

Wolfgang Reeder

# Neubeginn oder verpasste Gelegenheit ?

Wirtschaftspolitische Entscheidungen  
in Nachkriegs-Deutschland

1.0 1945 oder 1948 ?

1.1 Aufschwung ohne Marktwirtschaft ?

1.2 Ordnung ohne Zustimmung ?

2.0 Kapitalismus oder Marktwirtschaft ?

2.1 Faschismus ohne Faschisten ?

2.2 Marktwirtschaft ohne Sozialbindung ?

3.0 Vergangenheit oder Zukunft ?

3.1 Wirtschaftspolitik ohne Ordnung ?

3.2 Wirtschaftspolitik ohne Geschichte ?

In: EichholzBrief  
(hrsg.v.G.Rüther/K.Weigelt)  
Jg.1985, Nr.2, S.59-66

Aus Anlaß des vierzigsten Jahrestages der Kapitulation werden in Politik und Medien wieder zunehmend Thesen vorgetragen, die verbreiteten Vorstellungen über Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik Westdeutschlands widersprechen, die das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland in Frage stellen sollen. Die Thesen können wir in drei Behauptungen zusammenfassen, die im Folgenden überprüft werden sollen.

(1) Die wichtigste Ursache für die als Wirtschaftswunder bezeichnete Entwicklung lag nicht in der Entscheidung für die Marktwirtschaft, sondern in anderen, von der Wirtschaftsordnung unabhängigen Einflüssen.

(2) Die Rede von der Stunde Null verschleiert die Tatsache, dass in der Bundesrepublik Deutschland die Gelegenheit für eine grundlegende Neuordnung der Gesellschaft verpasst, dass die alte kapitalistische Ordnung wieder hergestellt worden ist.

(3) Die als Soziale Marktwirtschaft bezeichnete Wirtschaftsordnung entsprach genauso wenig wie die staatliche Ordnung dem freien Willen der westdeutschen Bevölkerung. Die Amerikaner zwangen den Westzonen ebenso ihre Ordnung auf, wie es die Sowjetunion in der von ihr besetzten Zone tat.

## **1.0 1945 oder 1948 ?**

### *1.1 Aufschwung ohne Marktwirtschaft ?*

Dass Währungsreform, Marshall-Plan und Marktwirtschaft das Wirt-

schaftswunder auslösten, war bis in die siebziger Jahre verbreitete Überzeugung. Die nüchternen Zahlen der amtlichen Statistik belegten, dass es mit dem Tag der Währungs-Umstellung in den Westzonen wirtschaftlich schlagartig aufwärts ging. Genauere Analysen dieser Zahlen lassen allerdings erkennen, dass die Produktion in der amerikanischen und britischen Zone vor der Währungsreform deutlich höher gewesen sein muß als es die amtliche Statistik ausweist (01). Sind die Ausgangszahlen vor der Währungsreform zu niedrig angesetzt, dann müssen die Steigerungsraten nach der Währungsreform zu hoch angegeben sein. Das bedeutet: Die wirtschaftliche Aufwärtsbewegung hat bereits vor der Geburtsstunde der D-Mark begonnen. Der Aufschwung ab 1948 war Fortsetzung, nicht Trendwende. Ist damit bewiesen, wie unwichtig die ordnungspolitische Wende zur Marktwirtschaft war ? Zwei Tatbestände (02) sprechen dagegen:

Erstens: Die wirtschaftliche Entwicklung verlief in der amerikanischen Zone deutlich günstiger als in der britischen. In allen Besatzungszonen bestimmten Bewirtschaftung, Mengen- und Preisfixierungen, bestimmte zentrale Planung die Wirtschaftstätigkeit. Die Amerikaner jedoch handhabten die Lenkungsinstrumente erheblich flexibler und liberaler als die Briten. Als in beiden - 1947 zu einem Wirtschaftsgebiet vereinigten - Zonen ein neuer, zum Zeitpunkt der Währungsreform anhaltender Aufschwung begann, hatten sich in der deutschen bizonalen Wirtschaftsverwaltung marktwirtschaftliche Überzeugungen durchgesetzt (03).

Zweitens: Der Meinungsumschwung zugunsten marktwirtschaftlicher Lösungen war weniger das Ergebnis theoretischer Überlegungen als praktischer Erfahrungen: Die Schwächen staatlicher Lenkung wurden offensichtlich. Hortung, Naturalentlohnung, Kompensationsgeschäfte nahmen zu; Korruption breitete sich aus; der schwarze Markt prägte das Wirtschaftsleben. Daraus konnten für das Lenkungssystem zwei Folgerungen gezogen werden: Entweder war es nach dem Muster der sowjetisch besetzten Zone zu perfektionieren und durch strengste Kontrollen zu ergänzen, oder es musste weitestmöglich zugunsten freier Märkte aufgegeben werden. Dass sich die zweite Lösung durchsetzen würde, war ab Sommer 1947 erkennbar.

Allerdings mußte zunächst die Funktion des Geldes als allgemeines Tauschmittel wiederhergestellt werden - niemand war bereit, für wertlose Reichsmark Güter herauszugeben oder Arbeit zu leisten. Dass in der zunehmend sicheren Erwartung von Währungsreform und Marktwirtschaft die Wirtschaft in Gang kam, ist nur zu verständlich. Das heißt: Die ordnungspolitische Entscheidung für die Marktwirtschaft dürfte für die wirtschaftliche Entwicklung durchaus bedeutsam gewesen sein - und zwar bereits über die Erwartungen. Welche Folgen es hat, wenn solche Erwartungen enttäuscht werden oder gar nicht erst entstehen können, hat die wirtschaftliche Entwicklung in SBZ und DDR demonstriert.

Hier wird eingewendet, die geringere Leistung dort, die höhere hier habe dieselbe Ursache: den Strom

qualifizierter Arbeitskräfte von Ost nach West (04). Dieser Strom bedeutete freilich, dass die gesellschaftliche Ordnung des Westens attraktiver war als die des Ostens, dass die Menschen lieber unter den Bedingungen der Marktwirtschaft lebten und arbeiteten als unter denen einer Zentralverwaltungswirtschaft.

## 1.2

### *Ordnung ohne Zustimmung ?*

Die These, die Marktwirtschaft sei den Westdeutschen gegen ihren Willen aufoktroziert worden, ist durch Millionen Flüchtlinge und Vertriebene eigentlich schon widerlegt. Allerdings könnte man hier auch von der Wahl des kleineren Übels sprechen. War für die westdeutschen Politiker die Marktwirtschaft das kleinere Übel, das sie nur auf Druck der amerikanischen Besatzer akzeptierten ?

In der Tat erhielten wirtschaftliche Probleme in der amerikanischen Besatzungspolitik klare Priorität (05). Eine andere Prioritätenfolge wäre zynisch gewesen angesichts der Not der Menschen, der Unterernährung, des fehlenden Wohnraumes. Die Amerikaner interessierten sich sehr für ordnungspolitische Probleme: Zu offensichtlich versagte zentrale staatliche Wirtschaftsplanung. Diese Einsichten blieben nicht auf die Amerikaner beschränkt. In den Unionsparteien hatten sich 1947/48 marktwirtschaftliche Konzepte durchgesetzt. Selbst in der SPD wurden Stimmen laut, die eher einer Lockerung als einem Ausbau staatlicher Lenkung das Wort redeten. Die Schnelligkeit jedoch, mit der Ludwig Erhard, als

Direktor im Frankfurter Wirtschaftsrat mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, marktwidrige Regelungen aufhob, stieß auf Kritik auch bei den Amerikanern, auch in CDU und CSU. Man kritisierte, der neuen Ordnung mangle es an sozialer Ausgewogenheit, Belastungen und Begünstigungen seien einseitig verteilt. Erst auf längere Sicht zeigte sich, wie richtig, wenn auch anfangs schmerzhaft, die Wende war, die Erhard der Nachkriegswirtschaft verordnete.

Die Kritik nach der Währungsreform scheint zu bestätigen, dass Erhard mit seinem konsequent marktwirtschaftlichen Kurs isoliert war - auch in der CDU, die im Jahr zuvor - 1947 - ihr Ahlener Programm verabschiedet hatte. Dieses Programm lässt sich allerdings nur dann gegen marktwirtschaftliche Positionen anführen, wenn man es nicht kennt (06). Das Programm wendet sich gegen das kapitalistische System, gegen Monopolisierung wirtschaftlicher Macht, gegen Objektstellung des Arbeiters. Das Programm spricht sich aus für ein marktwirtschaftliches System, für Wettbewerb und eine ausgewogene Unternehmensgrößenstruktur, für Entscheidungs- und Ertragsbeteiligung der Arbeitnehmer. Das Ahlener Programm skizziert damit - gelegentlich zeitgebunden und durchgehend konkretisierungsbedürftig - Grundzüge sozialgebundener Marktwirtschaft.

## **2.0 Kapitalismus oder Marktwirtschaft ?**

### *2.1 Faschismus ohne Faschisten ?*

Mit der Forderung nach einer Neuordnung von Grund auf wandte sich

das Ahlener Programm sowohl gegen das kapitalistische Wirtschaftssystem als auch gegen den getarnten Staatssozialismus der NS-Zeit. Die Mahnungen waren berechtigt - in einem anderen Sinn aber als es heute die These von kapitalistischer Kontinuität unterstellt: Je stärker die Wirtschaftspolitik auf staatliche Steuerung baute, um so deutlicher knüpfte sie an Institutionen und Verfahren nationalsozialistischer Wirtschaftslenkung an. Am deutlichsten erkennbar wurde diese Kontinuität in der sowjetisch besetzten Zone. Doch auch in der britischen Zone war das Zentralamt für Wirtschaft von Funktionen und Traditionen der Wirtschaftsverwaltung des Dritten Reiches geprägt. Der außerordentlich hohe Personalbedarf des Amtes ließ sich nur erfüllen, weil die Briten die Entnazifizierung sehr viel lockerer handhabten als die Amerikaner in ihrer Zone (07).

Dem Versuch von Briten und SPD, diese Institution für die gemeinsame Verwaltung von amerikanischer und britischer Zone zu übernehmen, setzten die Amerikaner und auf deutscher Seite vor allem Unionsparteien und Liberale heftigen Widerstand entgegen. Die funktionelle und personelle Fortsetzung des nationalsozialistischen Wirtschaftssystems durch staatliche Wirtschaftslenkung war wesentliches Motiv für diesen Widerstand.

Gegen die Feststellung, sozialistische Wirtschaftslenkung bediene sich derselben Institutionen und Instrumente wie der Nationalsozialismus, wird in der Regel eingewendet, es komme auf die unterschiedlichen Zielsetzungen und Inhalte der Politik an (08). Doch auch

bei den Inhalten zeigte sich eine Kontinuität, die gerade von Konrad Adenauer und Ludwig Erhard immer wieder angeprangert wurde (09): die Konzentration sozialistischer wie nationalsozialistischer Wirtschaftslenkung auf die Schwerindustrie. Hier drohte die Fortsetzung jenes Bündnisses im wilhelminischen Deutschland zwischen reaktionären Politikern und Repräsentanten der Schwerindustrie, ein Bündnis, das freilich schon damals (was sozialistische Geschichtskonstruktion in der Regel unterschlägt) die Opposition von freiheitlichen Politikern und Vertretern der Leicht- und Konsumgüterindustrie provozierte.

Dass die von Adenauer und Erhard beschworenen Gefahren dieser Koalition nicht tatsächlich eintraten, verdankt die Bundesrepublik auch dem föderativen Staatsaufbau. Damit fand nicht nur eine verhängnisvolle Tradition der jüngeren deutschen Geschichte ihr Ende. Die von der Union durchgesetzte Bundesstaatlichkeit (10) sicherte auch die im internationalen Vergleich ausgewogene regionale und sektorale Struktur der westdeutschen Wirtschaft.

## *2.2 Marktwirtschaft ohne Sozialbindung ?*

Wenn das merkantilistische Wirtschaftssystem des wilhelminischen Deutschland, das staatssozialistische des Dritten Reiches, das sozialmarktwirtschaftliche der Bundesrepublik mit demselben Begriff bezeichnet werden, so demonstriert das, wie gedankenlos, wie inhaltsleer die Behauptung von der kapitalistischen Kontinuität ist.

Ein anderer Einwand ist ernster zu nehmen: der Einwand, 1948 habe die Union in Programm und Praxis die im Ahlener Programm formulierte Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgegeben und Sozialpolitik zum bloßen Korrektiv der Wirtschaftspolitik degradiert (11). Grundsätzliche Reformen der von den Unionsparteien geführten Regierungen widerlegen auch diese Behauptung:

- Das Betriebsverfassungs-Gesetz von 1952 regelt Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer nicht allein im Betrieb, dem Ort der technischen Umsetzung von Unternehmensentscheidungen, sondern auch auf Unternehmensebene, dem Ort der wirtschaftlichen Entscheidungen. Das bedeutet: Unternehmerische Entscheidungen werden nicht nur vom Markt kontrolliert, sondern von vornherein einem Begründungszwang auch zugunsten der Arbeitnehmer unterworfen (12).
- Die große Rentenreform von 1957 macht über die eigenen Beiträge des Versicherten hinaus die allgemeine Einkommensentwicklung zur Zeit des Rentenbezuges zur Anspruchsgrundlage, begründete damit die Lohnersatzfunktion der Rente (13).
- Mit dem Bundessozialhilfe-Gesetz von 1961 wird das Fürsorge-Prinzip abgelöst durch den gesetzlichen Anspruch auf ein staatliches Mindesteinkommen bei Bedürftigkeit.
- Mit dem Arbeitsförderungs-Gesetz von 1969 wird der Übergang von einer auf die Folgen der Arbeitslosigkeit beschränkten Sozialleistung zur aktiven vorbeugenden Arbeitsmarkt-Politik vollzogen .

Daß Mitte der achtziger Jahre vorbeugende Arbeitsmarkt-Politik gegenüber der Folgen-bezogenen Sozialleistung wieder fast bedeutungslos geworden ist, läßt sich z.T. darauf zurückführen, daß in der Tat der Zusammenhang von Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgelöst worden ist - allerdings erst in den siebziger Jahren und vor allem: in umgekehrtem Sinn. Sozialpolitische Entscheidungen wurden auf Annahmen völlig unrealistischer jährlicher Wachstumsraten des Sozialprodukts gegründet. Damit wurde nicht Wirtschafts- von Sozialpolitik gelöst, sondern umgekehrt Sozialpolitik von wirtschaftspolitischen Bedingungen. Das Gleiche gilt für eine Reihe von Schutzbestimmungen zugunsten der Arbeitnehmer, die bei hoher Arbeitslosigkeit Bildung und Trennung von zwei Arbeitnehmerklassen fördern: Manche Regelungen scheinen zwar diejenigen weitestgehend zu schützen, die einen Arbeitsplatz haben, hindern aber Arbeitslose daran, einen Arbeitsplatz zu finden. Auch dies bedeutet, dass Sozialpolitik sich gegenüber der Wirtschaftspolitik verselbständigt hat.

### **3.0 Vergangenheit oder Zukunft ?**

#### *3.1 Wirtschaftspolitik ohne Ordnung?*

Bei genauerer Analyse zeigte sich, daß die ordnungspolitische Entscheidung für die Marktwirtschaft nicht so bedeutungslos war, wie es heute oft behauptet wird - im Gegenteil: Erst mit der Währungsreform wurden Wachstumsmöglichkeiten voll erschlossen. Die Zeit

vor der Währungsreform war geprägt durch die Ausbreitung von Tauschhandel und schwarzen Märkten, von Warenhortung und Korruption. Arbeitskräfte wurden beschäftigt, Güter wurden produziert und getauscht. Doch ohne akzeptiertes Geld und funktionierende Märkte wurden weniger Menschen beschäftigt, wurde weniger produziert als möglich, behielten auf schwarzen Märkten Beziehungen die Oberhand gegenüber Bedürfnissen.

Parallelen sind durchaus nicht hergeholt. Jahre hoher Geldentwertung in der Bundesrepublik Deutschland bedeuteten nicht nur eine Verringerung der Kaufkraft, sondern auch Einbußen der Lenkungs-funktionen des Geldes. Das Wort von der Flucht in die Sachwerte Anfang der siebziger Jahre deutet die Verzerrungen an, die entstehen können, wenn der Geldwert nicht stabil bleibt. Erst vor dem Hintergrund einer Volkswirtschaft, in der das Geld seine Funktionen verloren hat, mag die Bedeutung unserer gegenwärtig niedrigen Inflationsrate erkennbar sein. Eine zweite Bedingung muß - so zeigt die Währungsreform - erfüllt sein, damit Marktwirtschaft funktionieren kann: das Äquivalenz-Prinzip, die Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung. Die ist heute in Fällen aufgehoben, in denen der Auftraggeber 150 DM (brutto) verdienen muss, wenn der Auftragnehmer von ihm (netto) 30 DM erhalten soll. Solche Differenzen zerstören die Funktionsfähigkeit von Märkten; sie zwingen die einen in die Schwarzarbeit, die anderen in die Arbeitslosigkeit. So gesehen ist es zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik, heute wie

damals, mit Geldwertstabilität und Äquivalenzprinzip die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung (wieder)herzustellen.

Ein Tatbestand allerdings spricht gegen die starke Betonung der Ordnungspolitik: Offenkundig hat der Marshall-Plan ganz erheblichen Einfluss auf den deutschen Aufschwung gehabt. Nur war dieser Aufschwung Ende 1948 längst im Gange, bevor die ersten Leistungen aus dem European Recovery Program eintrafen (14). Die ordnungspolitischen Veränderungen dürften wesentlich wichtiger gewesen sein als die Kapital- und Materialspritzen des ERP. Auch dieses Programm ist kaum ein tauglicher Beweis für die Überlegenheit von staatlichen Ankurbelungs-Programmen über eine klare Ordnungspolitik. Entscheidend - dies zeigen auch wachstumstheoretische Untersuchungen (15) - ist die Fähigkeit eines Systems, die Intelligenz der Menschen zu mobilisieren. Hier erwies sich die Soziale Marktwirtschaft als besonders erfolgreich. Ordnungspolitik schuf erst die Bedingungen für die Wirksamkeit des Marshall-Plans.

Dies wirkte sich unter anderem bei einer Gruppe aus, die von den Franzosen als Belastung empfunden und deshalb in ihrer Zone nicht zugelassen wurde: Vertriebene und Flüchtlinge. Sie wurden in der amerikanischen und britischen Zone vor allem in ländliche Gebiete eingewiesen. Viele von ihnen bauten dort kleingewerbliche Betriebe auf und trugen so bei zu der recht ausgewogenen Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik Deutschland.

### 3.2 Wirtschaftspolitik ohne Geschichte ?

Ordnungspolitik jedoch ist - wie die Kritik an Erhard nach der Währungsreform zeigte - schwerer zu vermitteln als Interventionismus und Dirigismus. Wenn es eine Möglichkeit gibt, Ordnungspolitik einsichtig zu machen, so ist es geschichtliche Erfahrung. Sie kann vermitteln, dass das Konzept Sozialer Marktwirtschaft nicht in realitätsblinder Orthodoxie gründet, sondern in praktischer Erfahrung. Gerade hierin unterscheiden sich Soziale Marktwirtschaft und Demokratischer Sozialismus. Der Demokratische Sozialismus betont die Ziele, nicht die Institutionen, das politische Wollen, nicht das politische Können. So kommt es in der interventionistisch-dirigistischen Politik des Demokratischen Sozialismus immer wieder zu Maßnahmen, die gut gemeint sind, aber u. U. das Gegenteil dessen bewirken, worauf sie abzielen. Die zentrale Wirtschaftslenkung unter demokratischen Sozialisten in der britischen Zone sollte natürlich die Versorgung der Bevölkerung und der Industrie verbessern. Die praktische Erfahrung zeigt aber, dass die wesentlich stärker dezentralisierte Lenkung in der amerikanischen Zone erfolgreicher war. Dennoch versuchten die demokratischen Sozialisten im vereinigten Wirtschaftsgebiet, zentrale Lenkungssysteme durchzusetzen.

Da der Demokratische Sozialismus das Wollen betont, weckt er in der Öffentlichkeit leicht den Glauben an die Machbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft. Und dieser Glaube

wirkt auf die Politik zurück als jene Anspruchsinflation, die sich in den siebziger Jahren so schnell ausbreitete. Mit deren Auswirkungen konfrontiert erfordern wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungen heute von den Politikern nicht weniger Mut als die Entscheidungen der Nachkriegszeit. Und wie damals lautet das zentrale Dilemma: Maßnahmen, die kurzfristig Entlastung bringen, verschärfen langfristig die Lage. Maßnahmen aber, die Probleme langfristig lösen können, sind immer mit kurzfristigen Belastungen verbunden. Die Erfahrungen der Nachkriegszeit belegen, daß derjenige Politiker verantwortlich handelt, der sich für die langfristigen Maßnahmen entscheidet.

---

(01) Werner Abelshausen: Wirtschaft in Westdeutschland 1945-1948. Stuttgart 1975, S. 11-63.

(02) Von Abelshausen selbst angesprochen: a.a.O., S. 41 u. 54.

(03) Gerold Ambrosius: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945-1949. Stuttgart 1977, S. 82ff.

(04) Abelshausen, a.a.O., S. 100-114.

(05) Von Jutta-S. Lange-Quassowski als wesentliches Indiz für die rein wirtschaftlichen Interessen der Amerikaner interpretiert. Neuordnung oder Restauration ? Opladen 1979, S. 137f.

(06) Zum Verstehen v.a. geeignet: Rudolf Uertz: Christentum und Sozialismus in der frühen CDU. Stuttgart 1981, S. 166-204.

(07) Ambrosius, a.a.O., S. 55; 64; 66; 121ff.; 164. Abelshausen, a.a.O., S. 74.

(08) Lange-Quassowski, a.a.O., S. 133.

(09) Ambrosius, a.a.O., S. 96/97; 128; 159.

(10) Karlheinz Nicolauß: Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949. München 1974.

(11) Vgl. Ambrosius, a.a.O., S. 98ff.

(12) Kurt H. Biedenkopf: Mitbestimmung. Köln 1972, S. 114.

(13) Dazu v.a.: Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Stuttgart 1980.

(14) Abelshausen, a.a.O., S. 163-167.

(15) Ernst Dürr: Wachstumspolitik. Bern 1977.