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 21, Tübingen 1992. Zu beachten ist insbesondere die Analyse des Lohnbildungsprozesses seit der Wende (S. 263–271).

<sup>107</sup> „Niemand konnte ernsthaft davon ausgehen..., daß Ostdeutschland auf Dauer ein Niedriglohnland bliebe, ...“. Oder: „Die für Westdeutschland relevanten Lohnfindungsregeln greifen in Ostdeutschland häufig nicht“. *Wolfgang Franz*: Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit. Eine Zwischenbilanz der ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Wirtschaftsanalysen 1, Mannheim 1993, S. 11.

<sup>108</sup> So etwa *Peter Bofinger*: The German Currency Union of 1990: The Impact on German Monetary Policy, in: Stephen Frowen/Jens Hölscher (eds.) The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment, London 1996, p. 205.

<sup>109</sup> *Gerlinde* und *Hans-Werner Sinn* betonen zwar auch, daß es einer „temporären Begrenzung des Lohnanstieges“ bedurft hätte (a. a. O., S. 80), doch sie sagen zudem, daß eine Einschränkung der Tarifautonomie nicht Verhandlungsgegenstand war und – bei den Verhandlungen über die Inhalte des Staatsvertrages – „nicht konsensfähig gewesen“ wäre (a. a. O., S. 81). Ihre Empfehlung: Lohnstillhalteabkommen „nach der Art der Konzertierten Aktion“, m.a.W. die Umsetzung einer spezifischen Form des sozialen Konsens in ein Handeln der „kollektiven Vernunft“ (Karl Schiller).

wachsen können – unter Einbeziehung eines durch unerwartete Einigungsfolgen ohnehin überforderten Staates.

Der Umstellungssatz von 2:1 für die Bestandsgrößen war in der damaligen Gemengelage politischer und wirtschaftlicher Aspekte die sich anbietende Lösung, und zwar unter Einschluß der Sonderbehandlung von Teilen der Spardepositen. Die Asymmetrie der Konversionsraten war begründet<sup>110</sup>. Im nachhinein meine ich indes, daß sich eine noch weiter gehende Asymmetrie der Konversionsraten empfohlen hätte: etwa eine Basisrate von 3:1 bei einer im Grundsatz gleichen Behandlung der Spardepositen, wie sie der Staatsvertrag vorsah, also in der Masse 2:1, in den bevorzugten Teilen 1:1 (obgleich hier vorzugswürdigere Varianten denkbar sind). Eine solche Umstellungsregelung hätte zwar den Bund wegen des höheren aktivischen Saldos wesentlich stärker als im Falle einer 2:1-Umstellung zu Ausgleichszahlungen an die Banken verpflichtet<sup>111</sup>, doch wäre die Treuhand unter Berücksichtigung der immer wieder neuen „Finanzspritzen“ zugunsten vieler ehemals volkseigener Betriebe der DDR auch weit stärker entlastet worden. Angesichts der Größenordnung, die aus den desolaten Verhältnissen der DDR erwachsen ist, dürften sich die Finanzlasten, die der Westen bei einem weitergehenden Spreizen der Konversionsraten zu tragen gehabt hätte, kaum von den Bürden unterschieden haben, zu denen es de facto gekommen ist. (Damit soll allerdings nicht gesagt sein, daß sie alle – ihrem Niveau und ihrer Struktur nach – unvermeidbar waren.) Auf Herkunftscontrollen der sehr hohen Spardepositen, etwa über 500.000,- M oder 1 Mio. M pro Kopf, die aus normalen Gehältern nicht zu bilden waren, ist – wie mir zumal von ostdeutscher Seite wiederholt zu erläutern versucht worden ist – aus letztlich wohl akzeptablen Gründen verzichtet worden. Das gilt auch für quantitativ und zeitlich begrenzte Dispositionssperren für Sparkonten mit hohen Einlagen, die bis zur definitiven Entscheidung über die Umstellungssätze im Gespräch blieben. Bindungen solcher Art waren schon wegen möglicher Umgehungspraktiken problematisch. Zudem wären sie nur im Verbund mit einem systematischen Transfer staatlichen Vermögens zugunsten der ostdeutschen Bevölkerung sinnvoll gewesen.

<sup>110</sup> Zu beachten die von Gerlinde und Hans-Werner Sinn (a. a. O., III., S. 63-96) herausgestellten Implikationen des Umtausches wie „die Verluste der ostdeutschen Bevölkerung“ und „die Gewinne der Bundesbank aus der Vereinigung“.

111

		Ausgleichsposten in Mrd. DM bei Umstellung					1:1 für alle Spardepositen	
Aktiva	Passiva	1:1		2:1				
		für alle Passiva	für alle M-Einl.	gesondert: 1:1 von 2.000 M	für Spareinlagen/Kopf 3.000 M	5.000 M		
3:1		198	52	68	76	92	139	

*Quelle:* Berechnung der Deutschen Bundesbank März 1990 auf Basis der Konsolidierten Bilanz des Kreditsystems der DDR vom 28. Februar 1990.

sen. Die Befürworter – auch ich – unterschätzten damals die Schwierigkeiten des Vorhabens im Gesamtkontext der Vereinigung. Ein aus ordnungspolitischen wie auch aus verteilungspolitischen Gründen an sich wünschenswerter Vermögenstransfer hätte mit der neuen Eigentumsordnung in der DDR bzw. den neuen Bundesländern<sup>112</sup> arg kollidieren müssen, auch standen ihm andere Sachverhalte, insbesondere die enorme Entwertung des DDR-Realkapitalbestandes, entgegen. Das insgesamt schlechte Abschneiden der Ostdeutschen bei der Vermögensrestrukturierung nach der Unionsbildung belastet bis heute das Verhältnis zwischen den beiden Teilen Deutschlands<sup>113</sup>.

5. Die Frage, ob es angemessen war, sich an  $M3$  als der für die Debatte um den Umstellungssatz relevanten Geldmengengröße zu orientieren, ist zu bejahen. Das wird nur selten bezweifelt, etwa von Bofinger<sup>114</sup>. Er hält  $M3$  nicht für die adäquate Referenzgröße. Ein Indiz dafür sei der rasche Aufbau von Geldkapital in Ostdeutschland gewesen. So gesehen, war es nur gut, daß  $M3$  durch die letztlich gewählten Konversionsraten um satte 180 Mrd. DM statt der anvisierten 125 Mrd. DM erhöht wurde. Anders gewendet: Die vertretbare Aufstockung von  $M3$  ist für Bofinger keineswegs – wie immer behauptet – um gut 4 1/2 Prozentpunkte zu hoch ausgefallen. Und die Diskrepanz zwischen monetärer Ausstattung einerseits und realer Leistungsfähigkeit der DDR, dann der neuen Bundesländer – weit unterhalb 10 v.H. der Vergleichswerte der Bundesrepublik – andererseits habe keinen Anlaß zur Besorgnis um die Geldwertstabilität geboten. Denn hätte sich die Bundesbank von vornherein an einem breiten monetären Aggregat: „ $M3$  plus savings deposits at agreed notice, long-term time deposits, bank savings bonds and other financial instruments held by private households and enterprises with banks“, orientiert, so wäre bei einem Festhalten an der 10 v.H.-Quote der vergleichbare westdeutsche Bestand (1989: 2.738,3 Mrd. DM) um rund 274 Mrd. DM aufzustocken gewesen<sup>115</sup>. Das hätte einer Konversionsrate von 0,7 M:1 DM entsprochen und würde – gemäß Bofinger – gut mit den Ausgangsdaten, mit den realen Wachstumsraten der ostdeutschen Inlandsnachfrage und den hohen ostdeutschen unvermeidlichen Inflationsraten, korrespondiert haben<sup>116</sup>. Bofinger räumt indes ein, daß seine These allein schon wegen der bald einsetzenden enormen strukturellen Veränderungen in der DDR empirisch nicht zu belegen ist.

<sup>112</sup> Die nur mühsam relativierte Dominanz der „Restitution“ vor einer „Kompensation“ (dazu: Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi: Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, BMWi Studienreihe 73, Bonn 1991) beließ einen weit engeren und weniger rasch nutzbaren Spielraum für die mit der Währungsumstellung verbundene Privatisierung von volkseigenem Vermögen, als dies zunächst zu vermuten war.

<sup>113</sup> Zu dem Thema insgesamt: *Norbert Kloten*, Deutsche Einheit: Die wirtschaftliche Last der Folgen für Ost und West, in: Ingrid Gamer-Wallert (Hrsg.) Nähe und Ferne, Erlebte Geschichte im geteilten und vereinigten Deutschland, Tübingen 1996, S. 126-145.

<sup>114</sup> *Peter Bofinger*, l.c., p. 208.

<sup>115</sup> l.c., p. 209.

<sup>116</sup> l.c., p. 215..

So vorzugehen, wie dies Bofinger im nachhinein für angemessen gehalten hätte, wäre mehr als ein geldpolitisches Vabanquespiel gewesen. *M3* war im Vergleich mit den denkbaren Alternativen trotz aller Defekte die relativ beste Wahl. Die monetäre Ausstattung der DDR war großzügig dimensioniert, und sie war – wie schon gesagt – auch deswegen recht üppig ausgefallen, weil es allenfalls im Lande Horte in DM gab. Über diese lagen naturgemäß keine Angaben vor, doch um eine quantité négligeable kann es sich nicht gehandelt haben. Die monetäre Alimentierung reichte jedenfalls aus, um einen massiven und ganz auf westliche Produkte ausgerichteten Nachfragestoß zu finanzieren. Die mit zeitlicher Verzögerung einsetzende Normalisierung der Geldnachfrage durch die Bildung von Geldkapital paßte zu den Erwartungen. Die Bundesbank war also gut beraten, an *M3* als zentraler Zwischenzielgröße für die Geldpolitik festzuhalten – des rekurrenten Anschlusses bei den Zielvorgaben und des geldpolitischen Handelns wegen, aber auch wegen der größeren Realitätsnähe.

6. Auf die Frage, ob das monetäre Management den sich nach der Währungsunion stellenden Problemen entsprach, ist zwischen der Frage der Angemessenheit der Zielvorgaben und der Frage nach der Adäquanz des geldpolitischen Agierens zu unterscheiden. Die Wertung des operativen Vorgehens fällt leichter als die der Zielvorgaben.

Die monetären Zielvorgaben wurden schon lange vor der Umstellungsdebatte kontrovers diskutiert. Nach der Umstellung fehlten zunächst die notwendigen Informationen für ein gesamtdeutsches Geldmengenziel. Bekannt war lediglich der Quantensprung von *M3*. Erwartet wurden spezifische Preisniveausteigerungen in der DDR. Deren Produktionspotential entzog sich jeder zuverlässigen Schätzung<sup>117</sup>. Und was die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes in Ostdeutschland angeht, so war wie auch bei der Nutzung der monetären Erstausstattung auf Normalisierung zu setzen. Folglich war fürs erste an der Zielvorgabe der Bundesrepublik festzuhalten. Das Vorgehen war pragmatischer Natur und keineswegs frei von arbiträren Elementen. Doch für eine gesamtdeutsche Zielvorgabe gab es nun einmal zunächst keine gesicherte Basis. Auf die Zielvorgabe deswegen ganz zu verzichten, wenngleich nur so lange, bis gesicherte Daten auch über den Osten verfügbar waren, hätte dem Erfordernis der geldpolitischen Kontinuität und mit ihm dem Anliegen einer Stabilisierung des Vertrauens in die Fähigkeit der Bundesbank, das monetäre Geschehen zu kontrollieren, widersprochen. Die durchaus verbreitete Besorgnis um die Geldwertstabilität verlangte klare Anzeichen für den Willen des Zentralbankrates, auf keinen Fall permissiv zu handeln. Also war Position zu beziehen, auch wenn das einer an sich problematischen Freihändigkeit bei der Kalkulation der Zielvorgaben Vorschub leistete.

---

<sup>117</sup> Hierzu Thomas Westermann: Das Produktionspotential in Ostdeutschland, Diskussionspapier 4/95, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Frankfurt August 1995, S. 1-68.

Als Mitglied des Zentralbankrates war ich an den geldpolitischen Entscheidungen bis Ende April 1992 beteiligt, trage insofern wie jedes andere Mitglied des Rates Verantwortung für das geldpolitische Geschehen vor und nach der Währungs-umstellung. Das Beteiligtsein setzt Grenzen bei Aussagen über die Details. Doch von mir zu klären ist, ob unter den damaligen besonderen Umständen die Zielvorgaben im großen und ganzen der Lage entsprachen, ob das geldpolitische Handeln mit ihnen kompatibel war, und ob es gelang, das Vertrauen in die Standfestigkeit der Deutschen Bundesbank zu erhalten.

Die erste gesamtdeutsche Zielvorgabe – für 1991 – war ein Wagnis. Sie wurde es mehr noch durch die Korrektur Mitte des Jahres um einen vollen Prozentpunkt nach unten. Obwohl die tatsächliche Entwicklung von  $M3$  bis weit in die zweite Jahreshälfte im Korridor blieb, zeichnete sich schon bald ein Überschießen ab. Für nicht wenige belegte und belegt das ein allzu sehr auf Geldwertstabilität bedachtes geldpolitisches Denken der Bundesbank, das sich nicht mehr mit dem wirklichen – stabilitätskompatiblen – Bedarf an monetären Mitteln im Einklang befand<sup>118</sup>. Ab 1992 schien aus diesem wie aus anderen Gründen die monetäre Entwicklung aus dem Ruder zu laufen. Im Urteil Bofingers war das Divergieren von Zielvorgaben und Entwicklung von  $M3$  nur ein, allerdings dominantes Symptom für eine falsche Basisorientierung der Geldpolitik von der Umstellung – und diese einschließend – an, zugleich für ein geldpolitisches Management, das sich letztlich an Sachverhalten und nicht an Geldmengenzielen ausrichtete. Mit der zweiten These habe ich mich im Rahmen des Beitrages nicht weiter auseinanderzusetzen, doch mit der ersten.

Bofinger meint, daß alle mit der Umstellung verbundenen monetären Basisentscheidungen sich hätten an der Transaktionsvariante der Fisherschen Verkehrsgleichung, „the more fundamental relationship“<sup>119</sup>, und nicht – wie bislang – an deren Einkommensvariante orientieren sollen. „The total domestic demand (is) a better approximation to the transactions in the East German economy than potential output“<sup>120</sup>. Eine derartige Orientierung hätte mit dem tatsächlichen „Geldmengensprung“ korrespondiert, auch mit den realen Wachstumsraten der Inlandsnachfrage in Ostdeutschland und mit den spezifischen Inflationsraten dort.

Indem die Bundesbank auf dem Produktionspotential und seinen erwarteten Änderungen als zentralem Element der Zielvorgabe beharrte, habe sie den geldpolitischen Mantel zu eng geschneidert (Tabelle 9). Sie habe also „for the strongly increasing transactions demand in East Germany“ von vornherein und dann von Jahr zu Jahr erneut – an den Zielvorgaben gemessen – nicht genügend monetäre Mittel bereitgestellt<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> So Reinhard Pohl: Geld und Währung in Deutschland seit der Währungs-umstellung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 64. Jg., Berlin 1995. „Die Bundesbank (hat) gemessen an den von ihr verwendeten Kriterien den Spielraum zu eng eingeschätzt“ (S. 403).

<sup>119</sup> l.c., p. 214.

<sup>120</sup> l.c., p. 215.

*Tabelle 9*  
**Bruttosozialprodukt, real (Mrd. DM, in Preisen von 1991)**

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland	Verhältnis: Ostdeutschland/ Westdeutschland
1990	2543,9		
1991	2667,8	214,0	8,0 v.H.
1992	2702,3	232,2	8,6 v.H.
1993	2642,3	246,6	9,3 v.H.
1994	2692,5	265,6	9,9 v.H.

**Bruttoinlandsprodukt, real (Mrd. DM, in Preisen von 1991)**

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland	Verhältnis: Ostdeutschland/ Westdeutschland
1990	2520,4		
1991	2647,6	206,0	7,8 v.H.
1992	2694,3	222,1	8,2 v.H.
1993	2644,5	238,1	9,0 v.H.
1994	2706,8	258,3	9,5 v.H.

**Inländische Verwendung, real (Mrd. DM, in Preisen von 1991)**

Jahr	Westdeutschland	Ostdeutschland	Verhältnis: Ostdeutschland/ Westdeutschland
1990	2382,4		
1991	2496,2	360,4	14,4 v.H.
1992	2523,9	413,5	16,4 v.H.
1993	2460,5	438,7	17,8 v.H.
1994	2511,9	467,7	18,6 v.H.

*Quelle:* Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

Der Einwand ist grundsätzlicher Natur. *Ex post* spricht prima facie einiges dafür, daß er auch sticht. Gleichwohl begründet er keine ausreichende Basis für ein Verdikt der damaligen, von der Bundesbank bezogenen Position.

- Die aus der Vereinigung der beiden deutschen Währungsräume erwachsenden Probleme wurden von der Bundesbank, aber auch sonst allenthalben als Übergangsphänomene angesehen, die bei einem prinzipiellen Festhalten an den be-

<sup>121</sup> „The Bundesbank did not sufficiently take into account the strongly increasing (nominal and real) transactions demand for money in East Germany“ (I.c., p. 215).

währten Grundpositionen ein pragmatisches Reagieren so lange erforderten, bis eine „Normalisierung“ erreicht sein würde. Für eine Abkehr vom bisherigen theoretischen Unterbau der monetären Zielvorgaben bestand so gesehen kein Anlaß. Eher war anzunehmen, daß schon bald wieder ein Zustand erreicht sein würde, in dem „the difference between both (quantity) equations can be neglected“<sup>122</sup>. Und so kam es.

- Ein Bruch mit der seit 1974 praktizierten Ableitung der monetären Zielvorgaben hätte die Öffentlichkeit irritiert und den bestehenden Zweifeln an einem anhaltenden konsequenten Vollzug der Stabilitätspolitik Vorschub geleistet. Erst recht wäre es kontraintuiert gewesen, den Bruch dann zu vollziehen, als sich erwies, daß die Dauer der Übergangsphase und die Schwere der zu lösenden Aufgaben, nicht zuletzt des enormen Finanzbedarfes der öffentlichen Hände wegen, unterschätzt worden waren.
- Ein Auseinanderdriften zwischen Bruttoinlandsprodukt und inländischer Verwendung im Osten Deutschlands war zu erwarten, doch nicht in dem sich dann erweisenden Ausmaß. Auch bei einer Orientierung des geldpolitischen Managements in der Vereinigungsphase an den zu erwartenden inländischen Transaktionen wären Prognosefehler nicht zu vermeiden gewesen. Zudem hätte eine solche Orientierung Wachstumsraten der Geldmenge  $M3$  – um diese kann es notenbankpolitisch nur gehen – suggeriert, die schon 1991 an den realisierten Daten gemessen überhöht gewesen wären. Zumindest bis weit in das Jahr 1991 hinein spricht kaum etwas für einen monetär verursachten Druck auf Produktion und Beschäftigung, also dafür, daß der monetäre Mantel in der Tat zu knapp geschnitten gewesen wäre.
- Die Bundesbank war sich durchaus – das wurde wiederholt betont – der Problematik ihrer Entscheidungen bewußt, die nicht zuletzt auch Ausdruck eines Lernprozesses im Zeitablauf waren. Stets galt es, auf Daten des Marktes und später zudem auf die Folgen exogener Schocks<sup>123</sup> zu reagieren.
- Die Bundesbank war aber deswegen – auch das wurde schon gesagt – nicht gewillt, von ihren grundsätzlichen Orientierungen abzurücken. So war der Zentralbankrat nicht bereit, die spezifischen – nicht nachfrageinduzierten – Preiserhöhungen im östlichen Deutschland und damit die dort höheren Inflationsraten bei der Festlegung der „normativen“ Inflationsrate zu berücksichtigen<sup>124</sup>. Aus seiner Sicht handelte es sich um die Korrektur der Folgen administrativer Interventionen. Bofinger ist zuzustimmen, wenn er meint, daß die Preisniveaupassung

<sup>122</sup> Bofinger, l.c., p. 214.

<sup>123</sup> So ließ die bevorstehende Einführung der „Zinsabschlagsteuer“ zum 1. Januar 1993 die Bargeldhaltung sprunghaft ansteigen.

<sup>124</sup> Dazu Bofinger: „With a 15 per cent weight of East Germany in the Pan-German domestic demand and an unavoidable inflation rate of 12 per cent (...) the normative inflation rate for Pan-Germany would have been 3,5 per cent instead of the Bundesbank’s 2 per cent rate“ (l.c., p. 215).

im Osten monetär zu alimentieren war. Doch das war für die Bundesbank weniger ein Problem der Zielvorgabe als eine Frage des monetären Managements und damit u.a. des Verlaufs von  $M3$  im Zielkorridor, was ein temporäres Überschießen nicht ausgeschlossen hätte. Im übrigen überschätzt Bofinger von seinem Ansatz her das Gewicht der ostdeutschen Inflationskomponente<sup>125</sup>.

Die Quintessenz des unverkennbaren Für und Wider lautet: Die monetären Zielvorgaben nach der Währungsumstellung waren wenig geliebte und nicht gerade wohlgeratene Kinder der Not, genauer: des Gebotes, einen Bruch in der deutschen geldpolitischen Basisorientierung zu vermeiden. Die Geldmengenziele ab 1992 waren immer noch mit Informationsdefekten, auch mit kontroversen Urteilen über Interpretation und Berechnung der Zieldefinition und ihrer Elemente befrachtet. Andere Unwägbarkeiten kamen hinzu. Das geldpolitische Management hat sich – wie ich meine – angesichts der vielen, manchmal nur schwer zu ortenden Untiefen im ganzen bewährt. Die Geldnachfrage<sup>126</sup> blieb stabil. Die Deutsche Bundesbank konnte das Vertrauen, das sie in der Öffentlichkeit genießt, durchaus bewahren.

7. Noch zu beantworten bleibt die Frage, ob es die Bundesbank an einer sorgfältigen und umfassenden Berichterstattung der Öffentlichkeit hat fehlen lassen. Ich meine, daß die Bundesbank durchaus bemüht war, ihrer Informationspflicht zu genügen. In jeder Phase wurde die Öffentlichkeit über das Handeln der Bundesbank, ihre Motive und auch die erzielten Ergebnisse informiert. Dabei hat die Bundesbank gewiß die Akzente so gesetzt, wie es ihrer Sicht der Vorgänge, auch ihren umstellungspolitischen Absichten entsprach. Zudem suggerierten ihre Verlautbarungen mehr gesichertes Wissen und mehr Gewißheit über die Angemessenheit der Zielvorgaben und des geldpolitischen Handelns, als es die Gegebenheiten an strengen Kriterien gemessen rechtfertigten. Manch erwünschte und auch naheliegende Information wurde nicht vermittelt, oder sie wurde hinausgezögert, wenn sich die Bundesbank in Informations- und auch Begründungsnoten befand und / oder an Zeitgewinn interessiert war. Und das war oft genug der Fall. Zu verlangen, derartiges jeweils offenzulegen und sich somit selbst Blößen zu geben, hieße eine staatliche Entscheidungs- und Exekutivinstanz überfordern. Die Bundesbank hatte eben auch – erneut sei es gesagt – zu beachten, daß in schwierigem Fahrwasser Vertrauen zu bewahren war. Im ganzen hat die offizielle Berichterstattung den ihr gemäßigen Spielraum durchaus ausgeschöpft. Die eher persönlichen und nicht selten widersprüchlichen Veröffentlichungen und Stellungnahmen von Mitgliedern des Zentralbankrates haben gelegentlich zu Irritationen und zu Spekulationen über einen

<sup>125</sup> Die u.a. durch das vorübergehende Festhalten am alten Warenkorb wenig aussagekräftig war.

<sup>126</sup> Hierzu *Otmar Issing/Karl-Heinz Tödter*: Geldmenge und Preise im Vereinigten Deutschland, in: *Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und der Währungspolitik*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 235, Berlin 1995, S. 97-123. Das hier besonders interessierende Fazit der Autoren: „Die potentialorientierte Geldmengensteuerung (ist) auch im vereinigten Deutschland eine wirksame Strategie zur Kontrolle der längerfristigen Preisentwicklung“ (S. 120).

Meinungsstreit im Zentralbankrat geführt. Auch diese Farbigkeit hat m.E. insgesamt eher genutzt als geschadet.

## Schlußbemerkung

Der Beitrag überschreitet den gebotenen Rahmen eines Referates bei weitem. Doch der Gegenstand hat nicht nur einen konzeptionellen Kern: die der Währungsunion zwischen den beiden Teilen Deutschlands zugrunde liegenden geldtheoretischen Räsonnements; er umfaßt auch den institutionellen, organisatorischen und geldpolitischen Vollzug der Erweiterung des westdeutschen Währungsraumes durch den Währungsraum der DDR. Die DDR durchlief mit Vorbereitung und Verwirklichung der Währungsunion in kürzester denkbare Zeit einen Systemwandel. Vergleichbares gab es nicht. Also war das, was dieser Systemwandel mit sich brachte, zu bedenken, um zu einem abgewogenen Urteil zu gelangen. Zudem verband sich Ökonomisches mit Politischem.

Trotz der Einbeziehung vieler und notwendiger Facetten wird durch diesen Beitrag keineswegs alles aufgehellt, was im Rahmen der Thematik relevant ist. Nicht weniges dürfte nach wie vor kontrovers beurteilt werden. Das damalige Geschehen lädt geradezu ein, moderne Thoreme wie etwa institutionenökonomische Aussagen oder auch transformationstheoretische Erkenntnisse (im Quervergleich mit anderen Volkswirtschaften im Systemwandel) anzuwenden und auf ihre Aussagekraft hin zu testen. Das Anliegen dieses Beitrages war es, die deutsch-deutsche Währungsunion in Orientierung an Urteilskriterien zu behandeln, die bei der Entscheidungsfindung und den operationalen Vorkehrungen 1990 und ergänzend 1991 relevant waren.

## Literaturverzeichnis

*Bofinger, Peter: The German Currency Union of 1990: The Impact on German Monetary Policy*, in: Frowen, Stephen und Hölscher, Jens (eds.) *The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment*, London 1996, p. 203-221.

*Breuel, Birgit (Hrsg.)* Treuhand intern, Frankfurt / M. und Berlin 1993.

*Bundesministerium für Wirtschaft*: Überlegungen zu einer Währungsunion zwischen Bundesregierung und der DDR, Drei-Stufen-Plan für die Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR vom 6. Februar 1990, S. 2-15.

– Aufbau Ost. Die zweite Hälfte des Wegs – Stand und Perspektiven –, Dokumentation Nr. 382, Bonn September 1995, S. 1-42.

*Deutsch-deutsche Arbeitsgruppe*: Reform der Wirtschaftsordnung in der DDR und die Aufgaben der Bundesrepublik, in: DIW, Wochbericht 6/90, 57. Jg., Berlin 8. 2. 1990, S. 65 -75.

*Deutsche Bundesbank*: Ein Jahr deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, Monatsbericht Juli 1991, S. 18-21.

*Deutscher Bundestag*: Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Drucksache 12/6854 vom 8. 2. 1994, S. 25-200.

*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*: Die Lage der DDR zur Jahreswende 1988/89, in: DIW Wochenbericht 5/89, Berlin 2. Februar 1989.

*Erhard, Ludwig*: Wirtschaftliche Probleme der Wiedervereinigung (Juni 1953), abgedruckt in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. März 1990.

*Frankfurter Institut*: Deutsche Währungsunion – die Risiken sind beherrschbar. Argumente zur Wirtschaftspolitik Nr. 30, Februar 1990, S. 1-6.

*Franz, Wolfgang*: Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Gahlen, Bernhard, Hesse, Helmut und Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.): Von der Plan- zur Marktwirtschaft, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 21, Tübingen 1992, S. 245-274.

– Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit. Eine Zwischenbilanz der ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung, in: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, ZEW Wirtschaftsanalyse 1, Mannheim 1993, S. 1-18.

*Frowen, Stephen / Hölscher, Jens* (eds.): The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment, London 1996.

*Haller, Gert*: Das Wort „Anschluß“ war tabu, in: Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 149-159.

*Hoffmann, Lutz*: Wider die ökonomische Vernunft, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Februar 1990.

*Issing, Otmar / Tödter, Karl-Heinz*: Geldmenge und Preise im Vereinigten Deutschland, in: Neuere Entwicklungen in der Geldtheorie und der Währungspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 235, Berlin 1995, S. 97-123.

*Klemm, Peter*: Die Verhandlungen über die deutsch-deutsche Währungsunion, in: Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 135-148.

*Kloten, Norbert*: Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Chancen und Risiken, erschienen unter dem Titel „Die Solidarität mit den Menschen im Osten rechtfertigt finanzielle Opfer“, in: Stuttgarter Zeitung Nr. 48 vom 27. 2. 1990, abgedruckt in: Auszüge aus Presseartikeln der Deutschen Bundesbank, Nr. 18 vom 28. 2. 1990, S. 2-7.

– Vereinigtes deutsch-deutsches Währungsgebiet: Herausforderung für beide Teile Deutschlands, Vortrag anlässlich der Vollversammlung der Industrie- und Handelskammer Mittlerer Neckar am 6. März 1990. Englische Fassung: The German Currency Union: Challenges for Both Parts of Germany, in: Frowen, Stephen and Hölscher Jens (eds.) The German Currency Union of 1990 – A Critical Assessment, London 1996, p. 177-199.

– Monetäre Steuerung in den transitorischen Stadien eines Wirtschaftssystems: Der Fall China, in: Hans-Jürgen Wagener (Hrsg.) Monetäre Steuerung und ihre Probleme in unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 191, Berlin 1990, S. 8-17.

- Zu viele Schulden für die Einheit, in: *Stuttgarter Zeitung* vom 30. Mai 1990, abgedruckt, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 44 vom 31. Mai 1990, S. 2-3.
- Eingliederung des östlichen Deutschland und Europäische Währungsunion: Zwei Paar Stiefel?, in: *Stuttgarter Zeitung* (gekürzte Fassung) vom 30. März und 5. April 1991.
- German Unification: A Personal View, in: *Central Banking*, vol. VI., no. 2, London 1995, p. 53-88.
- Deutsche Einheit: Die wirtschaftliche Last der Folgen für Ost und West, in: Gamer-Wallert, Ingrid (Hrsg.) *Nähe und Ferne, Erlebte Geschichte im geteilten und vereinigten Deutschland*, Tübingen 1996, S. 126-145.
- Deutsche und Europäische Währungsunion. Ein Vergleich, in: Heckel, Martin (Hrsg.) *Die innere Einheit Deutschlands inmitten der Europäischen Einigung*, Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 82, Tübingen 1996, S. 97-110.

*Köhler, Claus:* Der Übergang von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft in Ostdeutschland, Viereinhalb Jahre Treuhandanstalt, Arbeitspapiere des Instituts für Europäische Wirtschaftsforschung, Heft 11, Berlin 1995, S. 1-63.

*Köhler, Horst:* Alle zogen mit, in: Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten*, München 1994, S. 118-134.

*König, Reiner:* Zur deutschen Währungsunion, Vortrag vor dem Institut für Geld und Währung an der Universität Frankfurt/M. am 28. Juni 1990, *Geld und Währung, Working Papers Nr.16*, Frankfurt 1990, S. 1-22.

- Die innerdeutsche Währungsunion aus der Sicht der Bundesrepublik. Zum Problem der Umstellungssätze, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 25. Januar 1993, unveröffentlichtes Manuskript, S. 1-26.

*Kronberger Kreis:* Soziale Marktwirtschaft in der DDR, Währungsordnung mit Investitionsbedingungen, Frankfurt Januar 1990, S. 7-53.

*Lösch, Dieter / Plötz, Peter:* Soziale Marktwirtschaft – Jetzt, HWWA-Report Nr. 82, Februar 1990, S. 1-46

*Möller, Hans:* Ordnungspolitische Aspekte der westdeutschen Währungs- und Wirtschaftsreform von 1948 mit Vergleichen zur Währungsstabilisierung von 1923 in der Weimarer Republik und der Einführung der DM in der DDR am 1. Juli 1990, in: Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Anpassung durch Wandel, Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 206, Berlin 1991, S. 209-237.

- Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876–1975*, Frankfurt/M. 1976, S. 433-484.

*Müller, Klaus:* Geld- und währungspolitische Aspekte der Wirtschaftsreform, in: HWWA, *Wirtschaftsdienst*, Heft 2, 70. Jg., Februar 1990, S. 78-84.

*Nölling, Wilhelm (Hrsg.):* *Geld und die Deutsche Vereinigung*, Hamburger Beiträge zur Wirtschafts- und Währungspolitik in Europa, Heft 8, Hamburg, Juli 1991, S. 1-76.

*Pfleiderer, Otto:* Die Reichsbank in der Zeit der großen Inflation, Die Stabilisierung der Mark und die Aufwertung von Kapitalforderungen, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.) *Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 – 1975*, Frankfurt/M. 1976, S. 157-202.

*Pohl*, Reinhard: Geld und Währung in Deutschland seit der Währungsumstellung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, Heft 3, 64. Jg., Berlin 1995, S. 386-403.

*Rohde*, Erwin: Schnelle weiche Landung oder Konkurs? Lösung der deutsch-deutschen Währungsprobleme muß den Kollaps der DDR verhindern, in: *Börsenzeitung* vom 2. 2. 1990.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*: Zur Unterstützung der Wirtschaftsreform in der DDR: Voraussetzungen und Möglichkeiten, Sondergutachten vom 20. 1. 1990, abgedruckt in: *Jahresgutachten 1990/91: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands*, Stuttgart 1990, S. 276-305.

- Zur Frage einer Währungsunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, Schreiben an den Bundeskanzler vom 9. Februar 1990.

*Sarrazin*, Thilo: Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten*, München 1994, S. 174-180.

*Schell*, Manfred: Zusammenbruch und Perspektive, in: *Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten*, München 1994, S. 12-25.

*Schiller*, Karl: Der schwierige Weg in die offene Gesellschaft. Kritische Anmerkungen zur Deutschen Vereinigung, Berlin 1994, S. 1-206.

*Schlesinger*, Helmut: The German Economy after Unification and on the Way to a European Union, in: *Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 86, S. 7-10.

*Schmieding*, Holger: Harte D-Mark nur zu klaren Bedingungen, in: *Handelsblatt* vom 8. Februar 1990.

- Die Kaufkraft der D-Mark wird im Ostteil deutlich höher sein. 10 Grundsätze für eine deutsche Währungsunion, in: *Die Welt* vom 6. März 1990.

*Siebert*, Horst: Elemente einer Wirtschaftsreform in der DDR, in: *Die Weltwirtschaft*, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft, 1989, Heft 2, S. 41-49.

*Sievert*, Olaf: Zur Frage einer Deutschen Währungsunion, Entwurf für das Frankfurter Institut, Februar 1990, S. 1-10.

*Sinn*, Gerlinde / *Sinn*, Hans-Werner: Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl. (1. Aufl. Tübingen 1991), München 1993, S. 1-315.

*Stoll*, Wolfried: Vortrag (ohne Titel) in der Humboldt-Universität zu Berlin am 25. Januar 1991 (unveröffentlichtes Manuskript).

*Streissler*, Erich W.: Was kann die Geldpolitik von den neuesten Entwicklungen der Geldtheorie lernen? in: *Bombach, G., Gahlen, B. und Ott, A.E. (Hrsg.) Geldtheorie und Geldpolitik, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren*, Bd. 17, Tübingen 1988, S. 3-45.

- Deutschland, Deutschland über alles; und: Deutschland, Deutschland über alles, II. Teil; und: Irgendwer zahlt immer. Wie man die DDR saniert, ohne daß es – angeblich – etwas kostet, in: *Wochenpresse (Wien)*, Nr. 14 vom 6. 4. 1990, S. 48-53, Nr. 15 vom 13. 4. 1990, S. 42-45 und Nr. 19 vom 11. 5. 1990, S. 50-54.

*Tietmeyer, Hans: Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: Waigel, Theo und Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 57-117.*

*Timmermann, Heiner (Hrsg.): DDR-Forschung. Bilanz und Perspektiven, Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Bd. 76, Berlin 1995, S. 1-371.*

*Waigel, Theo / Schell, Manfred (Hrsg.) Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München 1994, S. 1-260.*

*Werner, Pierre: Bericht an den Rat und die Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, Sonderbeilage zum Bulletin 11 / 1970 der Europäischen Gemeinschaften.*

*Willgerodt, Hans: Wirtschaftsordnung für ein anderes Deutschland – Wege aus der Krise der DDR, unveröffentlichtes Manuskript, Göttingen 1990, S. 1-89.*

– Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Gutachten, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, im März 1990, S. 1-97.

*Westermann, Thomas: Das Produktionspotential in Ostdeutschland, Diskussionspapier 4/95, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Frankfurt August 1995, S. 1-68.*

*Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Wirtschaftspolitische Herausforderungen der Bundesrepublik im Verhältnis zur DDR, Gutachten vom 16. 12. 1989, in: Gutachten vom Juni 1987 bis März 1990, Göttingen 1990 (13. Bd.), S. 1481-1492.*

– Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsgebietes in Deutschland, in: Gutachten vom Juni 1987 bis März 1990, Göttingen 1990 (13. Bd.), S. 1493-1507.

– Probleme der Privatisierung in den neuen Bundesländern, BMWI Studienreihe 73, Bonn 1991.