

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 203

# Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von

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

Herausgegeben von Dietmar Petzina



Duncker & Humblot · Berlin

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 203**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**

**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**

**Neue Folge Band 203**

---

**Ordnungspolitische  
Weichenstellungen nach  
dem Zweiten Weltkrieg**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# **Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg**

**Von**

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

**Herausgegeben von Dietmar Petzina**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg /**  
von Werner Abelshäuser . . . Hrsg. von Dietmar Petzina. –

Berlin: Duncker und Humblot, 1991

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-  
und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 203)

ISBN 3-428-06979-X

NE: Abelshäuser, Werner; Petzina, Dietmar [Hrsg.]; Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Druckerei Gerike GmbH, Berlin 36

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06979-X

## Vorwort

### Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bochum, Oktober 1990

Dietmar Petzina





## Inhaltsverzeichnis

Die ordnungspolitische Epochenbedeutung der Weltwirtschaftskrise in Deutschland: Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft	
Von <i>Werner Abelshausen</i> , Florenz .....	11
Staatsausgaben und Staatsquoten der Bundesrepublik in den 50er Jahren — ihre Einfluß- faktoren im internationalen Vergleich	
Von <i>Gerold Ambrosius</i> , Bremen .....	31
Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Wirtschaftsreform zur Ankurbelung des west- deutschen Wirtschaftswachstums in den 1940er Jahren	
Von <i>Christoph Buchheim</i> , München .....	55
Transnationale Wirtschaftspolitik: Der Marshall-Plan in Deutschland 1947 - 1952	
Von <i>Gerd Hardach</i> , Marburg .....	67
Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft 1948/49 bis 1955	
Von <i>Friedrich-Wilhelm Henning</i> , Köln .....	101
Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzungen um die Integra- tion der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945 - 1960)	
Von <i>Günther Schulz</i> , Bonn .....	123
Industrie- und Handelskammern in der Bewährung 1945 - 1956	
Von <i>Harald Winkel</i> , Stuttgart-Hohenheim .....	145



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

Von *Werner Abelshausen*, Florenz

## A. Fragestellung

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

---

<sup>1</sup> Berlin 1967.

<sup>2</sup> Siehe dazu *Abelshausen*, Werner: Freiheitlicher Korporatismus im Kaiserreich und in der Weimarer Republik, in: *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhält-*

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

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

---

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

<sup>3</sup> Rosenberg, S. 182.

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

<sup>5</sup> Siehe dazu Abelshausen, Werner: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 5. Aufl. 1989.

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

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

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

---

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

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

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