Digitale Reprints

Dokserver des Zentrums
für Zeithistorische Forschung Potsdam
http://zeitgeschichte-digital.de/Doks

Irmgard Zündorf

Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948-1963

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Reprint von:
Irmgard Zündorf, Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948-1963, in: Preispolitik und Lebensstandard. Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik im Vergleich, herausgegeben von André Steiner, Böhlau Köln, 2006 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 35), S. 129-169

Copyright der digitalen Neuausgabe (c) 2017 Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. (ZZF) und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk wurde vom Autor für den Download vom Dokumentenserver des ZZF freigegeben und darf nur vervielfältigt und erneut veröffentlicht werden, wenn die Einwilligung der o.g. Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: <redaktion@zeitgeschichte-digital.de>

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE FORSCHUNG POTSDAM

Zitationshinweis:

Irmgard Zündorf (2006), Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948-1963, Dokserver des Zentrums für Zeithistorische Forschung Potsdam, http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Ursprünglich erschienen als: Irmgard Zündorf, Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948-1963, in: Preispolitik und Lebensstandard. Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik im Vergleich, herausgegeben von André Steiner, Böhlau Köln, 2006 (Zeithistorische Studien. Herausgegeben vom Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam. Band 35), S. 129-169

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Zeithistorische Studien

Herausgegeben vom Zentrum für
Zeithistorische Forschung Potsdam

Band 35

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

André Steiner (Hg.)

Preispolitik und Lebensstandard

Nationalsozialismus, DDR und Bundesrepublik im Vergleich

2006
BÖHLAU VERLAG KÖLN WEIMAR WIEN

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Gefördert und gedruckt mit Mitteln der VolkswagenStiftung.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Umschlagabbildung:
Textilgeschäft nach der Währungsreform (Aufnahmedatum: 10.07.1948)
© SV Bilderdienst

© 2006 by Böhlau Verlag GmbH & Cie, Köln
Ursulaplatz 1, D-50668 Köln
Tel. (0221) 913 90-0, Fax (0221) 913 90-11
info@boehlau.de
Alle Rechte vorbehalten
Druck und Bindung: Strauss GmbH, Mörlenbach
Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-412-30405-8 / ISBN-10 3-412-30405-0

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Inhalt

ANDRÉ STEINER

Einleitung: Staatliche Preispolitik und ihre historischen Wurzeln 9

1. Staatliche Preispolitik und ihre Möglichkeiten 9

2. Kurzer Abriß der Geschichte der Preispolitik 12

3. Fragestellungen der Studien 16

ANDRÉ STEINER

Von der Preisüberwachung zur staatlichen Preisbildung.
Verbraucherpreispolitik und ihre Konsequenzen für den Lebensstandard unter dem Nationalsozialismus in der Vorkriegszeit 23

1. Verbraucherpreispolitik in der Konsolidierungsphase des NS-Regimes 25

1.1 Die Konsequenzen der nationalsozialistischen Agrarpolitik für die Nahrungsmittelpreise 1933–1936 27

1.2 Die Preise der gewerblichen Konsumgüter und die Verbraucherpreispolitik 1933–1936 42

2. Verbraucherpreispolitik in der forcierten Aufrüstung 50

2.1 Die Etablierung des Reichskommissars für die Preisbildung 50

2.2 Agrarwirtschaft und Nahrungsmittelpreise unter dem Vierjahresplan 59

2.3 Verbraucherpreise gewerblicher Konsumgüter unter dem Preisstop 66

2.4 Lohn- und Preisentwicklung unter den Bedingungen einer überlasteten Rüstungswirtschaft 73

3. Wirkung der Verbraucherpreispolitik 77

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

JENNIFER SCHEVARDO

Von der Kartenwirtschaft zum „Exquisit": Verbraucherpreise, Lebensstandard und Herrschaftslegitimation in der DDR der fünfziger Jahre 87

1. Vorbemerkungen 87
2. Verbraucherpreise im Dienst der Finanzpolitik: 1948–1953 89
3. Die Sorge um stabile Preise: 1953–1958 99
4. Das Scheitern der Preispolitik und ein neuer Anfang: 1958–1961 110
5. Fazit 122

IRMGARD ZÜNDORF

Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948–1963 129

1. Einleitung 129
2. Preispolitische Weichenstellung 1948 132
3. Preispolitik in der Etablierungsphase der Sozialen Marktwirtschaft 1948–1952 136
4. Die allgemeine Preispolitik 1952–1963 147
5. Staatlich regulierte Preise im Spannungsfeld der Akteursinteressen 1952–1963 157
   5.1 Nahrungsmittelpreise und Agrarpolitik 157
   5.2 Verkehrstarife 161
   5.3 Mieten und Wohnungsbaupolitik 163
6. Fazit 166

ANDRÉ STEINER

Preispolitik und ihre Folgen unter den Bedingungen von Diktatur und Demokratie in Deutschland im Vergleich 171

1. Preise und die Wirtschaftssysteme 173
2. Ziele und Funktion der Preispolitik 177
3. Institutionen, Akteure und Leitlinien der Preispolitik 184
4. Mittel und Instrumente der Preispolitik 188
5. Preispolitik als Konsumpolitik? 193

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

6. Konsequenzen der Preispolitik für die Entwicklung der Preise und des Lebensstandards 196

7. Resümee 202

Abkürzungsverzeichnis 204

Literaturverzeichnis 206

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

IRMGARD ZÜNDORF

Staatliche Verbraucherpreispolitik und Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland 1948–1963[1]

1. Einleitung

Die Wirtschaftspolitik in der frühen Bundesrepublik Deutschland stand, ebenso wie in der letzten Phase der Besatzungszeit, ganz im Zeichen der Etablierung eines neuen ordnungspolitischen Konzepts: der Sozialen Marktwirtschaft. Diese basierte theoretisch auf dem Prinzip, daß Angebot und Nachfrage ohne politische Einflußnahme durch am Wettbewerbsmarkt gebildete Preise koordiniert werden sollten. Die Rolle des Staates blieb auf die Garantie der rechtlichen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs und sozialer Mindeststandards beschränkt.[2] Da das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nur „teilweise konsequent"[3] umgesetzt wurde, entstand jedoch ein relativ großer politischer Handlungsspielraum für die Regulierung bestimmter Wirtschaftsbereiche oder einzelner Waren bzw. Dienstleistungen und damit auch für eine eigentlich konzeptwidrige staatliche Preispolitik.

Die Preise für Konsumgüter stellen zusammen mit dem Einkommen und dem Konsumgüterangebot die wirtschaftliche Basis des Lebensstandards und auch die Grundlage für die Beurteilung desselben durch die Bevölkerung dar.[4] Wenn man von der These ausgeht, daß

1 Der Aufsatz beruht auf den Ergebnissen meiner Dissertation „Der Preis der Marktwirtschaft. Staatliche Preispolitik und Lebensstandard in Westdeutschland 1948 bis 1963", die im Sommersemester 2004 an der Universität Potsdam eingereicht wurde und 2006 als Beiheft der Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte erschienen ist. Ich danke André Steiner für die wissenschaftliche Betreuung und seine unermüdlichen Verbesserungsvorschläge.

2 Vgl. Alfred Müller-Armack, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern/Stuttgart ²1981.

3 Richard Tilly, Wirtschaftspolitik in der Nachkriegszeit, in: ders. (Hg.), Geschichte der Wirtschaftspolitik: vom Merkantilismus zur sozialen Marktwirtschaft, München/Wien 1993, S. 199–226, hier 203. Vgl. auch Werner Plumpe, „Wir sind wieder wer!" Konzept und Praxis der Sozialen Marktwirtschaft in der Rekonstruktionsphase der westdeutschen Wirtschaft, in: Marie-Luise Recker/Burkhard Jellonnek/Bernd Rauls (Hg.), Bilanz: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, St. Ingbert 2001, S. 237–278.

4 Lebensstandard wird hier allein unter materiellen Gesichtspunkten betrachtet und daher als statistisch meßbares Realeinkommen definiert. Vgl. Wolfram Fischer, Wirtschaftssystem und Lebensstandard: Ein internationaler Vergleich, in: ders., Expansion – Integration – Globalisierung: Studien zur Geschichte der Weltwirtschaft, Göttingen 1998, S. 243–265, hier 246.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

ein gesicherter und steigender Lebensstandard der Bevölkerung zur Akzeptanz einer Wirtschaftsordnung, aber auch des damit verbundenen politischen Systems entscheidend beiträgt, dann läßt sich eine wichtige Rolle der Verbraucherpreispolitik für die Durchsetzung und Stabilisierung der westdeutschen Demokratie vermuten.[5] Denn die Bevölkerung maß die Funktionsfähigkeit des neuen Staates nicht zuletzt daran, wie weit er die Grundversorgung sichern und darüber hinaus für einen gewissen Wohlstand sorgen konnte. Vereinfacht gesagt, korrelierten stabile oder fallende Preise eng mit einer positiven, steigende Preise mit einer negativen gesellschaftlichen Beurteilung der Regierungspolitik.[6] Es verwundert daher auch kaum, daß die Bundesregierungen mit Hilfe der Preispolitik versuchten, diese Reaktionen für die Steigerung der eigenen Popularität auszunutzen.[7] Über parteipolitische Interessen hinaus aber bot die Preispolitik die Gelegenheit, an konkreten und – zumindest anfänglich – auch existentiell wichtigen Problemen die Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft eines neuen wirtschaftlichen und politischen Systems zu demonstrieren.[8]

Der folgende Beitrag geht deshalb der Frage nach, aus welchen Gründen, in welchem Umfang und mit welcher Wirkung „der Staat" in der Etablierungs- und Stabilisierungsphase der Sozialen Marktwirtschaft in die Verbraucherpreisentwicklung eingriff. Dabei wird jeweils zwischen allgemeiner und spezieller Preispolitik differenziert. Die allgemeine Preispolitik bezieht sich auf das gesamte Preisniveau und die spezielle Preispolitik auf die staatlich administrierten Preise. Vor allem die Auswirkungen der preispolitischen Maßnahmen auf den Lebensstandard sowie auf die Akzeptanz der neuen Wirtschaftsordnung stehen hier im Mittelpunkt des Interesses. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den tatsächlichen, allerdings schwer meßbaren Ergebnissen einerseits und deren Bewertung durch die Bevölkerung und die preispolitischen Akteure andererseits.[9] Für letztere war die psychologische Wirkung der Preispolitik von zentraler Bedeutung. Die Frage nach der gesellschaftlichen Beurteilung der Preis- und Lebensstandardentwicklung ist zugleich von eminenter Bedeutung für die politische Dimension des Themas. Die meßbaren ökonomischen Entwicklungen stellen nur

5 Berghoff spricht auch von einer „loyalitätsstiftenden Erfahrung des Massenkonsums". Hartmut Berghoff, Konsumregulierung im Deutschland des 20. Jahrhunderts. Forschungsansätze und Leitfragen, in: ders. (Hg.), Konsumpolitik. Die Regulierung des privaten Verbrauchs im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999, S. 7–21, hier 13.

6 Gerhard Schmidtchen, Die befragte Nation. Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg 1965, S. 48f. und 87.

7 Berger spricht auch von einer „wahlorientierten, opportunistischen Komponente" der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik in den fünfziger Jahren. Helge Berger, Konjunkturpolitik im Wirtschaftswunder. Handlungsspielräume und Verhaltensmuster von Bundesbank und Regierung in den 1950er Jahren, Tübingen 1997, S. 170. Vgl. auch Brigitte Schenkluhn, Konjunkturpolitik und Wahlen. Eine fallanalytische Langzeituntersuchung der konjunkturpolitischen Regierungsentscheidungen in 7 Wahlperioden (von 1949–1976), Bergisch Gladbach 1985.

8 Im folgenden wird unter dem Begriff „Preispolitik" stets die staatliche Verbraucherpreispolitik verstanden.

9 Problematisch ist erstens die Frage, wie die Preisentwicklung im freien Wettbewerb langfristig verlaufen wäre und zweitens, wie der genaue Anteil der staatlichen Preisadministration an den einzelnen Verbraucherpreisen berechnet werden sollte. Vgl. dazu: Herbert Baum, Staatlich administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik. Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1980, S. 82, 236; Peter Breitenstein, Staatlich administrierte Preise. Staatliche Preisadministration, Inflation und Konjunktur in der Bundesrepublik Deutschland von 1950 bis 1969, Baden-Baden 1977, S. 143–167.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

eine von mehreren Determinanten der Preispolitik dar und reichen zu deren Erklärung keineswegs aus. Damit treten die Positionen der verschiedenen preispolitischen Akteure in den Blick. Erst ihre Interessen und ihre Möglichkeiten diese durchzusetzen, können die in verschiedenen Güterbereichen höchst unterschiedlichen preispolitischen Regelungen – und damit letztlich auch deren wirtschaftliche und soziale Konsequenzen – vollständig erklären. Deutlich wird dies insbesondere an der Frage, warum die Preise eines Teils der Waren und Dienstleistungen vor allem des Grundbedarfs auch nach der Überwindung der kritischen Versorgungslage der ersten Nachkriegsjahre in verschiedenen Formen weiterhin staatlich administriert wurden.

Im hier betrachteten Zeitraum von 1948 bis 1963 wurden rund 30 % der Preise des privaten Verbrauchs durch gezielte Einflußnahme des Staates reguliert.[10] Dazu zählten vor allem Nahrungsmittel, Mieten und Verkehrstarife. Daher stehen diese drei Bereiche neben der allgemeinen Preispolitik im Mittelpunkt der folgenden Darstellung. Zu den maßgeblichen preispolitischen Akteuren auf Regierungsebene zählten dabei neben dem Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard die Vertreter der jeweils betroffenen Ressorts Landwirtschaft, Wohnungsbau und Verkehr. Die Bank deutscher Länder (ab 1958 die Deutsche Bundesbank) nahm insofern Einfluß auf die Preispolitik, als sie um die allgemeine Preisniveaustabilität bemüht war. Dabei hatte die Bank zwar immer auch die Entwicklung der Verbraucherpreise im Blick, griff aber in diesem Bereich nicht aktiv ein. Daneben spielten verschiedene Interessengruppen eine wichtige preispolitische Rolle. Eingriffe in die Preisbildung benachteiligen immer zugleich eine Gruppe von Wirtschaftssubjekten zugunsten einer anderen. Die Preisbildung in den staatlich administrierten Bereichen spiegelt somit auch das Verhältnis von Produzenten- und Konsumentensouveränität wider.[11] Dies bedeutet, daß die Preisentwicklung auch als Ausdruck des politischen Durchsetzungsvermögens gesellschaftlicher Gruppen, nämlich der Verbraucher oder der Produzenten, interpretiert werden kann. Auf der Produzentenseite gibt es klar zu benennende Akteure: die Landwirte, die Bahn als Hauptverkehrsträger und die Wohnungsbesitzer. Ihre Einflußmöglichkeiten lassen sich daher recht gut herausarbeiten. Auf der Konsumentenseite waren die Verbraucher jedoch kaum in einer Organisation zusammengefaßt. Das politische Gewicht der Verbraucherverbände, die ab 1953 bundesweit in einer Arbeitsgemeinschaft gemeinsam agierten, nahm zwar im hier betrachteten Zeitraum deutlich zu, blieb aber ein von der Regierungspolitik kaum wahrgenommener Faktor. Auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeber, die als Träger der Lohnpolitik ebenfalls Einfluß auf die Preisentwicklung hatten, können hier aus Platzgründen nur am Rande thematisiert werden.

Den zeitlichen Rahmen der Untersuchung markiert zum einen die Währungs- und Wirtschaftsreform in der Bizone 1948, da sie mit dem Leitsätzegesetz die Weichen für die künftige Wirtschafts- und Preispolitik stellte. Die abschließende Zäsur 1963 ist nicht durch einen so deutlichen ordnungspolitischen Wendepunkt gekennzeichnet wie das Jahr 1948. Sie mar-

10 Baum, Staatlich administrierte Preise, S. 44; Helmut Bott, Der Anteil staatlich-administrierter Preise am Preisindex der Lebenshaltung, Göttingen 1976, S. 115ff.; Breitenstein, Staatlich administrierte Preise, S. 96; Thomas Vajna, Staatliche Preisadministration und Verbraucherpreisniveau, in: Bericht des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik 3, 1972, S. 1–27, hier 16.

11 Harm G. Schröter, Konsumpolitik und „Soziale Marktwirtschaft". Die Koexistenz liberalisierter und regulierter Verbrauchsgütermärkte in der Bundesrepublik der 1950er Jahre, in: Berghoff (Hg.), Konsumpolitik, S. 113–133, hier 115.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

kiert dennoch einen vorläufigen Endpunkt hinsichtlich des Ausmaßes, der Formen und des Funktionswandels der Preispolitik. Im Zuge des anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums der fünfziger Jahre verlor die Preisbildung an politischem Gewicht und wurde schrittweise aus der staatlichen Regulierung entlassen. Da die Preispolitik zudem eng mit der Person und der Wirtschaftspolitik Ludwig Erhards verbunden war, schließt der Untersuchungszeitraum mit dem Ende seiner Amtszeit als Wirtschaftsminister ab. Innerhalb dieses Zeitraums lassen sich anhand der Entwicklung des Preisindexes für die Lebenshaltung zwei Hauptphasen unterscheiden.[12]

In der Zeit von 1948 bis 1952 waren die Preise noch starken Schwankungen unterworfen. Unmittelbar nach der Währungsreform 1948 stieg der Preisindex für die Lebenshaltung stark an, sank sodann bis 1950 deutlich, um im Zuge der Korea-Krise wieder auf das Ausgangsniveau zu steigen. Dagegen folgte der Preisindex ab 1952, abgesehen von einem leichten Rückgang um 1953, bis 1963 einem relativ gleichmäßigen, ab 1960 allerdings beschleunigten Aufwärtstrend. Im folgenden werden zunächst die preispolitische Ausgangssituation in der Nachkriegs- und Besatzungszeit sowie die ersten Planungen und gesetzlichen Regelungen für die sich schließlich durchsetzende Preispolitik der fünfziger Jahre dargestellt. Anschließend folgen in zwei weiteren Abschnitten die Politikentwicklungen in den beiden Hauptphasen 1948 bis 1952 und 1952 bis 1963.

2. Preispolitische Weichenstellung 1948

Die Wirtschaftsordnung und damit auch die Preisregulierung in Westdeutschland wurden in der Nachkriegszeit zunächst von der alliierten Besatzungspolitik bestimmt. Der Warenmangel in sämtlichen Wirtschaftsbereichen bei gleichzeitigem Geldüberhang infolge der Geldschöpfung des NS-Regimes führte dazu, daß die Alliierten das bestehende Bewirtschaftungs- und Festpreissystem zunächst übernahmen.[13] Der Alliierte Kontrollrat hatte die deutschen Stop-Preise prinzipiell auf dem Niveau von 1944 eingefroren. Die gesetzliche Grundlage der Preisbildung blieb das „Preisbildungsgesetz" vom 29. Oktober 1936. Erst mit dem „Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung" (Preisgesetz) vom 10. April 1948 wurde im Vereinigten Wirtschaftsgebiet, der sogenannten Bizone, der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft mit der Preisbildung betraut.[14] Damit wurde einerseits der

12 Vgl. 50 Jahre Deutsche Mark. Monetäre Statistiken 1948–1997, CD-ROM, hg. v. Deutscher Bundesbank, München 1998, Tabelle 2.4 (umbasiert); Preisindex für die Lebenshaltung eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes mittlerer Verbrauchergruppe.

13 Zur Übernahme der Verordnung durch die Besatzungsmächte vgl. Paul Erker, Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft: Bauern und Arbeiterschaft in Bayern 1943–1953, Stuttgart 1990, S. 36ff.; ders., Hunger und sozialer Konflikt in der Nachkriegszeit, in: Manfred Gailus/Heinrich Volkmann (Hg.), Der Kampf um das tägliche Brot. Nahrungsmangel, Versorgungspolitik und Protest 1770–1990, Opladen 1994, S. 392–408, hier 394; Günter J. Trittel, Von der „Verwaltung des Mangels" zur „Verhinderung der Neuordnung". Ein Überblick über die Hauptprobleme der Wirtschaftspolitik in der Britischen Zone, in: Claus Scharf/Hans-Jürgen Schröder (Hg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die Britische Zone 1945–1949, Wiesbaden 1979, S. 129–149, hier 143f.

14 Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung (Preisgesetz) vom 10.4.1948, in: Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebiets (WiGBl.) 1948, S. 27f.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

deutschen Verwaltung größere Kompetenz zugewiesen, andererseits aber auch die endgültige „preispolitische Spaltung zwischen Ost- und Westdeutschland" festgeschrieben.[15]

Im einzelnen führten die Alliierten aber zunächst die seit dem Ersten Weltkrieg bestehende Mietkontrolle sowie die Wohnraumbewirtschaftung fort und verlängerten den Mietpreisstop von 1936. Die Verkehrstarife erhöhten sie im April 1946 einmalig um 100 %, ohne weitere Eingriffe in die Tarifbildung vorzunehmen. Auch im Nahrungsmittelbereich wurden keine grundlegenden Neuerungen eingeführt. Wegen des großen politischen und sozialen Konfliktpotentials, das sich in den Hungerdemonstrationen und Streiks der Nachkriegszeit zeigte, stand die deutsche Ernährungsverwaltung sowie das Erzeugungs-, Ablieferungs- und Verteilungssystem allerdings unter verstärkter alliierter Kontrolle.[16] Insgesamt blieb somit vorerst das Rationierungs- und Zulagensystem erhalten, das die Verteilung von Lebensmitteln und Wohnraum offiziell am Lebensalter und am physiologischen Bedarf ausrichtete. Dabei fielen die Rationen entsprechend der herrschenden Mangelsituation relativ gering aus. Daneben gab es freilich die Möglichkeit, Produkte zu deutlich höheren Preisen auf dem Schwarzmarkt zu erwerben. Da parallel zum Preisstop auch die Löhne eingefroren worden waren, konnten sich die meisten Einkommensempfänger dies allerdings kaum leisten. Die Verbraucher beklagten sich daher verstärkt über das Bewirtschaftungssystem, was wiederum die sozialen Konflikte noch verstärkte, die von den westlichen Besatzungsmächten, allen voran den USA, mit Sorge beobachtet wurden.[17] Sowohl die britische als auch die amerikanische Militärregierung und die deutschen Verwaltungsämter drängten deshalb auf eine Währungs- und Wirtschaftsreform.[18] Langfristig sollte in Westdeutschland eine Wettbewerbswirtschaft installiert werden, die aber staatliche Regulierungsmaßnahmen im Sinne der sozialen Fürsorge einschloß. Wie schnell und in welchem Umfang die Reformen durchgeführt und damit die Preisbindung sowie die Bewirtschaftung abgeschafft werden konnten, blieb zunächst ungeklärt.

Der im März 1948 zum neuen Direktor der Verwaltung für Wirtschaft ernannte Ludwig Erhard plädierte für die Freigabe der Preise zeitgleich mit der Währungsreform.[19] In dem von ihm vertretenen Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft" sollten die Preise wieder die

---

Das als Übergangsgesetz gedachte Regelwerk wurde immer wieder verlängert, ohne es den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen, und gilt auch heute noch; vgl. das letzte Verlängerungsgesetz, das keine zeitliche Befristung mehr enthält: Gesetz zur Verlängerung des Preisgesetzes vom 29.3.1951, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1951, S. 223.

15 Tilman Pünder, Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949, Rastatt 1966, S. 302.

16 Günter J. Trittel, Hunger und Politik. Die Ernährungskrise in der Bizone (1945–1949), Frankfurt am Main/New York 1990, S. 242ff.

17 Erker, Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft, S. 57; ders., Hunger und sozialer Konflikt, S. 394ff.; dabei bargen die Hungerproteste nur „geringe(s) wirtschaftspolitische(s) Mobilisierungspotential", vgl. ebenda, S. 401; Günter J. Trittel, Hungerkrise und kollektiver Protest in Westdeutschland (1945–1949), in: Gailus/Volkmann (Hg.), Der Kampf um das tägliche Brot, S. 377–391, hier 377ff.

18 Zur Diskussion um die künftige Wirtschaftsordnung vgl. Gerold Ambrosius, Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949, Stuttgart 1977, passim.

19 Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, hg. v. Institut für Zeitgeschichte und dem Deutschen Bundestag, Bd. 2, München/Wien 1977, S. 436–445; vgl. auch Ambrosius, Durchsetzung, S. 159ff.; Volker Hentschel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München/Landsberg am Lech 1996, S. 56ff.; Georg Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947–1949, Frankfurt am Main 1982, S. 107.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Verteilungsfunktion erhalten, die sie aufgrund der verdeckten Inflation und der Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht ausüben konnten. Die Preise waren an das vorhandene Warenangebot anzupassen und hatten letztlich den freien Güteraustausch innerhalb der westlichen Besatzungszonen und mit dem Ausland wieder zu ermöglichen. Dabei schloß Erhard vorübergehende „große Härten" für die Bevölkerung nicht aus. Diese sollten dadurch abgefedert werden, daß bestimmte Güter des Grundbedarfs zunächst weiter bewirtschaftet und ihre Preise staatlich gebunden blieben.[20] Grundsätzlich waren sich die Fachleute innerhalb der Wirtschaftsverwaltung einig, daß die Preise nach ihrer Freigabe, erstens, deutlich steigen würden und, zweitens, ihre Höhe weit stärker als bis dahin über den Lebensstandard der Konsumenten und Produzenten entscheiden würde. Damit wiederum wuchs die Bedeutung der Preise für die öffentliche Meinung, weshalb die Fachleute und die Politiker ihnen verstärkte Aufmerksamkeit widmeten.[21]

Mit Hilfe der Preispolitik sollte nach der Wirtschaftsreform versucht werden, die unerwünschten Ergebnisse des marktwirtschaftlichen Preisbildungsprozesses bei den Grundbedarfsgütern zu korrigieren. Die herrschende Mangelsituation hatte gerade in diesen Bereichen dazu geführt, daß der Wettbewerbsmarkt kaum funktionsfähig war und somit der Preis seine ausgleichende Funktion zwischen Angebot und Nachfrage nicht ausfüllen konnte. Dies traf vor allem auf die Wohnungs-, Verkehrs- und Agrarwirtschaft zu. Die Nachfrage nach diesen Gütern war relativ unelastisch, und sie konnten kaum oder gar nicht durch andere Erzeugnisse substituiert werden. Zugleich war das Angebot an diesen Gütern aufgrund ihrer spezifischen Erzeugungsbedingungen unflexibel. Der Wohnungsbau und die Reparaturen sowie die Bereitstellung von Verkehrsdienstleistungen oder von Agrarprodukten waren zeit- bzw. kapitalintensiv. Es wurde erwartet, daß ein längerer Zeitraum vergehen würde, bis Angebot und Nachfrage zu Preisen ausgeglichen werden konnten, die zugleich als sozialverträglich galten. Die Zeit bis dahin sollte durch Sondermaßnahmen überbrückt werden. Beispielsweise rechneten Wirtschaftsexperten angesichts des zerstörten Wohnraums erst für die achtziger Jahre mit einem ausreichenden Wohnungsangebot.[22]

Am 25. Mai 1948 präsentierte Erhard in einer Direktorialsitzung des Wirtschaftsrats einen ersten Entwurf zur Preispolitik, der bereits seine künftige preispolitische Linie aufzeig-

20 Ludwig Erhard, Der Weg in die Zukunft (Rede vor der 14. Vollversammlung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes am 21.4.1948, Frankfurt am Main), in: ders., Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf/Wien 1962, S. 37–61. Auch Müller-Armack hatte vorgeschlagen, daß zwar mit der Währungsreform „unverzüglich" die Preisbindungen allgemein aufgehoben werden, für „Brot, Fett und Milch sowie Altwohnungsmieten" die Bewirtschaftungsmaßnahmen aber weiter gelten bzw. verbessert werden sollten. Vgl. Alfred Müller-Armack, Vorschläge zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft, in: ders. (Hg.), Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, S. 94–109, hier 102.

21 Brief Verwaltung für Wirtschaft (VfW) an die Preisbildungsstellen vom 10.5.1948, Bundesarchiv (BArch) Z 13/954.

22 Schildt zitiert Experten, die „vielleicht für die Zeit um 1980" den Stand von 1935 wieder erreicht sahen. Axel Schildt, „...für die breiten Schichten des Volkes". Zur Planung und Realisierung des „Sozialen Wohnungsbaus" in der Bundesrepublik Deutschland (1950 bis 1960), in: Hannes Siegrist/Bo Strath (Hg.), Wohnungsbau im internationalen Vergleich, Leipzig 1996, S. 24–48, hier 27; Schulz verweist ebenfalls auf Fachleute, die mit zwei bis drei Jahrzehnten rechneten bis der Mangel ausgeglichen wäre. Günther Schulz, Wiederaufbau in Deutschland. Die Wohnungsbaupolitik in den Westzonen und der Bundesrepublik von 1945 bis 1957, Düsseldorf 1994, S. 44.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

te. Danach sollte parallel zur Währungsreform das Prinzip der Marktpreisbildung wieder eingeführt werden.[23] Dabei war das Ziel nicht in erster Linie die Preisstabilität, sondern die Herstellung ökonomisch sinnvoller Relationen zwischen Preisen und Kosten sowie zwischen den Preisen verschiedener Güter. Erst auf dieser Basis konnten Produktion und Handel wieder gesteigert werden. Bei Konsumgütern markierte Erhard allerdings folgende Ausnahmebereiche: Für wichtige Lebensmittel, wie Getreide, Kartoffeln, Fett und vielleicht Fleisch waren Höchstpreise geplant und die Mieten sollten zunächst nicht angetastet werden.[24]

Die wichtigste Entscheidung zur künftigen Preispolitik fiel schließlich in der Sitzung des Wirtschaftsrates am 17. und 18. Juni 1948, in der das sogenannte Leitsätzegesetz verabschiedet wurde. Das Gesetz war von der Verwaltung für Wirtschaft ausgearbeitet worden und beruhte vor allem auf dem Grundsatz, daß künftig der Preisfreigabe vor der weiteren Preisbindung der Vorzug zu geben sei. Gleichzeitig wurden explizit Bereiche, in denen die Preise – zum „Schutz der wirtschaftlich Schwächeren" – weiter gebunden sein sollten, benannt: Ernährung, Rohstoffe, Mieten und Verkehr. Dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft oblag es, die Leitsätze in die Praxis umzusetzen. Er wurde beauftragt, „Waren, Warengattungen, Güter und Leistungen im einzelnen zu bestimmen, die von den Preisvorschriften freigestellt werden sollen, wobei er Preisvorschriften auf Zeit oder Dauer außer Kraft oder wieder in Kraft setzen" konnte. Die weiter staatlich administrierten Preise sollten als Höchstpreise bestimmt werden, die in einem „angemessenen Verhältnis zu den Kosten eines wirtschaftlich geführten Betriebs" ständen.[25] Daß hier ausdrücklich Höchstpreise festgelegt werden sollten, weist ebenfalls darauf hin, daß das Gesetz grundsätzlich am Interesse der Konsumenten orientiert war.[26]

Die Übertragung weitgehender Preisbildungskompetenzen auf den Direktor der Verwaltung für Wirtschaft trug dem Gesetz bereits in der zeitgenössischen Literatur die Bezeichnung „Ermächtigungsgesetz" ein, wogegen sich Erhard, der das Gesetz nicht als Stärkung der behördlichen Macht, sondern als Mittel zur Überwindung derselben verstanden wissen wollte, energisch wehrte.[27] Er nutzte allerdings seine zentrale Position, um bereits am Tag

23 10. Direktorialsitzung in Frankfurt am 25.5.1948, TOP 2. Erhöhung von Preisen, Löhnen und Tarifen im Zusammenhang mit der Geldreform, in: Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949, hg. v. Bundesarchiv, Sonderausgabe, Bd. 4/2, München 1989, S. 517–520.

24 Bereits in einem Brief vom 19.5.1948 hatte die VfW die Preisbildungsstellen darauf hingewiesen, daß nach der Währungsreform ein Großteil der Preise freigegeben werden würde und nur Mieten, Verkehrstarife und „Standard Einfuhrlebensmittel" sowie Gas-, Strom- und Wasserpreise nebst Kohle-, Eisen- und Stahlpreise gebunden bleiben sollten. Dabei wurde die Form der Höchstpreise der der Festpreise vorgezogen. Vgl. Brief VfW, Abteilung Preise, an die Preisbildungsstellen vom 19.5.1948, BArch Z 13/954.

25 Gesetz über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Geldreform, in: WiGBl. 1948, S. 59 und Anlage zum Gesetz über die wirtschaftspolitischen Leitsätze nach der Geldreform. Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform II. 4, in: WiGBl. 1948, S. 60.

26 Dieter Schmidtchen, Politische Ökonomie staatlicher Preisintervention, Berlin (West) 1973, S. 62ff.

27 Ludwig Erhard, Der Neue Kurs (Rundfunkansprache am 21.6.1948), in: Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 62–68; Müller, Die Grundlegung der westdeutschen Wirtschaftsordnung, S. 120; trotzdem wurde es aber auch in neuerer Literatur als „Ermächtigungsgesetz" bezeichnet. Vgl. Christoph Buchheim, Währungsreformen in Deutschland im 20. Jahrhundert: Ein Vergleich, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 88, 2001, S. 145–165, hier 162.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

der Währungsreform im Rundfunk die Freigabe eines Großteils der Preise zu verkünden, obwohl das entsprechende Gesetz weder vom Länderrat verabschiedet noch von den Alliierten genehmigt worden war.

Dabei war das Leitsätzegesetz in erster Linie ein Rahmenwerk, das die zukünftige Richtung der Preispolitik anzeigte. Erst mit der „Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung" vom 25. Juni 1948 konnten die Preise auch praktisch aus der staatlichen Administration entlassen und gleichzeitig bestimmte Preisadministrationen neu festgelegt werden.[28] Danach galten für Nahrungsmittel grundsätzlich Höchstpreise und nur für Getreide, Getreideerzeugnisse, Kartoffeln, Ölsaaten, Zucker, Butter und Hefe Festpreise sowie für Zuckerrüben und Milch Mindestauszahlungspreise. Außerdem hob der Wirtschaftsdirektor für eine Reihe von Nahrungsmitteln die Preisbindung gänzlich auf; dazu zählten unter anderem Obst, Gemüse und Eier. Höchstpreise wurden ebenfalls für Kohle, Elektrizität, Gas und Wasser bestimmt. Die Mieten stellte man mit der Währungsreform im Verhältnis 1:1 um und verlängerte den Mietpreisstop von 1936.[29] Die Verkehrstarife dagegen senkte Erhard im Juli 1948 einmalig und unterstützte die Einführung weiterer Fahrpreisermäßigungen wie Zehner-, Arbeiter- und Schwerbehindertenkarten.[30]

Die Preispolitik stand somit in der Übergangsphase nach der Wirtschaftsreform zunächst eindeutig im Zeichen des Verbraucherschutzes. Ziel war es laut Gesetz, zum Schutz der „wirtschaftlich Schwächeren" den Grundbedarf zu niedrigen Preisen abzusichern. Darüber hinaus sollten die Preise aber auch dazu dienen, die Löhne zu stabilisieren und somit die Produktion anzukurbeln. Nur mit relativ festen Preisen konnten auch die Lohnforderungen niedriggehalten werden. Somit kamen der Preispolitik Erhards von Anfang an verschiedene Aufgaben zu: Sie diente einerseits der Sozialpolitik, andererseits aber auch bereits der Lohnpolitik.

3. Preispolitik in der Etablierungsphase der Sozialen Marktwirtschaft 1948–1952

Die Zeit von 1948 bis 1952 gilt als „Bewährungsprobe der Sozialen Marktwirtschaft", in der die Preisentwicklung von starken Schwankungen bestimmt war und die wirtschaftliche Entwicklung, gemessen an Produktion, Arbeitslosenquote sowie Zahlungs- und Handelsdefizit, das rapide und stetige Wachstum des „Wirtschaftswunders" noch nicht erahnen ließ. Die relativ labile Konjunktur führte, zumal verbunden mit der Erinnerung an die Folgen einer desolaten Wirtschaft in der Weimarer Republik, in der deutschen Bevölkerung dazu,

28 Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform vom 25.6.1948, in: WiGBl. 1948, S. 61f. Zur genaueren Übersicht über die Anordnung vgl. auch Pünder, Das bizonale Interregnum, S. 305; Werner Rubarth, Die Preisfreigabe-Anordnung, in: Leonhard Miksch/Werner Rubarth, Die Preisfreigabe. Wirtschaftspolitik und Recht, Frankfurt am Main 1948, S. 19–36, hier 19.

29 Karl Christian Führer, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt: Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960, Stuttgart 1995, S. 396, 398.

30 Erste Anordnung über den Eisenbahn-Personentarif vom 12.7.1948, in: WiGBl. 1948, S. 70f.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

daß die neu installierte Wirtschaftsordnung mit Mißtrauen und teilweise auch Angst betrachtet wurde.[31]

Vor allem die ab Juni 1948 deutlich steigenden Preise trugen zu dieser Abwehrhaltung bei.[32] Dabei war der Preisanstieg nach der Währungs- und Wirtschaftsreform vor allem durch den Ausgleich der bestehenden Preisverzerrungen zu erklären, die infolge des jahrelang andauernden Preisstops und der verdeckten Inflation entstanden waren. Die Preise und Löhne entsprachen bis zur Währungs- und Wirtschaftsreform nicht mehr der Arbeitsproduktivität. Damit lagen die Realeinkommen im Vergleich zur Produktion und damit zum Warenangebot zu hoch. Mit der Wirtschaftsreform sollten realistischere Verhältnisse geschaffen werden. Da die Produktion nicht schlagartig erhöht werden konnte, wurden die Realeinkommen durch den Preisanstieg angepaßt.

Die Bevölkerung befürchtete aber, daß die steigenden Preise Anzeichen einer erneuten Inflation seien.[33] Dabei verglichen sie die neuen Preise allerdings nicht mit denen auf dem früheren Schwarzmarkt, sondern mit den Vorkriegspreisen, die schon lange nicht mehr den tatsächlich bezahlten Preisen entsprachen.[34] Die meisten Produkte, die vorher am Schwarzmarkt zu horrenden Summen verkauft worden waren, konnten schließlich nach der Währungsreform zu verhältnismäßig niedrigen Preisen legal erworben werden. Dementsprechend wuchs auch die Kaufkraft der Löhne nach der Währungsreform stärker als in den amtlichen Statistiken ausgewiesen.[35] Zudem stiegen bis Ende des Jahres die Zuteilungen an Fleisch, Fett und Brot deutlich an, so daß sich die Ernährungslage durchschnittlich verbesserte, was vor allem für die Arbeitnehmer spürbar wurde.[36] Die ärmeren Bevölkerungs-

31 Vgl. Arne Andersen, Der Traum vom guten Leben. Alltags- und Konsumgeschichte vom Wirtschaftswunder bis heute, Frankfurt am Main/New York 1997, S. 12; Wolfgang Benz, Wirtschaftspolitik zwischen Demontage und Währungsreform, in: Westdeutschlands Weg zur Bundesrepublik: 1945–1949, München 1976, S. 69–89, hier 85; Erker, Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft, S. 310f. Die These, daß die Bevölkerung sich nach den Erfahrungen der Bewirtschaftung nichts mehr wünsche als den Abbau der staatlichen Reglementierung bzw. eine „liberalere Wirtschaftsordnung", kann daher als unbegründet zurückgewiesen werden. Vgl. Karl Häuser, Die Teilung Deutschlands, in: Gustav Stolper/Karl Häuser/Knut Borchardt (Hg.), Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen ²1966, S. 203–251, hier 234.

32 Von Juni bis Dezember 1948 stieg der Preisindex für die Lebenshaltung um 14,3 %; Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6 Einzelhandelspreise und Indexzahlen der Verbraucherpreise 1958, hg. v. Statistischen Bundesamt, Stuttgart 1960, S. 5f. Die Daten des Statistischen Bundesamtes beziehen die Schwarzmarktpreise nicht mit ein, die vor allem noch bei bestimmten bewirtschafteten Nahrungsmitteln auftraten.

33 Wallich meint, daß die „geradezu mimosenhafte Empfindlichkeit der Bevölkerung gegenüber Inflationsanzeichen" die Handlungsspielräume der bundesdeutschen Politiker stark einschränkte. Vgl. Henry Wallich, Triebkräfte des Deutschen Wiederaufstiegs, Frankfurt am Main 1955, S. 13. Vgl. auch Knut Borchardt, Die Erfahrung mit Inflationen in Deutschland, in: Johannes Schlemmer (Hg.), Enteignung durch Inflation? Fragen der Geldwertstabilität, München 1972, S. 9–22.

34 Hildegard Bartels, Reallohn und Sozialprodukt, in: Wirtschaft und Statistik 3, 1949, S. 66–69; zur Schätzung des Index unter Einbeziehung von Schwarzmarktpreisen, vgl. Peter Deneff, Zur Preisindexziffer für die Lebenshaltung, in: Wirtschaft und Statistik 6, 1950, S. 207–211, hier 210.

35 Erker, Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft, S. 303f. Vgl. auch Leonhard Miksch, Wege zur Preissenkung, in: Wirtschaftsverwaltung 7, 1949, S. 182–184, hier 182.

36 Das Versorgungsniveau mit Nahrungsmitteln stieg nach der Währungsreform fast sprunghaft an, so daß Ende des Jahres der geschätzte durchschnittliche Kalorienverbrauch um rund 400 Kalorien höher lag als im Vorjahr. Vgl. Trittel, Hunger und Politik, S. 185f.; Eine Tabelle der geschätzten Kalorien pro Nor-

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

schichten, die auf staatliche Zahlungen angewiesen waren, trafen die Preissteigerungen im Herbst 1948 allerdings besonders hart, konnten sie doch von ihrem Einkommen teilweise nicht einmal ihre gesamte Lebensmittelration erwerben.[37] Insgesamt wich die erste Begeisterung der Bevölkerung über die Warenfülle in den Schaufenstern der Enttäuschung über die nun für alle deutlich gewordenen hohen Preise bei gleichzeitig weiter herrschendem nominalen Lohnstop. Die Preisfreigabe schien allein die Rationierung in Form von zugeteilten Waren durch die „Rationierung durch den Preis" ersetzt zu haben. Dabei galt letztere als ungerechter, da die Verteilung allein nach dem Geldeinkommen die wirtschaftlich Schwachen benachteiligte. Die „Kartenunehrlichkeit" des Bewirtschaftungssystems mit parallelem Schwarzmarkt, die in der Nachkriegszeit so kritisiert worden war, wurde dabei nicht mehr bedacht.[38]

Vor allem die politische Opposition diskutierte bereits kurz nach der Reform die Möglichkeit eines Rückgriffs auf die gerade abgeschafften Formen der Wirtschaftslenkung.[39] Die Gewerkschaften initiierten sogar im November 1948 einen Generalstreik, mit dem sie unter anderem die Einsetzung eines Preisbeauftragten sowie die Wiedereinführung von Preiskontrollen und des Bewirtschaftungssystems im Nahrungsmittelbereich erzwingen wollten.[40] Der Wirtschaftsrat lehnte dies zwar ab, forderte von der Wirtschaftsverwaltung aber ebenfalls Maßnahmen gegen einen weiteren Preisauftrieb.[41]

Sowohl von seiten der Wirtschaftsverwaltung als auch des Wissenschaftlichen Beirats wurde die Fortführung bzw. Ausweitung der Marktpreisbildung in weiten Bereichen der Wirtschaft hingegen grundsätzlich befürwortet, sollte allerdings von preispolitischen Eingriffen der Wirtschaftsverwaltung flankiert werden.[42] Deshalb hatte die Wirtschaftsverwal-

---

malverbraucherration nach realen Zuteilungen in der amerikanischen und der britischen Zone 1945–1949, vgl. ebenda, S. 216.

37 Trittel, Hunger und Politik, S. 192.

38 Erker, Ernährungskrise und Nachkriegsgesellschaft, S. 57; ders., Hunger und sozialer Konflikt, S. 394ff.

39 Protokoll der SPD-Fraktionssitzung am 20.9.1949, in: Wolfgang Hölscher (Bearb.), Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1957–1961, 1. Halbband, Düsseldorf 1993, S. 10, Anmerkung 8.

40 Gerhard Beier, Der Demonstrations- und Generalstreik vom 12. November 1948. Im Zusammenhang der parlamentarischen Entwicklung Westdeutschlands, Frankfurt am Main 1975, S. 41; Aufruf des Gewerkschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zum Demonstrationsstreik und Forderungen zur Überwindung des wirtschaftlichen Notstandes, 6.11.1948, in: Siegfried Mielke/Peter Rütters (Bearb.), Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 7, begr. v. Erich Matthias, hg. v. Hermann Weber, Köln 1991, S. 1010–1012.

41 Knut Borchardt, Die Bundesrepublik Deutschland, in: Stolper/Häuser/Borchardt (Hg.), Deutsche Wirtschaft, S. 251–333, hier 262; Buchheim spricht von „enormem politischen Druck auf die Wiedereinführung von Preiskontrollen", der von den sozialen Unruhen ausging. Christoph Buchheim, Der Ausgangspunkt des westdeutschen Wirtschaftswunders. Zur neueren Diskussion über die Wirkungen von Währungs- und Bewirtschaftungsreform 1948, in: IFO-Studien. Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung 34, 1988, S. 69–77, hier 76; vgl. auch Knut Borchardt/Christoph Buchheim, Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der Deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3, 1987, S. 317–347, hier 325.

42 Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) vom 3.9.1949, in: Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hg. v. Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1973, S. 18; Leon-

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

tung bereits vor dem Generalstreik verschiedene preispolitische Maßnahmen initiiert, die zum Ende des Jahres öffentlichkeitswirksam umgesetzt wurden. Dazu zählte zunächst ein staatlich gelenktes Produktionsprogramm unter der Bezeichnung „Jedermann-Programm". Danach sollten denjenigen Firmen, die sich zur Veräußerung bestimmter Waren zu einem festgesetzten Preis verpflichteten, bevorzugt Rohstoffe zugewiesen werden. Der Sinn des Programms lag weniger darin, für „Jedermann" günstige Waren herzustellen, als vielmehr als Konkurrenz und Vorbild gegenüber nicht beteiligten Firmen zu wirken.[43] Letztendlich war der Effekt des Programms vor allem ein psychologischer.[44] Realwirtschaftlich reichte es nicht aus, um auch nur das Preisniveau einzelner Erzeugnisgruppen zu senken.[45] Dennoch wurde es von den Verbrauchern und den Gewerkschaften positiv bewertet, die sogar eine Verlängerung forderten.[46] Schließlich kam das Programm am ehesten den Forderungen nach staatlichen Maßnahmen entgegen und zeigte somit den Skeptikern, daß die Wirtschaftsverwaltung durchaus bereit und in der Lage war, in das Wirtschaftsgeschehen einzugreifen, um die Preise zu stabilisieren.

Zu den weiteren Maßnahmen zählte ein Preisspiegel, der vor allem dazu diente eine höhere Markttransparenz zu vermitteln. Auf diese Weise sollte den Verbrauchern ein „richtiges" Preisbild vermittelt werden, um sie vor allem von Vergleichen mit den nur noch historischen Preisen aus der Vorkriegszeit abzuhalten. Zudem war geplant, daß die Konsumenten somit in die Lage versetzt würden, aktuelle Preise miteinander zu vergleichen und entsprechend gezielt einzukaufen. Im Endeffekt dienten die veröffentlichten Preise allein der Orientierung und hatten keinen rechtsverbindlichen Charakter. Schließlich konnte ein Preisspiegel weder der Vielfalt der Waren gerecht werden noch günstigere Alternativen bieten, falls die veröffentlichten Preise nicht eingehalten wurden. Das im Oktober 1948 erlassene Gesetz gegen Preistreiberei sollte daher die strafrechtliche Verfolgung überhöhter Preise ermöglichen.[47] Tatsächlich wurde das Preistreibereigesetz aber kaum angewandt, und entsprechend gering war seine Wirkung.[48] Eine weitere vorwiegend symbolische Maßnahme bildete schließlich die Einrichtung eines Preisrates, der zur Koordination der Preispolitik beitragen sollte. Ziel war es vor allem, die Opposition innerhalb des Verwaltungsrates und die Gewerkschaften zu beruhigen, die sich wiederholt gegen die umfangreichen Preiskompetenzen des Wirtschaftsdirektors aussprachen.[49] Da der Preisrat allerdings nur Empfehlungen aus-

---

hard Miksch, Für Jedermann. Bemerkungen zum Produktionsprogramm, in: Wirtschaftsverwaltung 10, 1948, S. 13–16, hier 13.

43 Zu Art und Umfang des Jedermann-Programms vgl. Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft, S. 70–73.

44 Weiterer Produktionsanstieg. Elfter Bericht der Wirtschaftslage, in: Wirtschaftsverwaltung 13, 1948, S. 22–30.

45 Gioia-Olivia Karnagel, Jedermann-Programm, in: Wolfgang Benz (Hg.), Deutschland unter alliierter Besatzung 1945–1949/55. Ein Handbuch, Berlin 1999, S. 351–353, hier 352; Die Industrie- und Handelskammer (IHK) hatten bereits im November das Jedermann-Programm und auch den Preisspiegel vor allem als psychologisches Mittel zur Beruhigung der Preisentwicklung bewertet. vgl. Notizen über eine Sitzung des Arbeitskreises Preisbildung am 30.11.1948, in: RWWA DIHT 181–433–3.

46 Elisabeth Noelle/Erich Peter Neumann (Hg.), Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955, Allensbach 1956, S. 156; Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften, Köln 18.12.1948, betrifft: Fragen an Erhard anläßlich der Besprechung am 20.12.1948, BArch B 102/14416.

47 Gesetz gegen Preistreiberei vom 7.10.1948, in: WiGBl. 1948, S. 99.

48 Pünder spricht sogar von gar keiner Wirkung, vgl. Pünder, Das bizonale Interregnum, S. 310.

49 Pünder, Das bizonale Interregnum, S. 309.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

sprechen konnte, änderte sich an der grundsätzlichen Ausrichtung der Wirtschaftsordnungs- und speziell der Preispolitik der Wirtschaftsverwaltung nichts.

Die hier aufgezählten Maßnahmen spiegeln eine der wichtigsten Dimensionen der Preispolitik der fünfziger Jahre wider. Denn die von der Wirtschaftsverwaltung vorgenommenen außergewöhnlichen Eingriffe dienten nur vordergründig der gezielten realwirtschaftlichen Beeinflussung der Preisentwicklung. Tatsächlich sollten sie aber in erster Linie die Bevölkerung beruhigen und damit indirekt die Preisentwicklung stabilisieren. In dieser Hinsicht war die Preispolitik erfolgreich, zeigte sich die Bevölkerung doch mit den Maßnahmen weitgehend zufrieden. Dazu trug allerdings nicht zuletzt der Ende des Jahres einsetzende allgemeine Preisumschwung bei, der von der Wirtschaftsverwaltung zwar als Erfolg der eigenen Politik propagiert wurde, aber eher auf den langsam abgebauten Kaufkraftüberhang zurückgeführt werden muß. Unterstützend hatten zudem die restriktiven Maßnahmen der Bank deutscher Länder und die anlaufenden Marshall-Plan-Lieferungen sowie die weltweit fallenden Rohstoffpreise gewirkt.[50]

Erst nach dem Beginn des Korea-Krieges im Juni 1950 stiegen die Preise wieder stärker an. Dies kann vor allem mit den erhöhten Weltmarktpreisen und zunehmenden Hortungskäufen erklärt werden.[51] Die Bevölkerung führte die Preissteigerungen allerdings eher auf die Politik der Regierung zurück und kritisierte erneut grundsätzlich das Konzept der Marktwirtschaft.[52] Wieder wuchs die Forderung nach staatlich kontrollierten Preisen für alle Waren – selbst wenn dies die Wiedereinführung der Bewirtschaftung und eventuell des Kartensystems bedeutet hätte.[53] Erhard erklärte jedoch, daß eine Rückkehr zum Preisstop, so wie die USA ihn auf dem Niveau vom 25. Januar 1951 durchgeführt hatten, für die Bundesrepublik nicht in Frage käme, da in beiden Ländern vollkommen unterschiedliche Voraussetzungen herrschten. In der Bundesrepublik mußte ein Preisstop vor allem wieder zur Bil-

50 Christoph Buchheim, Die Währungsreform in Westdeutschland im Jahre 1948. Einige ökonomische Aspekte, in: Wolfram Fischer (Hg.), Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin (West) 1989, S. 391–402, hier 399f.; Borchardt/Buchheim, Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe, S. 327.

51 Werner Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 157f.; ders., Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Frankfurt am Main 1983, S. 67; ders., Wirtschaft und Rüstung in den fünfziger Jahren, in: ders./Walter Schwengler, Wirtschaft und Rüstung, Souveränität und Sicherheit, München 1997, S. 1–185, hier 8ff., 17; Herbert Giersch/Karl-Heinz Paqué/Holger Schmieding, The fading miracle. Four decades of market economy in Germany, Cambridge 1992, S. 62; Rainer Klump, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht, Wiesbaden 1985, S. 67. Borchardt spricht auch von der dritten Krise der Marktwirtschaft nach den Krisen infolge der Währungsreform 1948 und der steigenden Arbeitslosenzahlen 1949/50. Vgl. Borchardt, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 266.

52 Vgl. Mark Spicka, Selling the Economic Miracle: Public Opinion Research, Economic Reconstruction, and Politics in West Germany, 1949–1957, in: German Politics and Society 1, 2002, S. 49–67, hier 52f.

53 Im März 1951 waren laut einer Allensbach-Studie 47 % der Befragten für die Wiedereinführung der staatlich gebundenen Preise und im Mai meinten rund 75 % der Befragten, daß die Regierung etwas gegen die hohen Preise tun könnte, wenn sie nur wollte. Vgl. Noelle/Neumann, Jahrbuch der öffentlichen Meinung 1947–1955, S. 232f.. Vgl. auch Rüdiger Schulz, Die Reaktionen der Bundesbürger auf die politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen der Korea-Krise, in: Die Korea-Krise als ordnungspolitische Herausforderung der deutschen Wirtschaftspolitik. Texte und Dokumente, Stuttgart/New York 1986, S. 67–85, hier 75, 77.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

dung der berüchtigten Schwarzmärkte führen, deren Preisentwicklung nicht kontrolliert werden konnte.[54] Selbst auf verstärkten Druck von Bundeskanzler Konrad Adenauer war der Wirtschaftsminister nicht bereit, direkt in die Preisentwicklung einzugreifen. Es zeichneten sich schließlich deutliche Differenzen zwischen dem Kanzler und seinem Wirtschaftsminister hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Wirtschaftspolitik ab.[55] Dabei war Adenauer – vereinfacht dargestellt – relativ schnell bereit, die staatliche Preispolitik für weitere politische Zwecke zu instrumentalisieren, während Erhard durchgängig bestrebt war, den staatlichen Einfluß auf die Preisentwicklung weiter abzubauen.

Da der Bundeskanzler die Maßnahmen des Wirtschaftsministers für unzureichend hielt, ergriff er im Frühjahr 1951 selbst die Initiative. Dabei bewertete er vor allem die steigenden Löhne und Preise in der freien Wirtschaft als problematisch, da durch sie die Inflationsangst der Bevölkerung geschürt wurde. Zur Kontrolle des Lohn-Preis-Gefüges rief der Kanzler Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu Gesprächen zusammen. Im April 1951 fand die erste gemeinsame Sitzung des paritätisch besetzen Ausschusses unter Beteiligung der Regierung statt, konkrete Vereinbarungen wurden aber nicht getroffen.[56] Bereits im Juli kündigte der DGB-Vorstand seine Teilnahme wieder auf, so daß dieser erste Versuch einer „konzertierten Aktion" bereits im Ansatz scheiterte.[57] Auch mit der Einrichtung des Interministeriellen Wirtschaftsausschusses Ende 1950, mit den Diskussionen um die Vollmachten des Preisrates und mit der Gründung des Kabinettsausschusses für Wirtschaftsfragen im März 1951 wurde versucht, Einfluß auf die Politik des Wirtschaftsministeriums zu nehmen oder dessen umfassende Kompetenzen einzuschränken.[58] Erhard gelang es zwar, die Federführung für die Preisbildung zu behalten;[59] er mußte aber wiederum Maßnahmen ergreifen, um dem Handlungsdruck aus der Bevölkerung und seitens des Kanzlers zu genügen, obwohl er der Überzeugung war, daß sich die Preisentwicklung von allein beruhigen würde. Dazu schlug Erhard in erster Linie konjunkturdämpfende Eingriffe vor, die sich auch bremsend auf die Preisentwicklung auswirken sollten.[60] Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundes-

54 Fraktionssitzung am 11.2.1951, TOP 1. Referat Prof. Erhard, in: Helge Heidemeyer (Bearb.), Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Sitzungsprotokolle 1949–1957, Düsseldorf 1998, S. 346.

55 Koerfer sieht seit 1949 das Vertrauen des Kanzlers in seinen Wirtschaftsminister von Zweifeln begleitet. Vgl. Daniel Koerfer, Wirtschaftspolitische Kontroversen zwischen Konrad Adenauer und Ludwig Erhard (1956–1963), in: Hans Pohl (Hg.), Adenauers Verhältnis zu Wirtschaft und Gesellschaft, Bonn 1992, S. 33–46, hier 35. Vgl. auch Hentschel, Erhard, S. 151.

56 Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Ausschusses Löhne und Preise der Sozialpartner in Bonn am 23.4.1951, BArch B 102/14466.

57 164. Kabinettssitzung am 26.7.1951, TOP F. Entschließung des Bundesvorstands des DGB, in: Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1951, hg. v. Bundesarchiv, Boppard am Rhein 1988, S. 571.

58 Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, hg. v. Bundesarchiv, Bd. 1, München 1999, S. 13ff. Vgl. auch Bernhard Löffler, Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, Stuttgart 2002, S. 38, S. 320f., 334ff.; Udo Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953. Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1984, S. 255f.

59 Kurzprotokoll des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Deutschen Bundesrates Protokoll Nr. 12 vom 2.2.1951, BArch B 102/3996; 133. Kabinettssitzung am 2.3.1951, TOP C. Preisgesetz, in: Kabinettsprotokolle 1951, S. 204.

60 Vermerk IA1 Meinhold vom 27.11.1950, betrifft: Wirtschaftspolitisches Programm. Besprechung in Niederbreisig am 28.11.1950, BArch B 102/12540; Vermerk IA1 vom 19.12.1950 Meinhold an Graf, Keiser, Kling, betrifft: Wirtschaftspolitisches Programm der Koalitionsparteien, BArch B 102/12540.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

wirtschaftsministerium empfahl zudem, die Preissteigerungen vorübergehend zu akzeptieren, da sie in erster Linie konjunktur- und weltmarktabhängig seien. Als Ausgleich sollten die Zahlungen der öffentlichen Hand an Sozialleistungsempfänger und Rentner erhöht werden, da dies immer noch günstiger sei als der Versuch, mit staatlichen Subventionen die Preise zu stabilisieren. Dieser unberücksichtigte Vorschlag verdeutlicht, daß bereits Anfang 1951 daran gedacht wurde, die Preise nicht mehr zum „Schutz der wirtschaftlich Schwächeren" zu regulieren.

Da sich die Preisentwicklung bereits Mitte 1951 wieder beruhigte, setzte die Regierung keine der geplanten Maßnahmen um. Es wurden aber auch keine weiteren Preise aus der staatlichen Bindung entlassen oder erhöht, wie es eigentlich vorgesehen war. So blieben die Mieten weitgehend unangetastet, da mit einer Beseitigung des Wohnraummangels zwar nicht mehr erst in den achtziger Jahren, aber nach Berechnungen des Wohnungsbauministers von 1949 immer noch erst nach 20 Jahren gerechnet wurde.[61] Allein das Erste Wohnungsbaugesetz vom April 1950 unterteilte die Neubauwohnungen in drei Gruppen, in denen jeweils unterschiedliche Mietrichtlinien galten.[62] Bei frei finanzierten Wohnungen wurde die Mietbildung dem Vermieter überlassen, bei steuerbegünstigten Wohnungen behielt der Staat die Aufsicht über die Miethöhe, so daß die Kostenmiete[63] nicht überschritten werden durfte, und bei öffentlich geförderten Wohnungen legte der Staat die Miete fest. Auch wenn mit der Freigabe der Mieten für frei finanzierte Wohnungen ein erster Schritt gemacht wurde, um den Wohnungsbereich in die Marktwirtschaft zu entlassen, war dieser Schritt doch relativ klein, da dieser Bereich in den fünfziger Jahren nur einen geringen Teil des gesamten Wohnraums ausmachte.[64] Der wesentlich größere Bestand an Altbauten blieb von der neuen Mietenregelung unberührt. Obwohl verschiedene Berechnungen vorlagen, wonach die Mieten der Altmieter nicht einmal ausreichten, die Instandsetzungskosten der Hausbesitzer zu tilgen und eine Erhöhung der Altmieten die Lebenshaltungskosten nur um 1 % steigern würde, konnte das Kabinett bis 1952 zu keiner Mieterhöhung bewegt werden.[65] Dabei stand vor allem die Angst vor anschließenden Lohnforderungen der Gewerkschaften im Vordergrund. Letztlich wurden damit die Mieten als Teil der Lohnverhandlungen in-

61 22. Kabinettssitzung am 15.11.1949, TOP 1. Grundzüge der Wohnungsbaupolitik, in: Kabinettsprotokolle 1949, S. 198; vgl. auch Günther Schulz, Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung: Die Auseinandersetzung um die Integration der Wohnungspolitik in die Marktwirtschaft (1945–1960), in: Dietmar Petzina (Hg.), Ordnungspolitische Weichenstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg, Berlin 1991, S. 123–143, hier 126.

62 Erstes Wohnungsbaugesetz vom 24.4.1950, in: BGBl. 1950, S. 83–88; zum Inhalt des Gesetzes vgl. auch, Axel Schildt, Wohnungspolitik, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, München 1998, S. 151–189, hier 169ff.; ders., „...für die breiten Schichten des Volkes", S. 31ff.; Schulz, Wiederaufbau, S. 216.

63 Die Kostenmiete setzt sich aus Bewirtschaftungs- und Kapitalkosten einschließlich der Eigenkapitalverzinsung zusammen.

64 Führer, Mieter, S. 393; Zwischen 1949 und 1959 lag der Anteil der frei finanzierten Wohnungen an den Fertigstellungen bei 4,1 %, vgl. Lidwina Kühne-Büning/Werner Plumpe/Jan-Otmar Hesse, Zwischen Angebot und Nachfrage, zwischen Regulierung und Konjunktur. Die Entwicklung der Wohnungsmärkte in der Bundesrepublik, 1949–1989/1990–1998, in: Ingeborg Flagge (Hg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, Stuttgart 1999, S. 153–232, hier 181f.

65 181. Kabinettssitzung am 23.10.1951, TOP 5. Entwurf einer Verordnung über Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage des Hausbesitzes, Erhöhung der Altmieten, in: Kabinettsprotokolle 1951, S. 708ff.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

strumentalisiert, wobei die Hauseigentümer die Kosten trugen.[66] Erst zum 1. Oktober 1952 konnte schließlich eine 10%ige Mieterhöhung für Altbauten durchgesetzt werden.[67] Insgesamt blieb der Anteil der Mieten an den Gesamtausgaben eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes durchschnittlich bei 8 bis 9 %. Damit stand die Mietenpolitik eindeutig im Zeichen des Konsumentenschutzes – auch wenn vor allem die Langzeitmieter von Altbauwohnungen privilegiert waren und dieses System besonders die Ausgebombten sowie die Flüchtlinge und Vertriebenen benachteiligte.

Das Verkehrstarifsystem wurde in den ersten Jahren nach der Währungsreform ebenfalls kaum verändert. Aber die steigenden Verluste der Bahn verdeutlichten den Reformbedarf, sollte die Bahn nicht langfristig zu einem staatlichen Zuschußbetrieb werden. Größtes Hindernis der Tarifänderungen war das Gemeinnützigkeitsprinzip. Dahinter verbargen sich unter anderem die Betriebs- und Beförderungspflicht sowie die Sozial- und Subventionstarife. Die Tarife unterlagen damit politischen und in diesem Fall eindeutig sozialpolitischen Kriterien. Die Bahn wurde zwar mit dem Allgemeinen Eisenbahngesetz vom März 1951 verpflichtet, „gleichmäßige und volkswirtschaftlich vertretbare Tarife zu schaffen und sie den Bedürfnissen des Verkehrs, der Wirtschaft und der Verkehrsträger" anzupassen – an den Tarifen änderte dies allerdings nichts.[68] Ebensowenig wurden die Tarife durch das Bundesbahngesetz vom Dezember desselben Jahres tangiert, das die Ordnung der Bahn „nach kaufmännischen Gesichtspunkten" festschrieb, gleichzeitig aber auch die Wahrung ihrer „öffentlichen Aufgaben" betonte.[69] Im Ergebnis waren bis 1950 die Preise für Karten im Berufsverkehr um 50 bis 89 % und im Schülerverkehr um 56 bis 96 % niedriger als die

66 Führer, Mieter, S. 394. Diese Entwicklung ergab sich allerdings nicht erst in der Nachkriegszeit, sondern bestand seit der Einführung der staatlichen Regulierung der Mieten im Ersten Weltkrieg. Vgl. Dieter Häring, Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor. Gesellschaftliche und sozialpolitische Aspekte der Wohnungspolitik in Deutschland, Hamburg 1974, S. 102ff.; Krummacher sieht die Mietenpolitik als aktive Maßnahme zur Dämpfung der Lohnkosten, ohne die öffentlichen Haushalte zu belasten. Michael Krummacher, Wohnungspolitik und Sozialstaatspostulat in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikwissenschaftliche Analyse des Anspruchs, der Maßnahmen und Wirkungen der staatlichen Wohnungspolitik in der BRD, Hannover 1978, S. 126.

67 185. Kabinettssitzung am 13.11.1951, TOP A. Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage des Hausbesitzes, in: Kabinettsprotokolle 1951, S. 748f.; 204. Kabinettssitzung am 26.2.1952, TOP 4. 10%ige Mieterhöhung für den Althausbesitz, in: Kabinettsprotokolle 1952, S. 129.

68 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 29.3.1951, in: BGBl. 1951, S. 225. In einem früheren Entwurf hatte es zunächst geheißen, „Ziel der Tarifpolitik der öffentlichen Eisenbahnen ist, gleichmäßige und niedrige Tarife für alle Eisenbahnen zu schaffen und sie den Bedürfnissen des Verkehrs und der Verkehrsträger anzupassen". Der Zusatz „der Wirtschaft" war auf Verlangen des BMWi eingefügt worden, 88. Kabinettssitzung am 31.7.1950, TOP 13. Entwurf eines Allgemeinen Eisenbahngesetzes, in: Kabinettsprotokolle 1950, S. 605f.

69 Bundesbahngesetz vom 13.12.1951, in: BGBl. 1951, S. 955. Vgl. auch Dietmar Klenke, Bundesdeutsche Verkehrspolitik und Motorisierung. Konfliktträchtige Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs, Stuttgart 1993, S. 33f.; Christopher Kopper, Handel und Verkehr im 20. Jahrhundert, München 2002, S. 41f.; Claus-Friedrich Laaser, Die ordnungspolitische Sonderstellung des Verkehrswesens bei der Liberalisierung der westdeutschen Wirtschaft nach 1945. Kieler Arbeitspapier Nr. 292, Kiel 1987, S. 12f.; Günther Schulz, Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989, in: Lothar Gall/Manfred Pohl (Hg.), Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 1999, S. 317–376, hier 322ff.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Regeltarife.[70] Sie entsprachen damit dem Stand von 1924 und lagen weit unter den inzwischen deutlich gestiegenen Selbstkosten. Vor allem für die Arbeiter- und Schülerkarten galten somit sozialpolitische Kriterien.[71] Aufgrund der Finanzmisere entschied das Kabinett zwar im Oktober 1951, den Regeltarif um 15 % und den Schülertarif um 50 % zu erhöhen,[72] letzteres wurde im Oktober 1952 allerdings wieder abgeschwächt, da der Bundestag beschloß, die Tariferhöhung für „bedürftige" Schüler, Studierende und Lehrlinge wieder um die Hälfte zu ermäßigen.[73] Die finanziellen Probleme der Bahn konnten damit nicht beseitigt werden.

Auch im Nahrungsmittelbereich blieben die Preisbindungen bei einem Großteil der Grundnahrungsmittel weiterbestehen. Die Ernährungslage in Westdeutschland, bereits seit Herbst 1948 nicht mehr durch Hunger gekennzeichnet, verbesserte sich Ende 1949/Anfang 1950 soweit, daß das Kabinett im Januar 1950 beschloß, die Rationierung für alle Lebensmittel außer Zucker aufzuheben.[74] Bereits zwei Monate später konnte aber auch diese letzte Lebensmittelkarte abgeschafft werden.[75] Obwohl sich die Ernährungslage also deutlich entspannte, blieb die Agrarwirtschaft ein brisanter Bereich, weil die Erinnerung an die Zeit knapper Nahrungsmittel die Politik bestimmte.[76] Um die weltweit hohen Nahrungsmittelpreise nicht auf die eigenen Verbraucher durchschlagen zu lassen, entschloß man sich, den Agrarbinnenmarkt vom Weltmarkt abzuschotten und im Inland niedrigere Preise festzusetzen. Je mehr sich die Ernährungslage verbesserte und die Nahrungsmittel aus der Bewirtschaftung freigegeben wurden, drängte aber die Landwirtschaft auf eine langfristige Entscheidung über die künftige Agrarpreispolitik. Im Juni 1949 wurde daher der „Ausschuß für landwirtschaftliche Marktordnung" eingerichtet, der im Interesse der Landwirtschaft und der Verbraucher Ordnungen ausarbeiten sollte, um die Preise, die Versorgung und den Absatz der landwirtschaftlichen Produkte zu sichern.[77] Daraus resultierte ein genereller Zielkonflikt

70 Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1953, hg. v. Bundesministerium für Verkehr (BMV), Dortmund 1953, S. 119.

71 Laaser, Die ordnungspolitische Sonderstellung, S. 24.

72 11. Kabinettsausschußsitzung am 13.9.1951, TOP 2. Erhöhung der Eisenbahntarife und des Tarifs für den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 1, S. 105f.; 173. Kabinettssitzung am 14.9.1951, TOP 3. Erhöhung der Eisenbahntarife und des Tarifs für den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen, in: Kabinettsprotokolle 1951, S. 644f.

73 Drucksache Nr. 3741 Deutscher Bundestag vom 6.10.1952, betrifft: Ermäßigung für Schülerkarten, BArch B 102/12885.

74 35. Kabinettssitzung am 13.1.1950, TOP D. Rationierung der Lebensmittel, in: Kabinettsprotokolle 1950, S. 130.

75 Friedrich-Wilhelm Henning, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft in Deutschland, Bd. 2, Paderborn ²1988, S. 261; vgl. auch ders., Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft 1948/49 bis 1955, in: Petzina (Hg.), Ordnungspolitische Weichenstellungen, S. 101–121, hier 101ff. Das Ende der Lebensmittelkarten sieht Winkel als Zeichen für den „Aufgabenwandel von der reinen Ernährungssicherung zur zukunftsorientierten Agrarpolitik. Vgl. Harald Winkel, Land- und Forstwirtschaftsverwaltung, in: Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 760–783, hier 776.

76 Henning, Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft, S. 101f.; Trittel, Hunger und Politik, S. 186.

77 Brief IIIB1a Schlange-Schöningen vom 1.6.1949 an die Herren Minister der Landeslandwirtschaftsministerien und an Ackermann, Baade, Dietze, Hanau, Niehaus, betrifft: Grundsätze für eine Ordnung des

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

der Agrarpreispolitik: Die Preise sollten gleichzeitig hoch genug sein, um den Landwirten ein ausreichendes Einkommen zu garantieren, und niedrig genug, um die Versorgung der Bevölkerung zu akzeptablen Preisen zu sichern. Die Lösung wurde schließlich in den 1950/51 erlassenen Marktordnungsgesetzen für Fleisch, Zucker, Getreide und Milch gefunden, mit deren Hilfe der Nahrungsmittelbereich nach dem Auslaufen des Bewirtschaftungsnotgesetzes am 30. Juni 1950 staatlich reguliert wurde.[78] Ziel war es, das inländische Angebot vor Weltmarktpreiseinflüssen und schwankenden Produktionsergebnissen aufgrund von Witterungsverhältnissen zu schützen. Mit Hilfe der neu eingerichteten Einfuhr- und Vorratsstellen sollten Menge und Preis der Agrarproduktion und der Importe reguliert und damit monopolisiert werden. Der Weltmarkt- und der Inlandspreis wurden durch Abschöpfungen bei niedrigeren Einfuhrpreisen und bei höheren durch Subventionen angeglichen.[79] Mit den Marktordnungsgesetzen war entschieden worden, daß für die Landwirtschaft die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft langfristig nicht gelten sollten und an frühere Traditionen des Agrarschutzes angeknüpft wurde.[80] Sozialpolitisch gesehen stabilisierten die Gesetze in jedem Fall die Einkommen der Landwirte, auch wenn von seiten der Agrarpolitik eher auf ihren Beitrag zur Sicherung der Ernährungslage in der Bundesrepublik hingewiesen wurde.[81] Bis 1951 lagen die Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte über dem deutschen Niveau. In dieser Zeit wurde somit zugunsten der Verbraucher entschieden, die inländischen Preise nicht auf das Weltmarktniveau anzuheben, sondern den Binnenmarkt abzuschotten und die Einfuhrpreise durch Subventionen auf das inländische Niveau zu senken.

Darüber hinaus wurde beim Brotgetreide noch eine zusätzliche außergewöhnliche staatliche Preisstützungsmaßnahme eingeführt, nachdem klar war, daß die Kosten für die Brotgetreideeinfuhren ab Mitte 1949 deutlich steigen würden. Die Stabilität des Brotpreises, die alle Wirtschaftsakteure erhalten wollten, konnte allein über steigende Subventionen weiter garantiert werden. Dabei muß die besondere Bedeutung des Brotpreises betont werden. Vor allem das Brot zählte neben Milch und Fetten im hier betrachteten Zeitabschnitt nach wie vor zu den wichtigsten Grundnahrungsmitteln. Die Bevölkerung registrierte jegliche Preisänderungen beim täglichen Einkauf sofort. Dabei nahm sie Preiserhöhungen nicht allein als Kürzung ihres Lebensstandards wahr, sondern interpretierte sie auch als Signal für eine grundsätzliche Verknappung der Güter und damit eine sich verschlechternde Versorgungs-

---

landwirtschaftlichen Marktes, BArch B 116/451. Vgl. auch Ulrich Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Hamburg/Berlin 1989, S. 65.

78 Werner von Hasselbach, Marktordnung, in: Bernhard Bauknecht (Hg.), Wörterbuch der Agrarpolitik, Hamburg/Berlin (West) 1961, S. 102–105.

79 Vgl. Klaus Bigge, Die Beeinflussung der Preise durch die Einfuhr- und Vorratspolitik, Köln 1961; Heinz Haushofer/Hans Joachim Recke, Fünfzig Jahre Reichsernährungsministerium – Bundesernährungsministerium, hg. v. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), Bonn 1969, S. 47f.; Henning, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft, S. 273ff.; Werner von Hasselbach, Marktordnungsgesetze, in: Bauknecht (Hg.), Wörterbuch der Agrarpolitik, S. 106–110.

80 Friedrich-Wilhelm Henning, Konrad Adenauer und die soziale Marktwirtschaft bis 1956, in: Hans Pohl (Hg.), Rhöndorfer Gespräche, Bd. 12, Bonn 1992, S. 10–31, hier 27; ders., Soziale Marktwirtschaft und Landwirtschaft, S. 111.

81 Zoltán Jákli, Vom Marshallplan zum Kohlepfennig: Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1982, Opladen 1990, S. 90.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

lage. Daher wurde dem Brotpreis eine eminente psychologische und politische Bedeutung zugewiesen.

Nachdem infolge des Korea-Krieges die Weltmarktpreise weiter stiegen, mußten entweder die Subventionen oder der Brotpreis erhöht werden. Ersteres wurde aus Haushaltsgründen und letzteres aus den bereits genannten psychologisch-politischen Gründen abgelehnt. Die Lösung kam schließlich nicht von den Politikern, sondern von den Wirtschaftsverbänden des Bäckerhandwerks. Sie boten an, ein „Konsumbrot" als Mischbrot in einem den regionalen Verzehrgewohnheiten angepaßten Mischungsverhältnis zu backen und zu dem bisherigen verhältnismäßig niedrigen Preis zu verkaufen. Die entsprechenden Brotgetreide wiederum sollten die Bäcker ebenfalls zu festen Preisen beziehen.[82] Ende Juli 1950 wurde somit der Brotpreis allgemein freigegeben und gleichzeitig ein preisgebundenes und im Mischungsverhältnis festgelegtes Brot eingeführt. Diese scheinbar originelle Lösung eines grundlegenden Dilemmas entsprach zwar keinesfalls den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, da hier sowohl die Produktion als auch die Preisbildung reguliert wurden. Trotzdem war aber ein Kompromiß gefunden, mit dem alle Beteiligten leben konnten. Insgesamt lief die Konsumbrotaktion von Juli 1950 bis Februar 1953. Nach dem es zunächst nur sehr zögerlich angenommen wurde, weil es teilweise als „Armeleutebrot"[83] verschrien war, stieg der Anteil des Konsumbrotverbrauchs am Gesamtverbrauch von durchschnittlich 17,5 % Ende 1950/Mitte 1951 in der ersten Hälfte des Jahres 1952 auf einen Höchstwert von 33,7 %.[84] Gerade von den Gewerkschaften wurde das Konsumbrot – spätestens, als es im Februar 1953 abgeschafft werden sollte – als erfolgreiches Modell angesehen. Somit kann die Aktion, die die Bundesregierung fast 20 % ihrer gesamten öffentlichen Aufwendungen für Ernährung und Landwirtschaft kostete, durchaus als preispolitischer Erfolg gewertet werden. Denn auch wenn der finanzielle Aufwand in keinem Verhältnis zu der finanziellen Erleichterung des einzelnen Bürgers stand, war das politische Signal der Mühe wert gewesen, entsprach es doch den Interessen sowohl der Landwirte als auch der Verbraucher und vor allem der Gewerkschaften. Dieses preispolitische Kunststück ließ sich allerdings schon aus Kostengründen nicht beliebig wiederholen und konnte auch aus ordnungspolitischen Gründen kaum Modellcharakter haben. Schließlich sollten langfristig die marktwirtschaftlichen Elemente überzeugen und nicht dirigistische Eingriffe. Die Lösung der Brotpreisfrage 1950 steht zwar nicht exemplarisch für die Nahrungsmittelpreispolitik, sie stellt aber ein prägnantes Beispiel für die allgemeine Preispolitik in echten oder vermeintlichen Krisenzeiten dar. Wie bereits im Gefolge der Preissteigerungen nach der Währungsreform wurden

82 Kurzprotokoll und Tagesordnung zur 6. Sitzung des Preisrates am 13.7.1950, Anlage: Vorschlag der Vertreter des Mühlengewerbes, Mehlhandels und Backgewerbes zur Aufrechterhaltung des bisher gültigen Brotpreises für Konsumbrot, BArch B 102/27306; vgl. auch 83. Kabinettssitzung am 14.7.1950 TOP B. Brotpreis, in: Kabinettsprotokolle 1950, S. 540f.

83 Der DGB hatte das Konsumbrot in einem Schreiben an den Vizekanzler als „Armeleutebrot" bezeichnet. Vgl. 25.7.1950, Protokoll der 9. Sitzung des Bundesvorstandes des DGB, in: Josef Kaiser (Bearb.), Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 11, begr. v. Erich Matthias, hg. v. Klaus Schönhoven/Hermann Weber, Köln 1996, S. 87.

84 Lore Pechthold, Zum Wohle der Verbraucher: Die Konsumbrotsubventionierung, in: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hg.), Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zu einem wirtschaftspolitischen Problem, Berlin 1963, S. 33–55, hier 43. Kluge nennt sogar regional eine Anteilssteigerung bis Ende 1950 von 50 auf rund 80 %, erläutert allerdings nicht, wie er auf diese Zahlen kommt und welche Regionen gemeint sind, vgl. Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, S. 115.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen, die die grundsätzliche Wirtschaftspolitik nicht tangieren und vor allem eine psychologische Breitenwirkung erzielen sollten.

Die Preispolitik in der ersten Phase nach der Währungs- und Wirtschaftsreform diente vor allem dazu, die Deckung der Grundbedürfnisse bei niedrigen Preisen zu sichern. Ziel war es, wie bereits im Leitsätzegesetz formuliert, die „wirtschaftlich Schwächeren" zu schützen. Erhards Ziel war es aber auch, mit Hilfe der Preise die Löhne zu stabilisieren und dadurch die Produktion anzukurbeln. So hatte 1948 Leonard Miksch, einer der wichtigsten Berater Erhards innerhalb der Verwaltung für Wirtschaft, gefordert, daß die Preise vor allem eine „angemessene" Versorgung der „breiten Schichten" sichern und an den „Versorgungsbedürfnissen der arbeitenden Menschen" ausgerichtet werden sollten, nicht an denen der Rentner und Fürsorgeempfänger.[85] Damit zeichnete sich hier für die Preispolitik über ihre sozialpolitische Funktion hinaus bereits ihre Vereinnahmung durch die Lohnpolitik ab, die in den folgenden Jahren an Gewicht gewinnen sollte.[86]

Zunächst aber sollte die erwartete hohe Nachfrage in den Konsumbereichen befriedigt und der sich daraus ergebende Preisauftrieb durch die regulierten Preise bei den Gütern des Grundbedarfs gedämpft werden. Dabei war die staatliche Preisadministration nur als Übergangslösung beibehalten worden und sollte, sobald der Markt wieder voll funktionsfähig war, abgeschafft werden. In den Bewährungsjahren der Sozialen Marktwirtschaft war dies noch nicht der Fall. Die Preispolitik stand in dieser Zeit vielmehr noch ganz im Zeichen der Stabilisierung des allgemeinen Lebensstandards und damit auch des Wirtschafts- und letztendlich des politischen Systems. Umfassende Veränderungen im Grundbedarfsbereich hätten hier nur weitere Unsicherheiten in der Bevölkerung hervorgerufen, die vermieden werden sollten.

Darüber hinaus spielten die außerordentlichen preispolitischen Maßnahmen der Wirtschaftsverwaltung und später des Wirtschaftsministeriums – der Preisspiegel, das Jedermann-Programm oder das Konsumbrot – zwar ökonomisch kaum eine Rolle, um den Lebensstandard zu stabilisieren. Sie vermittelten aber den Eindruck, daß die jeweilige Regierungsinstanz in Krisensituationen bereit und in der Lage war, regulierend in die Wirtschaft einzugreifen. Nicht zuletzt hat somit neben der verbesserten Versorgungslage auch die Preispolitik dazu geführt, daß die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung ihre „Bewährungsprobe" bestand.

4. Die allgemeine Preispolitik 1952–1963

Aus der Ex-Post-Perspektive stellt sich die Zeit von 1952 bis 1963 als eine einzige wirtschaftliche Aufschwungsphase dar. 1952 begann der Durchbruch zu einem stabilen und

85 Leonard Miksch, Möglichkeiten und Methoden der Preispolitik, in: Wirtschaftsverwaltung 9, 1948, S. 5–8.

86 Wallich faßt daher zusammen, daß die Wirtschaftspolitik der frühen Bundesrepublik „auf Kosten der Arbeitnehmer, aber insbesondere zu Lasten der breiten Schichten von Pensionären, alten Leuten, Vertriebenen und Arbeitslosen" durchgeführt wurde. „Dem Starken wurde freie Bahn gegeben. Dem Schwachen gegenüber war dieses System hart." Vgl. Wallich, Triebkräfte, S. 17.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

schnellen Wirtschaftswachstum, das Mitte der fünfziger Jahre in die Hochkonjunktur mündete.[87] Mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung verbesserte sich der Lebensstandard stetig, so daß sich Ende der fünfziger Jahre bei einem Großteil der Bevölkerung das Gefühl eines „Wohlstands" einstellte.[88] Wenn man von der Beobachtung ausgeht, daß sich in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre die Identifikation der westdeutschen Gesellschaft mit dem politischen System der Bundesrepublik allgemein verstärkte, liegt der Schluß nahe, daß mit steigendem Lebensstandard auch die Akzeptanz des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft zunahm.[89] Dabei war der Durchbruch zu einem stabilen und stetigen Wirtschaftswachstum für die westdeutsche Bevölkerung 1952 noch keineswegs sicher. Deshalb floß in die Bewertung der Wirtschaftspolitik noch immer die Angst vor wirtschaftlichen Rückschlägen, Inflation und Mangel mit ein. Trotzdem nahm die Funktion der allgemeinen staatlichen Preispolitik, den Lebensstandard zu stabilisieren, im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs ab. Die bereits administrierten Preise blieben aber im hier betrachteten Zeitraum weiter staatlich reguliert. Die Preisdiskussionen, die allerdings kaum noch von preispolitischen Maßnahmen begleitet waren, und die staatlich administrierten Preise stehen deshalb im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

Zunächst blieb der Preisindex für die Lebenshaltung bis Mitte der fünfziger Jahre noch relativ stabil und nahm erst anschließend deutlich zu.[90] Ursache der relativen Preisstabilität bis 1955 waren allerdings weniger die staatlich administrierten als vielmehr die nicht regulierten Preise. So stiegen insbesondere von 1952 bis 1956 die Indizes der administrierten Preise stärker an als die der freien.[91] Vor allem die staatlich nicht regulierten Preise im Bekleidungssektor sanken deutlich und glichen dadurch die Miet- und Nahrungsmittelpreiserhöhungen aus. Die administrativen Preiserhöhungen können auch als „Nachholprozeß"

87 Das Bruttosozialprodukt stieg von 1954 auf 1955 um rund 12 %. Danach sank die Steigerungsrate zwar, lag aber immer noch bei 7,6 % (1956), 5,9 % (1957) und 4,3 % (1958). Vgl. Tabelle 16: Bruttosozialprodukt und Preisentwicklung, Spalte 5: Bruttosozialprodukt in konstanten Preisen 1950=100 (eigene Berechnung), in: Harald Winkel, Die Wirtschaft im geteilten Deutschland 1945–1970, Wiesbaden 1974, S. 86. Vgl. auch Tabelle 2.2 Gesamtwirtschaftliche Produktion und Nachfrage, in: Fünfzig Jahre Deutsche Mark, CD-Rom, hg. v. Deutscher Bundesbank. Vgl. auch Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte, S. 161; Borchardt, Die Bundesrepublik Deutschland, S. 259, 278ff.

88 Michael Wildt, Am Beginn der „Konsumgesellschaft". Mangelerfahrung, Lebenshaltung, Wohlstandshoffnung in Westdeutschland in den fünfziger Jahren, Hamburg 1994, S. 73, 256. Vgl. auch Toni Pierenkemper, The Standard of Living and Employment in Germany 1850–1980: An Overview, in: The Journal of European Economic History 1, 1987, S. 51–73, hier 67f.; Rainer Skiba/Hermann Adam, Das westdeutsche Lohnniveau zwischen den beiden Weltkriegen und nach der Währungsreform, Köln 1974, S. 160; Schwarz spricht von der Ausbreitung des Massenwohlstands bereits ab Mitte der fünfziger Jahre. Vgl. Hans Peter Schwarz, Die Ära Adenauer: Gründerjahre der Republik 1949–1957, Stuttgart 1981, S. 320.

89 Werner Abelshauser, Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland 1949–1966, Düsseldorf 1987, S. 59; ders., Markt und Staat. Deutsche Wirtschaftspolitik im ‚langen 20. Jahrhundert', in: Reinhard Spree (Hg.), Geschichte der deutschen Wirtschaft im 20. Jahrhundert, München 2001, S. 117–140, hier 134; vgl. auch: Marktwirtschaft bewährt sich, in: Verbraucher-Politische Korrespondenz, Nr. 14 vom 15.5.1959, S. 273.

90 Der Preisindex für die Lebenshaltung eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mittlerer Verbrauchergruppe (1950=100) blieb zunächst bei 110 (1952) und (1955), stieg aber anschließend auf 120 (1960) und schließlich 130 (1963). Vgl. Tabelle 2.4 (umbasiert), in: 50 Jahre Deutsche Mark, CD-ROM, hg. v. Deutscher Bundesbank.

91 Bott, Der Anteil, S. 121; Giersch/Paqué/Schmieding, The fading miracle, S. 63f.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

verstanden werden, in dem diejenigen Preise, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf einem extrem niedrigen Ausgangsniveau lagen, an die gestiegenen Kosten angepaßt werden mußten.[92] Die Preise sollten Schritt für Schritt an das Marktniveau angeglichen werden, damit durch die spätere Freigabe aus der staatlichen Regulierung der allmähliche Übergang in die Marktwirtschaft ohne allzu abrupte Preiserhöhungen stattfinden konnte.[93] Dieser Übergang wurde zwar bis 1963 noch nicht vollzogen, aber zumindest in einem Teil der preisregulierten Bereiche tatsächlich vorbereitet. Zunächst aber wandelten sich parallel zum dauerhaften Aufschwung ab 1952 die Preisdiskussionen und auch die Mittel und Ziele der Preispolitik. Im folgenden wird auf die chronologische Darstellung dieser Entwicklung im einzelnen verzichtet. Statt dessen soll nach einem knappen Überblick konkreter auf die Entwicklung der drei administrierten Bereiche eingegangen werden.[94]

Ein Wandel der allgemeinen Preispolitik zeigte sich vor allem darin, daß neben der grundsätzlichen Beibehaltung der Preisadministration in einzelnen Wirtschaftsbereichen verstärkt Einzelpreise sowohl von der Opposition als auch von der Bundesregierung politisch instrumentalisiert wurden, weil die Meinungsforschungsinstitute hervorhoben, wie wichtig die Verbraucherpreise für die Bewertung der Politik waren.[95] Diese Einzelpreise entwickelten sich häufig auch zu sogenannten politischen Preisen.[96] Darunter versteht man allgemein Preise von Verbrauchsgütern des täglichen Massenbedarfs, deren Veränderungen von einem Großteil der Bevölkerung sofort wahrgenommen werden und die sich daher in besonderem Maße zur Instrumentalisierung für politische Ziele anbieten.[97] Ihre ökonomische Bedeutung geht zugleich insofern über den Einzelfall hinaus, als daß eine Einzelpreiserhöhung eine Signalwirkung für das gesamte Preisniveau haben kann.[98] Vor allem der Brotpreis gilt als klassisches Beispiel für einen politischen Preis.

Darüber hinaus konnten bestimmte Preise aber auch aus anderen Gründen einen erhöhten politischen Stellenwert bekommen. So wurde beispielsweise der Milchpreis im Laufe der fünfziger Jahre zum politischen Preis und löste selbst den Brotpreis in seiner eminent politischen Bedeutung ab. Dies läßt sich dadurch erklären, daß er – auch wenn der Milchkonsum für die Ernährung nicht die gleiche Bedeutung hatte wie der Brotverzehr[99] – sowohl von den Verbrauchern beim täglichen Einkauf beachtet, als auch von den Produzenten in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt wurde. Der Milchpreis war für die Milchbetriebe von existentieller Bedeutung, die wiederum überwiegend in Form von Familienbetrieben organisiert

92 Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1963, Frankfurt am Main 1964, S. 6.

93 Vermerk IB1 Caspari vom 31.10.1958, Die Preisentwicklung in den nächsten Monaten, BArch B 102/14476.

94 Als ausführliche chronologische Darstellung der Preispolitik ab 1952 vgl. Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft, S. 157–177, 203–232, 254–278.

95 Schmidtchen, Die befragte Nation, S. 45; Schmidtchen, Politische Ökonomie, S. 69f.; Bott, Der Anteil, S. 126f.

96 Baum, Staatlich administrierte Preise, S. 25.

97 Schmidtchen, Politische Ökonomie, S. 72f.

98 Helmut Meinhold, Preis III: Preispolitik, in: Erwin v. Beckerath/Hermann Bente/Carl Brinkmann u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Göttingen 1964, S. 499–511, hier 499.

99 Auch wenn gegen Ende der fünfziger Jahre der Brot- und Milchverzehr deutlich zurückgingen, blieben die Preise in diesen Bereichen hochpolitisch. Vgl. Wildt, Am Beginn der „Konsumgesellschaft", S. 97ff.; zur Entwicklung des Milchverbrauchs vgl. Tabelle 9, in: ebenda, S. 381. Zur Entwicklung von Roggen-, Misch- und Schwarzbrotverbrauchs vgl. Tabelle 10, in: ebenda, S. 382.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

waren, die aus Sicht der Agrarpolitik den Kern der westdeutschen Landwirtschaft darstellten. Der Familienbetrieb galt zudem als politisches Leitbild, so daß sein Erhalt und damit die Unterstützung der sogenannten Milchbauern zum Schwerpunkt der Agrarpolitik wurde. Dabei argumentierte Landwirtschaftsminister Wilhelm Niklas, daß der Milchpreis kein „politischer Preis" sei.[100] Er versuchte somit die Bedeutung des Preises für die Verbraucher herunterzuspielen und gleichzeitig seinen hohen Einfluß auf die Ertragslage der Produzenten zu unterstreichen. Die Bedeutung des Milchpreises fand schließlich insoweit Anerkennung, als dieser weiter durch Verordnungen festgelegt wurde.[101]

Auch der Zuckerpreis wurde verschiedentlich instrumentalisiert. Zucker gehörte zwar nicht unbedingt zum täglichen Einkauf und hinsichtlich des Anteils an den Gesamtausgaben eines Haushalts hatte der Preis für Zucker auch nur eine relativ geringe Bedeutung. Der Zucker hatte aber als letztes staatlich bewirtschaftetes Gut eine Signalfunktion, weshalb zumindest in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre jegliche Erhöhungen von breiten Diskussionen begleitet waren.[102] Ebenso konnte selbst der Kaffeepreis zeitweise zum politischen Preis werden, wenn die Regierung, wie vor den Wahlen 1953, ihn regelrecht zu einem solchen aufbaute.[103] So wurde der Kaffee, der in der Nachkriegszeit noch ein reines Luxusprodukt darstellte, durch Preissenkungen zum Allgemeingut, was ein deutliches Zeichen für den steigenden Lebensstandard war. In Bayern hatte schließlich sogar der Bierpreis den Rang eines politischen Preises, weshalb die Debatte um die Aufhebung der Bierpreisbindung von den Sommermonaten 1952 auf den folgenden Winter verschoben wurde, um die Biergartenbesucher nicht zu verärgern.[104] Neben den Nahrungsmittelpreisen wurden schließlich die Verkehrstarife in den fünfziger Jahren zu politischen Preisen, da die Tarife der Bahn als Staatsunternehmen immer auch eine gewisse Signalfunktion hatten. Insgesamt zeigen diese Beispiele, daß ein Preis immer dann auch ein politischer war, wenn er als solcher instrumentalisiert wurde.

---

100 Kurzprotokoll der 43. Sitzung des Preisrates am 1.4.1953, BArch B 102/27309. Vgl. auch 211. Kabinettssitzung am 28.3.1952, TOP B. Milchpreise, in: Kabinettsprotokolle 1952, S. 212.

101 Verordnung M Nr. 1/54 zur Änderung der Verordnung über Preise für Milch, Butter und Käse vom 14.4.1954 (BAnz. Nr. 75); Verordnung M Nr. 1/55 zur Änderung der Verordnung M Nr. 1/54 über Preise für Milch, Butter und Käse vom 18.3.1955 (BAnz. Nr. 58). Vgl. Wilhelm Magura, Chronik der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945–1967, Hamburg/Berlin 1970, S. 58. Zur Milchpreisdiskussion vgl. Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft, S. 185f., 236–239, 287f.

102 Zur Zuckerpreisdiskussion von 1952 vgl. Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft, S. 189f.

103 269. Kabinettssitzung am 16.1.1953, TOP 8. Entwürfe eines Kaffee- und eines Teesteuergesetzes, Stellungnahmen der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, in: Kabinettsprotokolle 1953, S. 109; 270. Kabinettssitzung am 20.1.1953, TOP 7. Entwürfe eines Kaffee- und eines Teesteuergesetzes; Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, in: ebenda, S. 121; 271. Kabinettssitzung am 23.1.1953, TOP 2. Entwürfe eines Kaffee- und eines Teesteuergesetzes; Stellungnahme der Bundesregierung zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates, in: ebenda, S. 129f.; 279. Kabinettssitzung am 3.3.1953, TOP 4. Entwurf eines Kaffeesteuergesetzes; hier, Prüfung der Frage einer Senkung der Kaffeesteuer auf 3 DM/Kg, in: ebenda, S. 199f. Die Überlegung, die Kaffeesteuer zu senken und gleichzeitig den Konsum zu erhöhen, um den Einnahmeverlust auszugleichen, hatte der Preisrat bereits 1952 diskutiert. Vgl. Kurzprotokoll der 32. Sitzung des Preisrates am 9.7.1952, BArch B 102/27308.

104 Kurzprotokoll der 32. Sitzung des Preisrates am 9.7.1952, BArch B 102/27309; Entwurf des BMWi über Freigabe des Bierpreises, BArch B 102/27308.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Die politische Aufwertung, die einzelne Preise durch die Bevölkerung, die Produzenten oder eben die Politiker erfuhren, verweist zugleich auf eine weitere Veränderung in der Preispolitik, die sich mit steigendem Lebensstandard durchsetzte: Der Konsument stand grundsätzlich nicht mehr als schutzbedürftiger Akteur im Mittelpunkt der Preispolitik, sondern als zu gewinnender Wähler. Parallel dazu erhielten auch die Produzenten stärkeres politisches Gewicht. Daher müssen im folgenden auch wesentlich intensiver die Handlungsspielräume und Ziele der einzelnen Akteure beleuchtet werden.

Auch der Umgang mit den Preissteigerungen änderte sich ab Mitte der fünfziger und vor allem ab Anfang der sechziger Jahre. Preisstabilität wurde nicht mehr als so wichtig empfunden. Vielmehr traten steigende Einkommen der Arbeitnehmer und erhöhte staatliche Transferzahlungen für die Empfänger von Sozialleistungen in den Vordergrund. Damit gewannen die Lohn- und die Sozialpolitik als eigenständige Politikfelder unabhängig von der Preispolitik verstärkt an Gewicht. Vor allem die Rentenreform von 1957 dämpfte schließlich den Unmut über die steigenden Preise und stellte das Vertrauen in die Sozialstaatlichkeit der Bundesrepublik rechtzeitig vor den Wahlen wieder her.[105] Ein weiteres Beispiel für die teilweise Entlastung der Preispolitik von sozialpolitischen Komponenten stellte die geplante Freigabe der Mieten ab Anfang der sechziger Jahre und die parallel dazu verabschiedete Auszahlung von Mietbeihilfen dar, auf die weiter unten noch näher eingegangen wird.

Auch auf der rechtlich-institutionellen Ebene bahnten sich verschiedene Veränderungen an. So wurden Anfang der fünfziger Jahre im Zusammenhang mit der Diskussion um das Wirtschaftsstrafgesetz[106] wiederholt schärfere gesetzliche Regeln gegen „Preistreiberei" gefordert. Vor allem die Gewerkschaften und die SPD, aber auch die Verbraucherverbände erhofften sich davon eine Handhabe gegen Preissteigerungen. Innerhalb der Bundesregierung forderte auch das Landwirtschaftsministerium ab Mitte der fünfziger Jahre gesetzliche Maßnahmen gegen überhöhte Preise, was allerdings vor allem darauf zurückzuführen ist, daß dadurch die Verantwortung für bestimmte stark gestiegene Preise bei Nahrungsmitteln den Händlern und nicht den Agrarpolitikern zugeschoben werden sollte.[107] Der Wirtschaftsminister hingegen bestritt die Notwendigkeit des Gesetzes innerhalb der Marktwirt-

105 Abelshauser, Die Langen Fünfziger Jahre, S. 50; ders., Markt und Staat, S. 134; Axel Schildt, Wege in die 50er Jahre, in: Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.), Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn 1993, S. 13–39, hier 33.

106 Das Gesetz faßte 1949 die Vielzahl der in den Nachkriegsjahren erlassenen wirtschaftsstrafrechtlichen Bestimmungen zusammen und wurde zunächst immer wieder verlängert, so daß es zuletzt in der Fassung vom 25.3.1952 (BGBl. 1952, S. 190–205) bis zum 30.6.1954 bestand.

107 BML an Bundesministerium der Finanzen (BMF) vom 30.6.1955, betrifft: Verlängerung des Wirtschaftsstrafgesetzes (WStG) 1954, BArch B 141/7532; BML an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt vom 27.8.1955, betrifft: Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung der Geltungsdauer des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954, BArch B 141/7532; Vermerk ZR Rauschenbach vom 30.7.1955, betrifft: Verlängerung der Geltungsdauer des WStG 1954, BArch B 102/14457; 112. Kabinettssitzung am 11.1.1956, TOP A. Innen- und Außenpolitische Lage, in: Kabinettsprotokolle 1956, S. 99; 118. Kabinettssitzung am 8.2.1956, TOP C. Erhöhung des Brotpreises, in: ebenda, S. 185; 49. Kabinettsausschußsitzung am 5.6.1956, TOP 1. Zweites Konjunkturprogramm der Bundesregierung, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 3, S. 184. Vgl. auch Schreiben BML Lübke an BMWi vom 17.8.1956, betrifft: Verbraucherpreise für Frühkartoffeln, BArch B 102/14457.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

schaft grundsätzlich, da es Preisüberhöhungen innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems kaum längerfristig geben könne, sondern diese sich aufgrund der Marktlage schnell von allein regulieren würden. Trotzdem wurde Ende 1956 erneut eine Bestimmung gegen Preisüberhöhungen eingeführt und schließlich unbefristet verlängert.[108] Die Feststellung des Tatbestandes überhöhter Preise und damit die Entscheidung, das Gesetz auch anzuwenden, lag allerdings weitgehend beim Wirtschaftsministerium, das sich dabei deutlich zurückhielt.[109] Letztendlich diente auch diese Maßnahme vor allem dem Zweck, die Bevölkerung zu beruhigen, ohne in das Wirtschaftsgefüge einzugreifen.

Neben dem Preisüberhöhungsparagraphen galt auch das Preisgesetz vom April 1948 weiter. Ebenso blieben die Preisbildungsstellen auf Länderebene erhalten, auch wenn sie nur noch in Ausnahmefällen wirklich Preise bildeten. Vielmehr dienten sie, ebenso wie das im Wirtschaftsministerium weiterhin bestehende Referat für Preisüberwachung, vor allem der Preisbeobachtung und -berichterstattung.[110] Diese Institutionen wurden nicht abgeschafft, weil sie Ende der fünfziger Jahre weiterhin psychologische Funktionen erfüllten. Sie wurden gebraucht, da es bei Preissteigerungen immer wieder zu heftigen Diskussionen in der Bevölkerung kam, denen das Wirtschaftsministerium etwas entgegensetzen mußte. Die rechtlichen Regelungen und institutionellen Einrichtungen dienten als Beweise für die Handlungsfähigkeit des Wirtschaftsministeriums, darüber hinaus aber auch dafür, Informationsmaterial für die Preisdiskussionen zu beschaffen.

Das Wissen über den Verlauf der tatsächlichen Preisentwicklung wurde vor allem in den Diskussionen um das „Preisklima" wichtig. Unter dieser vagen Bezeichnung wurden die allgemeine Wahrnehmung der wirtschaftlichen Lage in der Öffentlichkeit sowie die erwartete Preis- und Lohnentwicklung subsumiert. Das Wirtschaftsministerium konstatierte 1955, daß sich das Preisniveau nur geringfügig verändert habe, trotzdem aber eine gewisse „‚Erhitzung' des Preisklimas" zu verzeichnen sei.[111] Dabei sollte diese Entwicklung nicht

108 Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954. Vom 19.12.1956, in: BGBl. 1956, S. 924. Das Wirtschaftsstrafgesetz wurde Ende 1958 bis Ende 1962 verlängert. Vgl. Gesetz zur Verlängerung der Geltungsdauer des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954, in: BGBl. 1958, S. 949. Vgl. auch IB8 Vermerk vom 19.7.1958 Ebisch, betrifft: Verlängerung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954, BArch B 102/14457; Niederschrift über die Arbeitstagung der Preisbildungsstellen der Länder am 1. und 2.7.1958, BArch B 102/14460. Die einzige Änderung kam schließlich 1962 zustande, als mit der erneuten Verlängerung des Gesetzes die Befristung aufgehoben wurde. Vgl. Gesetz zur Änderung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954 vom 21.12.1962, BGBl. 1962, S. 761f.; vgl. auch Volker Lessing, Die Preistreiberei als Problem des Wirtschaftsstrafrechts. Die Entwicklung und heutige Bedeutung des Preisüberhöhungsverbots gemäß § 2a WiStG, Göttingen 1972, S. 72.

109 Der Staatssekretär im BML beschwerte sich Anfang 1958, daß das Gesetz unwirksam sei, da er keinen Fall kenne, in dem die Vorschrift mit Erfolg angewendet wurde. Vgl. Abschrift BML (Sonnemann) an BMJ und BMWi vom 28.3.1958, betrifft: Entwurf eines Gesetzes zur Verlängerung des Wirtschaftsstrafgesetzes 1954, BArch B 102/14457.

110 Vgl. z.B.: Brief IB an Erhard, Westrick, Leiter Abteilung I vom 22.7.1960, Die Preisentwicklung im Juni 1960, BArch B 102/14474.

111 BMF Schäffer und BMWi Erhard, 3.10.1955, Gemeinsames Exposé über die konjunkturpolitische Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, S. 1, BArch B 102/4001. Vgl. auch 100. Kabinettssitzung am 15.10.1955, TOP C. Konjunkturpolitisches Programm der Bundesregierung, in: Kabinettsprotokolle 1955, S. 580–585; Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage (Sitzung des Deutschen Bundestages am 19.10.1955 in Berlin), in: Erhard,

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

unterschätzt werden, da allein die Diskussion über steigende Preise sich negativ auf die tatsächliche Preisentwicklung auswirken konnte.

Die preispolitischen Maßnahmen des Wirtschaftsministers bezogen sich deshalb verstärkt auf die öffentliche Darstellung der Preisentwicklung, auf Bemühungen um größere Preistransparenz und Preisinformation. Letztendlich war Erhard weiterhin nicht bereit, mit dirigistischen Mitteln in die Wirtschaftsentwicklung einzugreifen, sondern zeigte sich davon überzeugt, durch Appelle an die moralische Verantwortung der Akteure gegenüber der Gesamtwirtschaft die Preisentwicklung stabilisieren zu können. Nach Erhards Meinung war nicht die Preispolitik, sondern das Verhalten der Verbraucher, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber für die Preissteigerungen verantwortlich. Die Verbraucher traf seine Kritik, weil sie bedenkenlos die teureren Produkte kauften, die Arbeitgeber, weil sie zu schnell auf Lohnforderungen eingingen und die Gewerkschaften, weil sie zu hohe Löhne forderten.[112] Damit wurden alle Akteure, bis auf die Regierung, für die Situation verantwortlich gemacht.

Die allgemeine Preispolitik des Wirtschaftsministeriums zeichnete sich somit zunehmend durch „Maßhalteappelle" oder „Seelenmassagen" aus, die darauf abzielten, die Wirtschaftsakteure zu einem zurückhaltenden Verhalten zu bewegen.[113] Hinsichtlich der verbesserten Verbraucheraufklärung und der daran anschließenden Forderung nach einem preisbewußteren Verhalten der Konsumenten ist es nicht verwunderlich, daß sich parallel zur Diskussion um die Rolle der Verbraucher die Frage ihrer institutionalisierten Interessenvertretung stellte. Am 30. April 1953 wurde schließlich die „Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände" als Dachverband verschiedener Konsumgenossenschaften, Hausfrauenvereinigungen und Wohlfahrtseinrichtungen gegründet. Die Arbeitsgemeinschaft sollte vor allem dazu dienen, die „Verbraucheraufklärung" zu verbessern und die Verbraucherinteressen gegenüber der Wirtschaft und der Regierung zu artikulieren und durchzusetzen.[114] Die Arbeitsgemeinschaft unterstützte im hier betrachteten Zeitraum die Preispolitik des Wirtschaftsministeriums weitgehend, was vor allem darauf zurückgeführt werden kann, daß die Verbraucherverbände sich zunächst einmal als gleichberechtigte Gesprächspartner etablieren mußten, wofür sie die Unterstützung anderer Akteure benötigten. Erhard wiederum nutzte die Organisation vor allem zur Vermittlung von Verbraucherinformationen. Zu den von ihm wiederholt initiierten Gesprächen mit Gewerkschaften und Arbeitgebern über die Lohn-Preis-Entwicklung wurde die Arbeitsgemeinschaft hingegen nicht eingeladen. Der Arbeitsgemeinschaft blieb daher nicht viel mehr, als die Konsumenten ab Mitte der fünfzi-

---

Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 291–301, hier 292; Vermerk IB1 vom 26.9.1955, betrifft: Lohn- und Preissituation, BArch B 102/14475.

112 Beispielsweise: 30. Kabinettsausschußsitzung am 24.6.1955, TOP 1. Preissituation, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 2, S. 372–376; Appell an die Gewerkschaften zur Maßhaltung in ihren Lohnforderungen. Vgl. Maßhalten wirtschaftliches Gebot (Rundfunkansprache am 7.9.1955), in: Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 278; Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage (Sitzung des Deutschen Bundestages am 19.10.1955 in Berlin), in: ebenda, S. 298; Unternehmer und Konjunktur (Rundfunkansprache am 14.10.1955), in: ebenda, S. 286–290, hier 286.

113 Giersch/Paqué/Schmieding, The fading miracle, S. 77; Schwarz, Die Ära Adenauer, S. 324.

114 Verbraucherarbeit in Deutschland, CD-Rom, hg. v. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin 2003.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

ger Jahre zu einem „marktgerechten Konsumverhalten" aufzurufen.[115] Auch die Gewerkschaften, die den neugegründeten Verband nicht als Sprachrohr der Verbraucher akzeptierten, sondern sich selbst in dieser Rolle sahen, riefen unter dem Motto „Erst denken, dann kaufen" zu mehr Preisbewußtsein auf.[116]

Während die politischen Maßhalteappelle an die Verbraucher relativ positiv aufgenommen wurden, reagierten die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände auf die Forderungen an ihr eigenes Verhalten wesentlich abweisender. Erhard hatte gehofft, sowohl die Arbeitnehmer von gemäßigten Lohnforderungen zu überzeugen als auch die Unternehmer im Gegenzug dazu zu bewegen, die Preise zu stabilisieren, wenn nicht sogar, sie zu senken, um auf diese Weise die von allen befürchtete Lohn-Preis-Spirale zu verhindern. Dabei ergaben sich mehrere Probleme: Erstens mußten beide Gruppierungen von der positiven Reaktion der jeweils anderen Seite überzeugt werden und zweitens – was wahrscheinlich noch viel gravierender war – verfügten die Gruppierungen über keine Weisungsbefugnis gegenüber ihren Mitgliedern. Insgesamt drehte sich die Debatte im Kreis. Die Gewerkschaften begründeten ihre Forderungen mit vorher gestiegenen Preisen und die Unternehmer verteidigten wiederum die Preiserhöhungen mit vorher erhöhten Löhnen. Es blieb dabei, daß in erster Linie die Gewerkschaften den Unternehmern und diese wieder den Gewerkschaften die Verantwortung für die Preisentwicklung zuwiesen. In zweiter Linie kritisierten allerdings beide die Regierungspolitik – vor allem dann, wenn die Kritik Erhards am eigenen Verhalten zu groß wurde.[117]

Darüber hinaus waren im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Lohn- oder Preisabsprachen nicht vorgesehen, sie widersprachen diesem sogar. Da die Akteure aber in erster Linie den eigenen Interessen verpflichtet waren,[118] blieb die realwirtschaftliche Wirkung der Appelle gering; sowohl die Löhne als auch die Preise stiegen bis zum Ende des Untersuchungszeitraums eher noch stärker an. Dabei muß erwähnt werden, daß beispielsweise der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) die Appelle des Wirtschaftsministers zeitweise durchaus aufgriff und die Erlaubnis für Preisabsprachen unter den Unternehmern erbat.[119] Damit zog er die logische Schlußfolgerung aus den Appellen des Wirtschaftsministers. Denn die von Erhard geforderte Zurückhaltung konnte nur über Absprachen umfassend und einheitlich umgesetzt werden. Dies verstieß aber deutlich gegen das Wettbewerbsprinzip der Sozialen Marktwirtschaft. Die eigentliche Ordnungsinstanz sollten nach Vorstellungen des BDI-Präsidenten offenbar die Unternehmer selbst werden –

115 Beispielsweise rief die Arbeitsgemeinschaft Mitte der fünfziger Jahre unter dem Motto „Wieder mit dem Pfennig rechnen" zu einem preisbewußteren Verhalten der Konsumenten auf. Vgl. Die Aktion der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände „Wieder mit dem Pfennig rechnen", in: Verbraucher-Politische Korrespondenz, Nr. 30 vom 25.10.1955, S. 8–11.

116 Erst denken – dann kaufen, in: Welt der Arbeit vom 7.10.1955, BArch B 102/39061.

117 Zur Lohn-Preis-Diskussion vgl. Zündorf, Der Preis der Marktwirtschaft, S. 157–177, 203–232, 254–278.

118 Dieses Verhalten bestätigt die theoretischen Einwände gegen den als „Moral Suasion" bezeichneten Einsatz von Appellen als Mittel der Wirtschaftspolitik. Vgl. Bruno S. Frey/Gebhard Kirchgässner, Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, 3. neubearb. Auflage München 2002, S. 316f.. Vgl. auch Manfred E. Streit, Theorie der Wirtschaftspolitik, 5. neubearb. u. erw. Auflage Düsseldorf 2000, S. 292.

119 Abschrift des Memorandums zur wirtschaftspolitischen Lage von Fritz Berg, Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) vom 4.10.1955, BArch B 102/4010.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

eine Idee, die vom Wirtschaftsminister abgelehnt werden mußte. Zwar ging Erhard auf diese Forderungen nicht näher ein, setzte aber weiterhin auf seine persönliche Überzeugungskraft und lud die einzelnen Wirtschaftsverbände zu informellen Gesprächen über die Lohn-Preis-Entwicklung ein. Dabei wollte er diese Treffen nicht institutionalisieren, sondern in bestimmten Situationen auf seine Initiative hin jeweils neu organisieren.

Mitte der fünfziger Jahre war der Wirtschaftsminister allerdings aufgrund der vom Kanzler und der Bevölkerung geforderten konkreten wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegen die „Überhitzung" der Konjunktur noch einmal gezwungen, außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen, um so seine Handlungsbereitschaft hinsichtlich der Preis- und Konjunkturentwicklung zu signalisieren. Die hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und die damit verbundenen stetigen Preissteigerungen hatten in der Bevölkerung die Angst vor einer „Überhitzung" der Konjunktur entstehen lassen. Als der öffentliche Druck stärker wurde, proklamierten der Wirtschaftsminister und die Zentralbank eine antizyklische Konjunkturpolitik. Am 19. Oktober 1955 verkündete Erhard das erste Konjunkturprogramm der Bundesregierung.[120] Das Programm mit seinen elf Punkten sollte das „Preisklima" beruhigen, aber nicht in die Preisentwicklung eingreifen. Preisstabilisierung war dabei gleichzeitig Mittel und Ziel der Konjunkturpolitik. Ebenso griff der Wirtschaftsminister sowohl in der Konjunktur- als auch in der Preispolitik weiter vor allem auf Appelle, Absichtserklärungen und Vorschläge zurück. Daher können beide Politikbereiche kaum voneinander abgegrenzt werden. Grundsätzlich läßt sich festhalten, daß Erhard nach wie vor nicht von der Dringlichkeit staatlicher Eingriffe überzeugt war, so daß das Programm schließlich kaum einen realwirtschaftlichen Effekt hatte – was letztlich ganz im Sinne der Erhardschen Politik lag. Auch das nach intensiven Diskussionen bereits im Juni 1956 verkündete zweite Konjunkturprogramm enthielt vor allem Absichtserklärungen und Appelle.[121] Das Programm war zwar konkreter als das erste, da aber nur wenige Punkte konsequent umgesetzt wurden, blieb es wiederum relativ unwirksam.[122] Die Konjunkturpolitik der fünfziger Jahre wies somit deutliche Parallelen zur Preispolitik auf. Jene stand zugleich immer im Schatten der Konjunkturpolitik, die vom Wirtschaftsministerium öffentlichkeitswirksam propagiert wurde,

120 Das Konjunkturprogramm in 11 Punkten, Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage (Sitzung des Deutschen Bundestages am 19.10.1955 in Berlin), in: Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 298–300; Berger, Konjunkturpolitik, S. 112ff.; Schenkluhn, Konjunkturpolitik und Wahlen, S. 95ff.

121 Vgl. 49. Kabinettsausschußsitzung für Wirtschaft am 5.6.1956, TOP 1. Zweites Konjunkturprogramm der Bundesregierung, in: Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuß für Wirtschaft, Bd. 3, S. 179–187; 50. Kabinettsausschußsitzung für Wirtschaft am 8.6.1956, in: ebenda, S. 188–195; 51. Kabinettsausschußsitzung für Wirtschaft am 12.6.1956, in: ebenda, S. 196–205; 52. Kabinettsausschußsitzung für Wirtschaft am 15.6.1956, in: ebenda, S. 206–215; 140. Kabinettssitzung am 19.6.1956, TOP 2. Regierungserklärung zur Konjunkturpolitik und Bekanntgabe des Zweiten Konjunkturprogramms der Bundesregierung, in: Kabinettsprotokolle 1956, S. 434–440. Zum Inhalt des zweiten Konjunkturprogramms vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 118; Mitteilung an die Presse Nr. 678/56 vom 22.6.1956, BArch B 102/4002. Vgl. auch Regierungserklärung zur konjunkturpolitischen Lage (Sitzung des Deutschen Bundestages am 22.6.1956), in: Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 311–327.

122 Berger bewertet das zweite Konjunkturprogramm im Vergleich zum ersten als „ernsthaften" Versuch, einen Beitrag zur Konjunkturpolitik der Bundesbank zu leisten. Vgl. Berger, Konjunkturpolitik, S. 117. Zur Bewertung und Einordnung vgl. auch Schenkluhn, Konjunkturpolitik und Wahlen, S. 107ff.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

während die Preispolitik nie in dieser Form in den Mittelpunkt der Wirtschaftspolitik Erhards gestellt worden war.

Sowohl die Konjunktur- als auch die Preispolitik des Wirtschaftsministers trafen zudem immer weniger auf die Unterstützung des Kanzlers, der schließlich wiederholt – wie bereits 1951 – in die Wirtschaftspolitik eingriff, indem er verschiedene Gutachten einholen ließ, zu Besprechungen einlud und wirtschaftspolitische Programme anforderte. Dabei bezog er explizit die Meinung aus den Wirtschaftsverbänden in seine Überlegungen ein und wertete dadurch beispielsweise den Präsidenten des BDI, Fritz Berg, zum Wirtschaftsberater der Regierung auf.[123] Gemeinsam mit ihm kritisierte Adenauer die preispolitischen Appelle Erhards, die Unternehmergewinne zugunsten stabiler Preise einzuschränken, und betonte, daß Erhards Aufrufe sowohl an die Unternehmer als auch an die Konsumenten kaum Gehör fänden. Denn schließlich habe gerade Erhard durch seine Konsumversprechen dazu beigetragen, daß die Bevölkerung höhere Ansprüche an den Lebensstandard stellte.[124] Erhard hingegen verwies darauf, daß das Problem nicht im gestiegenen Verbrauch, sondern im „rechten Maß" liege.[125] Trotzdem lud auch der Kanzler beispielsweise „12 Persönlichkeiten der Industrie und der Banken" zu einem Treffen ein, bei dem die einhellige Erklärung abgegeben wurde, daß sich alle Beteiligten um Preisstabilität bemühen wollten.[126] Diese Art „freiwilliger Preisstop" traf eher auf das Mißtrauen der Verbraucher und hatte letztendlich ebenfalls kaum eine Wirkung.[127]

Im Grunde wurden hier anhand der Preise Kämpfe um politische Positionen geführt, die ihre ursprüngliche Relevanz für das wirtschaftliche Geschehen und den Lebensstandard der Konsumenten weitgehend verloren hatten. Denn spätestens Ende der fünfziger Jahre hatte sich die wirtschaftliche Lage zumindest der Arbeitnehmer, aber auch der Rentner soweit verbessert, daß ihre Ausgaben zum überwiegenden Teil für den „elastischen", nicht mehr unmittelbar lebensnotwenigen Bedarf verwendet wurden. Es kam zu einer Wende im bundesdeutschen Konsumverhalten: Während die fünfziger Jahre noch vor allem von der Dekkung des Grundbedarfs gekennzeichnet waren, ging man nun vom „Lebensnotwendigen zum Wohlstand" über.[128] Dabei veränderte sich nicht nur der Bedarf, sondern auch das Angebot sowohl quantitativ als auch qualitativ. Die zunehmende Diversifizierung der Güter wiederum erschwerte Preisvergleiche. Dies behinderte die Preisdiskussionen und führte dazu, daß sich auch das „Preisklima" kaum noch verschlechterte. Der Preis verlor bei der

123 Im September 1956 beauftragte der Kanzler sowohl den Finanz- und den Wirtschaftsminister als auch den Präsidenten des BDI, eine Denkschrift zur wirtschaftlichen Lage zu verfassen. Vgl. 98. Kabinettssitzung am 28.9.1956, TOP B. Bericht über die Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik der Bundesregierung, in: Kabinettsprotokolle 1955, S. 538f.. Vgl. auch Brief von Globke an Erhard vom 29.9.1955 mit der Einladung für den 14.10.1955 zum Bundeskanzler zu einer Besprechung über die wirtschaftspolitische Lage zusammen mit Schäffer und Berg, BArch B 102/4010.

124 Brief Adenauer an Erhard vom 6.2.1956, BArch B 136/652.

125 Brief Erhard an Adenauer vom 16.2.1956, BArch B 136/652.

126 123. Kabinettssitzung am 5.10.1960, TOP B. Besprechung des Bundeskanzlers mit führenden Herren der Wirtschaft am 4.10.1960, in: Kabinettsprotokolle 1960, S. 341f.

127 Freiwilliger Preisstop statt Konjunkturpolitik?, in: Verbraucher-Politische Korrespondenz, Nr. 31 vom 5.11.1960, S. 2f.

128 Andersen, Der Traum vom guten Leben, S. 22. Vgl. auch Michael Wildt, Das Ende der Bescheidenheit. Wirtschaftsrechnungen von Arbeitnehmerhaushalten in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1963, in: Klaus Tenfelde (Hg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, S. 573–610, hier 577.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Produktauswahl an Bedeutung und damit auch seinen politischen Stellenwert – auch wenn die Regierung oder auch die Produzenten oder die Gewerkschaften in den unten ausführlicher thematisierten Einzelbereichen noch manchen Preis für ihre Zwecke instrumentalisierten. Grundsätzlich aber wurde die allgemeine Preispolitik des Wirtschaftsministeriums, die in der Aufbauphase der Bundesrepublik noch wirtschaftliche, soziale und legitimationsstiftende Funktionen gehabt hatte, zusehends obsolet. Insbesondere in der Zeit ab 1960 verlor die preispolitische Diskussion deshalb insgesamt deutlich an Schärfe. Auch wenn sowohl von den Gewerkschaften als auch von den Verbraucherverbänden immer wieder Kritik an der Preisentwicklung und der staatlichen Preispolitik geübt wurde, kam es kaum noch zu Protesten und eben auch nicht mehr zu einer preispolitischen Reaktion von seiten des Wirtschaftsministeriums. Dessen Preispolitik stand schließlich, wie 1948 geplant, deutlich im Zeichen des Abbaus staatlicher Regulierung in den noch staatlich administrierten Bereichen, auf die im folgenden näher eingegangen werden soll.

5. Staatlich regulierte Preise im Spannungsfeld der Akteursinteressen 1952–1963

Nachdem der stetige Preisauftrieb für die Bevölkerung an Schrecken verlor, konnte gegen Ende der fünfziger Jahre schließlich verstärkt das umgesetzt werden, was Erhard bereits anläßlich der Wirtschaftsreform 1948 angekündigt hatte: Die Freigabe der Verbraucherpreise aus der staatlichen Regulierung. Dabei ergaben sich allerdings neue Schwierigkeiten. Waren die Preise für Güter des Grundbedarfs anfangs aus sozialpolitischen und schließlich aus lohnpolitischen Gründen zugunsten der Verbraucher administriert worden, unterlagen sie differenziert nach den Wirtschaftsbereichen inzwischen ganz anderen Einflüssen, die bei ihrem Abbau tangiert wurden. Beispielsweise waren die Nahrungsmittelpreise auf der Verbraucherebene bereits aus der staatlichen Regulierung entlassen und unterstanden allein auf der Erzeugerstufe noch administrativen Richtlinien. Diese wiederum bestimmte weitgehend der Landwirtschaftsminister, der seine Politik weniger an den Vorgaben des Wirtschaftsministers orientierte als vielmehr an den Bedürfnissen der landwirtschaftlichen Erzeuger. Im Verkehrsbereich hingegen standen die Anbieter öffentlicher Verkehrsmittel überhaupt nicht im Mittelpunkt des Interesses. Trotzdem wurden die Verkehrstarife aber weiter streng reguliert, ein Abbau der staatlichen Einflußnahme aus allgemeinpolitischen Gesichtspunkten wurde kaum in Erwägung gezogen. Allein bei den Mieten kam es zur Vorbereitung des schrittweisen Übergangs in die Marktpreisbildung.

5.1 Nahrungsmittelpreise und Agrarpolitik

Die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln war bereits seit Anfang der fünfziger Jahre gesichert und verbesserte sich weiter, so daß die privaten Haushaltspläne zunehmend

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

reichhaltiger wurden und Lebensmittel höherer Qualität umfaßten.[129] Im Mittelpunkt der Agrarpreisdebatte stand daher in den fünfziger Jahren weniger die Frage der Ernährungssicherung; statt dessen rückten die Finanz- und Strukturprobleme der Landwirtschaft in den Vordergrund. Seit 1951 sanken weltweit die Agrarpreise, während gleichzeitig die bundesdeutschen Ausgaben für die landwirtschaftlichen Betriebsmittel und Löhne stiegen. Ab 1952/53 lag das inländische Preisniveau für die Mehrheit der Agrarprodukte über dem der vergleichbaren Produkte auf dem Weltmarkt. Die fortgesetzte außenwirtschaftliche Abschottung stellte somit einen deutlichen Produzentenschutz dar.[130] Trotzdem waren die inländischen Agrarpreise aber im Vergleich zu den industriellen Erzeugerpreisen immer noch relativ niedrig, so daß die Ertragslage der Landwirtschaft weiter hinter derjenigen der Industrie zurückblieb.[131] Letzten Endes waren die landwirtschaftlichen Betriebe nach wie vor zu klein, um produktiv wirtschaften zu können. Nur ein grundlegender Strukturwandel hätte dies ändern können. Damit wäre allerdings die Aufgabe eines Großteils der bäuerlichen Betriebe verbunden gewesen, was der Bauernverband nach wie vor ablehnte. Dabei verwies die Agrarlobby auf die „soziologische, kulturelle und bevölkerungspolitische" Bedeutung der westdeutschen Landwirtschaftsbetriebe. Aus dieser Überzeugung heraus entstand bereits 1952 die sogenannte Paritätsforderung des Bauernverbandes. Danach sollten staatlich gesicherte „Paritätspreise" für Agrarprodukte an die Kostenentwicklung der Betriebsmittel gebunden werden.[132] Außerdem beabsichtigte der Bauernverband eine Koppelung der Agrarpreise an die Industriepreise. Das Wirtschaftsministerium forderte hingegen Mitte der fünfziger Jahre vehement, daß die „soziale Kalkulation" in der Agrarwirtschaft endlich abgebaut werden müsse.[133] Das bedeutete allerdings nicht, daß man hier die grundsätzliche Schutzwürdigkeit der Landwirtschaft anzweifelte – allein der Umfang der Schutzmaßnahmen blieb diskussionsbedürftig. Der Grund lag weiterhin in der Sonderstellung der Agrarwirtschaft innerhalb der deutschen Gesellschaft, die ihr in Erinnerung an die Hungerjahre trotz der inzwischen erreichten sicheren Versorgung von allen Parteien zugesprochen wurde. Deshalb stimmten dem Produzentenschutz in der Agrarwirtschaft sowohl die Regierung als auch die Opposition zu. Die Paritätsforderung ging jedoch beiden Seiten zu weit, weshalb im Landwirtschaftsgesetz von 1955 zwar die Unterstützungswürdigkeit der Landwirtschaft, aber kein konkret definiertes Verhältnis von Agrar- zu Industriepreisen verankert wurde. Vielmehr enthielt das Gesetz eine Absichtserklärung, daß die landwirtschaftlichen Erlöse langfristig an die Ertragslage in der Industrie angeglichen werden sollten, ohne einen Auto-

129 Vgl. Wildt, Am Beginn der „Konsumgesellschaft", S. 382.

130 Henning, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft, S. 273; Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, S. 110.

131 Die Entwicklung der Löhne, Ernährungskosten und Agrarpreise im Bundesgebiet, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – Wochenbericht 1955, Nr. 22, S. 87–89.

132 Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München, erstellt im Auftrag des Deutschen Bauernverbandes, München Juni 1952, Die Paritätsforderung für die westdeutsche Landwirtschaft. Zusammenfassende Darstellung des Problems und Verfahrens, BArch B 102/12646; Vermerk von IB5 Louis an IA1 vom 24. September 1953, Anlage: Memorandum des BML „Gedanken zur künftigen Agrarpolitik", BArch B 102/12646. Hans v. d. Decken, Westdeutschland. Marktregelungen auf dem Agrarsektor vom 20.1.1954, BArch B 102/12646.

133 Entwurf Staatssekretär BMWi an Staatssekretär im Kanzleramt vom 14.4.1954, betrifft: Unterrichtung des Bundeskanzlers Berichtsmonat März 1954, BArch B 102/12589.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

matismus festzulegen. Wie bei den Marktordnungsgesetzen von 1950/51 zeigte sich auch in diesem Fall ein fraktionsübergreifender Konsens.[134]

Jedoch wurde von der Agrarpolitik auch immer wieder versucht, mittels der Preispolitik die Landwirte wenigstens teilweise in den Stand zu versetzen, über den Verkauf ihrer Produkte am Markt ihre Kosten zu decken und Gewinne zu erzielen. Die Landwirtschaft sollte nicht zum reinen Empfänger staatlicher Transferleistungen, sondern Teil der Marktwirtschaft werden – allerdings in einem geschützten Rahmen. Dabei wurde freilich außer acht gelassen, daß das Agrarpreissystem bereits seit dem Erlaß der Marktordnungen nicht mehr vom Kostenprinzip ausging und schon gar nicht marktwirtschaftlicher Natur war. Mit Hilfe der Einfuhr- und Vorratsstellen war die Landwirtschaft in ein staatlich reguliertes An- und Verkaufssystem eingegliedert, das von staatlichen Subventionen lebte. Auch wenn nach außen hin die Fassade der Landwirte als selbständige Unternehmer aufrechterhalten blieb, waren sie doch zu abhängigen Subventionsempfängern geworden. Dies wurde mit Hilfe der Preispolitik kaschiert. Damit diente sie in diesem Fall nicht nur ökonomisch, sondern auch psychologisch dem Produzentenschutz.

Der Bundeswirtschaftsminister wandte sich zwar wiederholt gegen die im Vergleich zum Weltmarktniveau hohen Nahrungsmittelpreise und erklärte diese zur Ursache für die Preisdiskussionen, die Preisauftriebstendenzen und ganz allgemein auch die steigenden Löhne.[135] Nur hatte Erhard gerade mit der Freigabe der Preise auf der Verbraucherebene seinen Einfluß auf die Preisbildung in diesem Bereich eingebüßt. Er konnte somit protestieren, sich aber kaum gegen den jeweiligen Agrarminister durchsetzen, wenn dieser Preiserhöhungen auf der Produzentenebene für unabdingbar hielt. Trotzdem forderte Erhard wiederholt, die Außenhandelsliberalisierung vor allem im Nahrungsmittelbereich auszuweiten und Importerleichterungen für bestimmte Nahrungsmittel zu erlassen, um deren Preise zu stabilisieren. In diesem Zusammenhang ist auch seine Idee der „Jedermann-Einfuhren" zu sehen. Danach sollte jedem Bürger eine gewisse Devisenquote zur unmittelbaren freien Einfuhr gewährt werden, um so die inländische Nachfrage zu senken und damit Druck auf die Preise auszuüben.[136] Im April 1957 wurde auch tatsächlich ein entsprechender Regierungsbeschluß ge-

134 Zum Landwirtschaftsgesetz vgl. Franz Gerl, Landwirtschaftsgesetz, in: Bauknecht (Hg.), Wörterbuch der Agrarpolitik, S. 92–96; Haushofer/Recke, Fünfzig Jahre Reichsernährungsministerium – Bundesernährungsministerium, S. 53f.; Henning, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft, S. 276ff.; Kluge, Vierzig Jahre Agrarpolitik, S. 227ff.; ders., Wandel ohne Erschütterung. Staatliche Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1986, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 2, 1987, S. 160–193, hier 166 und 170; Rudolf Morsey, Heinrich Lübke. Eine politische Biographie, Paderborn 1996, S. 226f.

135 Vgl. beispielsweise Vermerk IB1 Hohmann vom 21.4.1956, betrifft: Preissituation, BArch B 102/4009; Vermerk IB1 und IB3 vom 19.5.1956 für den Minister, betrifft: Die Preissituation unter besonderer Berücksichtigung der Preisentwicklung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, BArch B 102/14476; IB1 Caspari vom 28.10.1959, betrifft: Die jüngste Entwicklung der Agrarpreise in gesamtwirtschaftlicher Sicht, BArch B 102/14475; IB1 Vermerk Caspari vom 6.1.1960, betrifft: Agrarpreisentwicklung in gesamtwirtschaftlicher Sicht, BArch B 102/14475.

136 Gutachterliche Stellungnahme zu dem Brief des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) vom 3.2.1954 von IB1 Risse vom 15.2.1954, S. 16f., BArch B 102/14411; Bundesminister der Finanzen Schäffer und Bundesminister für Wirtschaft Erhard, 3.10.1955, Gemeinsames Exposé über die konjunkturpolitische Situation und die Mittel zur Aufrechterhaltung der Stabilität unserer Wirtschaft und Währung, BArch B 102/4001.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

faßt, der jedem Bürger erlaubte, Waren der gewerblichen Wirtschaft und einige Genußmittel bis zu einem Wert von 100 DM zollfrei einzuführen. Lebensmittel blieben jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.[137] Der Umfang des Programms konnte kaum ernsthaft dazu dienen, die Preise zu senken – auch hier war die psychologische Ebene im Wahljahr 1957 wesentlich wichtiger. Das Programm wurde von den Verbraucherverbänden denn auch positiv bewertet.[138] Schließlich standen die vom Wirtschaftsminister geforderten Importerleichterungen für Nahrungsmittel den Zielen der Agrarpolitik entgegen, die im 1955 verabschiedeten Landwirtschaftsgesetz – dem auch der Wirtschaftsminister zugestimmt hatte – neu festgelegt worden waren. Schon deshalb hatten die außenwirtschaftlichen Vorschläge bezüglich der Nahrungsmittel kaum eine Chance, umgesetzt zu werden. Sie zeigen aber, daß es unter der oberflächlichen allgemeinen Zustimmung zum Agrarschutz auch gegenläufige Vorstellungen gab.

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) verlagerte sich die Agrarpreisdiskussion auf die europäische Ebene. Für die westdeutschen Agrarpolitiker galt es, die nationalen ordnungspolitischen Entscheidungen auf die Wirtschaftsgemeinschaft zu übertragen und somit die Preisregulierung zugunsten der Produzenten zu zementierten. Mit dem Europäischen Markt war die Gruppe der Erzeuger allerdings wesentlich größer und heterogener geworden. Deshalb bestand die Gefahr, daß, wenn man das allgemeine Preisniveau auf das relativ hohe deutsche Niveau anheben würde, die Produktion über den Bedarf hinauswachsen und damit zur Überproduktion führen könnte, was eigentlich verhindert werden sollte.[139] Mitte 1960 veröffentlichte die EWG-Kommission ihr Agrarprogramm, dessen Ziel es war, einen Binnenagrarmarkt mit gemeinsamem Preisniveau zu schaffen. Nach und nach sollten die nationalen Marktordnungen für Getreide, Zucker, Milch und Milchprodukte durch europäische ersetzt werden. Tatsächlich einigten sich die Mitgliedsländer erst Ende 1964 auf einen gemeinsamen Getreidepreis, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat. Die weiteren Verordnungen schlossen sich daran an, so daß von einem europäischen Preisniveau erst ab Ende der sechziger Jahre gesprochen werden kann. Die EWG übernahm damit im Prinzip die bundesdeutschen agrarpolitischen Grundsatzentscheidungen zum Schutz der landwirtschaftlichen Produzenten und sicherte so die Kontinuität der deutschen Agrarpolitik im Zeichen von „Protektionismus, Interventionismus, Subventionen und Verbandsmacht" auf europäischer Ebene.[140]

---

137 Staatssekretär des Bundeskanzleramtes an BMWi vom 1.2.1957, BArch B 102/14467; Staatssekretär des Bundeskanzleramtes an BMWi vom 26.2.1957, betrifft: Preiserhöhungen bei Konsumgütern, BArch B 102/14467. Vgl. auch Schenkluhn, Konjunkturpolitik und Wahlen, S. 114.

138 Jedermanneinfuhren – eine Anregung, in: Verbraucher-Politische Korrespondenz, Nr. 27 vom 25.9.1955, S. 4–6; Praxis der „Jedermann"-Einfuhren, in: ebenda, Nr. 13 vom 5.5.1957, S. 8; Steigende Jedermann-Einfuhren, in: ebenda, Nr. 33 vom 25.11.1957, S. 8.

139 Kluge, Agrarpolitik, S. 294; Hans Peter Schwarz, Die Ära Adenauer: Epochenwechsel 1957–1963, Stuttgart 1983, S. 175f.

140 Wilfried Feldenkirchen, Zur Kontinuität in der deutschen Agrarpolitik seit 1879, in: Hermann Kellenbenz/Hans Pohl (Hg.), Historia socialis et oeconomica. Festschrift für Wolfgang Zorn zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1987, S. 205–223, hier 221f.; Henning, Landwirtschaft und ländliche Gesellschaft, S. 275; Guido Thiemeyer, Vom „Pool Vert" zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950–1957, München 1999, S. 26; Werner von Hasselbach, Marktordnung in der EWG, in: Bernhard Bauknecht (Hg.), Wörterbuch der Agrarpolitik, Hamburg/Berlin 1961, S. 105–106.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Die steigenden und vor allem garantierten Abnahmepreise für die Landwirtschaft bildeten einen Anreiz für die Produktion, die – wie erwartet – die Nachfrage innerhalb der Bundesrepublik und letztlich auch der EWG weit überstieg. Der Agrarpreis diente eben nicht dem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage, sondern in erster Linie der Subventionierung der landwirtschaftlichen Betriebe. Auch die Verbraucherpreise wurden zunehmend der Agrarpolitik untergeordnet. Darüber hinaus verdeutlichte der Wandel des Konsums hin zu Nahrungsmitteln höherer Qualität und auch höherer Preise, daß letztere für die Lebenshaltung bzw. den Lebensstandard an Bedeutung verloren.

5.2 Verkehrstarife

Nachdem auch im Verkehrsbereich 1952 eine erste Phase des Wiederaufbaus abgeschlossen war, entstand hier eine Grundsatzdebatte um „Markt- oder Staatslenkung" als Basis künftiger verkehrspolitischer Entscheidungen.[141] Dabei betonte Verkehrsminister Hans-Christoph Seebohm, daß die Forderung Erhards, im Verkehrsbereich die Marktwirtschaft einzuführen, nur auf Kosten des Prinzips der Gemeinwirtschaft möglich sei.[142] Dieses sollte jedoch nach Ansicht des Kabinetts vorerst nicht aufgehoben werden, so daß eine marktwirtschaftliche Umstrukturierung hier an enge Grenzen stoßen mußte. Trotzdem setzten die finanziellen Probleme der Bahn die Politik weiter unter Reformdruck. Bis Mitte der fünfziger Jahre kam es allerdings auf der Tarifebene zu keinen nennenswerten Änderungen, auch wenn wiederholt verschiedene Ansätze diskutiert wurden. Zunächst verschob das Kabinett entsprechende Beschlüsse immer wieder, da erst die genaue Finanz- und erwartete Ertragslage der Bahn überprüft werden sollte.[143] Darüber hinaus wurde im Wirtschaftsministerium überlegt, ob es nicht einfacher sei, die Gütertarife als die Personentarife zu ändern.[144] 1954 lehnte das Kabinett es wiederum ab, die Sozialtarife zu erhöhen, stimmte aber statt dessen zu, die Regeltarife im Busverkehr der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost anzuheben.[145] Aufgrund von Auseinandersetzungen mit den obersten Landesverkehrsbehörden wurden die Tarife nicht wie geplant erhöht und standen Ende 1955 erneut im Kabinettsausschuß für Wirtschaft zur Diskussion. Im Zuge der allgemeinen Preisstabilisierungspolitik lehnte Erhard allerdings jegliche Erhöhungen ab.[146] Dagegen setzte sich 1956 sogar der

141 Klenke, Bundesdeutsche Verkehrspolitik, S. 167ff.

142 BMV an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 17.12.1953, betrifft: Verkehrspolitische Maßnahmen, BArch B 136/1477.

143 215. Kabinettssitzung am 29.4.1952, TOP D. Erhöhung der Verkehrstarife, in: Kabinettsprotokolle 1952, S. 247; 216. Kabinettssitzung am 2.5.1952, TOP 10. Erhöhung der Verkehrstarife, in: ebenda, S. 255. Vgl. auch BMV an den BMF vom 10.11.1953, BArch B 136/1477.

144 Vgl. BMWi an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt vom 10.12.1953, betrifft: Neuordnung des Verkehrs auf dem Lande, BArch B 136/1477.

145 BMV an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt am 12.12.1953, betrifft: Verkehrspolitische Maßnahmen, BArch B 136/1477; BMV an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt am 12.12.1953, betrifft: Verkehrspolitische Maßnahmen, BArch B 136/147734; zum Kabinettsbeschluß vgl. Kabinettssitzung am 1.6.1954, TOP 7. Verkehrspolitische Maßnahmen, in: Kabinettsprotokolle 1954, S. 244–248.

146 Brief BMWi Erhard an den Bundesvorstand des DGB Rosenberg vom 31.10.1955, BArch B 102/39061.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Bundeskanzler persönlich für steigende Omnibustarife bei der Bahn ein.[147] Der entsprechende Kabinettsbeschluß wurde aber vom Wirtschaftsminister schlichtweg nicht anerkannt, ohne dessen Zustimmung aufgrund des Preisbildungsgesetzes vom April 1948 die Verordnung nicht in Kraft treten konnte – auch wenn der Kanzler protestierte.[148] Erst 1957 standen die Tarifänderungen wieder auf der Tagesordnung und Erhard willigte trotz Kritik schließlich ein.[149] Die Tarife für die Züge der Bundesbahn blieben allerdings gänzlich unangetastet.[150]

Die relative Stabilität bei den Verkehrstarifen war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sich der öffentliche Verkehrssektor in einem wichtigen Punkt von den beiden anderen betrachteten Wirtschaftsbereichen unterschied. Die Verkehrstarife blieben, auch wenn sie in der Preisdiskussion verschiedentlich quasi als politische Preise behandelt wurden, wirtschaftspolitisch doch immer nur eine vergleichsweise marginale Größe. Einerseits waren die Ausgaben der privaten Haushalte für Verkehr relativ gering. Noch stärker fiel aber ins Gewicht, daß die Verkehrspolitik der frühen Bundesrepublik von einem „Primat der Individualmotorisierung" gekennzeichnet war, weshalb die öffentlichen Verkehrsträger und dementsprechend auch die Bahn in den Hintergrund traten.[151] Daher konnte sich, anders als bei den Nahrungsmittelpreisen, der Wirtschaftsminister bei den Verkehrstarifen durchsetzen. Interessanterweise forderte Erhard in diesem Bereich allerdings nicht mehr die schon 1948 angekündigte Überführung in die Marktwirtschaft. Vielmehr nutzte er sein formal weiterhin bestehendes Mitbestimmungsrecht dazu, den verschiedenen Tariferhöhungs- oder gar Tarifreformplänen der Bahn zu widersprechen, obwohl diese für die finanzielle Situation der Bahn außerordentlich wichtig gewesen wären. Allein zum 1. Februar 1958 wurden die Regeltarife einmalig um 8,7 % erhöht. Diese Maßnahmen konnten aber das finanzielle Defizit der Bahn nicht beseitigen, da sie sie nur kurzzeitig zu steigenden Einnahmen führten. Langfristig sanken die Erlöse der Bahn sogar noch, wechselten doch mehr und mehr Nutzer – auch aus Kostengründen – zum Individualverkehr.[152]

---

147 158. Kabinettssitzung am 25.10.1956, TOP 12. Tarifmaßnahmen im Omnibus-Linienverkehr, in: Kabinettsprotokolle 1956, S. 665.

148 164. Kabinettssitzung am 19.12.1956, TOP M. Erhöhung der Omnibustarife, in: Kabinettsprotokolle 1956, S. 784f.

149 177. Kabinettssitzung am 27.3.1957, TOP F. Omnibustarife, in: Kabinettsprotokolle 1957, S. 205; Briefentwurf an Adenauer vom 8.3.1957 und Brief Erhard an Adenauer vom 3.4.1957, LES NE I 1/5. Sondersitzung des Kabinetts am 28.3.1957, TOP B. Erhöhung der Omnibustarife, in: Kabinettsprotokolle 1957, S. 214 und 179. Kabinettssitzung am 11.4.1957, TOP 2. Omnibustarife, in: Kabinettsprotokolle 1957, S. 231.

150 185. Kabinettssitzung am 12.6.1957, TOP B. Tariferhöhungen bei der Bundesbahn, in: ebenda, S. 289; Kopper betont, daß die Erhöhung der Personentarife „mit Rücksicht auf die Popularität der Regierung Adenauer und auf die kommenden Bundestagswahlen" verschoben wurde. Vgl. Kopper, Handel und Verkehr, S. 43.

151 Klenke, Bundesdeutsche Verkehrspolitik, S. 111, 143.

152 Zur Entwicklung der innerdeutschen Verkehrspreise, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – Wochenbericht, 1958, Nr. 27, S. 107. Zur Ermäßigung der Berufs- und Schülertarife vgl. Ferdinand Nießen, Die Entwicklung des Personenverkehrs der Eisenbahn, in: Paul Berkenkopf (Hg.), Der Verkehr in der wirtschaftlichen Entwicklung des Industriezeitalters, Köln 1961, S. 69–92, hier 74; Uwe Burghardt, Verkehr, in: Wolfgang Benz (Hg.), Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Frankfurt am Main 1989, S. 248–293, hier 260.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Aufgrund der Finanzmisere der Bahn legten allerdings 1959/60 sowohl Verkehrsminister Seebohm als auch eine eigens eingerichtete Prüfungskommission Vorschläge zur Reform der Bahn vor. Ansatzpunkt der Reformen, darin waren sich alle einig, mußten die Tarife sein, die in keinem Verhältnis mehr zu den Selbstkosten der Bahn standen. Vor allem die Sozialtarife für Berufs- und Schülerkarten sollten korrigiert werden. Um die Tarife wirtschaftlicher zu gestalten, waren allerdings aus Sicht der Bahn die Berufskarten um 67 % und die Schülerkarten um knapp 300 % anzuheben. Daß sich diese Reform kaum durchsetzen ließ, verwundert nicht – zu lange waren die Bahntarife sozialpolitisch betrachtet worden, als daß sich ein so drastischer Wandel hin zur Wirtschaftlichkeit ohne Proteste umsetzen ließ. Deshalb lehnte die Regierung diesen Vorschlag wie gewohnt aus sozialpolitischen Gründen ab und verabschiedete statt dessen ein Sofortprogramm, das außerordentliche Unterstützungszahlungen für die Bahn enthielt.[153] Damit war in diesem Bereich die Entscheidung gefallen, den Übergang zur Marktwirtschaft nicht zu vollziehen, sondern die Verkehrstarife im Sinne der Sozialpolitik weiter staatlich zu regulieren.[154]

Mit der schließlich 1961 verabschiedeten „kleinen Verkehrsreform" sollte die Verkehrswirtschaft zwar stärker liberalisiert werden, indem die Bahn beauftragt wurde, sich verstärkt nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu organisieren. Da dem Staatsunternehmen allerdings keinerlei tarifpolitische Kompetenzen übertragen wurden, mußte dieser Ansatz ohne ökonomische Folgen bleiben.[155]

5.3 Mieten und Wohnungsbaupolitik

Im Wohnungsbau begann 1952/53 eine Phase, in der die marktwirtschaftliche Umgestaltung langsam vorbereitet wurde.[156] Dabei galt es zum einen, die Mieten langsam anzuheben, um sie den Marktgegebenheiten anzupassen. Zum anderen waren die gesetzlichen Beschränkungen für den Wohnungsbau, die Bewirtschaftung und das Mietrecht zu lockern. Zunächst durften ab dem 1. Oktober 1952 die Mieten im Altbaubereich um 10 % erhöht werden.[157] Im Juni 1953 trat das Wohnraumbewirtschaftungsgesetz in Kraft, durch das das Wohnungsgesetz von 1946 weitgehend aufgehoben, aber an der Wohnraumbewirtschaftung noch grundsätzlich festgehalten wurde.[158] Einen weiteren Schritt zur Etablierung marktwirtschaftlicher

153 110. Kabinettssitzung am 15.6.1960, TOP 3. Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Drucksache 1602), in: Kabinettsprotokolle 1960, S. 221ff.; Mitteilung des BMV an die Presse vom 26.10.1960, Nr. 1098/60, DGB-Archiv 24/4989; Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1961, hg. v. BMV, Bad Godesberg 1961, S. 135. Vgl. auch Nießen, Die Entwicklung, S. 85.

154 Klenke, Bundesdeutsche Verkehrspolitik, S. 285.

155 Schulz, Die Deutsche Bundesbahn, S. 344.

156 Schildt, Wohnungspolitik, S. 174; ders., „...für die breiten Schichten des Volkes", S. 37.

157 Verordnung PR 72/52 über einen allgemeinen Mietzuschlag bei Wohnraum des Althausbesitzes vom 27.9.1952, in: BGBl. I 1952, S. 648; der Kabinettsbeschluß stammte vom Februar 1952, die Zustimmung des Bundesrates kam aber erst im September. Vgl. auch Schulz, Wiederaufbau in Deutschland, S. 272.

158 Wohnraumbewirtschaftungsgesetz vom 31.3.1953, in: BGBl. I 1953, S. 97–105. Vgl. auch Hans-Günther Pergande, Wohnungs- und Mietrecht, in: Erwin v. Beckerath/Hermann Bente/Carl Brinkmann u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Göttingen 1965, S. 801–809, hier 805.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Strukturen markierte im August 1953 die Novelle des Ersten Wohnungsbaugesetzes von 1950. Damit sollte eher Eigentum gefördert als Sozialwohnungen öffentlich subventioniert werden.[159] Zudem erleichterte es das Gesetz, die Mieten für steuerbegünstigte Neubauwohnungen zu erhöhen. Für Neubauwohnungen, die allein mit öffentlichen Mitteln gefördert worden waren, konnte nun eine Kostenmiete vereinbart werden, die allerdings zunächst an die Richtsatzmiete angelehnt war. Die Richtsatzmiete blieb zwar bei 1,10 DM pro Quadratmeter, aber die Länder durften zugunsten der Wirtschaftlichkeit diesen Satz um bis zu 30 % überschreiten.[160] Im „gehobenen" sozialen Wohnungsbau konnte sogar eine „selbstverantwortlich gebildete Miete" bis zu einer Obergrenze von 1,65 DM/qm erhoben werden.[161] Die Mieten im Altbaubestand blieben bis auf die erwähnte 10%ige Erhöhung vorerst unangetastet. Dadurch entstand eine gewisse Ungerechtigkeit, lagen doch die Altbaumieten im Verlauf der fünfziger Jahre deutlich unter dem allgemeinen Mietniveau und sogar unter den Mieten im sozialen Wohnungsbau.[162] Somit wurden weiterhin diejenigen benachteiligt, die durch den Krieg ihre Wohnungen verloren hatten und nun die höheren Neubaumieten zahlen mußten; ganz abgesehen davon, daß die Mietbindung zu Lasten der Altbaubesitzer ging und ein Substanzverzehr stattfand, der letztendlich zum Verfall der Altbauten führen mußte.[163] Eine Reform der Mietbindungen nach ökonomischen Gesichtspunkten wurde somit immer dringlicher. 1953 stellte Wohnungsbauminister Viktor-Emanuel Preusker dem Kabinett schließlich eine „stufenweise Lösung der Mietenfrage" vor, mit deren Hilfe er die Mieten aus ihrer Rolle für die Lohn- und Sozialpolitik herauslösen wollte. Zumindest die Indienstnahme für die Lohnpolitik wurde von der Bundesregierung inzwischen als überholt bewertet. Die infolge der erwarteten Mieterhöhungen möglichen Härten für die finanziell schwächeren Bevölkerungsteile sollten durch sozialpolitische Maßnahmen abgefedert werden. Beispielsweise waren zunächst die Renten- und Fürsorgezahlungen zu erhöhen. Mit der Umsetzung dieser Ideen mußte also noch gewartet werden.

Zunächst wurde im Juli 1955 das „Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts", auch Erstes Bundesmietengesetz genannt, verabschiedet.[164] Danach durften die Hausbesitzer die Mieten der bis zum 20. Juni 1948 bezugsfertig gewordenen Wohnungen um 10 % und für sogenannte Komfortwohnungen um 20 % erhöhen, „Bruchbuden" [sic!] blieben von der Regelung ausgeschlossen.[165] Zudem wurde erstmalig die Zahlung von staat-

159 Novelle des Ersten Wohnungsbaugesetzes vom 25.8.1953, in: BGBl. I 1953, S. 1037; vgl. auch Vermerk vom 29.8.1953 zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Ersten Wohnungsbaugesetzes, BArch B 134/6245.

160 Hans-Günther Pergande, Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Wohnungswesens und des Städtebaues, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973. 50 Jahre im Dienst der Bau- und Wohnungswirtschaft, Frankfurt am Main 1973, S. 11–209, S. 197; vgl. auch Schulz, Wohnungspolitik, S. 499.

161 Ders., Wiederaufbau, S. 281f.

162 Hans K. Schneider/Rolf Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977, S. 41.

163 Walter Fey, Die schrittweise Überführung des Wohnungswesens in die soziale Marktwirtschaft und die Schaffung eines sozialen Mietrechts, in: Bundesbaublatt. Zeitschrift für Wohnungswesen und Städtebau, Baurecht und Bauforschung 3, 1959, S. 120–124, hier 120.

164 Das „Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts" (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27.7.1955, in: BGBl. I 1955, S. 458–468 trat am 1.8.1955 in Kraft.

165 40. Kabinettssitzung am 21.7.1954, TOP 7. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet des Mietpreisrechtes (Erstes Bundesmietengesetz), in: Kabinettsprotokolle 1954, S. 327f.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

lichen Mietbeihilfen zur „Milderung von Härten, die sich infolge der Mieterhöhungen nach diesem Gesetz ergeben", ermöglicht. Ihre Auszahlung blieb aber den einzelnen Ländern überlassen, die davon kaum Gebrauch machten.[166] Auch mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz von 1956 konzentrierte man sich erneut auf die „breiten Schichten", was bereits im ersten Wohnungsbaugesetz 1950 festgeschrieben worden war. Das Ziel der Wohnungsbaupolitik lag weiter weniger darin die sozial schwachen Bevölkerungskreise, als vielmehr die Mittelschichten zu begünstigen.[167]

Ab 1956 stiegen die Mieten infolge der gesetzlichen Neuregelungen zwar an, ihr durchschnittlicher Anteil an den Gesamtausgaben eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes blieb allerdings relativ stabil bei 8 bis 9 %, was auf die gleichzeitig deutlich steigenden Einkommen zurückzuführen war. Hinzu kam, daß mit wachsendem Verdienst ebenso die Bereitschaft wuchs, höhere Mieten für gestiegene Ansprüche zu zahlen. Denn auch die Wohnraumqualität und die Quadratmeterfläche je Wohnung stiegen in den fünfziger Jahren deutlich an.[168] Bis zum Ende der fünfziger Jahre war der Wohnungsbestand in der Bundesrepublik soweit erhöht, daß keine „akute Wohnungsnot" mehr bestand.[169] Daher konnte der Übergang in die Marktwirtschaft forciert werden, so daß der Bundestag am 1. Juli 1960 das „Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht" (Abbaugesetz) verabschiedete.[170] Nach dem darin enthaltenen Zweiten Bundesmietengesetz durften die Mieten des Altbaubestandes zunächst um 15 % erhöht werden.[171] Ab 1963 sollten schließlich in den Gemeinden und Kreisen, deren Wohnungsfehlbestand unter 3 % sank, die bis dahin preisgebundenen Mieten freigegeben werden.[172] Den einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen sollten nach einem zusätzlichen Gesetz Mietbeihilfen gewährt werden.[173] Tatsächlich wurde dieses Gesetz kaum angewendet, da die

166 Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiet des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) vom 27.7.1955, sechster Abschnitt, Paragraph 15, 16 und 17, in: BGBl. I 1955, S. 461–462.

167 Adelheid von Saldern, Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute, Bonn 1995, S. 269. Vgl. auch Schildt, Wohnungspolitik, S. 172.

168 Die Bereitschaft der Arbeitnehmer, größere Beträge für die Wohnungen auszugeben, war sogar noch höher, es fehlte aber das entsprechende Angebot. Vgl. Günther Schulz, Wohnungspolitik und soziale Sicherung nach 1945. Das Ende der Arbeiterwohnungsfrage, in: Tenfelde (Hg.), Arbeiter im 20. Jahrhundert, S. 483–506, hier 503. Ab Mitte der fünfziger Jahre war nicht mehr die Drei-, sondern die Vier-Raum-Wohnung bei Neubauten die Regel. Vgl. Schildt, Vom Wiederaufbau zur „neuen Wohnungsnot", S. 466.

169 Führer, Mieter, S. 384; Schildt, „...für die breiten Schichten des Volkes", S. 36.

170 Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23.6.1960, BGBl. 1960, S. 389–417. Vgl. auch Pergande, Die Gesetzgebung, S. 198.

171 Abbaugesetz Artikel I: Zweites Bundesmietengesetz, Paragraph 1, in: BGBl. I 1960, S. 389–392, hier 389.

172 Entsprechend des geänderten Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes lag ein Wohnungsdefizit bei unter 3 %, wenn auf 100 Wohnungen weniger als 103 Wohnparteien fielen. Als Wohnparteien wurden die Mehrpersonenhaushalte ganz und die Einzelhaushalte mit 50 % berechnet, Abbaugesetz Artikel II: Änderung des Wohnraumbewirtschaftungsgesetzes, Paragraph 3d, in: BGBl. I 1960, S. 392–395, hier 394.

173 Abbaugesetz Artikel VII, Gesetz über die Gewährung von Miet- und Lastenbeihilfen, BGBl. I 1960 S. 399–402. Vgl. auch Schulz, Wohnungspolitik und soziale Sicherung nach 1945, S. 500; ders., Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung, S. 139; ders., Wiederaufbau, S. 313; Ulrich Blumenroth, 100 Jahre deutsche Wohnungspolitik. Aufgaben und Maßnahmen, in: Deutsche Bau- und Bodenbank Aktiengesellschaft 1923–1973, S. 211–410, hier 391.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

Voraussetzungen und Grenzen für die Inanspruchnahme von Beihilfen relativ eng gezogen worden waren. Erst mit dem Mitte der sechziger Jahre eingeführten Wohngeld entwickelte sich eine umfassend wirksame Individualförderung.[174] Trotzdem zeichnete sich mit der Einführung von Beihilfezahlungen ein weiterer entscheidender „Wendepunkt" der Wohnungspolitik ab,[175] nämlich die Verschiebung von der Objekt- zur Subjektförderung und damit der „Übergang des Wohnungssektors in die Marktwirtschaft".[176] Die Umsetzung des Gesetzes wurde zwar aus sozialpolitischen Gründen noch bis 1963 verschoben. Die wohnungspolitische Wende, mit der die Mieten aus der staatlichen Bindung schrittweise entlassen wurden, war aber nicht mehr aufzuhalten. Die Mietpreispolitik war somit der einzige Bereich innerhalb der hier betrachteten speziellen Preispolitiken, in dem das 1948 angestrebte Ziel im Untersuchungszeitraum erreicht wurde und die administrierten in marktgenerierte Preise umgewandelt wurden.

6. Fazit

Der Überblick über die Preispolitik in Westdeutschland von 1948 bis 1963 zeigt, daß die preispolitischen Maßnahmen und Ziele sich sowohl im zeitlichen Verlauf als auch in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen deutlich voneinander unterschieden. Zunächst wurde die staatliche Preisadministration des privaten Verbrauchs aus der Kriegs- und Nachkriegszeit fortgesetzt, weil in den existentiellen Mangelbereichen die Koordination über den Markt zu sozialen Härten geführt hätte, die weder der Wirtschaftsrat noch die Alliierten in Kauf nehmen wollten. Nachdem die Mangelsituation der Nachkriegszeit behoben war, wurden bestimmte Preise aus ganz unterschiedlichen Gründen weiter staatlich reguliert. Teilweise dienten sie sozialpolitischen oder lohnpolitischen Zwecken, teilweise dem Schutz der Produzenten oder Konsumenten. Vor allem in dieser zweiten Phase muß eine Analyse der Preispolitik nach den verschiedenen regulierten Wirtschaftsbereichen differenziert werden.

In den zwei skizzierten Zeitabschnitten wurden aus unterschiedlichen Gründen, aber in ähnlicher Form, immer wieder von der Bevölkerung, aber auch aus Teilen der Regierung, staatliche Eingriffe in die Preisbildung gefordert. Daß die Bevölkerung direkt nach der Wirtschaftsreform 1948 der Preisfreigabe noch sehr mißtrauisch gegenüberstand und infolge der steigenden Preise nach der Korea-Krise 1950/51, in der selbst die USA einen allgemeinen Preisstop verordneten, einen preispolitischen Handlungsbedarf in der Bundesrepublik sah, mag wenig verwundern. Erstaunlicher ist, daß auch in der Aufschwungsphase ab 1952 trotz erhöhter Realeinkommen der Ruf nach staatlicher Einflußnahme immer wieder laut wurde. Die Ursache lag vor allem in der Angst vor einer erneuten Inflation in allen Kreisen der Bevölkerung. Stabile Preise und Einkommen wurden einer flexiblen Entwicklung vorgezo-

174 Kühne-Bühning/Plumpe/Hesse, Zwischen Angebot und Nachfrage, S. 158f.

175 Paul Lücke, An einem wohnungspolitischen Wendepunkt, in: Bundesbaublatt. Zeitschrift für Wohnungswesen und Städtebau, Baurecht und Bauforschung 10, 1960, S. 565–570. Auch Pergande spricht von einer Wende. Vgl. Pergande, Die Gesetzgebung, S. 197.

176 Schildt, „...für die breiten Schichten des Volkes", S. 40; Schulz, Wohnungspolitik und Wirtschaftsordnung, S. 139. Vgl. auch Klaus von Beyme, Wohnen und Politik, in: Flagge (Hg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, S. 81–152, hier 131.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

gen. Als Garant der Stabilität sollte der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens sichern, sondern auch regulierend in wirtschaftliche Prozesse eingreifen. Allerdings war die Kritik an der Preispolitik in den beiden Zeitabschnitten von unterschiedlicher Qualität. Während von 1948 bis 1952 die gesamte Wirtschaftsordnung grundsätzlich zur Disposition stand, reduzierten sich die Forderungen im Verlauf der fünfziger Jahre stärker auf einzelne Branchen oder Erzeugnisse.

Zunächst änderte die Preispolitik sich mit der Entscheidung für die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft grundlegend. Prinzipiell sollten alle Preise am Markt gebildet werden; nur in den Bereichen des Grundbedarfs, in denen nach wie vor Mangel herrschte, der sich nicht ohne ungewollte soziale Härten beheben ließ, blieben sie staatlich reguliert. Diese erste und wichtigste preispolitische Entscheidung nach der Wirtschaftsreform diente laut Gesetz dem Schutz der wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsteile. Damit wurde eine marktkonforme Preisbildung zunächst teilweise sozialpolitischen Zwecken untergeordnet.

Wichtigster Akteur der Preispolitik war der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft und erste Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, der wiederum laut Gesetz bestimmte, welche Preise frei und welche gebunden waren und bei letzteren sogar deren Höhe festzulegen hatte. Er sah das langfristige Ziel der Preispolitik, vereinfacht gesagt, darin, sich selbst überflüssig zu machen. Dementsprechend stellte Erhard sich jeglichen Forderungen nach verstärkter staatlicher Regulierung der Preise immer wieder entgegen, verteidigte das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und kritisierte die Akteure für ihr volkswirtschaftlich „unverantwortliches" Verhalten. Ein wesentliches Element von Erhards Preispolitik bestand daher nicht in konkreten Maßnahmen, sondern in „Maßhalteappellen" an die Gewerkschaften, die Unternehmer und die Verbraucher. Darüber hinaus war er allerdings gezwungen, in verschiedenen tatsächlichen oder vermeintlichen wirtschaftlichen Krisensituationen auch aktiv in die Preisentwicklung einzugreifen. Dabei sah er allerdings die Preisentwicklung weniger durch die tatsächliche Wirtschaftslage gefährdet als durch ihre Bewertung in der Bevölkerung. Deshalb griff er zu preispolitischen Maßnahmen wie dem Jedermann-Programm, dem Preisspiegel, dem „Gesetz gegen Preistreiberei", zur Bildung eines Preisrates, zum Konsumbrot oder zu den Jedermann-Einfuhren, deren symbolische Wirkung wesentlich wichtiger war als ihre wirtschaftliche. Mit Hilfe dieser preispolitischen Strategie gelang es Erhard, den Forderungen sowohl seiner Regierungskollegen als auch der Konsumenten und Produzenten zu begegnen und somit seine Handlungsfähigkeit und -bereitschaft zu demonstrieren, ohne wirklich aktiv zu werden.

Insgesamt war die Preispolitik im hier betrachteten Zeitraum vor allem vom Wirtschaftsminister geprägt, dessen Glauben an seine persönliche Regelungskompetenz in all seinen Maßnahmen durchscheint, in den verschiedenen „Ermächtigungsgesetzen" aber besonders deutlich wurde. Sowohl das Preisgesetz von 1948 als auch die verschiedenen Gesetze gegen Preistreiberei oder Preisüberhöhung entsprachen zwar in keiner Weise den marktwirtschaftlichen Grundsätzen Erhards, wurden aber insoweit von ihm unterstützt, als sie direkt seiner Entscheidungsbefugnis untergeordnet waren. Vor allem Bundeskanzler Konrad Adenauer widersprach verschiedentlich dieser Machtkonzentration und wurde im Streit um den Umfang der staatlichen Preisadministration und die Instrumentalisierung der Preise zum stärksten Gegner Erhards. Dabei läßt sich bei Adenauer allerdings weniger ein wirtschaftspolitisches als ein relativ einfaches politisches Ziel erkennen: die jeweilige Wiederwahl.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

In den Bereichen, in denen die Preise nach 1948 weiter staatlich administriert blieben, hatte die Preispolitik allerdings auch konkrete ökonomische Auswirkungen. Sie diente zunächst vor allem dazu, die Versorgung der Bevölkerung mit Grundbedarfsgütern zu sichern und schließlich durch diese sozialpolitische Funktion ebenso die Forderungen nach höheren Löhnen zu dämpfen. Die Preise wurden daher weniger nach Kriterien der ökonomischen Effizienz des jeweiligen Wirtschaftsbereichs als vielmehr nach übergeordneten politischen Gesichtspunkten der allgemeinen gesellschaftlichen Stabilität festgelegt. Mit wachsender Prosperität verlor das Versorgungsargument jedoch an Gewicht und die administrierten Bereiche sollten eigentlich mittels Preiserhöhungen langsam an das allgemeine Marktniveau angepaßt werden, um letztendlich auch in die marktwirtschaftlichen Strukturen eingebunden zu werden. Darüber hinaus gewannen allerdings die Partikularinteressen in diesen Bereichen deutlich an Gewicht, die nicht immer mit denen der Gesamtwirtschaft übereinstimmten.

Die Landwirte als Produzenten der Lebensmittel, organisiert im politisch einflußreichen Deutschen Bauernverband, forderten vor allem höhere Lebensmittelpreise, um die bestehenden Agrarstrukturen wirtschaftlich abzusichern. Unterstützt wurden sie vom jeweiligen Landwirtschaftsminister, der sich – stärker als seine Kabinettskollegen in den anderen preisregulierten Bereichen – als Lobby-Vertreter erwies und somit ebenfalls wiederholt zum Gegner der Preispolitik Erhards wurde. Sein Einfluß auf die Preisentwicklung wuchs dabei mit dem Rückzug des Wirtschaftsministers aus der Verbraucherpreisbildung.

Die Hauseigentümer, die als Gruppe kaum öffentlich in Erscheinung traten und deren Durchsetzungsvermögen vergleichsweise gering war, konnten ihre Interessen zunächst kaum durchsetzen. Der Wohnungsbauminister verstand sich kaum als ihr Vertreter und seine Politik konnte eher in die der allgemeinen Wirtschaftspolitik eingebunden werden. Somit wurden die Forderungen der Vermieter nach Preiserhöhungen bzw. Mietfreigabe erst dann umgesetzt, als sie mit denen des Wirtschaftsministeriums übereinstimmten. Nachdem Ende der fünfziger Jahre der Wohnungsbau soweit fortgeschritten war, daß wenigstens rein rechnerisch ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage am Markt erreicht worden war, stand somit dem Übergang der Wohnungswirtschaft in die Marktwirtschaft nichts mehr im Wege. Die Mieten wurden schließlich in den sechziger Jahren aus ihrer Funktion für die Sozialpolitik entlassen und als Ersatz eigene sozialpolitische Maßnahmen wie die Auszahlung von staatlichen Mietbeihilfen neu geschaffen. Bis dahin allerdings hatten die niedrigen Mieten bei steigenden Löhnen und qualitativ verbessertem Wohnungsangebot deutlich zum steigendem Lebensstandard beigetragen.[177]

Die Tarifgestaltung im öffentlichen Verkehr und dabei vor allem bei der Deutschen Bundesbahn fiel ebenfalls während der gesamten fünfziger Jahre zugunsten der Konsumenten aus. Allerdings nahmen die Verkehrstarife einen deutlich geringeren Anteil an den Lebenshaltungskosten der Bevölkerung ein als die Mieten. Ihre Stabilität hatte somit auch wesentlich größeren symbolischen denn ökonomischen Wert. Dies zeigt vor allem die Unantastbarkeit der Sozialtarife und dabei ganz besonders der Schülerkarten, deren Höhe in den fünfziger Jahre in keiner Relation mehr zu den Selbstkosten der Bahn standen. Die Bahn unterlag – trotz verschiedener Reformansätze – gemeinnützigen Prinzipien, wobei ihre Defizite schließlich vom Staat beglichen wurden. Dem widersetzte sich der Verkehrsminister

177 Schildt spricht auch von einem „nicht zu unterschätzenden sozialpolitischen Beitrag für die Stabilität des Lohnniveaus im Wiederaufbau", Schildt, Wohnungspolitik, S. 171.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor

http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.1.1099

kaum, lag doch der Schwerpunkt seiner Verkehrspolitik auf dem Ausbau der Individualmotorisierung.

Letztlich stand die Preispolitik – nachdem sie anfänglich dem Schutz der „sozial Schwächeren" dienen sollte – im Verlauf der fünfziger Jahre im Spannungsfeld der Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen preispolitischen Akteuren. Sie kann daher nicht als ein homogener Block gesehen werden, sondern erfüllte jeweils unterschiedliche Funktionen. Deshalb war auch das Ziel der Preispolitik nicht nur die Preisstabilität, sondern vor allem die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Prinzipien in den einzelnen Wirtschaftsbereichen, wobei aber soziale Grundsätze nicht vollkommen aus dem Blick verloren werden sollten. Auch wenn weder der Agrarbereich noch das öffentliche Verkehrswesen in die Marktwirtschaft integriert wurden, nahm die Bedeutung der staatlichen Verbraucherpreispolitik doch im Laufe der fünfziger Jahre deutlich ab. Damit war das Ziel Erhards am Ende seiner Amtszeit als Wirtschaftsminister grundsätzlich erreicht worden. Zwar hatte er die staatliche Preispolitik nicht gänzlich aufheben können, sie aber aus dem Bewußtsein der Bevölkerung verdrängt. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft hatte sich als Symbol des „Wirtschaftswunders" durchgesetzt – die Erinnerung an die staatlich administrierten Preise, die letztlich das „Wunder" mit abgesichert hatten, verblaßte dagegen.

Copyright (c) Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam e.V. und Autor