

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hans-Hermann Hartwich

**Grundgesetz und Wirtschaftsordnung**

Probleme des wirtschaftlichen,  
technischen und sozialen Wandels  
im Verhältnis zu Wirtschaftsordnung  
und Verfassung

Erich Ott

**Die Bedeutung des Marshall-Plans  
für die Nachkriegsentwicklung  
in Westdeutschland**

ISSN 0479-611 X

B 4/80

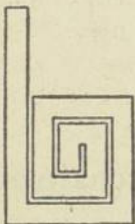
26. Januar 1980

Hans-Hermann Hartwich, Dr. rer. pol., geb. 1928, Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918—1933, Berlin 1967; Politik im 20. Jahrhundert (Hrsg. u. Autor), Braunschweig 1964 (7. Auflage 1977); Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo, Opladen 1970 (2. Auflage 1977); Wirtschaftsdemokratie und Theorie vom sozialen Rechtsstaat (PVS), 1971; Organisationsmacht gegen Kapitalmacht — Die Gewerkschaften in der Interessenstruktur der Bundesrepublik (Vetter-Festschrift), 1977; Grundgesetz und sozialer Wandel (Hrsg. u. Autor), 1979; Sozialstaatspostulat und sozialer Wandel (GWU), 1979; Strukturpolitik — Aufgabe der achtziger Jahre (Autor und Hrsg. zus. mit Friedrich-Wilhelm Dörge), Opladen 1980.

Erich Ott, Dr. phil., geb. 1945; Diplompolitologe, Betriebswirt grad.; Studium der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaft, Soziologie, Sozial- u. Wirtschaftsgeschichte in Köln und Marburg; wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Bielefeld.

Veröffentlichungen: Buch- und Zeitschriftenpublikationen zu sozial- und wirtschaftshistorischen sowie politikwissenschaftlichen Themen. Zur deutschen Nachkriegsentwicklung zuletzt: Dreißig Jahre danach — Die Kulturpolitische Konferenz der SPD in Ziegenhain 1947, in: Frankfurter Hefte, 33. Jg. H. 1/1978; Die Wirtschaftskonzeption der SPD nach 1945, Marburg 1978; SPD und Marshall-Plan, in: Neue Politik, Hamburg, 24. Jg. H. 5/1979.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul  
Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleisch-  
str. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Grundgesetz und Wirtschaftsordnung

### Probleme des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels im Verhältnis zu Wirtschaftsordnung und Verfassung

#### I. Anmerkungen zum Verhältnis von nationalökonomischem Ordnungsdenken und historischer Analyse

„Wirtschaftsordnungen“ oder „Wirtschaftssysteme“ sind — wie übrigens auch alle Verfassungen — Ergebnisse geschichtlicher Entwicklungen, die von Auseinandersetzungen zwischen Mächten, Interessen und Ideen in je spezifischen politischen Kräftekonstellationen geprägt sind. Es ist weder wirtschaftspolitisch noch verfassungsrechtlich richtig, von der Vorstellung eines mehr oder weniger festgefügt „Systems“ der Wirtschaft auszugehen. Zwar werden konsequente oder vielleicht „extreme“ Denker in dem Prinzip kapitalistischer Kapitalverwertung auf der Basis des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln stets den Kern eines unauflösbaren ökonomischen Zusammenhangs — also ein „System“ an sich — sehen; und ähnlich werden andere einen solchen Kern im Privateigentum als der Grundlage freien Wirtschaftens, in der Kosten-Nutzen-Gewinn-Rechnung sowie in dem freien Wettbewerb als der Ausdrucksform effektiven Wirtschaftens finden wollen<sup>1)</sup>. Die Analyse der Wirklichkeit zeigt jedoch, daß „Systeme“ im Sinne scheinbar „notwendiger Zusammenhänge von Elementen, die für ein Ganzes unabdingbar sind“, eher Produkte intellektueller Systematisierung von tatsächlichen Zusammenhängen sind denn reale Gesamtheiten, die jeweils so und nur so funktionieren.

Das „Systemdenken“ beflügelt unsere Erkenntnisse und Einsichten in die Zusammenhänge unseres gesellschaftlichen Lebens und seiner Prozesse. Systeme aber bleiben geistige Konstrukte, die nicht zur Ideologie werden dürfen.

---

*Überarbeitete Fassung eines Vortrages im Rahmen der didaktischen Fachtagung der Bundeszentrale für politische Bildung „Verfassung und Geschichte der Bundesrepublik Deutschland im Unterricht“ vom 28. Mai bis 1. Juni 1979 in Bonn.*

Dies wäre dann der Fall, wenn im Unterricht die Vorstellung verbreitet würde, alle heutigen Elemente des ökonomischen Systems seien zugleich „systembedingt“, also unabdingbar notwendig. Es wäre der Fall, wenn — wie ich es schon einmal 1966<sup>2)</sup> in einem Aufsatz der „Gegenwartskunde“ aufgezeigt habe — der Lehrer bei der Behandlung der Wirtschaftsordnung bewußt oder unbewußt — etwa wenn er die Kreislaufanalyse und -darstellung sowie die Bilder idealer Preisbildung unter den Bedingungen vollkommenen Wettbewerbs völlig unkritisch einsetzt — die Vorstellung bei den Schülern vermittelt, Wirtschaft sei etwas „Geordnetes“, im Grunde Wohlgefügtes, das im Prinzip auch funktioniert, wenn die Abläufe nicht gestört werden, sei es durch den Staat, durch die Gewerkschaften, durch die Monopole, durch die Bürgerinitiativen.

Denn die Grundlagen, die Elemente, die bewegenden Kräfte, die Prozesse, die das ausmachen, was wir dann „Wirtschaftsordnung“ nennen, sind historische Erscheinungen. Also sind sie veränderbar. Sie sind veränderbar in ihrer Bedeutung, in ihrer Konzeption, in ihren Abläufen. Heißt dies nun, daß sich empirisch alles auflöst? Gewiß nicht. Wirtschaftliche Grundlagen, Faktoren und Prozesse ändern sich erfahrungsgemäß nicht unvermittelt und kurzfristig. Was hier zu Beginn gesagt werden soll, ist: sie verändern sich. Eine Wirtschaftsordnung ist als historisches Produkt niemals sta-

---

<sup>1)</sup> Nach wie vor am deutlichsten in der Alternative: K. Paul Hensel, Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft, München 1972, und Werner Hofmann, Grundelemente der Wirtschaftsgesellschaft. Ein Leitfaden für Lehrende, Reinbek 1969ff.

<sup>2)</sup> Vgl. ORDO-Modell und Konfliktgesellschaft. Zur Problematik der Lehre von der „Wirtschaftsordnung“ der Bundesrepublik Deutschland, in: Gegenwartskunde Heft 4/1966.

tisch. Sie darf dann auch nicht als solche gelehrt werden.

Das Bundesverfassungsgericht — und das ist nun die zu Beginn genannte *verfassungsrechtliche Ebene* — hat für seinen Teil unlängst, am 1. März 1979, ebenfalls darauf hingewiesen, daß das Grundgesetz Grund- und Freiheitsrechte, Ansprüche und Verpflichtungen festlegt, nicht aber ein „System“ der Wirtschaft oder gar eine „Ordnung“, die ihre Prägung dadurch gewinnt, daß sie im Programm einer siegreichen politischen Partei definiert wurde oder wird<sup>3)</sup>.

## II. Das Wirtschaftssystem als Ergebnis historischer Prozesse und Entwicklungen

a) Was gab es eigentlich im Mai 1945 für ein „System“ im Deutschen Reich<sup>4)</sup>, also zu Beginn der Besatzungszeit? Von hier aus erfolgte doch eine am Ende unerwartet weitgehende Liberalisierung im Westen. Im Osten kam es demgegenüber, vom gleichen Ausgangspunkt aus, zu einem Anziehen und zu einer Systematisierung der schon vorhandenen kollektiven Bindungen. Kapitalismus, Marktwirtschaft, zentrale Verwaltungswirtschaft?

Es gab seit 1933 faktisch einen Lohnstopp; die Löhne wurden von den „Treuhändern der Arbeit“ fixiert. Es gab seit 1936 einen Preisstopp. Es gab das umfassende Bewirtschaftungssystem nicht nur für den Verbraucher, sondern auch für die Produzenten. Es gab ein umfassendes System von Lenkungen und Direktiven. Seit Jahren wurden auch Pläne, Wirtschaftspläne, propagiert, jedoch hatten erst die letzten Kriegsjahre eine stärkere Systematisierung der Lenkungswirtschaft in zentraler Form gebracht.

Man sieht, es ist historisch nicht leicht, jeweils ein System genau zu benennen. Existierte

<sup>3)</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1. 3. 1979, AZ 1 BvR 532, 533/77, 419/78, 1 BvL 21/78. Vgl. hierzu u. a. Norbert Reich, Die wirtschaftsverfassungsrechtliche Offenheit und Neutralität des Grundgesetzes, in: Gegenwartskunde Sonderheft 1/1979, sowie in: Verfassungsgericht und Politik. Kritische Beiträge zu problematischen Urteilen, hrsg. von Wolfgang Däubler und Gudrun Küsel, Reinbek 1979; ebda. auch: U. Mückenberger, Mitbestimmung und ‚Funktionsfähigkeit‘ der Unternehmen. Zum Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>4)</sup> Vgl. hierzu etwa Wolfram Fischer, Deutsche Wirtschaftspolitik 1918—1945, Opladen 1968 ff.

Diesen Fragen soll im folgenden nachgegangen werden:

- Der empirischen, historischen Frage nach Entstehung und Ausprägung des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik Deutschland und
- der verfassungsrechtlichen Rahmenfestlegung und gleichzeitigen „Offenheit“.

Danach sollen die Ergebnisse mit erkennbaren und erwarteten Wandlungsprozessen in Wirtschaft, Technik und Gesellschaft konfrontiert werden, um die Frage nach der Zukunft in die geschichtliche Betrachtung einzubeziehen.

eigentlich noch der Kapitalismus? War er 1945 „zusammengebrochen“, wie der Vorsitzende der SPD, Kurt Schumacher, öffentlich verkündete? Man wird die Fragen unterschiedlich beantworten, je nachdem, welche Kriterien man bevorzugt. Das NS-System war noch kapitalistisch, denn das private Eigentum an den Produktionsmitteln existierte nach wie vor. Von daher konnte man streiten, ob nun mit dem Zusammenbruch des Staates auch der Kapitalismus selbst als privatwirtschaftliches Eigentums- und Lenkungssystem zusammengebrochen sei. Auf der anderen Seite gab es das Argument, daß es den marktwirtschaftlichen, auf privater Verfügungsgewalt beruhenden Kapitalismus ja gar nicht mehr gäbe, vielmehr herrsche eine kollektive Bindung der Wirtschaft und die zentrale Lenkung. Von hier aus betrachtet, bestand dann das wahrhaft Neue nicht in der Schaffung des demokratischen Sozialismus, sondern viel eher in der Neugestaltung im Sinne einer Befreiung von diesen kollektiven Bindungen, in der Wiederherstellung privater Verfügungsgewalt. Es ist hier nicht die Absicht, diese Fragen zu vertiefen. Sie wurden lediglich aufgeworfen, um das Kriterienproblem, angewandt auf eine konkrete historische Situation, zu verdeutlichen. Verdeutlicht soll auch werden, daß die reine Systembetrachtung vor fast unüberwindbare Schwierigkeiten gerät, wenn sie sich auf die Frage nach dem zugrunde liegenden Eigentum allein konzentriert. Es erscheint denn auch wohl verständlich und hoffentlich einsehbar, gerade für den an ökonomischen Fragen interessierten Historiker, daß es sinnvoller ist, sinnvoller sein kann, das Wirtschaftssystem der Bundes-

republik Deutschland als Ergebnis historischer Prozesse, d. h. grundlegender politischer Entscheidungen, Konstellationen und Entwicklungen, darzustellen und zunächst auf eine systematische Sicht im Sinne des Slogans „Marktwirtschaft versus Planwirtschaft“ zu verzichten.

b) Welches sind nun die wesentlichen Entscheidungen, die am Ende zu der heutigen Wirtschafts-„Ordnung“ führten? Diese Frage betrifft nicht nur die grundlegenden und bekannten Weichenstellungen und Entscheidungen in den Jahren 1946—1949<sup>5)</sup>. Diese Frage muß auch die sogenannten non-decisions, die Nicht-Entscheidungen in eine bestimmte Richtung, die verhinderten Entscheidungen mit einschließen. Sie waren mindestens ebenso prägend für die Zukunft wie die dann sichtbaren Grundsatzfestlegungen. Zu diesen wesentlichen politischen Entscheidungen bzw. Nicht-Entscheidungen der Zeit bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes möchte ich rechnen:

— Die Auflockerung des Bewirtschaftungssystems durch das Bewirtschaftungsnotgesetz vom Herbst 1947 in Übereinstimmung aller großen Parteien;

— die Verhinderung der in den Landesverfassungen mehr oder weniger zwingend vorgeschriebenen Sozialisierungen durch die Besatzungsmächte, vor allem infolge der Dominanz der amerikanischen Besatzungsmacht und ihrer grundlegenden wirtschaftspolitischen Orientierung;

— die Nichtdurchführung anderer Struktur-entscheidungen wie Bodenreform und Selbstverwaltungsorganisation für die Wirtschaft (z. B. in Rheinland-Pfalz, dessen Verfassung ein umfassendes gemischtwirtschaftliches System vorsah);

— die Einführung der qualifizierten Mitbestimmung in dem seinerzeit beschlagnahmten Bereich der Montan-Unternehmen, bei gleichzeitiger Suspendierung von wirtschaftlicher

Mitbestimmung in anderen Bereichen (am 18. April 1948 in Baden-Württemberg);

— Konzernauflösungen (IG-Farben); Entflechtungsmaßnahmen und -versuche der Besatzungsmächte mit der Direktive für den Bundesgesetzgeber ab 1949, die Maßnahmen durch eigene Rechtsregelungen abzulösen;

— die Art und die Durchführung der Währungsreform, insbesondere ihre Orientierung an der Schonung des Sachwertbesitzes und damit zusammenhängend die Grundentscheidungen über die Besteuerung;

— die sogenannte „Leitsätze-Gesetzgebung“, d. h. die Entscheidungen einer knappen Mehrheit des Wirtschaftsrates unmittelbar im Zusammenhang mit der Währungsreform über Preisfreigabe und Lenkungsverzicht;

— die Notenbank-Autonomie; sie wurde mit der Schaffung der Bank Deutscher Länder am 1. März 1948 eingeführt;

— die verhinderte Gleichzeitigkeit von Währungsreform und substanzangreifendem Lastenausgleich; die Besatzungsmächte verhinderten, daß deutschen Wünschen nach einem umfassenden Lastenausgleich im Zusammenhang mit der Währungsreform Rechnung getragen wurde; 1949 beschloß der Wirtschaftsrat ein „Soforthilfegesetz“, und erst in der Bundesrepublik wurde eine umfassende und dann auch sehr segensreiche, quantitativ bedeutende Lastenausgleichsregelung getroffen. Diese Regelung basierte jedoch auf dem Grundsatz der Schonung vorhandener Vermögenssubstanzen;

— die Restitution des kollektiven Arbeitsrechts (Tarifvertragsgesetz von 1949) durch den Wirtschaftsrat;

— die Rückgabe der beschlagnahmten Montan-Unternehmen des Ruhrgebiets 1951 an die privaten Eigentümer durch die Alliierte Hohe Kommission; die Eingliederung des Montan-Bereichs in die Montanunion.

Dies alles sind, auch in ihren zeitlichen Abfolgen, politische Grundentscheidungen gewesen. Manche andere könnten außerdem erwähnt werden, wie etwa der Dissens und die Entscheidung zwischen Labour-Sozialismus und amerikanischem Free-Enterprise-Denken in der Besatzungspolitik sowie die Entwicklung von wirtschaftspolitischen Konzeptionen bei den Parteien, wie dies jüngst in einer um-

<sup>5)</sup> Hierzu Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen, 1970, 2. Aufl. 1977. Zum Sozialstaatspostulat kritisch in gewisser Fortführung: ders., Sozialstaatspostulat und sozialer Wandel. Eine historisch-politische Bilanz 1949—1979, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Heft 12/1979, S. 733ff. Zur Diskussion u. a. noch: Sozialstaatspostulat und Wirtschaftsordnung, hrsg. von Otto Ernst Kempfen, Frankfurt/M. 1976.

fassenden Untersuchung von Ambrosius<sup>6)</sup> geschehen ist. Dies alles ist nur zusätzlich zu dem, was hier festzustellen ist: Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik entsteht als Ergebnis eines über mehrere Jahre und mit sich verändernden politischen Konstellationen — nicht zuletzt außenpolitischen — verlaufenden Entscheidungsprozesses. Dabei spielte auch das „Gegenbild“ der sowjetischen Besatzungszone mit ihrer Entwicklung in einen Sozialismus sowjetisch-stalinistischer Provenienz eine wesentliche Rolle.

Am Ende steht im Westen Deutschlands die Wirklichkeit eines sozialpolitisch temperierten, kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Faktorenzusammenhangs, der seine Dauerhaftigkeit dadurch gewinnt, daß

1. die Verfassung nichts Gegenläufiges zwingend vorschreibt;

2. die bestimmenden politischen Kräfte der 1949 geschaffenen Bundesrepublik Deutschland die Grundentscheidungen weitertragen, sie in Gesetzen im einzelnen ausfüllen, konzeptionelle Programme auf der Basis des grundsätzlich Geschaffenen mit Erfolg (durch Wahlen und Wohlstand) vortragen;

3. wesentlich sind des weiteren die unbestreitbaren Erfolge der Wirtschaftspolitik auf der Basis der Grundentscheidungen für den einzelnen und die Gesellschaft und damit verbunden und politisch von grundlegender Bedeutung die Massenakklamation und Massenlegitimation.

c) Man kann dieses *historische* Ergebnis nun auch theoretisch fassen; dann hat man das nationalökonomische Modell:

Walter Eucken<sup>7)</sup> hatte in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ und in den sogenann-

ten ORDO-Jahrbüchern eine Wirtschaftsordnung gefordert, deren *Grundlagen* vom Staat bestimmt und organisiert werden, deren *Wirtschaftsprozesse* jedoch staatsfrei ablaufen sollten. Die im politischen Prozeß bis 1949 geprägte Wirklichkeit ist diesem neoliberalen wirtschaftstheoretischen Entwurf sehr stark angenähert:

— Privateigentum,

— Notenbankautonomie und stabiles Geld,

— Wettbewerbspolitik über ein vom Staat erlassenes marktordnendes Gesetz mit einem Kartellamt (Kartellgesetz von 1957),

— freie Preisbildung, freie Löhne, freie Geschäfts- und Arbeitsbedingungen,

— konstante, auf Ordnungsfragen bezogene Wirtschaftspolitik (mit Durchbrüchen, wie etwa in Form des sog. Investitionshilfegesetzes von 1951 und der Handhabung<sup>4)</sup> der Haushaltsüberschüsse in Milliardenhöhe im Zuge des Bundeswehraufbaus 1954—1957, „Julisturm“),

— marktkonforme Interventionen.

Diese, wie Eucken es nannte, „konstituierenden“ und „regulierenden“ Prinzipien eines Systems sinnvoller marktwirtschaftlicher Ordnung sind historisch-politisch geschaffen worden. Das Modell steht am Ende. Modell und Realität weisen eine erstaunliche Übereinstimmung auf. Der Historiker wird wissen, daß dennoch nicht die Wirklichkeit entsprechend dem Modell geprägt wurde, sondern daß erst im nachhinein historische Entwicklungen und Modelle zu einem theoretischen Gesamtbild geraten und gefügt werden, das verbunden mit einem sehr einprägsamen politischen Slogan — als „soziale Marktwirtschaft“ — eine erhebliche Dauerhaftigkeit gewinnt.

### III. Veränderungen seit 1949

Die Dauerhaftigkeit dieses „Systems“ der sozialen Marktwirtschaft ist im Prinzip nicht zu bestreiten. Dennoch ist der politische Entscheidungsprozeß über die Wirtschaftsordnung nicht beim Jahre 1949 stehengeblieben.

<sup>6)</sup> Wie stark die Entstehung wirtschaftspolitischer Konzeptionen und damit die Definition dessen, was anschließend „Wirtschaftssystem“ genannt wird, von politischen Konstellationen und Auseinandersetzungen abhängt, zeigt besonders eindringlich: Gerold Ambrosius, Die Durchsetzung der Sozialen

Die Grundentscheidungen der Jahre 1948/49 sind in den vergangenen dreißig Jahren in unterschiedlichster Weise modifiziert, ergänzt und geändert worden. Die Frage erscheint

Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945—1949, Stuttgart 1977.

<sup>7)</sup> Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, hrsg. von E. Eucken und P. Hensel, Bern u. Tübingen 1952. Vgl. im übrigen die „ORDO-Jahrbücher“: ORDO. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Godesberg, Düsseldorf usw. 1948ff.

nicht unberechtigt, ob nicht die Elemente des Zustandes von 1949 und eine Vielzahl wirtschafts- und finanzpolitischer Entscheidungen und Prozeßsteuerungen seit 1949 eine durchaus andere Form der Wirtschaftsgestaltung, Wirtschafts-„Ordnung“, ergeben, als sie einmal vor dreißig Jahren mit dem Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ umrissen wurde.

Es handelt sich bei den wichtigsten Struktur-entscheidungen einer *ersten Phase*, die von 1949 bis etwa 1960/61 reicht, u. a. um:

- die extrem weit getriebenen Liberalisierungen der wirtschaftlichen Prozesse bis hin zur allgemeinen Mietenfreigabe im Jahre 1961;
- das Kartellgesetz von 1957, das 1949/50 als „Grundgesetz der Marktwirtschaft“ mit einem allgemeinen Kartellverbot entworfen, dann aber nach „siebenjähriger Kartellschlacht“ mit einem umfassenden Katalog von Ausnahmeregelungen verabschiedet wurde und das die tatsächliche Konzentration in der Wirtschaft nur mit einigen vagen Bestimmungen über „marktbeherrschende Unternehmen“ zur Kenntnis nahm;
- die stark interessengeleitete Subventionspolitik, die eigentlich nur in der Landwirtschaftspolitik Elemente einer sektoralen Strukturpolitik („Grüner Plan“) aufweist; Interesseneinflüsse unterlaufen hier die neoliberale Doktrin, daß der Staat in die wirtschaftlichen Abläufe und Prozesse nicht eingreifen sollte;
- die immer stärkere Benutzung der Steuerpolitik als Lenkungsmittel des Staates gegenüber der Privatwirtschaft in strukturpolitischer (z. B. „Mittelstandsförderung“) und prozeßpolitischer (z. B. Investitionsförderung) Hinsicht. Eine derartige Lenkung wurde als „marktkonform“ bezeichnet und damit als vereinbar mit der Doktrin vom Verzicht auf eine „Prozeßsteuerung“ hingestellt;
- die Dynamisierung der Renten als der sozialpolitisch wichtigsten Grundentscheidung zur Verwirklichung der „Sozialen“ Marktwirtschaft, hier durch Anbindung der Renteneinkommen an die steigenden Einkommen der in abhängiger Stellung Beschäftigten;
- die vollkommene Integration der westdeutschen Wirtschaft in die Weltwirtschaft durch Liberalisierungen des Handels und Konvertibilität der Währungen;
- die Schaffung der Europäischen Wirtschafts-Gemeinschaft (EWG) mit der allmähli-

chen Einführung einer Zollunion der westeuropäischen Mitgliedsstaaten und der Herauslösung der Agrarmärkte aus der allein national bestimmten Wirtschaftspolitik.

Dieser ersten Phase folgte eine *zweite*, die man als *Phase* der „keynesianischen Emanzipation“<sup>8)</sup> in der Bundesrepublik bezeichnen kann. Damit soll der Umstand verdeutlicht werden, daß Labilitäten im wirtschaftlichen Wachstum mit Beginn der sechziger Jahre zunächst in Gestalt abnehmender Zuwachsraten des Sozialprodukts, schließlich in Form einer „Rezession“ im zweiten Halbjahr 1966 — die alle Anzeichen für einen kumulativen Krisenprozeß in sich trug — zu dem klaren Bekenntnis auch der offiziellen Wirtschafts- und Finanzpolitik führten, daß der Staat die Pflicht habe, in die wirtschaftlichen Abläufe und Prozesse steuernd einzugreifen. Dies hatte der bekannte englische Nationalökonom John Maynard Keynes schon zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise von 1930—1933 gefordert.

Den Höhepunkt dieser Phase in der historischen Entwicklung des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik bildet das im Gefolge der eben erwähnten Rezession von 1966/67 zustande gekommene „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz), das sogar von entsprechenden Verfassungsänderungen begleitet war. Mit der Verbindung von Stabilitätsorientierung und Wachstumsförderung wurde das ursprüngliche Konzept Ludwig Erhards zugunsten einer „Synthese“ von Eucken und Keynes verlassen.

Im einzelnen ragen folgende Strukturentscheidungen dieser Phase heraus:

- Das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 1963; Konjunkturanalyse, Vorausschau über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und wachstums- wie stabilitätspolitische Programme werden damit zu Bestandteilen der Wirtschaftssteuerung.

<sup>8)</sup> Vgl. zur Einführung am besten das Stichwort „Keynesianismus“ in: Wörterbuch der politischen Ökonomie, hrsg. von G. v. Eynern, Opladen 1973; dann: Bernhard Gahlen u. a., Volkswirtschaftslehre. Eine problemorientierte Einführung, München 1971 ff.; sowie: Jahresgutachten 1965 ff. des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1966 ff.

— Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 führt die mittelfristige „Finanzplanung“ für Bund, Länder und Gemeinden ein. Hierfür wird das Grundgesetz, Art. 109, erheblich ergänzt; eine Haushaltswirtschaft, die den „Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung trägt“, ist seitdem Verfassungsgebot. Der Begriff „Konjunkturausgleichsrücklagen“ und das dahinter stehende (keynesianische) Konzept werden in die Verfassung aufgenommen.

— Durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 werden gleichzeitig neue Institutionen (Konjunkturrat für die öffentliche Hand; heute auch noch: Finanzplanungsrat) und Steuerungsinstrumente in das weiterhin prinzipiell marktwirtschaftliche System eingeführt, wie der „Jahreswirtschaftsbericht“ der Bundesregierung, ihre „Jahresprojektion“, „Orientierungsdaten“ für eine „Konzertierte Aktion“ der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände, sowie „mehrjährige Investitionsprogramme“.

Während das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 durch die Nennung von vier übergeordneten Zielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik des Staates deutlich von den Axiomen der neoliberalen Konzeption von 1949, die derartiges ausschlossen, abweicht (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wachstum), nennt das wichtige „Arbeitsförderungsgesetz“ vom 25. Juni 1969 allein die „Erzielung eines hohen Beschäftigungsstandes“. Die mit diesem Gesetz erfolgte Verdeutlichung staatlicher Intervention in wirtschaftliche Abläufe beinhaltet ein verändertes Instrumentarium der jetzt „Bundesanstalt für Arbeit“ genannten Institution. Sie soll mehr tun als Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung betreiben. Ihre Maßnahmen sollen so ausgerichtet sein, daß „die Beschäftigungsstruktur verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“. Die „vorbeugende Arbeitsmarktpolitik“ ergänzt die gesamtwirtschaftlich orientierte „Globalsteuerung“ des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes.

Das Jahr 1969 kann damit aber auch schon einer *dritten Phase* in der historischen Entwicklung des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik zugerechnet werden.

Ist es das hervorstechende Merkmal der „Synthese“ von Eucken und Keynes, daß der Staat

nunmehr seine Pflicht zur Steuerung der Wirtschaftsabläufe anerkennt, diese Steuerung jedoch allein in „globaler“ Form vornehmen will, so sind die folgenden Jahre durch eine Zunahme spezieller Eingriffe und planerischer Vorsorgen geprägt. Die Stichworte „sektorale“ und „regionale“ Strukturpolitik<sup>9)</sup> stehen ebenso dafür wie das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ der Bundesregierung vom März 1977. Zu den zahlreichen Maßnahmen und Instrumenten, die nun in die Verfassung oder in die praktische Wirtschaftspolitik des weiteren eingeführt werden, gehören u. a. so selbstverständlich gewordene Politikbereiche wie

— die „Gemeinschaftsaufgaben“ als Verfassungsinstitut (Art. 91 a GG seit 1969), nach dem Bund und Länder auf den folgenden Gebieten gemeinsam planen, finanzieren und verwalten:

Ausbau und Neubau von Hochschulen, einschl. Hochschulkliniken,  
Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,  
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes;

— die Bund-Länder-Kooperation für die Bildungsplanung nach Art. 91 b GG;

— die sehr aufwendig gewordene Forschungs- und Technologiepolitik, bei der es — wie die Beispiele staatlicher Förderung der Luftfahrt- und Raumtechnik und der Förderung einer international konkurrenzfähigen EDV-Industrie in der Bundesrepublik — um gezielte staatliche Interventionen in die privatwirtschaftlichen Strukturen und Abläufe geht;

— die staatliche Energiepolitik, die im Prinzip primär privatwirtschaftlich verlaufene Entwicklungen auf der Basis billigen und reichlich vorhandenen Öls jetzt unter komplizierten Umständen korrigieren muß;

— staatliche Programme zur Investitionsbelegung;

— die Einführung der „Fusionskontrolle“ (§ 23 und § 24 des Kartellgesetzes in der Fassung von 1974/76) und die Bildung einer „Monopolkommission“ zur regelmäßigen Begutachtung der Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik (§ 24 b);

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu neuerdings: Hans-Hermann Hartwich und Friedrich-Wilhelm Dörge, Strukturpolitik — Aufgabe der achtziger Jahre. Fachwissenschaftliche Analysen und didaktische Planungen, Opladen 1980.



— die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahre 1972;

— das Mitbestimmungsgesetz von 1976.

Überdenkt man alle diese Stichworte, so wird offenkundig, daß die 1949 geschaffene Wirtschaftsordnung nicht mehr mit heutigen Wirtschaftsgestaltungen identisch sein kann. Es ist

dies wiederum der Hinweis darauf, daß es sinnvoller ist, ein Wirtschaftssystem als historischen Prozeß zu begreifen und sich dabei bewußtzumachen, daß nationalökonomische Ordnungsmodelle sozusagen eine Zustandsbeschreibung sind, die jedoch wegen ihres historischen Charakters stets wandelbar ist.

#### IV. Wirtschaftssystem und Verfassung

Die politische Konstituierung des Wirtschaftssystems in der eben beschriebenen Art und seine Veränderungen im grundsätzlichen und in der Prozeßsteuerung von 1949 bis 1979 geschehen alle miteinander „im Rahmen der Verfassung“.

Das Grundgesetz entsteht in der Zeit vom 1. September 1948 bis zum 8. Mai 1949. Es wird am 23. Mai 1949 verkündet und tritt in Kraft. Dies bedeutet, daß die Verfassung erst im Anschluß an die o. g. wichtigen Grundentscheidungen erarbeitet wurde. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats waren sich darüber einig, daß auf eine genauere Festlegung sogenannter Lebensordnungen verzichtet werden sollte.

Dies bezog sich auch auf den Versuch, eine Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich zu formulieren. Einigkeit bestand auch darüber, daß es nach der NS-Zeit das wichtigste sei, dem künftigen Staatswesen eine unmittelbar wirkende Rechtsgrundlage dadurch zu geben, daß die klassischen Grund- und Menschenrechte von vornherein „justiziabel“ gemacht werden. Dies bedeutet, daß man nur an jene Grundrechte dachte, bei denen angenommen wurde, sie würden unmittelbar geltendes Recht, unmittelbar anwendbar im Gerichtsverfahren sein können. Auch dadurch waren wirtschaftliche Grundrechte, vor allem soziale Grundrechte, ausgeschlossen.

Die Verfassung wurde im übrigen im Selbstverständnis der Verfassungsväter „offen“ formuliert. Dies bedeutet, daß die beiden größten politischen Blöcke des Parlamentarischen Rates, die bürgerlichen Parteien unter der Führung der CDU/CSU einerseits und die SPD andererseits, danach trachteten, das Grundgesetz so zu formulieren, daß sie nach einer eventuell gewonnenen Bundestagswahl auch alle Möglichkeiten haben würden, ihre jeweilige Konzeption über die Gestaltung des Wirt-

schaftssystems und den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu verwirklichen, ohne erst Verfassungsänderungen vornehmen zu müssen. Das heißt, das Grundgesetz wurde so formuliert, daß es eine Politik der sozialen Marktwirtschaft ermöglichte, die ja nun nur noch fortzusetzen war, nachdem man damit 1948 begonnen hatte. Aber das Grundgesetz wurde auch so formuliert, daß die von der SPD offiziell gewünschte Politik zur Verwirklichung eines „demokratischen Sozialismus“ ebenfalls nicht durch die Verfassung behindert würde.

Die CDU/CSU und die FDP als Hauptträger des Konzepts der Marktwirtschaft konnten sich in erster Linie auf die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) und die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) berufen sowie auf den Kontext der klassischen Menschen- und Grundrechte hinweisen, der stets eher bewahrend als revolutionär ist. Die SPD konnte bei der Sozialbindung des Eigentums anknüpfen, vor allem aber das „Einfallstor“ (Abendroth) des Art. 15, der die Überführung von Wirtschaftsunternehmen in Gemeineigentum ohne weitere Verfassungsänderung ermöglicht, benutzen. Im übrigen kam in der Formulierung des „Sozialstaates“ (vgl. Fußnote 5) des Art. 20 GG der von allen Seiten getragene Versuch zum Ausdruck, an sozialpolitische Traditionen wie die Sozialversicherungen und die Institutionen des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts anzuknüpfen, auch der Marktwirtschaft also eine sozialpolitische Komponente zu geben. Andererseits ist in diesem Postulat — wie es Carlo Schmid am 8. Mai 1949 formulierte — ein Ausdruck des „Muts zu den sozialen Konsequenzen“ zu sehen, „die sich aus dem Postulat der Demokratie ergeben“. In diesem Verständnis eröffnete das Sozialstaatspostulat auch die Möglichkeit, ja Notwendigkeit, eine gesellschaftsverändernde Politik zu betreiben. Für beide Seiten gilt, daß sie in den Kompetenzzuweisungen für

den Bundesgesetzgeber (Art. 73—75 GG) eine Fülle von Interventionsmöglichkeiten vorsahen.

Es folgte dann die Zeit der „Interpretationen“ des Grundgesetzes im Gefolge der erfolgreichen Politik der „Sozialen Marktwirtschaft“ in den fünfziger Jahren. Das Bundesverfassungsgericht, das wegen des Investitionshilfegesetzes des damaligen Bundeswirtschaftsministers Erhard angerufen worden war, erklärte in seiner Entscheidung 1954<sup>10)</sup> wörtlich: „Die gegenwärtige Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine nach dem Grundgesetz mögliche, keineswegs aber die allein mögliche Ordnung.“ Der Gesetzgeber könne sie jederzeit durch eine andere Wirtschaftsordnung oder auch eine andere sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik ersetzen, soweit er dabei nur die Grundrechte beachte.

Den Höhepunkt der entgegengesetzten Interpretation dieser Zeit bildet zweifellos die Überdehnung des Art. 2 GG durch den damaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, Nipperdey. Nipperdey<sup>11)</sup> erklärte, daß die politisch realisierte „Soziale Marktwirtschaft“ die allein verfassungsmäßig mögliche Wirtschaftsordnung sei. Er berief sich dabei vor allem auf die „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ des Art. 2 GG, die alle wirtschaftsrelevanten Entfaltungen mit einschliesse. Der Staat könne deshalb nicht die ihm jeweils sachgerecht erscheinende Wirtschaftspolitik betreiben. Er müsse die Prämissen der „Sozialen Marktwirtschaft“ einhalten, dürfe z. B. nur „marktkonforme“ Mittel einsetzen. Allerdings könne er, weil es in der deutschen Politik Tradition sei, sozialpolitische Korrekturen vornehmen. Nipperdey war und blieb mit dieser Auffassung ein Außenseiter. Dennoch sind

seine Gedanken bis heute immer wieder diskutiert worden.

Es folgen dann in den sechziger Jahren die Verfassungsänderungen im Gefolge des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 und der großen Finanzreform von 1969. Man kann auch sagen, daß etwa ab 1963 der Wirtschaftsinterventionismus in der Bundesrepublik zögernd seinen Platz findet, daß es zu Kombinationen wirtschaftstheoretischer Art zwischen den Gedanken der Intervention nach Keynes und der Ordnungspolitik nach Eucken kommt. Dies findet — und das ist das hier Wichtige — seinen Niederschlag in der Verfassung selbst, in der Abänderung oder Ergänzung des Verfassungstextes. Zu nennen sind vor allem die Art. 104a GG, Art. 109, Art. 91a und b, Art. 74 GG. Volkswirtschaftliche Begriffe wie das oben schon erwähnte Ziel der „Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, die „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“, die „Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ sind heute Verfassungsbegriffe des Grundgesetzes. Sie harren allerdings immer noch einer überzeugenden Deutung durch die Juristen, was bei der Kompliziertheit und der inhaltlichen Unschärfe dieser volkswirtschaftlichen Begriffe durchaus nicht verwundern kann. Weitere Kompetenzen über jene der sechziger Jahre hinaus sind durch neue Aufgabenerschließungen hinzugegetreten, bis hin zu Begriffen der Umweltpolitik (Abfallbeseitigung, Luftreinerhaltung, Lärmbekämpfung).

Dies alles bedeutet, daß das Grundgesetz des Jahres 1979 in bezug auf wirtschaftliche Gestaltungsfragen eben nicht identisch sein kann mit jenem Grundgesetz des Jahres 1949. Die historische Komponente, die Veränderbarkeit auch der inhaltlichen Elemente von Rechtsbegriffen, ist unverkennbar. Unabhängig von dieser Frage haben wir am 1. März 1979 eine erneute verbindliche Aussage des Bundesverfassungsgerichts zur Offenheit der Wirtschaftsordnung des Grundgesetzes erhalten. Das Verfassungsgericht hat hier in seiner Entscheidung zum Mitbestimmungsgesetz von 1976 erneut und ganz eindeutig darauf hingewiesen, daß das Grundgesetz keine Festlegung eines Wirtschaftssystems enthalte, daß es vielmehr von Einzelgrundrechten ausgehe. Es sei nicht angängig, in die Verfassungsbestimmungen, Verfassungssätze und Absätze einen irgendwie gearteten wirtschaftsrechtli-

<sup>10)</sup> BVerfGE 4, 7 (17f.), in: NJW 1954, S. 1235ff. Zur Diskussion über die Urteile von 1954 und 1979 in bezug auf die hier aufgeworfenen Fragen s. a.: Martin Kriele, Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung (dort der Abschnitt über die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes), sowie ders., Wirtschaftsfreiheit und Grundgesetz, beides in: Martin Kriele (Hrsg.), Legitimitätsprobleme der Bundesrepublik, München 1977. Hier sollte auch besonders einbezogen werden: Norbert Reich, Möglichkeiten zu einer alternativen Wirtschaftspolitik nach dem Mitbestimmungsurteil?, in: Däubler/Küsel (Hrsg.), Verfassungsgericht und Politik, a. a. O., S. 79ff.

<sup>11)</sup> Hans Carl Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 1961.

chen Sinnzusammenhalt hineinzuninterpretieren, der am Ende ein bestimmtes „System“ als allein verbindlich erscheinen lasse. Dies ist ein überaus wichtiges Urteil, dessen Wert über die Aussagen zur Mitbestimmung selbst hinausgeht. Es ist zugleich eine Bestätigung der Grundsatzentscheidung des Jahres 1954 (vgl. Fußnote 3).

Ein weiterer Gedanke soll hier noch diskutiert werden. Häberle hat im Archiv des Öffentlichen Rechts<sup>12)</sup> anlässlich einer größeren Rezension meines Sozialstaatsbuches ausgeführt, daß auch eine sogenannte „offene Norm“ durch die praktische Politik, insbesondere durch Gesetze, allmählich „gefüllt“ werden könne. Ich halte ein Vorstellungsbild für falsch und unhistorisch, das die Möglichkeit einer „Normfüllung“ und damit einer abschließenden Regelung für denkbar hält. Es geht, gerade historisch betrachtet, niemals um ein „Füllen“, bis eben nichts Neues mehr hinzukommen kann. Aber es ist zweifellos richtig, daß die Verfassungsentscheidungen über Grundrechte und Interventionsnormen durch Gesetzesentscheidungen häufig in detailliertester Art ergänzt werden. Diese aber müssen und sie können auch notfalls korrigiert werden. Dies ist auch in der Vergangenheit geschehen — mühsam oft, aber es ist geschehen. Solche allmählichen Änderungen von Gesetzesinhalten, ihre

allmähliche Verdrängung durch größere Gesetzesmaterien anderer Art sind in aller Regel begründet gewesen, und sie sind noch immer weitgehend dadurch begründet, daß neue Problemlagen auftreten, die offenkundig die Dinge bewegen, neue inhaltliche Festlegungen des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems nach sich ziehen. Problemlagen sind es, weniger politische Programme. Dies ergibt immer erneut das Studium und die Analyse der Geschichte des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik.

Hier taucht nun die Frage auf, ob der Staat sozusagen erst im nachhinein die notwendigen Änderungen seines Wirtschaftsverfassungsrechts, seiner Wirtschaftsgestaltung, vollziehen kann oder ob es nicht auch und eher denkbar ist, daß ihm die Verfassung einen ständigen Auftrag mitgegeben hat, entsprechend den Bedürfnissen der Zeit, entsprechend den erkennbaren sozialen Wandlungsprozessen, auch die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems vorweg zu bedenken und vorweg zu ordnen. Alle Erfahrungen, die wir bisher sammeln konnten, zeigen, daß dieses Vorwegdenken zum entscheidenden Dilemma der staatsdemokratischen Ordnung gehört; in der Regel sind Gestaltungsvorgänge nachträgliche Korrektur- und Ergänzungsvorgänge. Die Frage ist, ob dies so bleiben muß.

## V. Erkennbare Tendenzen des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels

Es ist nicht so, daß wir nicht abschätzen könnten, welchen Problemlagen wir entgegengehen und entgegensehen müßten. Daran liegt es offensichtlich nicht, wenn über die Nachträglichkeit der Gestaltungsvorgänge im wirtschaftsrechtlichen Bereich geklagt wird. Der Staat hat sehr häufig selbst durch entsprechende Gutachten mehr Übersichtlichkeit in die Fülle der herannahenden Probleme hineingebracht. Allerdings sind derartige Gutachten nicht immer veröffentlicht und in der Öffentlichkeit — nicht zuletzt wegen ihres umfassenden Charakters — häufig nicht genügend beachtet worden. Dies gilt vor allem für das jetzt seit drei Jahren vorliegende *Gutachten zum wirtschaftlichen und sozialen Wandel der Bundesrepublik*, ein Gutachten, das im

Auftrag der Bundesregierung von Wissenschaftlern sowie Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften erstellt wurde<sup>13)</sup>.

Folgende Punkte dieses Gutachtens erscheinen besonders relevant, wenn man über die künftige Gestaltung des Wirtschaftssystems der Bundesrepublik Deutschland nachdenkt:

<sup>13)</sup> Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977. Zu diesem Gesamtgutachten gibt es 140 Einzelbände, Forschungsaufträge, die von der Kommission vergeben worden waren. Zur Diskussion über sozialen Wandel noch: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt/M. New York 1978<sup>2</sup>, und Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979, Frankfurt/M., New York 1979.

<sup>12)</sup> Archiv des Öffentlichen Rechts (AÖR), 100. Band 2/1975, S. 335 ff.

### *a) Perspektiven des wirtschaftlichen Wandels*

Hier kann heute ein anhaltender Wandel zwischen den Wirtschaftssektoren (primärer, sekundärer, tertiärer Sektor) sowie auch innerhalb des sekundären (Industrie-)Sektors durch das immer stärkere Hervortreten dominanter Branchen beobachtet werden. Hierher gehört die Veränderung der Unternehmensgrößen, die Verdrängung der kleinen, die Bildung immer größerer, kapitalmäßig zusammengefaßter produzierender Einheiten. Zum wirtschaftlichen Wandel gehören die Veränderungen zwischen den Industriewirtschaften im Weltmaßstab und der Wandel ihres Verhältnisses zu den Staaten der Dritten Welt. Stets stellt sich dabei für die Bundesrepublik das Problem, ob und wie lange noch der Exportüberschuß in der bisherigen Form gehalten werden kann, ob die Bundesrepublik konkurrenzfähig bleiben kann, sowohl gegenüber den anderen Industriewirtschaften, wie etwa derjenigen Japans, als auch gegenüber den langsam industrialisierten Ländern der Dritten Welt, die vor allem im Bereich der Produktion von Massengütern häufig sehr viel billiger als die Bundesrepublik sein können. Wie werden Anpassungsprozesse an die weltwirtschaftlichen Entwicklungen innerhalb der Bundesrepublik verlaufen, wer steuert sie? Der „Markt“? Der Staat? Man lese hierzu das hochinteressante Buch von Volker Hauff und Fritz Scharpf über die „Modernisierung der Volkswirtschaft“<sup>14)</sup>.

Zu den Problemen und Perspektiven des wirtschaftlichen Wandels gehören immer offenkundiger an erster Stelle die Energie- und die Rohstoffversorgung. Was kann an die Stelle des ehemals so billigen Öls treten? Muß der Staat die Erschließung neuer Energiequellen nicht nur finanziell fördern, sondern selbst in irgendeiner geeigneten Form forcieren? Ist nicht das Vertrauen auf die Kräfte des „Marktes“ gerade in diesem Punkt ein unannehmbares Risiko für die gesamte Bundesrepublik? Über die Weltrohstoffe, ihre Preise, ihre Verteilung und ihre Sicherung wird seit Jahren international gestritten. Gerade die Bundesre-

publik als rohstoffarmes und exportorientiertes Land hat ein elementares Interesse an einer langfristigen Sicherung der Rohstoffversorgung. Auch hierbei stellt sich wieder die Frage, ob nicht der Staat stärker als bisher seine Sicherungsfunktion wahrnehmen muß.

Zu den Perspektiven des wirtschaftlichen Wandels gehört schließlich nicht zuletzt die Frage, wie denn eigentlich die 1966/67 so erfolgreiche Politik der Krisenüberwindung durch eine forcierte global-quantitative Wachstumspolitik heute noch durchgehalten werden kann. In bezug auf die Energie lautet die konkrete Frage, wie schnellstmöglich der fatale Gleichschritt zwischen Sozialproduktwachstum und Wachstum des Energieverbrauchs unterbrochen werden kann. Wie aber erzwingt man diese Unterbrechung? Auch die Schäden für die Umwelt aufgrund wirtschaftlicher Aktivitäten können heute nicht mehr ignoriert werden. Zwar erhöhen auch jene Leistungen, die im Anschluß an Schädigungen für die Beseitigung der Schäden (z. B. Abfallbeseitigung) erbracht werden, das nominale Sozialprodukt. Jedoch ist dies natürlich kein vertretbares Wachstumskonzept. Die Beeinträchtigungen der Luft, des Bodens und des Wassers durch die industrielle Produktion müssen beseitigt oder doch wenigstens minimiert werden. Dafür sind effiziente Konzepte und Instrumente erforderlich, die bis heute noch nicht gefunden und durchgesetzt wurden.

### *b) Perspektiven des technischen Wandels*

Hierher gehören alle Probleme der technologischen Revolution in manchen Industriezweigen und in zahlreichen Produktionsverfahren, aber auch in fast allen Dienstleistungsbereichen, vom Handel bis zu Versicherungen, Büros und Verwaltungen. Auch wenn man davon ausgeht, daß technischer Fortschritt den Menschen nützt, kann man aber die Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß die Technik Menschen als Produzenten verdrängt, daß es technologisch bedingte Arbeitslosigkeit gibt. Dies ist — wegen der damit verbundenen „Dequalifizierungen“ der Arbeitnehmer — gleichzeitig ein Problem des sozialen Wandels.

Nützlich und notwendig kann der technische Fortschritt vor allem dann sein, wenn er nicht nur billigere Produktion und Verfahren ermöglicht, sondern zugleich Chancen schafft für humanere Arbeitsvollzüge und Arbeitsbe-

<sup>14)</sup> Volker Hauff und Fritz W. Scharpf, *Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik*, Frankfurt/M. 1975. Interessant nach wie vor hierzu, vor allem für Lehrer: Gerald Braun, *Politische Ökonomie für den Sozialkundeunterricht*, Hamburg 1976, sowie Hermann Adam, *Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik*, Köln 1977.

dingungen. Derartige Chancen zu nutzen, ist gewiß nicht allein, ja nicht einmal vordringlich Aufgabe der staatlichen Verwaltung, sondern in erster Linie der Tarifparteien. Kollektivrechtliche Regelungen werden sich gewiß nicht immer so ausschließlich wie in der Vergangenheit allein auf die Lohnhöhe beziehen. Betriebsräte und Arbeitgeber, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind stärker denn je aufgerufen, die Folgen der technologischen Entwicklung für die arbeitenden Menschen im Sinne humanerer Ausgestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen abzufangen.

Zu den Problemen des technischen Wandels gehören aber auch weniger bekannte Fragen wie die, ob die große Zahl der Erfindungen denn jeweils in einer sinnvollen Weise in sogenannten Basisinnovationen umgesetzt wird, ob wirtschaftliche Macht und die willkürliche Ausnutzung von Patenten und Rechten nicht eine sinnvolle Nutzung volkswirtschaftlicher Ressourcen erschweren<sup>15)</sup>.

Stets sieht man sich vor der Frage, wie und durch wen die künftigen Probleme bewältigt werden sollen. Damit ist die Frage angeschnitten, wie denn das Verhältnis zwischen Staat und den Technologen bestellt sein soll. Es ist nicht zuletzt ein Problem der Politikberatung. Die Berater, die Technologen, sind ja häufig zugleich die Vertreter bestimmter technischer Entwicklungen und bestimmter Investoren. So besteht dann die Gefahr der Fehlleitung öffentlicher Ressourcen zur Stützung des technischen Fortschritts infolge unzulänglichen technologischen Wissens der den Staat und seine Verwaltung lenkenden Personen und Gruppen. Aus diesem Wissen und der Beherrschung von Technologien erwächst Macht, die kontrolliert und sinnvoll im Sinne gesellschaftlichen Fortschritts genutzt werden muß.

Damit sind einige jener Grundfragen angeschnitten, mit denen sich heute und morgen die „TA-Forschung“ (Technikfolgen-Abschätzung) zu befassen hat.

### *c) Perspektiven des sozialen Wandels*

Hier stehen Fragen der Arbeit und der Arbeitsgestaltung, des Wohnens und der Um-

<sup>15)</sup> Vgl. hierzu u.a. Gerhard Mensch, Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt/M. 1977. Auch: Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, a.a.O.

weltgestaltung sowie von Bildung und Freizeit im Mittelpunkt des Interesses, wie und durch wen das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem künftige Entwicklungen auf diesen Gebieten meistern kann und soll.

Bezüglich der Arbeitsbedingungen wurde schon etwas gesagt. Besonders wichtig erscheint daneben die Frage, ob nicht technischer Fortschritt und wachsender Wohlstand weitere Arbeitszeitverkürzungen ermöglichen, ja — wegen der technologisch bedingten Arbeitslosigkeit — auch erzwingen. In dieser Hinsicht muß auch die Frage der Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch späteren Beginn des Erwerbslebens und weiterer Herabsetzung der Altersgrenze entschieden werden. Es liegt auf der Hand, daß das eine mit dem Ausbildungssystem, das andere mit der Finanzierung des „Rentenalters“ zu tun hat. Zu den Perspektiven des sozialen Wandels gehört aber noch mehr: Spätetens mit weiteren Herabsetzungen der Altersgrenze muß intensiver als bisher über sinnvolle Nutzung von Freizeit, hier vor allem im Sinne der Freiheit von Erwerbszwang, nachgedacht werden. Es ist nicht einzusehen, daß ein gesamtes Menschenleben allein unter der Perspektive seiner „Berufstätigkeit“ gesehen und beurteilt wird. Wachsender gesellschaftlicher und individueller Wohlstand ermöglichen und erzwingen „Gestaltungen“ des Lebens außerhalb der in der Regel abhängigen Beschäftigung; schöpferisches Tun, ja ein hoher Grad an „Selbstverwirklichung“ durch handwerkliche, pflegerische oder intellektuelle Betätigungen erscheinen gerade nach „aktiver“ Erwerbstätigkeit möglich. Umwertungen dieser Art aber kommen nicht von selbst.

Mit gutem Grund widmet das Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel der Wohn-Umwelt im weitesten Sinne besondere Aufmerksamkeit. Hiermit ist das Stadt-Land-Verhältnis ebenso berührt wie die Gestaltung der Verhältnisse in sogenannten Ballungsräumen sowie die auch im Grundgesetz angesprochene Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in den verschiedenen Regionen des Bundesgebietes. Damit sind Fragen der Industrieansiedlung erneut ebenso angeschnitten wie die Gestaltung und Planung der Verkehrsverbindungen — lokal, regional und überregional. Konzepte der Raumentwicklung und der Verkehrsplanung gibt es genug. Sie haben Verbesserungen gebracht. Dennoch

sind erhebliche Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit aller Konzepte gerade in diesem Problembereich angebracht. Wirtschaftliche Interessen und föderalistische Kompetenzen sind es vor allem, die diese Zweifel begründen.

Die Entwicklung der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland in quantitativer und in struktureller Hinsicht (Geburtenrate, Alterspyramide, Erwerbstätigkeit und Familienstruktur) ist langfristig schwer, kurz- und mittelfristig jedoch durchaus genauer einzuschätzen. In der Zurückhaltung der Bundesländer bei der Einstellung von Lehrern kommt ein Verhalten zum Ausdruck, das scheinbar der künftigen Entwicklung des Altersaufbaus in der Bundesrepublik (weniger Schüler) Rechnung trägt und doch häufig nur schwer die bewußt ausgelassenen Chancen einer Verbesserung der Ausbildungssituation kaschieren kann. Die hier vorliegenden Zusammenhänge, bis hin zur Finanzierung der Alterssicherung

der etwa ab 1995 im Ruhestand befindlichen Personen, müssen deutlicher in Gesamtkonzepten eingehen, d. h. den heute erkennbaren Perspektiven Rechnung tragen und dennoch Gegenwartsgestaltung im Sinne einer Verbesserung der gesellschaftlichen Verhältnisse beinhalten. Dies zielt auf die verschiedenen „Sozialisationsagenturen“. Aber gemeint ist auch das Verhältnis zwischen dem morgen nötigen Qualifikationssystem und den erwarteten Veränderungen im Beschäftigungssystem.

Alle Anmerkungen zum wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandel machen deutlich, daß neue und z. T. ganz andersartige Anforderungen an das Wirtschaftssystem bevorstehen. In unserem Zusammenhang interessieren jetzt die Fragen, die aus den erkennbaren Perspektiven und ihrem detaillierteren Aufweis für die künftige Wirtschaftsordnung und für die Verfassung erwachsen.

## VI. Konsequenzen des absehbaren Wandels für das Wirtschaftssystem und die Verfassung der Bundesrepublik

Alle Überlegungen zur Bewährungsfähigkeit des Wirtschaftssystems sollten die Entwicklung der staatlich-politischen „Realstruktur“ nüchtern in Rechnung stellen. Für das Thema wichtig erscheinen hierbei vor allem folgende Entwicklungen:

— Der parlamentarische Prozeß<sup>16)</sup> wird wesentlich von der Ministerialbürokratie bestimmt. Wirtschaftspolitik und Finanzplanung sind keine zentralen Entscheidungsgegenstände des Parlaments.

— Politik hat wie in anderen westlichen Ländern einen Grad an „Professionalisierung“ angenommen, der große und „befreiende“ Durchbrüche neuer Konzepte, getragen durch Massenzustimmung, kaum noch zuläßt. Dies hat auch eine „Problem-Ferne“ der staatlichen Institutionen zur Folge.

<sup>16)</sup> Vgl. z. B. U. Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1976 ff. In einer zu positiven Darstellung: Herbert Schneider, *Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik*, Opladen 1979. Neuerdings, kritisch, auch mit „sektoralen Analysen“ (Agrarpolitik, Gesundheitspolitik) sowie „Daten zur politischen und sozioökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik: Wolf-Dieter Narr und Dietrich Thränhardt (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur*, Königstein/Ts 1979.

— Die politischen Kompetenzen des Länderparlamentarismus haben abgenommen, das Mitspracherecht der Landesregierungen im Bund über den Bundesrat hat aber infolge der parteipolitischen Polarisierung erheblich an Bedeutung für gesamtgesellschaftliche und gesamtwirtschaftliche Gestaltungen gewonnen.

— Die „Politikverflechtung“ (Scharpf u. a.)<sup>17)</sup>, d. h. die enge und exklusive Kooperation der Ressorts von Bund, Ländern und z. T. der Gemeinden unter Einschluß der großen Interessengruppen des jeweiligen Politikbereichs, hat zu einer vertikalen Politikorientierung geführt, die Ressortplanungen im Bereich der Verwaltungen (z. B. Verkehr, Bildung, Wissenschaft, Soziales) erleichtert, aber wegen der damit verbundenen „Fragmentierung“ der Gesamtpolitik die gesamtplanerische Willensbildung und Entscheidung der dafür verfassungsmäßig zuständigen Regierungen von Bund und

<sup>17)</sup> Fritz W. Scharpf/Bernd Reisser/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts. 1976, sowie Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden*, Baden-Baden 1978.

Ländern erschwert. Vor allem wenn zukunfts-gestaltende Konzepte eine Umverteilung finanzieller Ressourcen voraussetzen, erweist sich die Fragmentierung der Politik in ressortmäßig eng kooperierenden Verwaltungen und Interessenverbände als außerordentlich erschwerend.

Neben diesen Grundproblemen der Wirtschaftsgestaltung, die in der staatlich-politischen Struktur der Bundesrepublik angesiedelt sind, sollen hier vor allem folgende Probleme, die sich aus den Perspektiven des sozialen Wandels ergeben, diskutiert werden:

#### a) Steuerungsfragen

Das Grundproblem ist die Entwicklung und die Durchsetzung mittel- und langfristiger Strategien zur Steuerung und Sicherung des Wirtschaftswachstums quantitativer und qualitativer Art. Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel faßt dies noch weiter und sieht als *die* zentrale Aufgabe den „Ausbau aktiv gestaltender, längerfristig orientierter Politik“ an. Der technische, wirtschaftliche und soziale Wandel müsse „gestaltet“ werden. Dieser Grundsatz gilt der Kommission gleichermaßen für die Wachstums- und Strukturpolitik, die Stabilisierungspolitik, die Forschungs- und Technologiepolitik, die Raumordnungspolitik, die Umweltpolitik, die Wettbewerbspolitik, die Verbraucher-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. „In der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen hochindustrialisierten Gesellschaften gewinnen jene Probleme und Aufgaben eine immer größere Bedeutung, die nicht mehr momentan regierend, sondern nur vorausschauend und aktiv gestaltend bewältigt werden können.“ Deshalb müsse die aktiv gestaltende und längerfristig orientierte Politik systematisch ausgebaut werden. „Diese Politik hat sich an den vom Grundgesetz vorgegebenen Maßstäben zu orientieren und darf nicht zur Einengung und Beschneidung von Freiheitsrechten führen.“

Die Frage, die sich hier stellt, lautet: „Ist diese Forderung mit den bisherigen Auffassungen und Konzepten, den bisherigen Mitteln und Instrumenten der Wirtschaftspolitik, mit den bisherigen Prämissen der Wirtschaftsgestaltung erfüllbar?“ Über ihre Berechtigung wird hier nicht gestritten. Sie erscheint als eine notwendige Konsequenz aus allen Studien über die weitere Entwicklung von Gesellschaft und

Wirtschaft der Bundesrepublik, nicht zuletzt im internationalen Kontext.

Die Erfahrungen der vergangenen dreißig Jahre beweisen, daß es eine echte Blockade für die Vornahme notwendig gewordener Eingriffe in die privatwirtschaftlichen Prozesse bisher nicht gegeben hat. Zwar gab es und gibt es immer wieder politische und theoretische Auseinandersetzungen über die Zulässigkeit bestimmter Steuerungsmaßnahmen und Staatsinterventionen. Dies hat aber, empirisch betrachtet, die Verwaltung und die Regierungen bisher noch nicht davon abgehalten, auf wirtschaftliche Problemlagen so zu reagieren, wie man es gerade politisch noch durchsetzen konnte. Die Stärke der Problemlage und die politische Konstellation entschieden über den Grad der Intervention, nicht irgendwelche Dogmen und Definitionen über das Wirtschafts„system“. Dies gilt auch für den Neoliberalen Ludwig Erhard, als er mit dem Investitionshilfegesetz eine Zwangsanleihe für Industrieunternehmen anordnete und dieses Gesetz 1954 sogar vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hatte. Es gilt für die Finanz- und Wirtschaftspolitik der sechziger Jahre — hier wurde letztlich die Verfassung an Interventionsstrukturen (siehe z.B. „Gemeinschaftsaufgaben“) angepaßt. In den Jahren 1955 bis 1958 wurde eine antizyklische Haushaltspolitik im Zusammenhang mit dem sogenannten „Juliusturm“ (der jahrelangen Thesaurierung von Haushaltsmitteln aus nicht verausgabten Posten des Verteidigungshaushaltes) — trotz Ludwig Erhard und Konrad Adenauer — unter Finanzminister Fritz Schaeffer im Höhepunkt neoliberaler Wirtschaftsdoktrin faktisch betrieben. Auch das Haushaltsstrukturgesetz von 1974, mit dem die Bundesregierung z.T. drastische Ausgabenbeschränkungen aufgrund der Finanzlage und der Einnahmementwicklung vornahm, kann als eine sehr unorthodoxe Intervention ohne nennenswerte Skrupel bezüglich des Wirtschaftssystems angesehen werden.

Neue Problemlagen und zusätzliche Steuerungsbedürfnisse werden somit eine Veränderung und Vertiefung des Steuerungsinstrumentariums erforderlich machen, und es ist nicht zu erwarten, daß derartige Entwicklungen an irgendwelchen „System“grenzen scheitern werden. Der damit häufig zusammenhängende „stille Verfassungswandel“, also die Subsumierung neuerer Sachverhalte unter beste-

hende Verfassungsbestimmungen, wird — wenn nötig — durch eine Anpassung des Grundgesetzes legalisiert. Diese Einschätzung ergibt sich zwingend, wenn man die Ergebnisse dieser kleinen Studie auf die Zukunft anwendet. Dennoch bleiben natürlich zusätzliche Probleme, die sehr skeptisch stimmen:

1. Wenn *Problemlagen* in erster Linie Veränderungen der Politik bewirken, dann heißt dies, daß die Politik, die Steuerung der Wirtschaft, die Staatsintervention *reaktiv* ist und bleibt. Dann aber wird ein entscheidender Gesichtspunkt der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel nicht eingehalten und verwirklicht: die „längerfristig orientierte Politik“.

2. Die Einführung neuer Konzepte und Instrumentarien zur angemessenen Steuerung der Wirtschaftsprozesse entsprechend neuer Entwicklungen war immer zunächst durch ideologische Auseinandersetzungen, den Parteienstreit, vorübergehend blockiert. Das beste Beispiel ist die Entwicklung in den sechziger Jahren, als die SPD als Oppositionspartei beharrlich die Einführung des Instrumentariums à la Keynes forderte und die CDU als Regierungspartei dies als unvereinbar mit dem „Wirtschaftssystem“ zurückwies — solange Ludwig Erhard Wirtschaftsminister und später Regierungschef war. Nach seinem Sturz, im Zeichen der neuen parteipolitischen Konstellation durch die „Große Koalition“, gab es keine Hindernisse mehr für durchgreifende Maßnahmen, auch gesetzlicher Art (Stabilitätsgesetz). Es mag auch in Zukunft lange dauern, bis die ökonomischen Problemlagen parteipolitische Konstellationen hervorbringen, die grundlegendere Veränderungen des Instrumentariums zu angemessenerer Reaktion auf Problemlagen ermöglichen. Unter Umständen kann dies einmal auch zu spät sein, so daß z. B. Massenarbeitslosigkeit nicht mehr behebbar, Energieeinsparungen nicht mehr genug sind.

3. Die Verfassung ist mit ihren Grundfreiheiten und Kompetenzordnungen von zentraler Bedeutung für die weitere Ausgestaltung des Wirtschaftssystems. Sie kann und wird „angepaßt“ an neuere Entwicklungen. Es gibt aber vor allem zwei Punkte, in denen dies gar nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Und genau hier könnten dann Blockaden dafür liegen, das Nötige rechtzeitig zu tun und zu planen.

a) Die Grundfreiheiten dürfen in ihrem Kern nicht angetastet werden. Keineswegs muß etwa Art. 2 GG stets so extensiv wie zeitweilig in den fünfziger Jahren im Sinne eines allumfassenden Entfaltungsrechts ausgelegt werden. Aber der Kernbereich menschlicher Entfaltungsfreiheit muß unangetastet bleiben. Hier könnten eines Tages die Verfassungsrichter vor der überaus schwierigen Frage stehen, ob und wann eine für die Gesamtwirtschaft und Gesamtgesellschaft dringend notwendige dirigistische Maßnahme noch mit der Wahrung dieses Kernbereichs vereinbar ist.

b) Die nach Art. 79 Abs. 3 GG unaufhebbare föderalistische Grundstruktur der staatlichen Willensbildung in der Bundesrepublik, die Mitwirkung der Länder an der Bundespolitik, kann und — man möchte fast sagen — wird sich als Hemmschuh für die sowieso schon überaus komplizierte gesamtstaatlich orientierte Wirtschaftspolitik im Sinne „aktiv gestaltender, längerfristig orientierter Politik“ erweisen. Die 1976 dem Bundestag vorgelegte Enquete zur Verfassungsreform (Verfassungsenquete)<sup>18)</sup> hat versucht, für die gesamtstaatliche Entwicklungsplanung formal angemessener und durchsetzungsfähig erscheinende Lösungen zu finden. Sie erkennt die Probleme und Herausforderungen des sozialen Wandels, den — wie sie es nennt — „Aufstieg mancher Probleme zu überregionaler Bedeutung“. Bei der Gesetzgebung soll es deshalb zwar bei der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder bleiben, für die Bundeszuständigkeit soll aber eine „Bedürfnisklausel“ gelten. Der Bund soll Bedürfnissen (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, Rechtseinheit, Wirtschaftseinheit, geordnete Entwicklung des Bundesgebietes) gesetzgeberisch Rechnung tragen können. Für eine integrierte Planung des Bundes und Länder wird eine „Generalklausel“ (neuer Art. 28a) vorgeschlagen. Der Bundestag hat diese Fragen bis heute nicht diskutiert. Dies ist ein wenig ermutigendes Zeichen für die hier angesprochene Frage nach der Steuerungsfähigkeit in der Zukunft.

#### b) Verteilungsfragen

Die Kompetenzen des Staates sind auf wichtigen Gebieten nicht unbestritten, vor allem bei der Festsetzung der Lohn- und Arbeitsbedin-

<sup>18)</sup> Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/5924 vom 9. 12. 1976: Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform.



gungen. Der Staat kann in diesem Punkt kaum Neugestaltungen vornehmen, ohne dabei fundamentale, auch historisch gewachsene Prinzipien zu verletzen, d.h., er soll und muß die Autonomie der Tarifparteien respektieren. Dies bedeutet natürlich eine erhebliche Verantwortung dieser Tarifparteien in der Nutzung ihrer Autonomie. Auch sie müssen sich den Herausforderungen des sozialen Wandels stellen, die Zukunft auf ihren Handlungsgebieten „gestalten“. Auch hierbei sollte man sich keine Illusionen machen. Denn erfahrungsgemäß bedeutet hier die Wahrnehmung einer verantwortlichen Position eine nicht unproblematische Zwitterstellung der Agierenden zwischen der Kompromißbereitschaft gegenüber der anderen Tarifpartei und der Wahrung der Integrationsfähigkeit gegenüber den jeweiligen Mitgliedern.

Eine weitere wichtige Verteilungsfrage der Zukunft scheint zu sein, was bei geringerem Wachstum oder gar einer Art „Null-Wachstum“ sozialpolitisch, gesellschaftspolitisch geschieht. Kommt es zu schweren Verteilungskämpfen? Kann die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung derartige Kämpfe durchhalten, ohne dem Druck zu massiver Intervention, die an die Grundlagen geht, nachzugeben<sup>19)</sup>?

Es kommen offensichtlich neue und grundsätzliche Probleme auf die gegenwärtige Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik zu. Wenn wir Glück haben, ist dies ein Prozeß, der die Verhältnisse unmerklicher verändert als wir es befürchten müssen. Am schwierigsten sind sprunghaft auftretende Problemlagen, wie es die Ölkrise des Jahres 1973 war, eine Massenarbeitslosigkeit im Winter sein könnte. Denkbare akute Krisen sind des weiteren Rohstoffkrisen, Exportrückgänge durch Sperrungen politischer Art, Kernkraftkatastrophen.

<sup>19)</sup> Siehe auch zur Sachlage und zu „Strategien der Verteilungspolitik ohne Gefährdung des Wachstums“ (Christof Helberger): Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik, Frankfurt/M., New York 1978. Zur möglichen Rolle der selbstverwalteten Sozialversicherungen in bezug auf die Anpassungen der Sozialmedizin an veränderte Problemlagen u. ä. Fragen: Sozialpolitik und Selbstverwaltung. Zur Demokratisierung des Sozialstaates, hrsg. vom WSI, Köln 1977.

### c) Gesellschaftliche Neuorientierungen

Dies alles führt immer wieder zu der Frage, ob die gesamtstaatlichen Verantwortlichkeiten gegenüber gesellschaftlichen Vorgängen nicht stärker im Bewußtsein der Bevölkerung verankert werden müßten. Es geschieht wenig oder nichts, um die Bevölkerung auf derartige Probleme der Steuerung und der Wachstumseingrenzungen und die damit möglicherweise verbundenen sozialen Folgen vorzubereiten.

Läßt sich aber ein „Umdenken“ mit den bisherigen Mitteln bewirken? Die gegenwärtige Energiedebatte ist ein gutes Beispiel für die Ingangsetzung und Entwicklung eines solchen Umdenkungsprozesses, ohne daß schon Wertungen möglich erscheinen. Gemeint ist hier aber auch das sogenannte „Anspruchsdenken“ überhaupt, das eine logische und menschliche verständliche Folge der wirtschaftlichen Erfolge der Vergangenheit ist. Es wird aber in der Zukunft immer problematischer sein, da die Ansprüche nicht mehr wie früher befriedigt werden können. Wer vermag Einsichten in diese Zusammenhänge bei der Bevölkerung zu erzeugen? Wer: der Staat, „die Wirtschaft“, gesellschaftliche Großorganisationen, die Kirchen? Wer soll hierfür „zuständig“ sein?

## Fazit

Das Grundgesetz ist nach meiner Ansicht erwiesenermaßen mehr als ein „Schön-Wetter-Schiff“, wie man in Abwandlung eines Wortes des Ökonomen Ohm zur sozialen Marktwirtschaft sagen könnte. Es kann aber nur Bestand haben,

— wenn es in bezug auf die gegenwärtige Wirtschaftsordnung so gesehen wird, wie es das Bundesverfassungsgericht wieder im Jahre 1979 bestätigt hat. Die Verfassung bedeutet Bewahrung eines Kernbereichs menschlicher Grundfreiheiten, verlangt Respekt vor individuellen Abwehr- und Anspruchsrechten, aber sie kennt kein verfassungsmäßig ein für allemal verankertes „System“;

— wenn die Interpreten der Verfassung, zu denen die Politiker mit den Gesetzen, die sie machen, und ihrem politischen Stil ebenso gehören wie die Richter und die Juristen, mit den künftigen Aufgaben und Herausforderungen

fertig werden und damit auch neue Wege zu gehen bereit sind. Dann vermag sicher diese Verfassung Bestand zu haben. Jeder, der die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland studiert und analysiert, wird eine Fülle von unerwarteten Flexibilitäten und Fähigkeiten in der Politik der Bundesrepublik konstatieren können. Auf der anderen Seite gibt es jedoch erheblichen Anlaß, unsicher zu sein, ob die bisherigen Denkstile und Denkrichtungen, die doch häufig sehr am „Systemdenken“ orientiert sind, überwunden werden können. Wie oft hört man, dies sei doch gerade noch „marktwirtschaftlich vertretbar“ und jenes sei

es eigentlich nicht mehr. Immer sind es politische Gründe oder ideologische, die derartige Redewendungen bedingen. Solche Einstellungen und Verhaltensweisen erzeugen ein verstelltes Verhältnis zu den tatsächlichen Problemen und zu den Lösungsmöglichkeiten, für deren Entwicklung das Grundgesetz ausreichende Chancen eröffnet, sei es im Rahmen der gegenwärtig bestehenden Verfassungsbestimmungen, sei es durch die Vornahme der notwendigen Änderungen unter Wahrung der Wesensgehalte von Grundrechten und Kompetenzzuweisungen. Dies herauszuarbeiten, war Aufgabe und Zielsetzung des Beitrages.

# Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland

## I. Einleitung

Das „European Recovery Program“ (ERP)<sup>1)</sup> — auch nach seinem Urheber, dem US-Außenminister Georg C. Marshall, als Marshall-Plan<sup>2)</sup> bezeichnet — hat die europäische und vor allem die deutsche Nachkriegsentwicklung in einem solch starken Maße beeinflusst, wie kaum ein anderes Ereignis dieser Zeit. Sowohl für die Entstehung und Gründung der Bundesrepublik als auch für ihre politische und wirtschaftliche Einbindung und Stabilisierung im Rahmen des westlichen Bündnissystems war der Marshall-Plan von weitaus größerer Bedeutung, als dieser es für die übrigen beteiligten Länder sein konnte — bedingt durch die spezifische Situation des besetzten Deutschlands.

In Ergebnissen neuerer Forschungen zur deutschen Nachkriegsentwicklung wird dieser Stellenwert des ERP zunehmend belegt<sup>3)</sup>. Hier läßt sich deutlich eine verstärkte Tendenz feststellen, die den Marshall-Plan im Zusammenhang der weltpolitischen und europäischen Systemkonstellationen, als Bestandteil der US-Außen- und Bündnispolitik, des inneren Zustandes und der inneren Entwicklungen

der vom Krieg betroffenen europäischen Staaten und insbesondere Deutschlands untersucht und diesen Hintergrund einschließt in eine Bewertung der konkreten wirtschaftlichen Funktion und Auswirkungen des euro-

### INHALT

- I. Einleitung
- II. Die Nachkriegssituation und die Voraussetzungen des Marshall-Plans
- III. Der Marshall-Plan als Bestandteil der US-Außenpolitik
- IV. Westdeutschland im ERP
- V. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf Westdeutschland
- VI. Zusammenfassende Bewertung

päischen Hilfsprogramms<sup>4)</sup> — Untersuchungsansätze, denen eine kritische historische Distanz ebenso zugrunde liegt wie der erst in neuerer Zeit möglich gewordene Zugang zu entscheidendem Quellenmaterial (Aktenbestände). Gerade die für die historischpolitische Forschung wichtige Erschließung und Aufarbeitung von Aktenarchiven der Besatzungsmächte, deutscher Nachkriegsinstitutionen, der politischen Parteien etc. sowie Nachlässe und Memoiren beteiligter zeitgeschichtlicher Persönlichkeiten und eine Vielzahl ausländischer wissenschaftlicher Arbeiten haben zu neuen Faktenerkenntnissen und Bewertungen geführt<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Das Europäische Hilfsprogramm der USA erlangte am 23. April 1948 Gesetzeskraft durch das „Gesetz für wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1948“ (Economic Cooperation Act of 1948). Deutsche Übersetzung des Textes in: Europa-Archiv, hrsg. von Wilhelm Cornides, 3. Jg. 1948, S. 1385—1394.

<sup>2)</sup> In der bekannten Rede vom 5. Juli 1947 in der Harvard Universität umriß Marshall die Vorstellungen für eine europäische Hilfsaktion mit wirtschaftlichen Mitteln der USA. Vgl. den Text der Rede in: Europa-Archiv, 2. Jg. 1947, S. 821. Dieser programmatischen Rede gingen jedoch Vorüberlegungen und Maßnahmen voraus, auf die weiter unten noch eingegangen wird.

<sup>3)</sup> Einen Überblick über die Literaturlage zum Marshall-Plan bis 1975 gibt: Manfred Knapp, Zum Stand der Forschung über die deutsch-amerikanischen Nachkriegsbeziehungen, in: ders. (Hrsg.), Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt/New York 1975, S. 7 ff., vgl. insbes. S. 73 f. Ferner zu den Veröffentlichungen über das ERP bis 1952 die Bibliographie: Schrifttum zum Marshallplan und zur wirtschaftlichen Integration Europas. Im Auftrage und unter Mitwirkung des Bundesministeriums für den Marshallplan zusammengestellt von Dr. Adolf Wittkowski, Bad Godesberg 1953.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu z. B. Manfred Knapp, Deutschland und der Marshall-Plan: Zum Verhältnis zwischen politischer und ökonomischer Stabilisierung in der amerikanischen Deutschlandpolitik nach 1945, in: Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945—1949, hrsg. von Claus Scharf und Hans-Jürgen Schröder, Wiesbaden 1977, S. 19 ff.

<sup>5)</sup> Vgl. beispielsweise die Ergebnisse einiger Beiträge in: Politische Weichenstellung im Nachkriegsdeutschland 1945—1953, hrsg. von Heinrich A. Winkler, Göttingen 1979; ferner: Friedrich Jerchow, Deutschland in der Weltwirtschaft 1944—1947. Alliierte Deutschland- und Reparationspolitik und die Anfänge der westdeutschen Außenwirtschaft, Düsseldorf 1978, insbes. S. 350 ff.

Neben der historisch-politischen Aufhellung der Vorgeschichte und Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten Jahren auch ein verstärktes aktuell-politisches Interesse am Marshall-Plan entstanden. Die wachsenden Probleme wirtschaftlicher Art und die unterschiedlichen Entwicklungen

innerhalb der westlichen Industrieländer, aber auch Überlegungen hinsichtlich der ökonomisch-politischen Verhältnisse in Ländern der Dritten Welt haben Diskussionen ausgelöst, in denen der Marshall-Plan als vorbildliches Beispiel strategischer Lösungsversuche eingebracht wurde.

## II. Die Nachkriegssituation und die Voraussetzungen des Marshall-Plans

Der Marshall-Plan markiert einen entscheidenden Wendepunkt in der amerikanischen Politik hinsichtlich der Behandlung Nachkriegsdeutschlands. Die Übereinkünfte der Konferenz der drei Großmächte von Jalta<sup>6)</sup> vom 3. bis 11. Februar 1945 waren noch deutlich von den gemeinsamen Interessen der Anti-Hitler-Koalition getragen und signalisierten auf der Ebene von Prinzipien Einigkeit über die Zerstückelung Deutschlands und über die vorrangigen Reparationsinteressen der durch besonders hohe Kriegslasten geschädigten Sowjetunion<sup>7)</sup>, ohne daß die Großmächte sich hier jedoch auf konkrete Maßnahmen einigten. Diese Übereinstimmung in Jalta wurde sicherlich nicht unwesentlich durch den noch andauernden Krieg und das gemeinsame Ziel der Alliierten, die militärische Niederschlagung des deutschen Faschismus, bestimmt<sup>8)</sup>.

Aber auch die Prinzipien der amerikanischen Deutschlandpolitik waren zu diesem Zeitpunkt darauf gerichtet, das besiegte Deutschland ökonomisch und politisch zu schwächen, daß es weder jemals zu einem ernsthaften wirtschaftlichen Konkurrenten noch zu einem gewichtigen politischen Gegner werden konnte. Die als „Morgenthau-Plan“<sup>9)</sup> bezeichnete

Konzeption bestimmte als Leitlinie dieser US-Politik in nicht unerheblichem Maße die politischen Überlegungen der amerikanischen Regierung unter Präsident Roosevelt bis zum Ende des Krieges. Morgenthau Pläne gingen so weit: „Dieses Programm faßt die Verwandlung Deutschlands in ein Land ins Auge, daß in erster Linie einen landwirtschaftlichen und ländlichen Charakter hat.“<sup>10)</sup>

Wenngleich die Maßnahmen und Absichten der US-Regierung in dieser Form zu keinem Zeitpunkt praktische Konturen annahmen und besonders die US-Militärregierung in Deutschland andere Maßstäbe für ihre Aktivitäten anlegte, so war doch die erste „Direktive an den Oberkommandierenden der Okkupationstruppen der Vereinigten Staaten hinsichtlich der Militärregierung für Deutschland (Direktive JCS 1067) vom April 1945, veröffentlicht am 17. Oktober 1945“<sup>11)</sup>, noch in erheblichem Maße von der Morgenthauschen Konzeption durchdrungen. In bezug auf den wirtschaftlichen Aufbau Deutschlands wird neben einer Reihe einzelner Maßnahmen die Anweisung erteilt: „... werden Sie keine Schritte unternehmen, die a) zur wirtschaftlichen Wiederaufrichtung Deutschlands führen könnten oder b) geeignet sind, die deutsche Wirtschaft zu erhalten oder zu stärken“<sup>12)</sup>. Diese Direktive JCS 1067 war bis zum 15. Juni 1947 die of-

is our problem, New York 1945; Kurt Keppler, Tod über Deutschland. Der Morgenthauplan. Vorgeschichte, Geschichte, Wesen, Hintergründe, Tübingen 1971; Jerchow, a. a. O., S. 102 ff., insbes. S. 106 ff., Hermann Graml, Die Alliierten in Deutschland, in: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik 1945—1949, München 1976, S. 27 ff.

<sup>10)</sup> So wörtlich in einer zusammenfassenden Darstellung und Übereinkunft mit Churchill. Zit. nach: Graml, a. a. O., S. 28.

<sup>11)</sup> Wortlaut der Direktive JCS 1067 in: Cornides, Völle, a. a. O., S. 58 ff. Die wesentlichen Teile des Textes vgl. auch bei: Huster u. a., a. a. O., S. 284 ff.

<sup>12)</sup> Ebenda, S. 290.

<sup>6)</sup> Zur Jalta-Konferenz vgl. den amtlichen Bericht in: Wilhelm Cornides, Hermann Völle, Um den Frieden mit Deutschland. Dokumente zum Problem der deutschen Friedensordnung 1941—1948 mit einem Bericht über die Londoner Außenministerkonferenz vom 25. Nov. bis 15. Dez. 1947 (= Dokumente und Berichte des Europa Archivs Band 6), Oberursel 1948.

<sup>7)</sup> Vgl. ebenda, S. 4 und 54; Wolfgang Marienfeld, Konferenzen über Deutschland. Die Alliierte Deutschlandplanung und -politik 1941—1949, Hannover 1963, S. 149 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. Ernst-Ulrich Huster u. a., Determinanten der westdeutschen Restauration 1945—1949, Frankfurt/M. 1972, S. 24 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. zu den Vorstellungen des US-Finanzministers Morgenthau: Henry Morgenthau jr., Germany

fizielle Anweisung der amerikanischen Regierung an ihre Militärbehörde in Deutschland, obwohl sie von Anfang an innerhalb der für die Besatzungspolitik in Deutschland maßgeblich Verantwortlichen stark umstritten war, teilweise von ihnen sogar als unbrauchbar bezeichnet wurde<sup>13)</sup>.

Vom 17. Juli bis 2. August 1945 fand die Konferenz der Regierungschefs der drei Großmächte USA, UdSSR und Großbritannien<sup>14)</sup> in Potsdam statt, die einzige Konferenz auf dieser Ebene der Alliierten nach Beendigung des Krieges. Die Verhandlungen spiegelten bereits veränderte Bedingungen wider: Für die USA nahm in der Nachfolge des am 12. April 1945 verstorbenen Präsidenten Roosevelt sein Nachfolger Harry S. Truman teil. Damit hatte in der US-Politik auch jene Gruppe stärker an Einfluß gewonnen, welche den Morgenthau'schen Plänen ablehnend gegenüberstand und einen Wandel in der Konzeption der offiziellen Außenpolitik der Vereinigten Staaten erwarten ließ<sup>15)</sup>. Auch für die englische Besatzungsmacht gab es eine erhebliche Veränderung der politischen Voraussetzungen. Infolge des Labour-Wahlsieges trat Premierminister Churchill am 26. Juli 1945 zurück, also zu einem Zeitpunkt, als die Potsdamer Verhandlungen noch nicht abgeschlossen waren. Für Großbritannien setzten Premier Attlee und Außenminister Bevin die Potsdamer Konferenz fort<sup>16)</sup>.

Auch in Anbetracht dieser nicht unerheblichen Veränderungen der politischen Konstellationen innerhalb der Besatzungsmächte kam es im Potsdamer Abkommen zu einer Reihe von Übereinkünften, die als Konkretisierung der Jalta-Beschlüsse zu sehen sind<sup>17)</sup>. So z. B. hinsichtlich der Entmilitarisierung, der Entna-

zifizierung und der industriellen Abrüstung. Auch in einer Reihe von Fragen, welche die politische und wirtschaftliche Verwaltung der Besatzungszonen betrafen, wie den alliierten Kontrollrat oder die Grenzfestlegung der Zonen, konnten Vereinbarungen erzielt werden<sup>18)</sup>.

In der Frage der Reparationsleistungen und -ansprüche der UdSSR wurden zwar Formeln in das Potsdamer Abkommen aufgenommen, über eine genaue Festlegung kam es jedoch zu keiner Einigung<sup>19)</sup>. Dies blieb auch in den weiteren Verhandlungen der Besatzungsmächte nach Potsdam auf der Ebene der Außenminister einer der Hauptstreitpunkte.

Von besonderem Interesse für die Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands in den folgenden Jahren sind die im Abschnitt „Wirtschaftliche Grundsätze“ im Potsdamer Abkommen vereinbarten Ziele: „Vernichtung des deutschen Kriegspotentials“: „Bei der Organisation des deutschen Wirtschaftslebens ist das Hauptgewicht auf die Entwicklung der Landwirtschaft und der Friedensindustrie für den inneren Bedarf (Verbrauch) zu legen.“ „In praktisch kürzester Frist ist das deutsche Wirtschaftsleben zu dezentralisieren mit dem Ziel der Vernichtung der bestehenden übermäßigen Konzentration der Wirtschaftskraft, dargestellt insbesondere durch Kartelle, Syndikate, Trusts und andere Monopolvereinigungen.“<sup>20)</sup>

Insgesamt muß das Potsdamer Abkommen zumindest aus historischer Distanz mehr als eine Kompromißformel denn als eine dauerhafte Vereinbarung über Deutschland gesehen werden. Sowohl die Interpretationsbreite einzelner Aussagen als auch die Offenheit der Frage des zukünftigen Weges der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland sind zum einen Ausdruck der unterschiedlichen Grundinteressen der Besatzungsmächte, zum anderen auch zwangsläufig daraus resultierende Gegenstände künftiger Konflikte um die Einhaltung der Teile des Abkommens, die eine unmittelbare Umsetzung verlangten.

Dennoch kann man zur Bewertung des Potsdamer Abkommens als Bestandteil der US-Au-

<sup>13)</sup> Vgl. dazu: John Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945—1949, Frankfurt/M. 1971, S. 16 ff.

<sup>14)</sup> Frankreich wurde später zu dem Potsdamer Abkommen kooptiert.

<sup>15)</sup> Vgl. Harry Truman, Memoiren, Band I. Das Jahr der Entscheidungen (1945), Stuttgart 1955, S. 335 ff.; David Horowitz, Kalter Krieg. Hintergründe der US-Außenpolitik von Jalta bis Vietnam, Berlin 1969, S. 52.

<sup>16)</sup> Vgl. James P. May, William E. Paterson, Die Deutschlandkonzeption der britischen Labour Party 1945—1949, in: Politische und ökonomische Stabilisierung, a. a. O., S. 77 ff.

<sup>17)</sup> Es wird im Potsdamer Abkommen ausdrücklich festgestellt: „Das Ziel dieser Übereinkunft bildet die Durchführung der Krim-Deklaration über Deutschland“, Europa—Archiv, 1. Jg. 1946/47, S. 216.

<sup>18)</sup> Vgl. ebenda, S. 216 ff.

<sup>19)</sup> Vgl. ebenda, S. 218; Huster u. a., a. a. O., S. 28 ff. und S. 39 ff.

<sup>20)</sup> Europa-Archiv, 1. Jg. 1946/47, S. 217.

Ben- bzw. Deutschlandpolitik nicht umhin festzustellen, daß es eher den Tendenzen von Jalta und den Entindustrialisierungsplänen Morgenthau Rechnung trägt als den Intentionen der „Truman-Doktrin“<sup>21)</sup> und des Marshall-Planes. Diese Tendenz spiegelt sich auch in dem vom alliierten Kontrollrat festgelegten Industrieplan vom 28. März 1946 (Level of industry plan) wider, der einen Abbau der industriellen Produktion auf ein Niveau von 50 bis 55% des Standes von 1938 vorsah<sup>22)</sup>.

Der offizielle Bruch in den Beziehungen der beiden Hauptbesatzungsmächte erfolgte erst im Verlauf der Pariser Außenministerkonferenz (25. April bis 19. Mai 1946 und 15. Juni bis 12. Juli 1946), in deren Verlauf der US-Militär-gouverneur General Clay am 3. Mai die Einstellung aller Reparationslieferungen aus der amerikanischen Zone an die UdSSR anordnete<sup>23)</sup>.

Die nun folgenden Schritte zur Bildung der *Bizone* mit all ihren wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen können jedoch nicht als Ergebnis eines aktuellen besatzungspolitischen Konflikts zwischen den USA und der UdSSR gesehen werden. Sie sind vielmehr das Aufbrechen der prinzipiellen antagonistischen Gegensätze der Gesellschaftssysteme und Ausdruck der Veränderungen in der amerikanischen Außenpolitik, die sich bereits 1945 andeuten<sup>24)</sup>. Der Weg zur Schaffung der Voraussetzungen für einen separaten Staat, der die Westzonen umfaßt, war damit in der US-Politik offensichtlich geworden. Mit der Rede des US-Außenministers Byrnes am 6. September 1946 in Stuttgart war die weitere

Entwicklung in dieser Richtung auch offiziell abgesteckt<sup>25)</sup>.

Neben diesen deutschlandpolitischen Entwicklungen und Konstellationen innerhalb der Besatzungsmächte sind die Voraussetzungen und Bedingungen der Entstehung des Marshall-Planes und die Veränderungen in der amerikanischen Außen- und Deutschlandpolitik in engem Zusammenhang mit der inneren Situation im besetzten Deutschland und in den durch den Krieg geschädigten anderen europäischen Ländern zu sehen.

Die völlig unzureichende Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Wohnraum, Sozial- und Krankenfürsorge, die hohe Arbeitslosigkeit und die Flüchtlingsbewegung bei gleichzeitig weitgehender Lähmung des öffentlichen Verkehrswesens und nur sehr zögernder Inangangsetzung von lebensnotwendigen industriellen Produktionsbereichen schufen eine Situation aussichtslosen Massenelends, dem die Besatzungsmächte von ihren eigenen damaligen ökonomischen Möglichkeiten her — mit Ausnahme der USA — nur sehr wenig entgegenzusetzen vermochten<sup>26)</sup>.

Im politischen Bereich gab es als Reaktion auf die Ursachen und die Politik des Faschismus und trotz der desolaten wirtschaftlichen Situation zunächst eine starke Dominanz sozialistischer Neuordnungsforderungen<sup>27)</sup>, die eine —

<sup>21)</sup> Vgl. Ernst-Otto Czempel, Das amerikanische Sicherheitssystem 1945—1949, Berlin 1966, S. 198 ff.; die diese Doktrin begründende Rede Präsident Trumans vom 12. März 1947 in: Europa-Archiv, 2. Jg. 1947, S. 819 f.

<sup>22)</sup> Vgl. Harald Winkel, Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945—1970, Wiesbaden 1974, S. 44 f.; Conrad F. Latour, Thilo Vogelsang, Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944—1947, Stuttgart 1973, S. 158 ff.

<sup>23)</sup> Vgl. ebenda, S. 160 f.; Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, a. a. O., S. 87 ff.; Huster u. a., a. a. O., S. 40 f.

<sup>24)</sup> Vgl. Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, a. a. O., S. 80 ff. und S. 115 ff.; Richard Thilenius, Die Teilung Deutschlands, Hamburg 1957, S. 146 ff.; Rolf Badstübner, Siegfried Thomas, Restauration und Spaltung. Entstehung und Entwicklung der BRD 1945—1955, Köln 1975, S. 207 ff.

<sup>25)</sup> Vgl. die Byrnes-Rede in: Europa-Archiv, 1. Jg. 1946/47, S. 261 ff.; ferner dazu J. F. Byrnes, In aller Offenheit, Frankfurt/M. o. J., S. 251 ff.; John Gimbel, Byrnes Stuttgarter Rede und die Nachkriegszeit in Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 20. Jg. 1972, S. 39 ff.; Lucius D. Clay, Entscheidung in Deutschland, Frankfurt/M. 1950, S. 189 ff.

<sup>26)</sup> Vgl. zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland am Ende des Krieges: Winkel, a. a. O., S. 29 ff.; Klaus Mehnert, Heinrich Schulte (Hrsg.), Deutschland-Jahrbuch 1949, Essen 1949, S. 157 ff., S. 175 ff., S. 239 ff. und S. 289 ff.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsprobleme der Besatzungszonen, Berlin 1948, S. 5 ff., S. 22 ff., S. 65 ff., S. 116 ff. und S. 143 ff.; Werner Abelschäuser, Wirtschaft in Westdeutschland 1945—1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975, S. 100 ff. und S. 130 ff.; Wirtschaftsstatistik der deutschen Besatzungszonen 1945—1948 in Verbindung mit der deutschen Produktionsstatistik der Vorkriegszeit (= Dokumente und Berichte des Europa-Archivs Band 3) a. a. O., S. 56 ff. und S. 107 ff.

<sup>27)</sup> Hierzu sei aus der Fülle der Literatur lediglich auf einige Überblicksdarstellungen verwiesen: Huster u. a., a. a. O., S. 120 ff., S. 128 ff., S. 175 ff., S. 217 ff.; Günter Plum, Versuche gesellschaftlicher Neuordnung — Ihr Scheitern im Kräftefeld deutscher und alliierter Politik, in: Westdeutschlands Weg, a. a. O.,

wenn auch unterschiedliche — Umgestaltung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse zum Ziel hatten. Auch in anderen europäischen Ländern, z. B. in Italien und in Frankreich, war eine deutliche Verstärkung des Einflusses der Arbeiterparteien zu verzeichnen, und in Großbritannien erfolgte eine Ablösung der konservativen Regierung durch die Labour Party<sup>28)</sup>. Diese Konstellationen in Westeuropa mußten für die Vereinigten Staaten — nach ihrem eigenen weltpolitischen Anspruch, der Zuspitzung des Ost-West-Verhältnisses und ihrer dominanten Stellung als Besatzungsmacht in Deutschland — zwangsläufig zu neuen Überlegungen führen, um ihren Einflußbereich zu stabilisieren, zu erweitern und abzuschirmen gegen Einflüsse der Sowjetunion und diesen, auch im Inneren gegen kom-

munistisch-sozialistische Entwicklungen zu immunisieren<sup>29)</sup>.

Zwangsläufig kam dabei Deutschland bzw. den Westzonen eine Schlüsselrolle als Nahtstelle der Systemauseinandersetzung eine besondere Bedeutung zu — ebenso, wie sich gerade hier die westliche Führungsrolle der USA unter den politischen Vorzeichen Trumanscher Außenpolitik einzulösen hatte. Während Großbritannien infolge von Verschuldung, umfangreichen Kreditersuchen und der eigenen völlig desolaten Wirtschaftssituation diesem Dominanzanspruch der USA in der deutschen Besatzungspolitik nichts entgegenzusetzen vermochte<sup>30)</sup>, betrieb Frankreich mit dezidiert nationalen Interessen zunächst noch in vielen Entscheidungen eine eigenständige Politik gegenüber den USA<sup>31)</sup>.

### III. Der Marshall-Plan als Bestandteil der US-Außenpolitik

Den Auftakt zur Entwicklung eines Auslandsprogramms der USA gab die Nachkriegsentwicklung in Griechenland und die strategische Rolle der Türkei. Insbesondere in Griechenland hatten sowohl in der letzten Kriegsphase als auch in der Nachkriegszeit diejenigen politischen Kräfte zunehmend an Einfluß gewonnen, die eine sozialistische Entwicklung Griechenlands anstrebten<sup>32)</sup>. Während zunächst Großbritannien mit wirtschaftlicher

Hilfe und militärischem Engagement dem entgegenwirkte, beschloß die Labour-Regierung im Frühjahr 1947 den Rückzug ihrer Truppen. In dieser Situation sahen sich die USA veranlaßt, Maßnahmen in die Wege zu leiten, um in Griechenland ein feudales Regime an der Macht zu erhalten, das die Gewähr dafür bot, einen kommunistisch-sozialistischen Sieg im Bürgerkrieg zu verhindern und dies mit militärischen und politischen Mitteln durchzusetzen, wofür eine finanzielle Basis nur über Auslandsunterstützung erreichbar war<sup>33)</sup>.

Das beabsichtigte finanzielle Engagement im inneren Konflikt Griechenlands und mit strategischen Absichten in der Türkei war der Anlaß für die bekannte Botschaft Trumans an den amerikanischen Kongreß am 12. März 1947<sup>34)</sup>. In dieser Rede wurden die veränderten Aspekte der US-Außenpolitik, zusammengefaßt unter der „Truman-Doktrin“, in aller Deutlichkeit verkündet<sup>35)</sup>. Wenngleich es hier zunächst nur um Griechenland und die Türkei zu gehen schien, so war die dortige Situation doch nur ein exemplarischer Anlaß dafür, daß der Kern der amerikanischen Außenpolitik künftig darin bestehen würde, überall dort in der Welt, wo der Einfluß des Kommunismus in einem Lande zum bestimmenden politischen

S. 91 ff.; Hans Karl Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik. Entstehung und Entwicklung, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1978, S. 50 ff. und S. 63 ff.; Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung. 1945—1952, Frankfurt/M. 1970, S. 53 ff. und S. 125 ff.

<sup>28)</sup> Vgl. Horowitz, a. a. O., S. 74 ff. und S. 227 ff.; Wolfgang Abendroth, Sozialgeschichte der europäischen Arbeiterbewegung, Frankfurt/M. 1965, S. 156 ff.

<sup>29)</sup> Vgl. dazu Czempiel, a. a. O., passim.

<sup>30)</sup> Vgl. dazu: Winfried W. Kretzschmar, Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik. Eine Studie über die amerikanische Auslandshilfe von 1945 bis 1956 unter Berücksichtigung sowohl wirtschaftlicher als auch praktisch-politischer Gesichtspunkte, München 1964, S. 158 ff.; Huster u. a., a. a. O., S. 42 ff.

<sup>31)</sup> Vgl. Thilenius, a. a. O., S. 147 und S. 156 f.; Alfred Grosser, Geschichte Deutschlands seit 1945. Eine Bilanz, München 1975, S. 81 ff. und S. 103 ff.; Gerhard Kiersch, Die französische Deutschlandpolitik 1945—1949, in: Politische und ökonomische Stabilisierung, a. a. O., S. 61 ff.; Raymond Poidevin, Frankreich und die Ruhrfrage 1945—1951, in: Historische Zeitschrift, Band 228, April 1979, S. 317 ff.; Julius Braunthal, Geschichte der Internationale, Band 3, Hannover 1971, S. 45 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. dazu Horowitz, a. a. O., S. 55 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. ebenda; Czempiel, a. a. O., S. 191 f. und S. 201 ff.

<sup>34)</sup> Vgl. Text in Europa-Archiv, 2. Jg. 1947, S. 819 f.

<sup>35)</sup> Vgl. ebenda; Czempiel, a. a. O., S. 198 ff.

Faktor zu werden drohte, dies entsprechend den jeweiligen Bedingungen mit wirtschaftlichen, politischen und auch militärischen Mitteln zu verhindern, um ihren Einflußbereich mit einer Politik der „Eindämmung“ zu sichern<sup>36)</sup>.

Bereits kurze Zeit nach der Trumanschen Botschaft an den Kongreß skizzierte Marshall am 5. Juni 1947 in der berühmten Rede vor der Harvard Universität seine Vorstellungen für ein europäisches Hilfsprogramm, in der stark der Aspekt der uneigennütigen Wirtschaftshilfe der USA für die Gesundung der europäischen Wirtschaft herausgestellt wird, gleichzeitig aber auch die politischen Intentionen des Planes benannt werden: „In Wahrheit liegt die Sache so, daß Europas Bedarf an ausländischen Nahrungsmitteln und anderen wichtigen Gütern — hauptsächlich aus Amerika — während der nächsten drei oder vier Jahre um so viel höher liegt als seine gegenwärtige Zahlungsfähigkeit, daß beträchtliche zusätzliche Hilfeleistungen notwendig sind, wenn es nicht in einen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verfall sehr ernster Art geraten soll.“<sup>37)</sup> Marshall betonte, daß die Aufstellung des Planes, für den die USA die Mittel zur Verfügung stellen würden, „Sache der Europäer selbst“ sei. „Die Initiative muß von Europa ausgehen.“<sup>38)</sup> Zur Problematik einer Beteiligung bzw. Form der Mitwirkung Deutschlands äußerte sich Marshall hier noch nicht.

Im Verlauf der Pariser Außenministerkonferenz vom 27. Juni bis 2. Juli 1947 kam es zu einer weiteren Verschärfung der Konfliktsituation zwischen den USA und der UdSSR, u. a. wegen des Marshall-Planes. Der sowjetische Außenminister Molotow trug die ablehnende Haltung der UdSSR vor und begründete diese insbesondere mit der Gefahr der westeuropäischen Blockbildung, die in dem Plan angelegt sei<sup>39)</sup>. In der Folgezeit wurde in einer Reihe von Verhandlungen und Konferenzen das Programm und seine Durchführung diskutiert und konkretisiert<sup>40)</sup>. Vom 12. Juli bis 22. September 1947 tagte in Paris die „Konferenz für

wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa“. Die Vertreter der 16 Teilnehmerstaaten: Großbritannien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Norwegen, Schweden, Irland, Österreich, Italien, Griechenland, Portugal, Schweiz, Island und die Türkei erarbeiteten in langwierigen Verhandlungen Vorschläge für ein westeuropäisches Wirtschaftsprogramm, um dies den Vereinigten Staaten zur Durchführung zu unterbreiten<sup>41)</sup>.

Deutschland nahm an der Konferenz nicht teil. Die drei Oberbefehlshaber der Westzonen konnten den gleichen Fragebogen wie die übrigen Teilnehmerländer der Konferenz einreichen. Die Aufnahme Deutschlands, vertreten durch die drei Militärregierungen der Westzonen, in den Kreis der Teilnehmerstaaten erfolgte erst im Verlauf der 2. Vollversammlung der CEEC-Länder (Committee on European Economic Cooperation) am 15./16. März 1948 in Paris<sup>42)</sup>. Die bis dahin vollzogene Wandlung in der Behandlung der Deutschlandfrage wird aus dem Beitrag des französischen Außenministers Bidault deutlich, der als erster Außenminister sprach und die Einbeziehung Westdeutschlands forderte: „Auch Deutschland, das durch jahrhundertalte Konflikte von uns geschieden ist, muß seinen Platz in der Einheit haben, die wir errichten wollen, ohne daß ihm ein Vorrang eingeräumt wird. Deutschland sollte, wohlverstanden, in der gegenwärtigen Phase durch Delegierte der Oberkommandierenden in den westlichen Zonen vertreten sein.“<sup>43)</sup> Der Konferenzbeschluß, Deutschland zu beteiligen und deutsche Sachverständige zuzulassen, wurde am 17. März 1948 dem Zweizonen-Wirtschaftsrat mitgeteilt, der die Einrichtung einer besonderen Abteilung zur Durchführung des ERP beschloß<sup>44)</sup>.

Der Konstituierungsprozeß des ERP fand seinen vorläufigen Abschluß in dem vom amerikanischen Kongreß gebilligten „Gesetz für wirtschaftliche Zusammenarbeit von 1948“

<sup>36)</sup> Vgl. Braunthal, a. a. O., S. 161 ff.; Czempiel, a. a. O., S. 202 ff.

<sup>37)</sup> Marshall-Rede, in: Europa-Archiv, 2. Jg. 1947, S. 821.

<sup>38)</sup> Ebenda.

<sup>39)</sup> Vgl. den Text der Rede Molotows am 7. Juli 1947, in: ebenda, S. 822; ferner S. 913 u. S. 915.

<sup>40)</sup> Vgl. dazu den chronologischen Überblick in: ebenda, S. 913 ff.

<sup>41)</sup> Vgl. das Übersichtsschema der Pariser Konferenz, in: ebenda, S. 917; eine Kurzfassung des Schlußberichtes vom 22. September 1947, ebenda, S. 922 ff., sowie die einzelnen Etappen und Argumentationen der Verhandlungen, ebenda, S. 916 bis 921.

<sup>42)</sup> Vgl. den Bericht über die Konferenz, in: Europa-Archiv, 3. Jg. 1948, S. 1306 ff.

<sup>43)</sup> Ebenda, S. 1306.

<sup>44)</sup> Vgl. Walter Vogel, Westdeutschland 1945—1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil II, Boppard/Rhein 1964, S. 272 ff. und S. 280 ff.



vom 3. April 1948<sup>45)</sup>. In der Präambel dieses Gesetzes spiegelt sich das Ergebnis der inner-amerikanischen Diskussion um das Hilfsprogramm wider, in der eine deutlichere Akzentuierung der spezifischen amerikanischen Interessen zum Ausdruck gebracht wird: „Ein Gesetz zur Förderung des Weltfriedens und der allgemeinen Wohlfahrt der nationalen Interessen und der auswärtigen Politik der Vereinigten Staaten durch wirtschaftliche, finanzielle und andere Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der Verhältnisse im Ausland notwendig sind, wo freiheitliche Einrichtungen weiterbestehen sollen, und die dem Gedanken der Erhaltung der Macht und Stabilität der Vereinigten Staaten entsprechen. Mögen Senat und Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten von Amerika, im Kongreß vereinigt, beschließen, daß dieses Gesetz als ‚Auslandhilfsgesetz von 1948‘ bezeichnet wird.“<sup>46)</sup> In den folgenden 25 Artikeln des Gesetzes wird diese allgemeine Zielsetzung für das Wirtschaftsprogramm konkretisiert. Die starke Betonung der nationalen Interessen und der Stabilisierung der Weltmacht USA in der Präambel des Gesetzes stellen den direkten Bezug zu den im März 1947 verkündeten Trumanschen Prinzipien der Außenpolitik her.

In der Diskussion in den USA um die wirtschaftlichen Auswirkungen des ERP gab es heftige Kontroversen, deren wesentliche Positionen sich wie folgt charakterisieren lassen: „Gegen die Gewährung der Auslandshilfe wird angeführt, sie stelle eine untragbare Belastung für die amerikanische Wirtschaft dar, sie verhindere ihre weitere Entwicklung, die für Amerikas Stellung in der Welt und als Basis für seine militärische Macht unerläßlich sei; sie schaffe für die amerikanische Exportindustrie eine Konkurrenz im Ausland, für die der Faktor Arbeit billiger sei; sie belaste den amerikanischen Steuerzahler so stark, daß die Initiative, mehr zu produzieren und mehr zu verdienen, gelähmt sei; sie trage zur Steigerung der Inflation bei.“<sup>47)</sup>

Dieser engstirnigen Betrachtungsweise, die das Ausmaß der krisenhaften Entwicklung der USA in der Folge des Krieges, die notwendi-

gen Umstrukturierungen der gewaltig expandierten Kriegsindustrie, die Probleme der Eingliederung des Millionen zählenden militärischen Personals in den Produktionsprozeß sowie die Arbeitslosigkeit unterschätzte, standen die Gegenargumente derjenigen gegenüber, die realistisch einschätzten, daß die Wirtschaftsprobleme der USA entscheidend positiv beeinflußt würden, wenn eine außenwirtschaftliche Konjunktur mit neuen, expandierenden Absatzmärkten ermöglicht werden könnte: „Die Befürworter der Auslandshilfe argumentieren, die Auslandshilfe fördere die Konjunktur und vermindere die Arbeitslosigkeit; sie sei ein notwendiger Ausgleich für die hohe Produktivität der amerikanischen Wirtschaft einerseits und die Dollarknappheit im Ausland andererseits; sie fördere den amerikanischen Export und erschließe neue Exportmärkte, sie sichere der amerikanischen Industrie neue Rohstoffquellen und ‚strategische‘ Güter; andere wieder meinen, sie sei ein ‚Surplus Disposal Program‘, eine Methode, die Überschüsse der amerikanischen Wirtschaft loszuwerden, und damit eine Form des ‚Dumping‘; sie sei ein Programm zur Stützung der unter Absatzschwierigkeiten leidenden amerikanischen Wirtschaftszweige.“<sup>48)</sup>

Dieser von Wirtschaftsinteressen begründete Standpunkt steht in vollem Einklang mit dem dominierenden politischen Interesse, mit wirtschaftlichen Mitteln diejenigen politischen Ziele zu realisieren, wie sie in der ‚Truman-Doktrin‘ und dem ERP-Gesetz festgelegt sind. Gerade in der Verknüpfung des Ökonomischen und Politischen in der Begründung des ERP liegt das zentrale Moment dafür, einerseits innerhalb der USA ihre Großmachtinteressen in Europa und in der ganzen Welt politisch ohne relevante Gegenpositionen zu begründen und andererseits den wirtschaftlichen Hilfsaspekt als zentrales Anliegen der USA gegenüber den Empfängerländern und deren Bevölkerung zu betonen, unter weitgehender Ausklammerung der politischen Intentionen.

Das Ziel der Maßnahmen, mit einer „Stabilisierungspolitik“<sup>49)</sup> die entsprechenden Länder im fortschreitenden Kalten Krieg fest in das westliche Bündnis einzubauen, war zu diesem Zeitpunkt zumindest auf dem europäischen Konti-

<sup>45)</sup> Vgl. Europa-Archiv, 3. Jg. 1948, S. 1385 ff. Dieses Gesetz ist Teil des Sammelgesetzes „Foreign Assistance Act of 1948“ zur Auslandshilfe 1948, vgl. ebenda, S. 1385.

<sup>46)</sup> Ebenda.

<sup>47)</sup> Kretzschmar, a. a. O., S. 43 f.

<sup>48)</sup> Ebenda, S. 44.

<sup>49)</sup> Knapp, Deutschland. a. a. O., S. 22.

nent wirksam nur mit ökonomischen Mitteln möglich, deren Perspektive auch von Anfang an die militärische Bündniskomponente einschloß<sup>50)</sup>. In der Ost-West-Auseinandersetzung als Konfrontation gegensätzlicher Gesellschaftssysteme war der Einsatz ökonomischer Hilfe dabei auf den Kern der politischen Frage gerichtet: „Bezogen auf die USA bedeutet Stabilisierungspolitik die Gewinnung bzw. den Ausbau von ökonomischen und politischen Einflußmöglichkeiten zur Erhaltung eines freien, kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems — sowie einer dominanten Stellung darin — und einer Gesell-

schaftsordnung auf bürgerlich-liberaldemokratischer Grundlage.“<sup>51)</sup>

Knapp kommt in der Gesamtwertung der Motive der USA hinsichtlich des Marshall-Plans zu dem Ergebnis, daß es sich um eine „Stabilisierungspolitik zur Erhaltung und Sicherung eines kapitalistischen Weltwirtschaftssystems“ handelt: „Es steht außer Zweifel, daß die USA mit dem Marshallplan Ziele verfolgten, die eo ipso auf antikommunistische Wirkungen hinausliefen und durchaus auf politisch-ökonomische Stabilisierung im Sinne von Containment-Politik abgestellt waren.“<sup>52)</sup>

#### IV. Westdeutschland im ERP

Einen besonderen Stellenwert in den Debatten um die Entstehung und Konzipierung des Marshall-Plans nimmt die Frage der Einbeziehung Westdeutschlands in den Plan und seine Rolle in der außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Strategie der USA in diesem Zusammenhang ein. Während in den ersten offiziellen Bekundungen der USA und in den Gesprächen der Teilnehmerstaaten eine deutsche Beteiligung von untergeordneter Bedeutung erscheint, kann aus der Logik des amerikanischen Interesses im besetzten Deutschland und dessen zentraler Stellung in Europa kaum angenommen werden, daß diese Frage als nebensächlich in der ERP-Diskussion gelten konnte. Daß von seiten der Regierung der Vereinigten Staaten von Anfang an eine deutsche Beteiligung außer Frage stand, ja eine zentrale Bedeutung im Gesamtkonzept der außenpolitischen Strategie der ‚Truman-Doktrin‘ zukam, steht inzwischen in der historischen Forschung fest.

John Gimbel ist einer der exponiertesten Vertreter dieser Position. Er kommt aufgrund präziser Kenntnisse der inneramerikanischen Verhältnisse und der Aufarbeitung umfangreicher Quellen zu dem Ergebnis, „daß die anfängliche Planung Marshalls einen wichtigen Anstoß erhielt durch die Suche nach einem Weg für den raschen Wiederaufbau in Deutschland, der die Subventionen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens für Deutschland direkt und unmittelbar für andere europäische Länder überflüssig machen

würde. ... Die große Leistung bestand darin, daß er den allgemeinen Wiederaufbau Europas, und nicht Deutschland für sich allein, in den Brennpunkt rückte. Seine Argumentation zugunsten Europas versetzte Washington in die Lage, den Wiederaufbau Deutschlands voranzutreiben, ohne dabei jede Veränderung der Politik, die für die wirtschaftliche Erholung Deutschlands so dringend erforderlich war, in Begriffen rechtfertigen zu müssen, die sich auf das bezogen, was in Deutschland geschah oder früher geschehen war.“<sup>53)</sup>

Obwohl bei Gimbel eine Tendenz dazu anklingt, die europäische Ausdehnung des Marshall-Plans lediglich als Vehikel für ein deutsches Aufbauprogramm zu sehen, ist der Nachweis unbestreitbar, daß Westdeutschlands Einbeziehung von Anfang an für die USA entscheidende Bedeutung bei der Realisierung des Programms hatte<sup>54)</sup>.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach den primär politischen oder wirtschaftlichen Zielsetzungen der USA mit dem ERP in besonderer Weise. Auch dazu werden gerade in neueren Forschungsergebnissen differen-

<sup>50)</sup> Vgl. Kretzschmar, a. a. O., S. 134 ff.; Czempiel, a. a. O., S. 242 ff. und S. 348 ff.

<sup>51)</sup> Knapp, Deutschland, a. a. O., S. 22; vgl. auch Kretzschmar, a. a. O., S. 126.

<sup>52)</sup> Knapp, Deutschland, a. a. O., S. 27.

<sup>53)</sup> Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, a. a. O., S. 201; vgl. auch: ders., The Origins of the Marshall Plan, Stanford 1976, S. 254 ff.

<sup>54)</sup> Vgl. dazu: Knapp, Deutschland, a. a. O., S. 25 ff., der sich auf eine Vielzahl von Quellen und Arbeiten stützt, neben anderen auf die für ihn wichtigen Nachweise von Warren Leroy Hickmann, Genesis of the European Recovery Program. A Study on the Trend of American Economic Policies, Diss. Genève 1949.

zierte Antworten gegeben, deren Tendenz darin besteht, die politischen Implikationen der Vereinigten Staaten stärker zu gewichten als die ökonomische Funktion der Lieferungen und Kredite<sup>55</sup>). Wenngleich die Herausarbeitung der jeweiligen politischen wie auch ökonomischen Intentionen und Zweckentsprechungen der Mittel, um bestimmte Ziele zu realisieren, sowie die konkreten Leistungen und Erfolge des ERP für die Erhellung der Hintergründe unerlässlich sind, so besteht doch der Kern des Programms gerade in der Einheit der politischen *und* wirtschaftlichen Inhalte und Ziele. Die nicht auflösbare Verknüpfung von außenpolitischen Zielen der USA hinsichtlich der innenpolitischen Entwicklung Westdeutschlands und der anderen europäischen Länder, deren primärem Bedürfnis an wirtschaftlicher Unterstützung und der politisch-ökonomischen Wirkung wirtschaftlicher Hilfsmaßnahmen bilden das Gesamtkonzept, welches schließlich den Erfolg des Marshall-Planes bewirkte<sup>56</sup>).

Im Vergleich zu der Bedeutung des Marshall-Planes für die Nachkriegsentwicklung Deutschlands nimmt die Diskussion in der Öffentlichkeit wie auch in den politischen und gesellschaftlichen Organisationen nur ein verhältnismäßig geringes Ausmaß an. In der sowjetisch besetzten Zone lehnte die SED in Übereinstimmung mit der Besatzungsmacht UdSSR den Marshall-Plan wegen der Gefährdung der Einheit Deutschlands, restaurativer innenpolitischer Entwicklung und der Gefahr einer europäischen Blockbildung ab<sup>57</sup>). Innerhalb der Westzonen war in der CDU und der CSU eine positive Haltung zum Marshall-Plan unumstritten. Die starke Akzentuierung in den ersten programmatischen Dokumenten der CDU gegen „das kapitalistische Gewinn-

und Machtstreben“<sup>58</sup>), für die Sozialisierung zentraler Industriebereiche und eine „Planung und Lenkung der Wirtschaft“<sup>59</sup>) wurde auch programmatisch innerhalb von zwei Jahren durch ein prinzipielles Bekenntnis zur Marktwirtschaft abgelöst, also einer Wirtschaftsordnung auf der Grundlage privater Wirtschaftsinitiative, privaten Eigentums an den Produktionsmitteln und der privaten Verfügung darüber<sup>60</sup>).

In den Düsseldorfer Leitsätzen heißt es: „Der Marshall-Plan (ERP) wird von uns bejaht. ... Ohne den zusätzlichen Kapitalstrom des Marshallplanes (ERP) müßte das deutsche Volk an der Möglichkeit einer wirtschaftlichen Erholung verzweifeln.“<sup>61</sup>) Hier klingen lediglich Bedenken an, der Marshall-Plan sei mit „planmäßig(en) Ansätze(n)“ im europäischen Rahmen angelegt: „Es muß aber dafür gesorgt werden, daß aus dem Verfahren heraus die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft nicht über das notwendige Maß hinaus gestört wird und daß Deutschland dabei als gleichberechtigter Partner in das Gesamtgefüge der europäischen Volkswirtschaft eingeordnet wird.“<sup>62</sup>) Das vorherrschende Argument für den Marshall-Plan in der CDU war die Einschätzung, daß ohne diese Hilfe eine wirtschaftliche Erholung Deutschlands kaum möglich wäre. So auch Hermann Pünder (CDU), ab 1948 Vorsitzender des Verwaltungsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes: „Allen unseren Bemühungen wäre die Frucht versagt geblieben, wenn nicht ein starker Arm von jenseits des Meeres uns gestützt hätte. Der Marshall-Plan, das große wirtschaftliche Hilfswerk der westlichen Welt, in dem zum erstenmal die Solidarität der in Freiheit, De-

<sup>58</sup>) Das Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 1947, in: Rainer Kunz, Herbert Meier, Theo Stammen, Programme der politischen Parteien in der Bundesrepublik, München 1975, S. 131.

<sup>59</sup>) Ebenda, S. 133. Das Ahlener Programm enthält noch keine Stellungnahme zum Marshall-Plan, da es bereits vor dessen Verkündung beschlossen wurde.

<sup>60</sup>) So bereits in den zwei Jahre später verabschiedeten „Düsseldorfer Leitsätzen der CDU vom 15. Juli 1949“; vgl. Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, zweiter Band, Erster Teil, Berlin 1963, S. 58 ff.

<sup>61</sup>) Ebenda, S. 67.

<sup>62</sup>) Ebenda, S. 68. Auf dieser Linie konnte der Marshall-Plan auch positiv in die Programmatik der CSU eingeordnet werden; vgl. Alf Mintzel, Geschichte der CSU. Ein Überblick, Opladen 1977, S. 242 ff.

<sup>55</sup>) Vgl. Knapp, Deutschland, a. a. O., S. 35 f.; Werner Abelshäuser, Wirtschaft in Westdeutschland. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975, S. 163 ff.

<sup>56</sup>) Auf die wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen für Westdeutschland wird weiter unten noch eingegangen.

<sup>57</sup>) Vgl. dazu: Was steckt hinter dem Marshall-Plan?, hrsg. vom Verlag „Tägliche Rundschau“, Berlin (1948); Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Band 6, hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Berlin 1966, S. 219 ff.; Geschichte der SED, Abriß, Frankfurt/M. 1978, S. 155 ff.

mokratie und Kultur verbundenen Völker der Erde ihren ökonomischen Ausdruck findet, ist in weitem Maße die Grundlage auch unserer wirtschaftlichen Planungen und Hoffnungen.“<sup>63</sup>) Es wurde allerdings auch gesehen — beispielsweise von Konrad Adenauer —, daß die Hilfe „nicht nur aus humanitären Erwägungen erfolgte, sondern zu einem großen Teil eine Frage der Selbsterhaltung der Vereinigten Staaten sei“<sup>64</sup>).

Insgesamt mußten sich der Marshall-Plan und auch andere Maßnahmen der amerikanischen Besatzungsmacht hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Entwicklungen zur Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung in Westdeutschland für die CDU als stabilisierender und unterstützender Faktor auswirken<sup>65</sup>).

Die FDP erhob von ihrer Gründung an die Forderung nach einer freien Wettbewerbswirtschaft und für privates Eigentum an den Produktionsmitteln<sup>66</sup>). Aus diesem Selbstverständnis heraus resultierte auch eine positive Haltung zum Marshall-Plan, denn sie ging davon aus, „daß Deutschland ohne die Lieferungen der angelsächsischen Besatzungsmächte seine Wirtschaft nicht wieder aufbauen kann“<sup>67</sup>). Die Bejahung des Marshall-Plans wurde von der FDP in den Zusammenhang gestellt, „daß Deutschland den Marshall-Plan unter den gleichen Bedingungen wie die anderen Länder durchführen kann“<sup>68</sup>). Der Bremer Parteitag der FDP 1949 sah den Erfolg der amerikanischen Wirtschaftshilfe durch die „rückichtslosen Demontagen“<sup>69</sup>) in Frage gestellt:

<sup>63</sup>) Hermann Pünder, Die Frankfurter Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1949, Frankfurt /M. (1949), S. 9.

<sup>64</sup>) Konrad Adenauer, Erinnerungen 1945—53, Stuttgart 1965, S. 115.

<sup>65</sup>) So beispielsweise die Eingriffe und Aktivitäten bei der Gestaltung des Frankfurter Wirtschaftsrates, die sich zugunsten der CDU/CSU gegen die SPD auswirkten, wie auch die Verhinderung der Sozialisierungsmaßnahmen durch die US-Militärregierung. Vgl. dazu: Gimbel, Amerikanische Besatzungspolitik, a. a. O., S. 161; Erich Ott, Die Wirtschaftskonzeption der SPD nach 1945, Marburg 1978, S. 125 ff. und S. 200 ff. Zur Politik der CDU insgesamt: Wolf Dieter Narr, CDU—SPD. Programm und Praxis seit 1945, Stuttgart 1966; Ernst Deuerlein, CDU/CSU 1945—1957, Köln 1957.

<sup>66</sup>) Vgl. die „Programmatischen Richtlinien der Freien Demokratischen Partei“ vom 4. Februar 1946, in: Kunz u. a., a. a. O., S. 232 f.

<sup>67</sup>) So in den „Heppenheimer Beschlüssen“ vom 12. Dezember 1948, in: ebenda, S. 234.

<sup>68</sup>) Ebenda.

<sup>69</sup>) „Bremer Plattform von 1949“, beschlossen vom Bremer Parteitag der FDP vom 11.—12. 6. 1949, in: Flechtheim, a. a. O., S. 278.

„Das Ziel des Marshallplanes, unter großen Opfern der amerikanischen Steuerzahler bis zum Jahre 1952 eine freie und wieder zahlungsfähige europäische Wirtschaft herzustellen, wird gefährdet.“<sup>70</sup>)

Für die SPD war die Bewertung des Marshall-Planes nach ihrem eigenen Selbstverständnis mit einer Reihe von Problemen verbunden. Ihren Forderungen nach einer sozialistischen Neuordnung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und der Überwindung der kapitalistischen Wirtschaft durch Sozialisierung der zentralen Produktionsbereiche sowie der Planung und Lenkung der Wirtschaft nach dem gesellschaftlichen Bedarf<sup>71</sup>) stand eine amerikanische Wirtschaftshilfe gegenüber, deren präjudizierender Charakter für die Wirtschaftsordnung Westdeutschlands offenkundig war.

Auf ihrem Nürnberger Parteitag 1947, der wenige Wochen nach der Marshall-Rede stattfand, nahm die SPD erstmals zu dem Plan für ein europäisches Hilfsprogramm Stellung<sup>72</sup>). Kurt Schumacher formulierte in seiner Rede „Deutschland und Europa“ die erste Stellungnahme der Partei: „Die Verantwortung für die Millionen Hungernder schreibt uns vor, diese große Initiative nicht zu entmutigen. Die Pflicht aller demokratischen Sozialisten in jedem europäischen Lande ist unserer Ansicht nach, diese Hilfe mit guten und stichhaltigen Argumenten zu begrüßen und zu dieser Hilfe zu sagen, wie sie sich auf das Europäertum und auf die spezielle Situation jedes europäischen Landes erstrecken sollte. Diese amerikanische Hilfe zwingt die Völker Europas, sich untereinander anzunähern.“<sup>73</sup>)

<sup>70</sup>) Ebenda, S. 279.

<sup>71</sup>) So insbesondere die programmatischen Aussagen der Parteitage der SPD 1946 und 1947. Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 9. bis 11. Mai 1946 in Hannover, Hamburg 1947; dasselbe: vom 29. Juni bis 2. Juli 1947 in Nürnberg, Hamburg o. J. Ferner: Theo Pirker, Die SPD nach Hitler, München 1965, S. 46 ff. und S. 68 ff.; Ernst-Ulrich Huster, Die Politik der SPD 1945—1950, Frankfurt-New York 1978, S. 26 ff. und S. 60 ff.; Ott, Wirtschaftskonzeption, a. a. O., S. 90 ff. und S. 142 ff.

<sup>72</sup>) Zur Diskussion um den Marshall-Plan in der SPD vgl. ebenda, S. 167 ff.; ferner: Erich Ott, SPD und Marshall-Plan, in: Neue Politik, Hamburg, 24. Jg. H. 5/1979, S. 34 ff.

<sup>73</sup>) Protokoll der Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 29. Juni bis 2. Juli 1947 in Nürnberg, Hamburg o. J. (1948), S. 37 f.

Unter Hinweis auf die selbständige Vertretung Deutschlands bei den Pariser Besprechungen wird in der wirtschaftlichen Resolution des Parteitages die Forderung erhoben, daß „Deutschland als ein vollwertiger Faktor und nicht als Objekt eingeschaltet werden“<sup>74)</sup> muß. Die Aussagen Marshalls interpretiert Schumacher so: „Er sagte damit, daß hier nicht versucht wird, Europa etwa das ökonomische und gesellschaftliche Vorbild der Vereinigten Staaten aufzuzwingen. Er sagte damit, daß ökonomisch und politisch die beste Sicherung Amerikas für die Zukunft ein gesundes, kaufkräftiges, im Politischen und Wirtschaftlichen lebendiges Europa ist.“<sup>75)</sup> Im Grundsätzlichen wurden auf diesem Parteitag keine unterschiedlichen Positionen zu der von Schumacher geäußert.

Im weiteren Verlauf der Diskussion 1947/48 werden kritische Aspekte gegenüber dem Marshall-Plan benannt bei gleichzeitiger, unverändert positiver Haltung zu der gesamten Initiative. Nicht zuletzt die innergewerkschaftliche Diskussion dürfte sich hier auf die Argumentation der SPD ausgewirkt haben. Die frühe, eindeutige Festlegung der SPD für den Marshall-Plan wird von Wenzel Jaksch wie folgt begründet: „Auf der Pariser Konferenz hatten westeuropäische und skandinavische Länder die Initiative, in deren Regierungen sozialdemokratische Parteien teils führend, teils maßgebend vertreten sind. Damit kam bereits eine Vorentscheidung der west- und nordeuropäischen Sozialdemokratie zugunsten des Marshall-Plans zum Ausdruck. Die deutsche Sozialdemokratie hätte bei freier Entscheidung keine andere Wahl treffen können“<sup>76)</sup>, da sie noch mit weitaus größeren Problemen (Hunger, Verelendung) in ihrem Lande zu tun habe.

Vor diesem Hintergrund von präjudizierenden Vorentscheidungen, denen sich weder die

<sup>74)</sup> Ebenda, S. 228, vgl. auch S. 38; Jahrbuch der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands 1947, hrsg. vom Vorstand der SPD, Göttingen o. J. (1948), S. 74. Hier wird auch in diesem Zusammenhang die Einstellung der Demontagen und die Klärung der Reparationsfrage gefordert. Vgl. dazu auch: Wolfgang Schneider, Der Marshall-Plan und die Demontage in der westdeutschen Industrie — unter Verwendung amtlicher Unterlagen, Frankfurt/M. 1948.

<sup>75)</sup> Protokoll SPD-Parteitag 1947, a. a. O., S. 38.

<sup>76)</sup> Wenzel Jaksch, Sozialdemokratie und Marshall-Plan, in: Sozialistische Tribüne, hrsg. von Willi Knothe und Josef Hofbauer, Frankfurt/M. 1. Jg. 1947, Nr. 8/9, S. 30.

SPD noch die Gewerkschaften entziehen konnten und wollten, wird in der weiteren Argumentation die Bedingung an den Marshall-Plan geknüpft: „Das deutsche Volk muß aber das Recht haben, über seine zukünftigen Wirtschaftsformen selbst zu entscheiden.“<sup>77)</sup> Dazu wird von Gert von Eynern festgestellt, daß „der vieldeutige Marshall-Plan nicht nur als außenpolitische Aktion, nicht nur als caritative Handlung von weltweitem Ausmaß, nicht nur als fortschrittliche Form internationaler Wirtschaftsplanung aufzufassen (ist), sondern zugleich als ein Mittel zur Rettung des kapitalistischen Wirtschaftssystem“<sup>78)</sup>.

In diesem Zusammenhang ist die Stellungnahme des damals in den USA lebenden Fritz Sternberg zu dem wichtigen Unterschied der Lage Westdeutschlands gegenüber den anderen westeuropäischen Länder interessant: „Es (Deutschland, E. O.) hat etwa den Status einer Halb-Kolonie... In allen anderen Ländern Westeuropas haben es die Vereinigten Staaten mit souveränen Regierungen zu tun; sie können keine Befehle erteilen, was mit den Geldern des Marshall-Plans geschehen soll. In Deutschland ist die Lage anders. Hier sind die Vereinigten Staaten zugleich Quelle wirtschaftlicher Hilfe, Leiter ihrer Verteilung und die wirkliche Regierungsmacht, die für den Erfolg oder Mißerfolg der Bemühungen verantwortlich ist. Es kann keinen Streit darüber geben, daß diejenigen, die amerikanische Politik für und in Deutschland leiten, den Versuch machen, das Land auf der Grundlage des Privatkapitalismus wiederaufzubauen. In England und Frankreich mögen sie noch so viele politische Hindernisse vorfinden und sich vielleicht mit ihnen abfinden, aber in Deutschland werden sie nicht erlauben, daß ihnen solche Hindernisse im Weg stehen.“<sup>79)</sup>

<sup>77)</sup> Resolution des Parteivorstandes und Parteiausschusses der SPD, beschlossen am 16. November 1947 in Bremen, in: SPD-Jahrbuch 1947, a. a. O., S. 89.

<sup>78)</sup> Gert von Eynern, Was will der moderne Sozialismus? Der Vorschlag eines wirtschaftspolitischen Programms, hrsg. vom Vorstand der SPD, Hannover 1949, S. 5.

<sup>79)</sup> Fritz Sternberg, Deutschland und der Marshall-Plan, in: Neuer Vorwärts, 2. Oktober 1948, S. 5. Bei diesem Aufsatz handelt es sich um die Übersetzung eines Beitrages von Sternberg in der New Yorker Zeitschrift „Nation“ von Anfang September 1947. Vgl. zu diesem Aspekt der besonderen Stellung Westdeutschlands auch: Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln u. Opladen 1970, S. 74.

Die inneramerikanischen Diskussionen um den Marshall-Plan, in denen u. a. Tendenzen und Forderungen zur zusätzlichen militärstrategischen Nutzung Westeuropas und insbesondere Deutschlands erhoben werden, wirken ebenfalls in die sozialdemokratische Diskussion hinein: „Andere amerikanische Kreise wollen politische Bedingungen an die USA-Hilfe knüpfen, angefangen von der Forderung des Abgeordneten Dewey, die Marshall-Plan-Länder sollen eine Militärallianz abschließen bis zur Forderung Baruchs und anderer Abgeordneter, die USA sollen Stützpunkte in Europa als Gegenleistung für ihre Hilfe fordern. Andere Abgeordnete fordern ein Verbot der Sozialisierung in den Ländern, die USA-Hilfe erhalten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Mitteilung, daß der frühere Direktor des Verwaltungsamtes in Minden, Dr. Rudolf Müller, sich im Einverständnis mit General Clay nach Amerika begeben soll, um seine privatkapitalistischen Ansichten zur Geltung zu bringen. Danach sollen die USA die Marshall-Hilfe nicht den europäischen Regierungen geben, sondern unmittelbar den Privatunternehmen, „denn wenn man von dem Verstaatlichungssystem loskommen und die Pläne des Kommunismus bekämpfen wolle, dürfe man die finanzielle Hilfe nicht über Behörden leiten, die eine Planwirtschaft beabsichtigen.“<sup>80)</sup>

Schon am 6. Dezember 1947 versuchte Schumacher in einer Rede in Stuttgart, Bedenken in dieser Richtung zu zerstreuen: „Aber interessant ist, daß vor 14 Tagen die maßgebenden amerikanischen Staatssekretäre des Ministers Harriman und Minister Marshall vor dem Kongreß in Washington erklärt haben, daß die Marshallplanhilfe ohne Bedingungen, ohne Verbot der Sozialisierung gegeben werden soll. An diese Worte wollen wir uns halten.“<sup>81)</sup>

Die politischen Intentionen des Marshall-Plans wurden in der SPD deutlich erkannt — so von Willi Eichler, der bereits im August 1947 feststellte: „Das eigentliche Hauptinteresse Amerikas an dieser Aktion ist zunächst

ein rein politisches: die Einflußsphäre der Russen einzudämmen und zurückzudrängen. Und dabei ist die wirkliche Mitarbeit Europas nötig.“<sup>82)</sup> In Kenntnis dieser Funktion wird der Marshall-Plan in der Deutschlandpolitik der SPD Bestandteil der „Anschlußkonzeption“ bzw. „Magnettheorie“<sup>83)</sup> und von Schumacher darin eingebaut: „Wenn nun Frankfurt (gemeint ist der Frankfurter Wirtschaftsrat, E. O.) einen tieferen Sinn bekommen soll, wäre es nur der, dieses Instrument so stark zu machen, um es später auf einer Grundlage der Sozialdemokratie zum entscheidenden Faktor zu machen und politisch und ökonomisch so zu gestalten, daß von diesem Gebiet ein unwiderstehlicher Magnetismus auf die anderen Teile Deutschlands ausgeht. Und dieser Magnetismus soll durch den Marshall-Plan erreicht werden. Wir können uns keine andere Möglichkeit der rein physischen und wirtschaftlichen Existenz Deutschlands ohne die Realisierung des Marshall-Plans denken.“<sup>84)</sup>

In der SPD verlief die Diskussion um den Marshall-Plan ohne prinzipielle Kontroversen auf einem breiten Konsens der Zustimmung mit lediglich unterschiedlichen Akzentuierungen in Einzelfragen. Erst ab April 1948 beschäftigten sich offiziell der Wirtschaftspolitische Ausschuß und weitere wirtschaftspolitische Fachleute konkret mit den Auswirkungen des Marshall-Plans für Deutschland<sup>85)</sup>. Ein Hauptdiskussionspunkt war dabei das Problem der Demontagen, die als unvereinbar mit dem Marshall-Plan angesehen wurden. Dazu war bereits Ende 1947 eine umfangreiche Stu-

<sup>82)</sup> Willi Eichler, Die dritte Phase, in: Das Volk, 1. Jg., August 1947, Nr. 21, S. 328.

<sup>83)</sup> Vgl. dazu: Vorstand der SPD (Hrsg.), Acht Jahre, a. a. O., S. 26 und S. 49 ff.; Protokoll SPD-Parteitag 1947, a. a. O., S. 40.

<sup>84)</sup> Kurt Schumacher anlässlich einer Rede am 19. Februar 1948 in Kassel, zitiert nach: Vorstand der SPD (Hrsg.), Acht Jahre, a. a. O., S. 51, vgl. auch ebenda, S. 26 f.

<sup>85)</sup> Vgl. Einladung SPD Parteivorstand Wirtschaftspolitischer Ausschuß (Kriedemann) vom 29. April 1948 zu einer Sitzung mit der Thematik Marshall-Plan, in: Archiv der sozialen Demokratie — Parteivorstandsakten (im weiteren: AsD-PVA) Signatur K 15.

Dem vorausgegangen war eine Konferenz in London am 21./22. März 1948, auf der sich 14 sozialistische Parteien (auch die SPD) in einer Deklaration zustimmend zum Marshall-Plan und der Linie der Pariser Konferenz einigten. Vgl. dazu den Bericht über die Londoner Konferenz der sozialistischen Parteien: Franz Seume, Sozialisten zum Marshall-Plan, in: Das sozialistische Jahrhundert, 2. Jg. April 1948, H. 11/12, S. 173.

<sup>80)</sup> Otto Bach, Um den Marshall-Plan, in: Das sozialistische Jahrhundert, hrsg. von Luise Schröder und Otto Suhr, Berlin, 2. Jg. März 1948, H. 9/10, S. 136.

<sup>81)</sup> Zitiert nach: Vorstand der SPD (Hrsg.), Acht Jahre sozialdemokratischer Kampf um Einheit, Frieden und Freiheit. Ein dokumentarischer Nachweis der gesamtdeutschen Haltung der Sozialdemokratie und ihre Initiativen (Dokumentation), Bonn o. J. (1953), S. 42.

die erarbeitet worden, die eine Einstellung der Demontagen fordert und sich gegen die vorliegenden Demontagepläne wendet<sup>86</sup>). Differenzen gab es zunächst in der SPD lediglich um die Höhe des Marshall-Plan-Anteils für Westdeutschland, die jedoch relativ folgenlos blieben<sup>87</sup>).

Die Entscheidung der SPD für den Plan war eine zwangsläufige Konsequenz aus ihrer Westorientierung 1947/48 und der Priorität ihrer Arbeit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, die sie ohne fremde Hilfe als kaum möglich ansah, gegenüber grundsätzlichen ökonomischen und politischen Neuordnungsaktivitäten, was in ähnlicher Weise auch für die Entscheidung der deutschen Gewerkschaften gilt<sup>88</sup>). Der Kampf gegen Hunger und Elend mußte als wichtigste Tagesaufgabe gelten. Doch dies hatte nicht zwingend zur Folge, daß dabei Initiativen für gesellschaftliche Veränderungen aufgegeben werden mußten. Eine Verbindung der Aktivitäten für materielle Verbesserungen und die Durchsetzung von Neuordnungsfakten ist der SPD in der Nachkriegsentwicklung und insbesondere in der Frage des Marshall-Plans nicht gelungen. Darin liegt ein wesentliches Moment dafür, daß dieser ohne jede Modifikation als unterstützender Faktor für die CDU/CSU bei der Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Ordnung wirksam werden konnte.

Eine Ablehnung des Marshall-Plans wegen der von den USA mitintendierten Motive bezüglich des politischen und wirtschaftlichen Systems in Westdeutschland wäre auch bei umfassender öffentlicher Diskussion in großen Teilen der Bevölkerung auf Unverständnis gestoßen. Die Gegenargumentation, daß diese Ablehnung eine Verhinderung von Hilfeleistungen gegen Hunger und Not sei, hatte unter den damaligen extremen schlechten Le-

bensbedingungen weitaus größere Popularität als die Argumentation mit der Verhinderung restaurativer Einflüsse auf das künftige deutsche Wirtschaftssystem.

Diese Erwägungen spielten in der Gewerkschaftsdiskussion eine zentrale Rolle, wo es zu heftigen und folgenschweren Auseinandersetzungen um den Marshall-Plan kam, in geringerem Maße auch unter den europäischen sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien<sup>89</sup>). Für die SPD dürfte die Teilnahme westeuropäischer sozialdemokratischer Regierungen am ERP und deren Befürwortung des Marshall-Plans ein entscheidender Faktor für ihre Haltung gewesen sein<sup>90</sup>).

Innerhalb der Gewerkschaften der westlichen Besatzungszonen gab es in der ersten Konzipierungsphase des Marshall-Plans zunächst erhebliche Bedenken bis hin zur Ablehnung des Programms. Dies resultierte aus der Erkenntnis, die in ähnlicher Weise auch auf die SPD zutraf: „Akzeptierten sie den Plan als Ganzes, so mußte ihnen klar sein, daß es mit ihren Vorstellungen für eine fundamentale Neuordnung der Wirtschafts- und Besitzverhältnisse ein für allemal vorbei war.“<sup>91</sup>) In der ersten Stellungnahme des DGB (brit. Zone) wurde einerseits das wirtschaftliche Hilfsprogramm begrüßt und andererseits betont, daß eine Einschränkung der gewerkschaftlichen Forderungen zur Neuordnung der Wirtschaft damit nicht verbunden sein dürfte<sup>92</sup>). In dieser Situation, in der die Ankündigung des europäischen Hilfsprogramms als Rettung aus der Not mit einem großen öffentlichkeitswirksamen Aufwand betrieben wurde, waren auch die Gewerkschaften in einer schwierigen Lage. Votierten sie gegen das ERP wegen der Gefährdung ihrer Neuordnungsvorhaben, so konnte sich dies leicht von ihren Gegnern demagogisch in eine Ablehnung der dringend benötigten Hilfsgüter publikumswirksam umdeuten lassen. Gleichzeitig mußte aber auch Klarheit darüber bestehen, daß bei einer Annahme des Marshall-Plans ihre Sozialisierungsforderungen nicht mehr realisierbar wären.

<sup>86</sup>) Vgl. Manuskript „Zerstörung auf unsere Kosten. Wie die Demontage von Fabriken in Deutschland der Inflation in den Vereinigten Staaten hilft und den Marshall-Plan sabotiert“, von Christopher Emmet und Fritz Baade, mit einem Vorwort von Herbert Hoover (27. 12. 1947), in: AsD-PVA L 17. Dort befinden sich weitere Materialien und Stellungnahmen zum Problem Demontagen.

<sup>87</sup>) Vgl. dazu: Ott, Wirtschaftskonzeption, a. a. O., S. 175 ff.

<sup>88</sup>) Vgl. dazu Schmidt, a. a. O., S. 115 ff.; Theo Pirker, Die blinde Macht, Erster Teil, München 1960, S. 92 ff.

<sup>89</sup>) Vgl. Seume, a. a. O., S. 173; Braunthal, a. a. O., S. 181 ff.

<sup>90</sup>) Vgl. Jaksch, a. a. O., S. 30.

<sup>91</sup>) Schmidt, a. a. O., S. 114. Hier wird auch belegt, daß die USA eine Preisgabe bzw. einen Aufschub der Sozialisierung als Bedingung an die Gewährung der ERP-Mittel für Westdeutschland knüpften. Vgl. ebenda, S. 115.

<sup>92</sup>) Vgl. ebenda, S. 115 ff.

Von besonderem Gewicht für Haltung und Entscheidung der Gewerkschaften der westlichen Besatzungszonen hinsichtlich des ERP dürften die Ergebnisse der internationalen Gewerkschaftskonferenz in London vom 9. bis 10. März 1948 gewesen sein, an der Vertreter der Gewerkschaften aus 13 Marshallplanländern teilnahmen<sup>93</sup>). Hier wurde beschlossen: „Die auf unserer Konferenz vertretenen Gewerkschaften erklären sich entschieden für die Unterstützung des Hilfsplans.“<sup>94</sup>)

Die Auseinandersetzung innerhalb des DGB (brit. Zone) um ein Für oder Wider zum Marshall-Plan verschärfte sich weiter, bis schließlich der Bundeskongreß in Recklinghausen vom 16. bis 18. Juni 1948 grundsätzlich für den Marshall-Plan votierte<sup>95</sup>). Hans Böckler, Vorsitzender des DGB (brit. Zone), begründete in einem ausführlichen Referat die positive Haltung zum ERP in erster Linie mit der Notlage in Deutschland, in der jede ausländische Hilfe angenommen werden müsse, um die deutsche Wirtschaft wieder in Gang zu bringen<sup>96</sup>). In bezug auf die Einflüsse der USA bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung in Westdeutschland und im Hinblick auf die Realisierung diesbezüglicher Gewerkschaftsforderungen argumentierte Böckler: „Aber verringern wir diese Absichten in Amerika, wenn wir ablehnen, uns am Marshall-Plan zu beteiligen? Hat Amerika nicht die Möglichkeit, auch ohne Beteiligung der Westzone auf die Erhaltung der großkapitalistischen Bestrebungen hinzuarbeiten?“<sup>97</sup>)

Die Gegner des Marshall-Plans innerhalb der Gewerkschaften waren in erster Linie die Kommunisten, die jede Teilnahme am ERP ablehnten. Der Recklinghauser Kongreß, auf dem sich die ablehnende Fraktion nur begrenzt artikulieren konnte, wurde zum Markstein der innergewerkschaftlichen Auseinandersetzungen. Der relativ starke Einfluß kom-

munistischer Gewerkschafter in der ersten Nachkriegsphase wurde mit der Entscheidung um den Marshall-Plan zu einem zentralen Konfliktgegenstand innerhalb der Gewerkschaften, in dessen weiterer Entwicklung die Kommunisten zunehmend innergewerkschaftlich isoliert und abgedrängt wurden<sup>98</sup>). General Clay äußerte sich später dazu: „Die deutschen Gewerkschaftsverbände, welche die kommunistische Opposition gegen den Marshall-Plan in ihren Reihen besiegt hatte, verdienten ... Anerkennung.“<sup>99</sup>)

Die KPD lehnte den Marshall-Plan von Anfang an entschieden ab. Max Reimann, Vorsitzender der KPD, begründete die Ablehnung wie folgt: „Es war der Versuch, die Führungsrolle des US-Imperialismus durch die Bildung eines antisowjetischen Westblocks ökonomisch, politisch und in der Konsequenz auch militärisch zu festigen. Hinter der Fassade einer wirtschaftlichen Hilfe für den Wiederaufbau Europas bildete der Marshall-Plan die ökonomische Basis der Doktrin von der ‚Zurückdrängung des Kommunismus.‘“<sup>100</sup>) In einer umfangreichen Begründung zur Ablehnung des ERP bewertet die KPD den amerikanischen Plan: „Unter dem Vorwand, man wolle Europa, das sich in Not befinde, Hilfe bringen, wurde der Marshall-Plan vom USA-Imperialismus in Szene gesetzt. Das Ziel war dabei, aus der europäischen Elendslage Riesenprofite zu schöpfen und ein großes Geschäft zu machen. Gleichzeitig sollte Europa unter das Diktat der Finanzgewaltigen der Wallstreet und der amerikanischen Regierung geraten. Der USA-Imperialismus schickte sich an, mit dem Marshall-Plan seine Weltherrschafts- und Kriegspläne zu verwirklichen.“<sup>101</sup>)

Diese prinzipielle Ablehnung vertrat die KPD auch in allen Gremien und Institutionen, in denen sie vertreten war. Nicht zuletzt war dies der Ansatzpunkt, der die übrigen Parteien bestärkte, die KPD-Vertreter auch aus den Länderregierungen, an denen sie beteiligt war, herauszudrängen.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die relevanten gesellschaftlichen und politischen Organisationen in den westliche Besatzungszonen — mit Ausnahme der KPD — den Mar-

<sup>93</sup>) Europa-Archiv, 3. Jg. 1948, S. 1242 f.; Clay, a. a. O., S. 325.

<sup>94</sup>) Zit. nach: Schmidt, a. a. O., S. 116.

<sup>95</sup>) Vgl. Protokoll des a. o. Bundeskongresses des DGB (brit. Zone) 16.—18. 6. 1948 in Recklinghausen, Köln o. J.; vgl. dazu auch: Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Besatzungszone, Geschäftsbericht des DGB (brit. Zone) 1947—1949, Köln o. J., S. 135 ff.; Pirker, Blinde Macht, a. a. O., S. 92 ff.

<sup>96</sup>) Vgl. Protokoll Bundeskongreß Recklinghausen, a. a. O., S. 39 ff.

<sup>97</sup>) Ebenda, S. 42.

<sup>98</sup>) Vgl. Pirker, Blinde Macht, a. a. O., S. 94 f.; Schmidt, a. a. O., S. 122 ff.

<sup>99</sup>) Clay, a. a. O., S. 325.

<sup>100</sup>) Max Reimann, Entscheidungen 1945—1956, Frankfurt/M. 1973, S. 95.

<sup>101</sup>) 4 Jahre Bundestag, Handbuch der Bundestagsfraktion der KPD, o. O. u. J. (1953), S. 245.



shall-Plan befürworten und bei der Durchführung mitwirkten. Die große, öffentlichkeitswirksame Aktion wurde in Verbindung mit solch wichtigen Ereignissen wie der Währungsreform, der Berlin-Blockade und dem sich verschärfenden Kalten Krieg von den Amerikanern genutzt, ihr größtenteils negatives Image im Bewußtseinsbild der Bürger der Westzone bzw. der Bundesrepublik positiv zu verändern, indem die Vereinigten Staaten sich

als Retter und Helfer darstellen konnten. Die politisch-ideologische Wirkung dieser Fakten ist sicherlich als wirksamer und nachhaltiger zu bewerten — insbesondere auf die Konstituierung der Bundesrepublik und die marktwirtschaftliche Ordnung bezogen — als die tatsächlich geleistete materielle Hilfe. Dies spiegelte sich beispielsweise auch im Bewußtsein der Bevölkerung wider, wie die Ergebnisse einer Befragung von 1950 zeigen:

Tabelle 1

Frage: „Man hört sehr verschiedene Meinungen, warum Amerika eigentlich den Marshall-Plan macht. Hier sind ein paar Gründe aufgezählt. Könnten Sie die zwei Gründe auf der Liste nennen, die nach Ihrer Ansicht am besten erklären, warum Amerika den Marshall-Plan macht?“

	November 1950		
	Ges. %	M. %	F. %
Amerika möchte verhindern, daß Westeuropa kommunistisch wird	58	64	54
Amerika möchte Bundesgenossen für den Fall eines Krieges mit Rußland haben	32	36	30
Amerika benutzt den Marshall-Plan, um seine überschüssigen Waren loszuwerden	29	34	24
Amerika liegt wirklich daran, Menschen zu helfen, die hungrig oder hilfsbedürftig sind	19	16	21
Amerika benutzt den Marshall-Plan, um dadurch Westeuropa ganz zu beherrschen	12	15	10
Amerika benutzt den Marshall-Plan, um mit Gewalt den europäischen Markt zu erobern	10	14	7
Amerika benutzt den Marshall-Plan, um das amerikanische kapitalistische System auf Europa auszudehnen	6	7	4
Weiß nicht, keine Antwort	7	3	9
Ohne Angabe	10	4	16
	183	193	175

Quelle: Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947—1955. Hrsg. von Elisabeth Noelle und Erich Peter Neumann, Allensbach am Bodensee 1956, S. 334.

## V. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf Westdeutschland

Um die wirtschaftlichen Leistungen des Marshall-Planes zu beurteilen und um die Frage nach der primären Bedeutung des ERP als außenpolitische Maßnahme der USA oder als ökonomische Hilfsaktion zu beantworten, bedarf es auch einer Betrachtung der wirtschaftlichen Daten und Fakten.

Dem ERP voraus ging das GARIOA-Programm (Government Aid for Recovery in Occupied Areas) der USA<sup>102)</sup>, bestehend aus Wareneinfuhr und Dienstleistungen in das US-Besatzungsgebiet bzw. in die Bizone, die größtenteils Nahrungsmittel umfaßten. Das GARIOA-

Programm lief über den Zeitraum von 1946 bis 1950 und umfaßte insgesamt 1,62 Mrd. Dollar (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2

GARIOA- Warenlieferungen und Dienstleistungen

Rechnungsjahre				
1.7.1946 bis 30.6.1947	1.7.1947 bis 30.6.1948	1.7.1948 bis 30.6.1949	1.7.1949 bis 31.3.1950	ins gesamt 1.7.1946 bis 31.3.1950
(in Mill. Dollar)				
236,08	580,19	578,55	198,38	1620,20

Quelle: Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes 1948—1952, Hrsg. Bundesminister für den Marschallplan, Bonn 1953, S. 24.

<sup>102)</sup> Vgl. dazu: Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes 1948—1952, Hrsg. Bundesminister für den Marshallplan, Bonn 1953, S. 19 ff.; Winkel, a. a. O., S. 37; Kretschmar, a. a. O., S. 16 f.

Insgesamt wurden im Rahmen des ERP für alle Teilnehmerländer 13,9 Mrd. Dollar aufge-

bracht, die sich wie folgt über den Gesamtzeitraum 1948 bis 1952 verteilen:

Tabelle 3

ECA/MSA (Economic Cooperation Act / Mutual Security Agency)-Zuteilungen an alle Teilnehmerländer vom 3. 4. 1948 bis 31. 12. 1952 (in Mill. \$)

Land	kumulativ bis 31. 12. 1952	davon entfallen auf die Rechnungsjahre <sup>1)</sup>				
		1948/49 (15 Monate)	1949/50	1950/51 <sup>a)</sup>	1951/52 <sup>a)</sup>	1952/53 (bis 31. 12. 52)
Insgesamt	13 908,9	5 953,0	3 523,0	2 405,9	1 486,2	540,8
davon:						
Großbritannien	3 442,8	1 619,7	907,9	298,4	350,0	266,9
Frankreich	2 806,3	1 313,4	698,3	433,1	261,5	100,0
Italien	1 515,0	668,0	403,7	244,0	159,3	40,0
Bundesrepublik Deutschland	1 412,8	613,5	284,7	399,1	91,7	23,8
Niederlande (o. Indonesien)	977,3	507,0	268,3	101,9	100,0	—
Österreich	711,8	280,0	166,5	114,3	116,0	35,0
Griechenland	693,9	191,7	156,3	167,1	178,8	—
Belgien-Luxemburg	555,5	261,4	210,9	74,3	8,9	—
Dänemark	275,9	126,2	86,1	45,1	14,0	4,5
Norwegen	253,5	101,1	89,5	46,1	16,8	—
Türkei	242,5	49,0	58,5	45,0	70,0	20,0
Jugoslawien	159,3	—	—	29,0	80,3	50,0
Irland	146,2	86,3	44,9	15,0	—	—
Schweden	107,1	45,4	51,9	21,2	-11,4 <sup>b)</sup>	—
Indonesien	101,4	64,1	37,3	—	—	—
Portugal	50,5	—	38,8	11,7	—	—
Triest	32,6	17,9	12,5	2,1	—	—
Island	29,8	8,3	7,0	8,4	5,5	0,6
Allgem. Frachtvorauszahlungen	33,5	—	—	—	33,5	—
EZU-Kapitalfonds	361,4	—	—	350,0	11,4	—

<sup>1)</sup> 1. Juli bis 30. Juni.

<sup>a)</sup> Einschl. der im Rahmen des Programms zur gegenseitigen Verteidigungshilfe (MDAP) erfolgten Zuteilungen; der ECA übertragen am 1. 7. 1950

<sup>b)</sup> Übertragen auf EZU (Europäische Zahlungsunion).

Quelle: Wiederaufbau im Zeichen des Marshall-Planes, a. a. O., S. 158

Danach ergibt sich, daß rund 10% der gesamten ERP-Mittel an die Bundesrepublik Deutschland flossen, die zunächst vorwiegend den Ernährungsbereich betrafen und erst in den folgenden Jahren verstärkt der industriellen Produktion zugute kamen.

Ein Vergleich zeigt, daß die GARIOA-Mittel von rund 1,6 Mrd. Dollar höher waren, als die Gesamtsumme des ERP für Westdeutschland in Höhe von insgesamt 1,4 Mrd. Dollar bis zum Ende des Hilfsprogramms 1952. Diese rein zahlenmäßige Betrachtung ist vom ökonomischen Aspekt her allerdings dahin gehend zu differenzieren, daß es sich bei den GARIOA-Lieferungen weitgehend um Nahrungsmittel und Verbrauchsgüter handelte, während erhebliche Teile des ERP direkt in den Investitionsgüterbereich flossen und sich auf die Ent-

wicklung der industriellen Produktion auswirkten. Der zahlenmäßige Anteil der ERP-Gegenwertmittel an den gesamten Anlageinvestitionen ist mit Ausnahme des Jahres 1950 — hier spielt die Korea-Entwicklung eine wichtige Rolle — gering bis unbedeutend, wie dies aus der Tabelle 5 deutlich wird.

Neben der rein zahlenmäßigen Betrachtung ist dabei auch die konjunkturelle Entwicklung einzubeziehen. Hier verdient die These von Werner Abelshauser Beachtung, der die Wirkung des ERP 1948 für die westdeutsche Wirtschaft nicht als entscheidende belebende konjunkturelle Kraft ansieht<sup>103)</sup>. Er begründet dies damit, daß der Aufschwung bereits Ende 1947 einsetzte und sich in der ersten Hälfte des

<sup>103)</sup> Vgl. Abelshauser, a. a. O., S. 163 ff.

Tabelle 4  
 ECA/MSA-Einfuhren nach Warengruppen und Rechnungsjahren <sup>1)</sup>  
 (in 1000 \$)

Warengruppe	1948/49 ab 3. 4. 48	1949/50	1950/51	1951/52	1952/53 <sup>2)</sup>	Insgesamt 3. 4. 48 bis 31. 12. 52
Ernährung und Landwirtschaft	212 585	175 318	195 619	75 687	23 991	683 200
davon:						
Nahrungsmittel	151 000	108 282	153 843	62 755	23 982	499 862
Futtermittel	61 558	66 373	41 237	12 907	9	182 084
Saaten	27	663	539	25	—	1 254
Industrie	143 433	211 020	252 887	108 232	39 598	755 170
davon:						
Rohmaterialien	102 911	160 562	194 549	65 744	19 854	543 620
Maschinen und Fahrzeuge	8 003	9 187	12 531	8 441	2 062	36 100
Treibstoff	9 075	7 499	20 176	17 725	6 751	61 226
Verschiedenes	23 444	33 772	25 631	16 322	15 055	114 224
Frachten	31 872	29 498	30 724	25 742	3 627	121 463
Jahressummen	387 890	415 836	479 230	209 661	67 216	1 559 833 <sup>3)</sup>

1) Einschl. Lieferungen gegen ECA-verwaltete restliche GARIOA-Mittel im Werte von 173,007 Mill. \$.

2) Bis 31. 12. 1952.

3) Von der Gesamtsumme in Höhe von 1 559,833 Mill. \$ sind summarisch erfolgte Gutschriften in Höhe von 23,169 Mill. \$ abzuziehen, deren Verteilung auf die einzelnen Warengruppen zur Zeit noch nicht möglich ist (davon entfallen 22,506 Mill. \$ auf ECA/MSA-Einfuhren, 0,663 Mill. \$ auf von der ECA abgewickelte GARIOA-Einfuhren). Nach Abzug dieser Gutschriften ergibt sich eine Gesamtsumme der Lieferungen aus ECA/MSA-Mitteln in Höhe von 1536,664 Mill. Dollar.

Quelle: Wiederaufbau im Zeichen des Marshall-Planes, a.a.O., S. 23

Tabelle 5

Finanzierung der Netto-Anlageinvestitionen (Neuinvestitionen) im Bundesgebiet nach Art der Mittel  
 (in v. H.)

Art der Finanzierung	1949	1950		1951		1952
	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.
Öffentliche Haushaltsmittel	26,0	28,8	20,4	29,1	34,0	37,0
Kapitalmarktmittel	22,7	23,0	21,9	21,9	19,3	19,2
Gegenwertmittel	3,8	17,5	12,8	5,0	5,6	3,3
Vorfinanzierung des Zentralbanksystems	1,3	4,5	5,1	1,2	0,7	—
Andere Mittel	46,2	26,0	39,8	42,8	40,4	40,5
Netto-Anlageinvestitionen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Wiederaufbau im Zeichen des Marshall-Planes, a.a.O., S. 27

Jahres 1948 weiter verstärkte <sup>104)</sup>. „Tatsächlich sind aber noch im September 1948 industrielle Einfuhrgüter des ersten, des sog. 90-Tage-ERP-Programms, das für das zweite Quartal 1948 gedacht war, weder endgültig von ECA genehmigt noch gar in die Bizone geliefert worden.“ <sup>105)</sup>

<sup>104)</sup> Vgl. ebenda, S. 166 ff.; ferner zur industriellen Entwicklung: Klaus Mehnert, Heinrich Schulte (Hrsg.), Deutschland-Jahrbuch 1953, Essen 1953, S. 218.

<sup>105)</sup> Abelshäuser, a. a. O., S. 164.

In der Literatur und den offiziellen Darstellungen zum Marshall-Plan dominiert die Bewertung des Programms als entscheidender Faktor des wirtschaftlichen Aufschwungs 1948, die u. a. durch die Abelshäuser-Untersuchung erheblich zu relativieren ist. Dennoch muß davon ausgegangen werden, daß die ERP-Kredite und die Bildung der Gegenwertfonds ein wirksamer Faktor waren, der zur ökonomischen Belebung beigetragen hat. Dazu sind vor allem jene Wirkungen zu betrachten, die über die engeren wirtschaftlichen Zahlen und Fakten hinausgehen, z. B. solche wirtschaftspoliti-

schen Momente, die den Kapitalbesitzern wieder größeres Interesse an Investitionen vermitteln<sup>106</sup>), da mit dem verstärkten amerikanischen Engagement, dessen Gewährleistung und Sicherung der Unternehmerinitiative und der durchgeführten Währungsreform die ‚Gefahr‘ der Durchsetzung sozialistischer Positio-

nen (Sozialisierung, Planwirtschaft) in der Wirtschaftspolitik als nicht mehr relevant erscheinen mußte. Unter diesem Aspekt ist der Marshall-Plan als eine entscheidende Maßnahme zu sehen, die zur endgültigen Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Ordnung beigetragen hat<sup>107</sup>).

## VI. Zusammenfassende Bewertung

Versucht man, die verschiedenen Aspekte des Marshall-Planes in ihrer Bedeutung zu gewichten, so wird man dies — auch hinsichtlich der einzelnen Maßnahmen, Daten und Fakten — nur im Zusammenhang der europäischen und weltpolitischen Konstellationen leisten können, die sich am Ende des Zweiten Weltkrieges stellen. Bei einer solchen Einordnung läßt sich eine Bewertung etwa wie folgt vornehmen:

1. Die Konzipierung des Marshall-Plans 1947 ist zunächst das Ergebnis der Veränderungen in der US-Außenpolitik, d. h. er ist die Umsatzstrategie jenes Konzeptes, das in der „Truman-Doktrin“ formuliert wurde. Das Bedeutende und zugleich Wirkungsvolle dieser Strategie besteht vor allem darin, daß die Ziele der Außenpolitik, die eine Ausdehnung bzw. Stabilisierung des amerikanischen Einflusses im europäischen und außereuropäischen Raum auf größtenteils souveräne Länder anstrebten, mit Mitteln möglich wird, welche den tatsächlichen Zielaspekt in der Realisierung des Programms in den Hintergrund treten lassen, indem die materielle Hilfeleistung die eigentlichen Ziele überlagert. Es gelang also, politischen Entwicklungen in Form von zunehmendem kommunistischen Einfluß mit relativ geringem wirtschaftlichem Einsatz zu begegnen und die Hilfsmaßnahmen in öffentlichkeitswirksamer Form ideologisch als Leistung der freien marktwirtschaftlichen westlichen Welt zu verankern. Gerade mit der Verschärfung des Kalten Krieges mußte dies sich — wenn auch unterschiedlich in einigen Ländern — als nachhaltige Immunisierung erweisen. Mit den politischen Begleitumständen im besetzten Deutschland (Währungsreform, Berlin-Blockade, CDU-CSU-Mehrheit im Wirtschaftsrat etc.) mußte der Marshall-Plan gerade hier an der

Nahtstelle des Systemkonfliktes besonders wirksam sein.

Möglich war diese außenpolitische Strategie nur aufgrund der besonderen Situation der USA als stärkste Wirtschaftsmacht. Auch die krisenhafte Nachkriegsentwicklung in den USA selbst ließ sich in positiver Weise in das Konzept des ERP integrieren, indem einerseits neue Absatzmärkte für US-Waren geschaffen wurden und andererseits die inneramerikanische Arbeitsmarktsituation günstig beeinflußt wurde. Der Marshall-Plan war ebenfalls Wegbereiter und Vorbedingung für die militärischen Zielsetzungen in der US-Außenpolitik, die durch das ERP-Bündnis vorangetrieben wurden. Es scheint also nicht überzogen, den Marshall-Plan mit all seinen Implikationen, Voraussetzungen und Wirkungen zumindest nachträglich als eine der wirksamsten und bedeutendsten außenpolitischen Konzepte der USA für ihre Weltmachtinteressen zu werten.

2. Auf Westdeutschland bezogen läßt sich bei einer Abwägung der Fakten und Verhältnisse eindeutig der politische Stellenwert als das dominante Moment des ERP einschätzen<sup>108</sup>). Zwar hatten die USA als Besatzungsmacht eine weitgehende politische Einflußmöglichkeit auf die Entwicklung der westlichen Besatzungszonen, nachdem die faktische Spaltung Deutschlands besiegelt und die Weststaatsgründung forciert wurde. Doch die Auseinandersetzungen um eine oktroyierte Ordnung mußten größere Reibungsverluste bringen, als sie für einen deutschen Staat an der Ost-West-Grenze vorteilhaft gewesen wären, dem eine

<sup>106</sup>) Vgl. Acht Jahre danach. Deutschland heute, Hrsg. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1953, S. 296.

<sup>107</sup>) Vgl. Marianne Welteke, Theorie und Praxis der sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/M.-New York 1976, S. 23 ff.

<sup>108</sup>) Vgl. zu dem Verhältnis von politischer und ökonomischer Wirkung des Marshall-Plans die zutreffenden Thesen von Manfred Knapp, Deutschland, a. a. O., S. 27 ff. und insbesondere S. 35 ff.

Bollwerkfunktion in politischer und ideologischer Form zukam und der zugleich eine ökonomische Anziehungskraft auf die sowjetische Zone und später auf die DDR ausüben sollte. Die wirtschaftliche Lösung über ein Hilfsprogramm in Kombination mit den Befugnissen der Besatzungsmacht boten hier ein vorteilhaftes Zusammenwirken bei der Konstituierung und Stabilisierung der Bundesrepublik als Staat und der Durchsetzung des marktwirtschaftlichen Systems im Verbund mit den in diesem Prozeß erstarkten politischen Kräften.

Gerade für die Bundesrepublik war der ERP-Anteil mit 1,4 Mrd. Dollar ein Engagement mit einem weit überproportionalen Erfolg, wie er von den Beteiligten kaum erwartet werden konnte, wobei sich der Ost-West-Konflikt, insbesondere die Berlin-Blockade, als wirksame Unterstützung in das amerikanische Konzept einbinden ließ.

3. Daraus ergibt sich bereits der ökonomische Stellenwert des Marshall-Plans für Deutschland. Der zahlenmäßige Anteil an Investitionen, am Außenhandel etc., der über das ERP abgewickelt wurde, war sicherlich relativ bescheiden. Neben diesem Aspekt ist jedoch die wirtschaftliche Seite von spezifischem Gewicht, die in den Wirkungen für die Schaffung

und Stabilisierung einer Wirtschaftsordnung nach amerikanischem Vorbild bestand und deren Integration in das westliche Wirtschaftssystem vollzog. In diesem Bereich wird die enge Verknüpfung der wirtschaftlichen und politischen Momente des Marshall-Plans deutlich. Mittel und Ziele lassen hier keine Trennung zu. Die Realisierung der politischen Implikationen des ERP konnte nur wirksam und verständlich werden mit seiner wirtschaftlichen Form als Hilfsprogramm.

Der Zusammenfassung von Manfred Knapp kann zugestimmt werden, wenn er sagt: „Die Einbeziehung Westdeutschlands in den Marshall-Plan hatte nicht nur die außenwirtschaftliche Integration der Bundesrepublik in die ökonomische Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit, sondern gleichzeitig auch die außenpolitische Hinorientierung und Einbindung des westdeutschen Staates in das westliche Bündnissystem unter hegemonialer Führung der USA zur Folge. Die definitive — auch militär- bzw. verteidigungspolitische — Westintegration der Bundesrepublik durch die nachfolgenden Westverträge war also mit dem ERP schon vorbereitet.“<sup>109)</sup>

---

<sup>109)</sup> Ebenda, S. 42.

**Hans-Hermann Hartwich: Grundgesetz und Wirtschaftsordnung. Probleme des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels im Verhältnis zu Wirtschaftsordnung und Verfassung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/80, S. 3—18

„Wirtschaftsordnungen“ oder „Wirtschaftssysteme“ sind — wie auch Verfassungen — Ergebnisse geschichtlicher Entwicklungen, die von Auseinandersetzungen zwischen Mächten, Interessen und Ideen in je spezifischen politischen Kräftekonstellationen geprägt sind. Es ist weder wirtschaftspolitisch noch verfassungsrechtlich richtig, von der Vorstellung eines mehr oder weniger festgefügt „Systems“ der Wirtschaft auszugehen. Mit dieser Grundthese will der Verfasser auf die Gefahr unhistorischen „Systemdenkens“ bis hin zur „Kanonisierung“, ja Dogmatisierung wirtschaftsrechtlicher und wirtschaftspolitischer Zusammenhänge, nicht zuletzt im Sozialkundeunterricht, aufmerksam machen. Die „Soziale Marktwirtschaft“ entstand in der Abfolge politischer Grundentscheidungen ab 1947/48, die nicht zuletzt von außenpolitischen Kräftekonstellationen und Entwicklungen bestimmt waren. Das historische Ergebnis von 1949 kann man auch theoretisch fassen. Dann hat man das nationalökonomische „Ordnungsmodell“, das in allen wesentlichen Punkten den theoretischen Forderungen Walter Euckens entsprach. Die Geltungskraft der wichtigsten Grundentscheidungen des Jahres 1948 wird durch das anschließend 1948/49 formulierte Grundgesetz nicht beeinträchtigt, eher gestärkt. Die ab 1949 bestimmenden politischen Kräfte tragen die Grundentscheidungen weiter, füllen sie mit Gesetzen aus, führen diese Art der Wirtschaftsgestaltung zu großem Erfolg. Die Dauerhaftigkeit dieses Wirtschaftssystems scheint garantiert.

Dennoch ist der politische Entscheidungsprozeß über die Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen und -abläufe bis 1979 nicht stehengeblieben. Vor allem in der Phase der „Keynesianischen Emanzipation“ ab 1963/67 werden grundlegend neue gesetzliche Entscheidungen über das Interventionsinstrumentarium des Staates und über seine Finanzplanung getroffen. In die Verfassung (Art. 109, 104 a, 91 a und b) werden volkswirtschaftliche Begriffe und (Art. 74 vor allem) zahlreiche zusätzliche Regelungsbereiche für den Gesetzgeber eingeführt. Die historischen Veränderungen seit 1949 führen dazu, daß die Wirtschaftsgestaltung, also das „System“, 1979 nicht mehr als mit derjenigen von 1949 „identisch“ angesehen werden kann.

Das Grundgesetz erwies sich als überaus flexibel gegenüber den wechselnden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Problemlagen. Es ermöglicht die jeweils sachnotwendig erscheinende Politik, sei es im Rahmen bestehender Verfassungsbestimmungen, sei es durch die Vornahme der notwendigen Änderungen unter Wahrung der Wesensgehalte von Grundrechten und Kompetenzzuweisungen.

Die entscheidende Frage ist für den Verfasser, ob die erkennbaren Tendenzen des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels, die in ihren Schwerpunkten vorgetragen und diskutiert werden, ebenfalls wie in den vergangenen dreißig Jahren bewältigt werden können. Die staatlich-politische „Realstruktur“, vor allem aber die Notwendigkeiten einer „aktiv gestaltenden, vorausschauenden Politik“, berechtigen eher zur Skepsis, machen Prognosen schwer. Bislang war die Politik stets eher reaktiv. Die Schwierigkeiten der Zukunftsbewältigung werden um so größer sein, je mehr wirtschaftspolitische und gesellschaftliche Neuorientierungen durch ein ideologisch motiviertes, starres „Systemdenken“ in bezug auf die Möglichkeiten staatlicher Wirtschaftsgestaltung gehemmt oder blockiert werden.

## **Erich Ott: Die Bedeutung des Marshall-Plans für die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/80, S. 19—37

Der Marshall-Plan (European Recovery Program, ERP) gehört zu jenen Ereignissen der Nachkriegsgeschichte, welche die Entwicklung in Deutschland — aber auch darüber hinaus in Westeuropa — am nachhaltigsten beeinflußt haben. Aus der Situation in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg heraus muß das ERP in erster Linie als Ausdruck der Veränderungen in der amerikanischen Außen- und Deutschlandpolitik gesehen werden. Das ERP markierte den Einschnitt in den Beziehungen der Besatzungsmächte in der Folge der Anti-Hitler-Koalition und den Vereinbarungen von Jalta und Potsdam über die Behandlung Deutschlands. Der Marshall-Plan kann als eine Konzeption definiert werden, welche die aus der „Truman-Doktrin“ resultierende „Containment-Politik“ in eine strategische Form der Außenpolitik brachte.

Mit dem Marshall-Plan wurde die amerikanische Führungsrolle, die sich in Deutschland bereits 1946/47 durchsetzte, in der westlichen Welt nachhaltig unterstrichen und realisiert. Die wirtschaftliche Form des Programms, dessen tatsächliches ökonomisches Gewicht als Antriebsfaktor verhältnismäßig gering gegenüber den politischen Implikationen und Zielen anzusehen ist, bot die Gewähr dafür, daß das Konzept den großen politischen Erfolg erzielen konnte.

Insbesondere für die politische Entwicklung in Westdeutschland war der Marshall-Plan in Verbindung mit den Kompetenzen der Besatzungsmacht ein zentraler Hebel, da er zum einen die Stabilisierung des privatwirtschaftlichen Systems forcierte und zum anderen die separate Staatsbildung der Bundesrepublik mit ihrer Funktion im Ost-West-Konflikt innerlich festigte und motivierte. Dabei war es gerade die wirtschaftliche Form, die entscheidend dazu beitrug, die potentiellen Kritiker, die eine wirtschaftliche und politische Neuordnung auf sozialistischer Grundlage anstrebten, in dieses Konzept zu integrieren. Die Diskussionen in den entsprechenden Parteien und in den Gewerkschaften zeigten die ambivalenten Wirkungen des ERP. So stand bei den Organisationen, die eine Neuordnung der Wirtschaft als ihr programmatisches Ziel formuliert hatten, zunächst eindeutig die positive Bewertung des Plans als Hilfsaktion gegen Hunger und Elend im Vordergrund und bewirkte eine grundsätzliche Entscheidung für das ERP.

Insgesamt kann der Marshall-Plan als eine der erfolgreichsten außenpolitischen Maßnahmen der USA zur Festigung ihres Einflusses in der westlichen Welt, insbesondere in Europa, angesehen werden.