

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
– Verein für Socialpolitik –

Vorsitzender: Prof. Dr. Gernot Gutmann, Universität zu Köln

Stellvertr. Vorsitzender: Prof. Dr. Dr. h. c. Walther Busse von Colbe, Ruhr-Universität Bochum

Schatzmeister: Prof. Dr. Dr. h. c. Leonhard Gleske, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/M.

Schriftführer/Geschäftsführer: Dr. Werner Klein, Universität zu Köln

Geschäftsstelle: Albertus-Magnus-Platz, D-5000 Köln 41, Tel. (02 21) 4 70 - 26 03 oder 44 10

Berichte aus der Arbeit der Gesellschaft

Wirtschaftshistorischer Ausschuß

Der Wirtschaftshistorische Ausschuß hat am 15./16. September 1989 anlässlich des 40. Gründungstages der Bundesrepublik Deutschland eine Sondertagung zum Thema „Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg“ abgehalten. Die Tagung fand auf Einladung von Prof. Dr. *Holtfreich* am John F. Kennedy-Institut in Berlin statt.

Die folgenden Referate wurden gehalten und diskutiert:

Prof. Dr. *Werner Abelshauser* (Florenz): Zur Entstehung der sozialen Marktwirtschaft. Ordnungspolitische Diskussionen von den 1930er Jahren bis nach dem Zweiten Weltkrieg.

PD Dr. *Gerold Ambrosius* (Bremen): Der öffentliche Sektor in den 50er Jahren: Zentrale Strukturkoeffizienten im internationalen Vergleich und vor dem Hintergrund der säkularen Entwicklung in Deutschland.

Dr. *Christoph Buchheim* (München): Die Notwendigkeit einer durchgreifenden Wirtschaftsreform in den 40er Jahren in Westdeutschland zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums.

Prof. Dr. *Gerd Hardach* (Marburg): Transnationale Wirtschaftspolitik: Der Marshall-Plan in Deutschland 1947 - 1952.

Prof. Dr. *Friedrich-Wilhelm Henning* (Köln): Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft 1948/49 bis 1955.

Dr. *Günther Schulz* (Bonn): Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzung um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1949 bis 1960).

Prof. Dr. *Harald Winkel* (Stuttgart): Die Institution „Industrie- und Handelskammer“ in der Bewährungsprobe nach dem Zweiten Weltkrieg (1945 bis 1956).

Die zentrale Fragestellung aller Referate war es, das Gewicht der ordnungspolitischen Grundentscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung bzw. die Vorgeschichte und die Folgen dieser Entscheidung herauszuarbeiten. Die Orientierung an dieser Problemstellung eröffnete die Möglichkeit des Vergleichs verschiedener Wirtschaftsbereiche.

Prof. Dr. *Abelshauer* stellte in seinem Referat vorweg die Position in Frage, es habe nach 1945/48 einen deutschen Sonderweg in der Ordnungspolitik gegeben und unterstrich deutlicher, als bisher wahrgenommen, die Ursprünge des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft in den dreißiger Jahren.

Unter dem Problemdruck der Weltwirtschaftskrise habe sich das Spektrum wirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen stark verengt, ohne daß es größerer Gleichschaltungsanstrengungen der Nationalsozialisten bedurft hätte. Andere Facetten der NS-Ordnungspolitik, wie Autarkie, ständische Ordnung, „Recht auf Arbeit“ oder „Deutscher Sozialismus“ traten demgegenüber bald zurück, auch wenn ihnen verbal Referenz erwiesen wurde. Das Konzept der sozialen, d. h. staatlich gebundenen Marktwirtschaft erfuhr dagegen seine praktische Bestätigung in der Expansionsphase des Dritten Reiches, bevor es von rüstungslenkenden und kriegswirtschaftlichen Ordnungsprinzipien vorübergehend in den Hintergrund der praktischen Politik, allerdings nicht der ordnungspolitischen Debatte, gedrängt wurde. Es blieb aber die für Friedenszeiten bei weitem bevorzugte ordnungspolitische Konzeption. Diese, in der Diskussion teilweise kritisierte und in Frage gestellte These von der Kontinuität des Konzepts habe, so *Abelshauer*, die Durchsetzung der sozialen Marktwirtschaft nach 1945 wesentlich erleichtert.

PD Dr. *Ambrosius* konkretisierte im Referat demgegenüber seine These, die ordnungspolitische Entscheidung für eine liberale Marktwirtschaft sei eine Entscheidung *gegen* die interventionistische Tradition Deutschlands – insbesondere gegen das nationalsozialistische Wirtschaftssystem und die Kriegswirtschaft –, aber auch gegen die interventionistischen Ansätze in westeuropäischen Staaten gewesen. Im einzelnen untersuchte er die Frage, ob sich diese ordnungspolitische Wahl für „mehr Markt und weniger Staat“ in den fünfziger Jahren in makroökonomischen Strukturkoeffizienten, sog. Staatsquoten, niedergeschlagen habe. Die Staatsquoten der Bundesrepublik von 1950 bis 1960 wurden dabei mit jenen anderer westeuropäischer Länder verglichen und in die säkulare Entwicklung Deutschlands eingeordnet. Dieser internationale Querschnitt- und nationale Längsschnittvergleich ergab, daß in den fünfziger Jahren tatsächlich in der Bundesrepublik eine Sonderentwicklung vorlag. Trotz universal wirkender sozioökonomischer Einflußfaktoren sei, so die Schlußfolgerung des Referenten, die geringe Ausdehnung des öffentlichen Sektors auf die Entscheidung für eine liberale Wirtschaftsordnung zurückzuführen.

Dr. *Buchheim* ging in seinen Ausführungen von der Erfahrung aus, daß die Industrieproduktion der sowjetisch besetzten Zone, gemessen am Stand von 1936, trotz der höheren Belastungen der SBZ ein höheres Niveau als in den Westzonen aufgewiesen habe. Die Ursache lag in der Weiterführung bzw. Durchsetzung von Bewirtschaftung und Planwirtschaft sowie der Sozialisierung großer Teile der Industrie, womit staatliche Instanzen die Möglichkeit des direkten Zugriffs auf einzelne Betriebe erhalten hätten.

Demgegenüber war die Ausgangslage in den Westzonen anders, wo wegen des Fortfalls einer verlässlichen Gewinnkalkulation aufgrund der zurückgestauten Inflation sowie eines verzerrten Preisgefüges die Unternehmer zunächst kein wirtschaftliches Interesse an Produktionssteigerungen gehabt hätten. Um nach der erwarteten Währungs- und Wirtschaftsreform überleben zu können, wurden halbfertige Produkte

gehört. Die Wirtschaftsbehörden konnten versuchen, durch Rohstoffkontingente die Produktion anzureizen, was jedoch aufgrund von Engpässen wenig erfolgreich war. Nur zwei Wege, so der Referent, standen zur Überwindung der Produktionsblockade letztlich zur Verfügung: Verstaatlichung auch in Westdeutschland oder eine durchgreifende Geld- und Preisreform. Die Wirtschaftsreform sei damit 1948 ursächlich mit der Produktionssteigerung in den westlichen Zonen verbunden. Allerdings gab es vorübergehend eine abweichende Entwicklung in der französischen Zone im Vergleich zur Bizone, da angesichts der dort verzögerten Preisreform viele Märkte „illegal“ blieben, was zu erhöhten Transaktionskosten führte.

Prof. Dr. *Hardach* beschäftigte sich in seinem Referat mit dem Marshall-Plan in Deutschland als einem Beispiel transnationaler Wirtschaftspolitik. Als transnational definierte er dabei eine Politik, die auf die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse in einem anderen Land zielen, in diesem Falle die amerikanische Stabilisierungspolitik für Europa. Die Ziele des Marshall-Plans waren zum einen die Steigerung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion, zum anderen die Stabilisierung von Währung und Finanzen und schließlich die Förderung des Außenhandels durch Beseitigung von Handelsschranken und anderen geeigneten Maßnahmen. Diese transnationale Wirtschaftspolitik brachte besondere Probleme mit sich, da sie die ständige Koordinierung amerikanischer und deutscher wirtschaftspolitischer Strategien erforderlich machte.

Die Bedeutung des Marshall-Plans für die westdeutsche Wirtschaft sah der Referent vor allem darin, daß er die Einfuhr zusätzlicher Lebensmittel und Rohstoffe erlaubte, so daß die Bundesrepublik auf dem Weltmarkt frühzeitig als Exporteur von Investitionsgütern und anderen industriellen Produkten auftreten konnte. Ein weiterer Effekt des Marshall-Plans war die Beseitigung von Handelshemmnissen in Europa; dies sei aber nur eine Normalisierung, nicht eine Vorstufe zur Integration gewesen. Möglicherweise besaß auch die Planung der Gegenwertmittel durch amerikanische und deutsche Stellen gegenüber der Allokation durch den Kapitalmarkt unter den seinerzeitigen Umständen gewisse Vorteile. Allerdings wurde dieser Effekt nicht sonderlich hoch eingeschätzt.

Die im Referat vorgelegten Ergebnisse wurden von den Teilnehmern als Beitrag zu einer seit längerem anhaltenden Diskussion über die tatsächlichen Wachstumseffekte des Marshall-Plans verstanden.

Prof. Dr. *Henning* diskutierte in seinem Referat einen Wirtschaftssektor, der mit dem überwiegenden Teil seiner Produkte seit Einführung der sozialen Marktwirtschaft außerhalb der neuen Ordnung verblieb. Einer Darstellung des Übergangs von der Bewirtschaftung zur Agrarschutzpolitik folgte eine Erörterung der gesellschaftlichen, der natürlichen und der wirtschaftlichen Besonderheiten und Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft, soweit diese Faktoren für das Problem der Einordnung in eine marktwirtschaftliche Ordnung relevant waren bzw. sind. Dabei wurden vor allem einmal die Probleme des Weltmarktes und der Beeinflussung dieses Weltmarktes durch Subventionen und internationale Abkommen herausgestellt, zum anderen wurde auch auf die mindestens teilweise Schaffung marktwirtschaftlicher Verhältnisse bei einzelnen Produkten eingegangen (Zölle anstelle die Preise stabilisierender Abschöpfungen).

Dr. *Schulz* erörterte in seinem Referat eines der zentralen wirtschaftlichen Handlungsfelder des Staates in den fünfziger Jahren. Seit Gründung der Bundesrepublik habe sich die Regierung bemüht, die historisch überkommene Zwangswirtschaft abzubauen und das Wohnungswesen schrittweise in die Marktwirtschaft einzugliedern. Die von den wohnungspolitischen Zielen abgeleiteten ordnungspolitischen

Bemühungen bis zum „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und ein soziales Miet- und Wohnrecht“ (1960) hatten vornehmlich folgende Ergebnisse:

- Das Wohnungswesen wurde immer stärker in die Marktwirtschaft integriert – weil es die Versorgungslage erlaubte und weil es politisch angestrebt wurde. Die Liberalisierung betraf die öffentliche Wohnraumbewirtschaftung, den Mieterschutz, nur teilweise das Mietpreisrecht und die Neubautätigkeit.
- Marktinkonforme Mittel, vor allem die Objektförderung, schufen die Voraussetzung dafür, daß der Wohnungsmarkt wieder funktionieren und mit Hilfe marktkonformer Mittel (z. B. Wohngeld) gesteuert werden konnte. Der Wohnungsmarkt blieb ein Anbietermarkt.
- Viele ordnungspolitische Konfliktlinien verliefen nicht zwischen Regierung und Opposition, sondern zwischen dem wirtschaftsliberalen Flügel innerhalb der Regierung sowie dem sozialpolitischen Flügel der CDU/CSU und der Opposition.
- Die Ordnung des Bau- und Wohnungswesens, so die These, wurde durch eine große Koalition der Sozialpolitiker bestimmt: Wirtschaftliche Liberalisierung wurde durch sozialpolitische Eingriffe kompensiert. Obwohl der Markt immer mehr Einfluß gewann, was das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft in der Wohnungspolitik immer stärker ausgeprägt als das spezifisch marktwirtschaftliche Element.

Prof. Dr. Winkel diskutierte in seinem Referat die Bedeutung und die Rolle der Industrie- und Handelskammern nach dem Zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der fünfziger Jahre. Industrie- und Handelskammern wiesen eine erstaunliche Kontinuität über das Kriegsende 1945 hinaus auf und waren eine der wenigen noch intakten wirtschaftsrelevanten Institutionen, denen auf diese Weise eine Fülle neuer, quasi staatlicher Aufgaben zufiel. Die Industrie- und Handelskammern, so wurde vom Referenten im einzelnen dargelegt, haben wesentlich den Übergang in eine marktwirtschaftliche Ordnung innerhalb der Westzonen bzw. der Bundesrepublik begleitet und gefördert. Der „Verlust“ von Zuständigkeiten aus der Bewirtschaftungszeit wurde als Chance verstanden, sich verstärkt wieder den eigentlichen Aufgaben der Kammern im Bereich des Ausbildungswesens, der Vertretung regionaler Interessen, der Beratung etc. zuzuwenden. Die gesetzliche Neuregelung des Jahres 1956, die bundeseinheitlich die Rechtsposition der Kammern bestätigte, zog zugleich einen Schlußstrich unter frühere Diskussionen, die zum Teil in einzelnen Bundesländern auf eine weiterreichende Umgestaltung des historisch überkommenen Kammerwesens abzielten.

Die Mitglieder des Wirtschaftshistorischen Ausschusses beschlossen, die Referate der Sondertagung im Rahmen der Schriften des Vereins für Socialpolitik zu veröffentlichen.

Prof. Dr. D. Petzina, Bochum

Ausschuß zum Vergleich von Wirtschaftssystemen

Der Ausschuß hat seine Jahrestagung 1989 vom 24. - 26. September in Passau abgehalten. Die Arbeit stand unter dem Generalthema „Anpassung durch Wandel: Zur Evolution von Wirtschaftssystemen“. Dieses Thema ist durch ein doppeltes Forschungsinteresse motiviert. Zum einen ist es der ökonomischen Theorie bislang noch nicht auf befriedigende Weise gelungen, die das Individualverhalten konditionierenden Institutionen und vor allem ihre Veränderung zu erfassen und zu erklären. Ansätze, die Institutionenabstizienz der gangbaren Theorie zu beheben, finden wir in der Theorie des institutional choice, der Theorie der Eigentumsrechte, der „neuen“ Politischen Ökonomie und natürlich in der guten alten Ordnungstheorie.

Zum anderen ist die Wissenschaft mit einschneidenden Wandlungsprozessen der Wirtschaftsordnungen konfrontiert, stürmischen im Osten, stetigen im Westen. Nicht so sehr ihre Beschreibung, als vielmehr ihre Erklärung ist noch immer ein Desiderat der Theorie des Wirtschaftssystems. Der Ausschuß versucht mit seiner Arbeit zu diesem Thema, sich Klarheit über den Stand der Dinge und über Lösungsansätze zu verschaffen.

Dr. W. Schrettl, München, hielt das erste Referat „Wandel in Wirtschaftssystemen: Fragmente für eine Theorie“. Ausgehend von den Grundgedanken, daß das Wirtschaftssystem ein Produktionsfaktor mit einer spezifischen Produktivität ist, betrachtet er den Systemwandel als Systeminvestition mit bestimmten, allerdings schwer zu quantifizierenden Kosten und erwarteten Erträgen. Die Komplexität der Erwartungsbildung kann, genauso wie bei „normalen“ Investitionen durch Imitation reduziert werden. Es wird aber immer risikofreudige politische Unternehmer geben, die echte Innovationen einführen und damit zuweilen auch scheitern.

Dr. T. Eger, Kassel, behandelte „Veränderungen von Rechtsnormen im Systemvergleich. Eine ökonomische Analyse“. Die Eigentumsrechtstheorie stellt ziemlich pauschal fest, daß Institutionen sich ändern, wenn damit ein Nettogewinn verbunden ist. Der Autor stellt sich nun die Frage, was für Kosten und Erträge welcher Akteure zu berücksichtigen sind und über welche Mechanismen ihre Veränderungen in neue Rechtsnormen transformiert werden. Die Untersuchung konzentriert sich dann auf den Gerichtsmechanismus und seine Produktion von Rechtsnormen. Im Ergebnis wird deutlich, daß sich Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme auch unter dem Aspekt vergleichen lassen, wie effizient sie ihre Rechtsnormen veränderten ökonomischen Umständen anpassen.

Auch Prof. Dr. L. Wegehenkel, Bayreuth, beschäftigte sich in seinem Referat „Evolution von Wirtschaftssystemen und Internalisierungshierarchie“ mit Problemen der Rechtsnormen, nun allerdings aus dem Blickwinkel von Eigentumsrecht und Effizienz. Die gängige, eindimensionale Behandlung der Internalisierung von externen Effekten gerät in Schwierigkeiten, wo verschiedene Aktivitäten voneinander nicht mehr unabhängige Externalitäten verursachen. Dies ist in komplexen Systemen natürlich die Regel. Die Lösung des Problems ist in der Bündelung von Handlungsrechten zu sehen, die auf Grund unterschiedlichen Umfangs der Sachen, auf die die Rechte bezogen sind, zu einer Internalisierungshierarchie führt. Mit diesem Instrumentarium versucht der Autor sodann der Analyse öffentlicher Güter neue Seiten abzugewinnen.

Prof. Dr. J. G. Backhaus (Maastricht) behandelte „Die Beteiligung von Arbeitnehmern an Unternehmungsentscheidungen. Ein Vergleich von Strukturelementen BRD – USA“. Die Kernthese seiner Ausführungen lautet, daß partizipative Strukturmerkmale in der modernen Unternehmensverfassung als eine effizienzsteigernde Antwort auf systematisches Organisationsversagen in der traditionellen hierarchischen, kapitalkontrollierten Unternehmung zu sehen sind. Die Begründung der Hypothese geht aus von der Humankapitalintensität der modernen Unternehmung und versucht zu zeigen, daß durch Partizipation eine bessere Nutzung dieses Produktionsfaktors ermöglicht wird. Ähnlich wie Schrettl interpretiert Backhaus Ordnungselemente, hier die Unternehmensformen, als Produktionsfaktor, hier Infrastrukturkapital, der durch innovative Anpassung zu höherer Produktivität führen kann.

Im letzten Referat „Chinas Preisreform. Systemveränderung durch Stückwerkstechnik oder ganzheitliche Systemsprünge“ ging Prof. Dr. A. Bohmet, Gießen, auf die Geschichte der chinesischen Preisreformen nach 1978 ein. Auch wenn die chinesischen Reformen über eine Reihe von Jahren äußerst erfolgreich erschienen, haben sie

doch die typischen preispolitischen Schwierigkeiten sozialistischer Planwirtschaften im Übergang nicht zu lösen vermocht: verzerrte Preisstrukturen, Inflation und unklare Preissetzungskompetenzen. Die Ursache ist im wesentlichen im Konflikt zwischen Ökonomie und Politik zu sehen, Böhm Bawerk nannte es Macht oder ökonomisches Gesetz, wobei letzteres bei Mißachtung seinen Tribut fordert.

In der abschließenden Generaldiskussion zeigte sich der Ausschuß keineswegs zufrieden mit dem bereits Erreichten und beschloß, das Thema auch seiner weiteren Arbeit zugrunde zu legen. Dadurch werden die Beiträge der Passauer Tagung erst zusammen mit denen der nächsten Tagung veröffentlicht.

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener, Groningen (NL)