

Nordmann, Jürgen

Article

Protektionismus: Die Grenzen der Staatsintervention in den 1930er Jahren

Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies

Provided in Cooperation with:

Edward Elgar Publishing

Suggested Citation: Nordmann, Jürgen (2010) : Protektionismus: Die Grenzen der Staatsintervention in den 1930er Jahren, Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 07, Iss. 1, pp. 42-50, <https://doi.org/10.4337/ejeep.2010.01.05>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277174>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

- Seidl, C., Schmidt, U., Groesche, P. (2005): The performance of peer review and a beauty contest of referee processes of economics journals, in: *Estudios De Economia Aplicada*, 23(3), 505 – 551.
- Taylor, J.B. (2009): *Getting OffTrack: How Government Actions and Interventions Caused, Prolonged, and Worsened the Financial Crisis*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Tol, R.S. (2007): The Matthew Effect defined and tested for the 100 most prolific economists, Research Unit »Sustainability and Global Change«, Working Papers, FNU-143, Hamburg.
- Warsh, D. (2008): A brave army of heretics, URL: www.economicprincipals.com.

Protektionismus: Die Grenzen der Staatsintervention in den 1930er Jahren

Protectionism: The limits of state intervention in the 1930s

Jürgen Nordmann*

»Manchmal bleibt dem Historiker nur die ernüchternde Einsicht, dass es, auch nach der Prüfung aller hypothetischen Möglichkeiten, für schwierige Situationen überhaupt keine gute, sondern nur eine vielfach belastete Lösung gibt.« (Wehler 2003: 215)

Die erste Weltwirtschaftskrise und ihre Bewältigung gelten als Präzedenzfall für die Modelle der Krisenbekämpfung nach dem Crash 2008. Die Versuche von 1930 bis 1939, der Krise Herr zu werden, schätzen insbesondere Liberale als verfehlt ein, weil die Rezession nicht schnell überwunden werden konnte und eine Rückkehr zum alten Liberalismus in den Industriestaaten nicht gelang. Das drückt sich in der negativen Bewertung der wohl prägenden wirtschaftspolitischen Linie der 1930er Jahre aus: dem nationalen Protektionismus. In der Forschung dominierte lange unwidersprochen die Auffassung, dass der Protektionismus die Krise verschärft habe, mithin die Kosten für die Hilfe der eigenen Industrie den Nachbarn auferlegt habe, somit den Imperialismus gefördert und den Weg in den zweiten Weltkrieg forciert habe (u.a. Deppe 2003: 377). Aber die Bilanz der wirtschaftspolitischen Maßnahmen kann inzwischen als gemischt angesehen werden, weil auch Stimmen wieder Gehör finden, die die stabilisierende Wirkung des Protektionismus in den 1930er Jahren würdigen (Mazower 2000: 188). Denn langfristig waren es der New Deal respektive der eng verwandte Keynesianismus, die letztlich die Krise überwand. Die positive Seite dieser Konzepte wird

* Johannes-Kepler-Universität Linz.

meist in der Wende zur Staatsintervention gesehen, wobei gern übersehen wird, dass früher Keynesianismus und New Deal protektionistisch ausgelegt waren (u.a. Keynes 2008: 109). Zumindest der New Deal hatte stabilisierende Wirkungen, auch wenn erst die Mobilisierung des Krieges die Nachfrage- und Arbeitsmarktprobleme beseitigten. Letztlich bewältigt war die Depression aber erst, als die Wirtschaft der Vereinigten Staaten nicht in die erwartete Nachkriegskrise rutschte, sondern boomte (Brinkley 1995: 175).

Erstaunlich ist, dass entgegen »dem in seinem Winkel knurrenden Protektionismus« (Keynes 2008: 112) die Bewertung der Staatsintervention überwiegend positiv ausfällt (Hobsbawm 1995: 141). Unstrittig war die Auffassung, dass eine tiefe Weltwirtschaftskrise nur durch Intervention des Staates aufgefangen werden kann. Ein Grundmoment der Neudefinition des Liberalismus ist von Neo- über Ordo- bis hin zum Sozialliberalismus keynesianischer Couleur die Abkehr vom Laissez-Faire (z.B. Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Friedrich August von Hayek, Lippmann-Colloquium; vgl. u.a. Ptack 2004: 30 – 38, Nordmann 2005: 151, Wegmann 2002: 110). In globalen Krisen ist der interventionsfreie Markt nicht in der Lage, sich selbst zu heilen, so der fast durchgängige liberale Tenor in der Weltwirtschaftskrise. Strittig waren allenfalls Art und Umfang der Intervention, nicht aber die Notwendigkeit als solche. Übereinstimmend konstatieren die Historiker, dass auf den Marktkapitalismus nach der Weltwirtschaftskrise kaum jemand gesetzt hätte, und allein Staatsintervention einen Weg aus der Krise gewiesen habe (Mazower 2000: 157). Die liberale Staatsintervention à la Keynes wurde dabei auch vom linken Lager positiv bewertet, weil sie entgegen liberaler Denktraditionen eine vornehmlich soziale Intention hatte (Hobsbawm 1995: 141). Gerade um die ärgste soziale Folge der Krise, die Arbeitslosigkeit, schnell zu beseitigen, musste der Staat intervenieren. Das liberale Spektrum sprengte indes damit auch Keynes nicht. Ähnlich wie bei den interventionsfreundlichen Neoliberalen um Röpke und Walter Lippmann sollte der Markt nach der Krise durchaus ein – wenn auch eingebetteter – Motor des selbst in der Interventionsphase ungebrochen kapitalistischen Systems sein (Keynes 1994[1936]: 319f.). Allenfalls die Gewichtung – Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei Keynes und Ordnungspolitik durch den starken Marktstaat bei den Ordoliberalen – war verschieden, nicht aber das Mittel der Staatsintervention. Der Markt galt selbst bei nationalsozialistischen Wirtschaftsstrategen – besonders markant Otto Ohlendorf – als favorisiertes Modell für die Nachkriegszeit (Herbst 1999).

Was unterscheidet allerdings in den 1930er Jahren positive Staatsintervention vom den Imperialismus und Totalitarismus fördernden Protektionismus? Bei der Beurteilung der Interventionsmodelle ist im Aug zu behalten, dass das Handlungsspektrum in Großkrisen relativ klein ist. Die hysterischen Drucksituationen verführen die »Decision-Maker« zu schnellen Sachzwang-Entscheidungen, die in ihrer Eigendynamik die Alternativen wieder vom Tisch wischen. Die Situation ist allerdings in aller Regel offener, als es die handelnden Eliten glauben machen. Weil herrschende politische Eliten in der Krise ein direktes Interesse am Fortbestand der Machtkonstellationen haben und einem umfassenden Austausch der Eliten naturgemäß ablehnend gegenüberstehen, kommen nur Konzepte des Krisenmanagements in Frage, die bestehende Machtverhältnisse anerkennen. Das politische Establishment sieht sich von wirtschaftlichen Großkrisen nicht minder bedroht wie das wirtschaftliche. Insofern

steht gegenseitige Stützung und Schutz, respektive gegenseitige Protektion axiomatisch an erster Stelle der Maßnahmen. Staatsintervention hat von den Interessenkonstellationen aus gesehen von Anfang an einen dezidiert protektionistischen Charakter. Die Trennung in den Bewertungen von Staatsintervention (positiv) und Protektionismus (negativ) ist also so ohne weiteres nicht aufrecht zu erhalten. Nimmt man die Definitionen der Wirtschaftslexika zur Hand, wonach die Politik des Protektionismus in einem Mix aus Verboten, Zöllen und Auflagen für den Import besteht, ist das Spektrum der Staatsinterventionen – auch der 30er Jahre – weiter gefasst. Es ist allerdings zu fragen, ob die Intentionen der Keynes folgenden liberalen Demokratien (worunter hier auch der Einfachheit halber der New Deal eingeordnet wird) nicht ähnlich der beiden autarkistisch operierenden Konkurrenzsysteme Faschismus und »Sozialismus in einem Land« protektionistischer Natur waren. Somit bliebe kein Raum für antiprotektionistische Staatsintervention, denn die großen internationalen Konferenzen wie die in London 1933 blieben ohne greifbares Ergebnis (Keynes 2008: 119).

Die Denk- und Handlungsoptionen bewegten sich also überwiegend in den Grenzen nationaler Wirtschaftspolitik. Auch universale Wirtschaftstheorien wie die *General Theory* von Keynes oder das Konzept des Marktstaates überschreiten diese institutionellen Grenzen selten. Stärkung der Nachfrage, Staatsintervention in Schlüsselindustrien, Großprojekte im Infrastruktursektor, Defizit-Spending in der Haushaltspolitik sowie neue Institutionen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung: nichts von dem sprengt den Rahmen nationaler Wirtschaftspolitik. Allenfalls die Festlegung neuer Wechselkurse für die vom Goldstandard befreiten Währungen beinhaltet einen gewissen Zwang zu international abgestimmtem Handeln. Aber auch das wurde in den 1930er Jahren letztendlich bilateral ausgehandelt (Keynes 2008: 119). Es zeigt an, dass nicht nur die nationalen Egoismen internationale Weltwirtschaftskonferenzen zum Scheitern brachten, sondern auch konzeptionell kaum eine Internationalisierung der Interventionen zu Gebote stand. Die nationalen Märkte sollten gestützt, geschützt und gestärkt werden. Das galt unabhängig vom politischen System. Die intervenierenden Staaten sahen im internationalen Wettbewerb respektive im Freihandel wie selbstverständlich einen Außenhandelswettbewerb von Staaten gesehen (u.a. Deppe 2003: 375). Der internationale Markt war in diesen Denksystemen von der Konkurrenz der Großmächte geprägt, was wiederum den Imperialismustheorien in Kernpunkten Recht gibt.

Für diesen internationalen Wettbewerb, an dem auch die Staaten einen Großteil ihres Prestiges bemaßen, machte die nationale Wirtschaftspolitik ihre Unternehmen fit und rettete sie in der Zeit der Krise. Der Interventionsstaat profitierte vom Erfolg des protegierten Unternehmens. Der Staat im internationalen Staatenwettbewerb und die von der Insolvenz sowie mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit bedrohten Unternehmen hatten ein gemeinsames Interesse an gegenseitiger Bestandsgarantie. Wenn der Staat in die Wirtschaft intervenierte, stützte er die bestehende Industrie – zumindest den Teil, den er als systemrelevant für das Bestehen des Wirtschaftsstaates einstufte. Diese Art von Staatsintervention war nicht nur die gängige Form nationaler Wirtschaftspolitik in den 1930er Jahren. Sie hat sich im Prinzip unabhängig komplexerer Formen globaler Vernetzung und der Existenz internationaler Institutionen als favorisiertes Mittel nachgerade liberaler Wirtschaftspolitik

bis in die Gegenwart erhalten. Auch die Maßnahmen nach dem Crash 2008 sprengten den Rahmen national orientierter Schutzpolitik nicht. Denn bis hin zum ordoliberalen Interventionsmodell ist das Ziel intervenierender Marktpolitik nicht die Stärkung eines abstrakten internationalen Marktes, sondern die Stärkung eigener Marktakteure auf dem internationalen Markt. Ergebnisoffen und fair ist der internationale Markt wegen dieses Protektionismus nicht (von Hayek 1952). Oder er ist erst dann fair, wenn alle Staaten ihre international agierenden Unternehmen schützen und stärken.

Staatsintervention ist im Denkhorizont der 1930er Jahre die Intervention in die eigene Wirtschaft. Nur wenn die eigene Wirtschaft Vorteile durch ungeregelten Freihandel sah, setzte sich der Staat für ein Re-Opening des internationalen Handels ein (Brinkley 1996: 265, Raeithel 1989: 5). Der intervenierende liberale Staat brachte damit weniger seine Grundüberzeugung pro Freihandel zum Ausdruck, sondern vielmehr die Erwartung, dass die protegierten eigenen Unternehmungen aus diesem Wettbewerb als Sieger hervorgehen werden. Internationale Märkte gilt es zu erobern, nicht zu implementieren oder zu schützen. Der reinen Lehre nach protektionistische Zoll-Gesetze wie der Smoot-Hawley Tariff Act in den USA 1930, bei dem in merkantilistischer Manier auf ungefähr 20.000 Warengruppen hohe Importzölle erhoben wurden, sind somit nicht von der positiv bewerteten Politik der liberalen Staatsintervention zu trennen. Sie sind die Kehrseite der Medaille. Die Staatsintervention der 1930er Jahre wie auch eine Vielzahl der Interventionen der Nachkriegszeit haben einen protektionistischen Charakter, sofern man unter Protektionismus das versteht, was es heißt: Schutz, Förderung und Abschirmung.

Die Einbrüche nach 1930 waren in allen Industrieländern eklatant und ohne Beispiel. Das Welthandelsvolumen sank zwischen 1929 und 1932 um 60 Prozent. Die Arbeitslosigkeit stieg in astronomische Höhen (Hobsbawm 1995: 124). Die Industrieproduktion der USA fiel zwischen 1929 und 1931 um etwa ein Drittel, die deutsche Produktion gleichzeitig etwa in dem gleichen Maße. Die Krise legte auch die Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion lahm. Der internationale Finanzmarkt brach in sich zusammen. Allein Deutschland hatte 20.000 bis 30.000 Milliarden Mark zu kurzfristigen Bedingungen geliehen. Zwischen 1927 und 1933 gingen die internationalen Kapitalanleihen um über 90 Prozent zurück. Die USA traf die Krise unvorbereitet:

»Als der Kollaps dann eintrat, war er in den USA katastrophaler als in irgendeinem anderen Land; denn dort hatte man versucht, ausbleibende Nachfrage durch enorm erweiterte Möglichkeiten für Verbraucherkredite hochzuputschen. [...] Banken, die schon vor dem Großen Crash mit Hilfe von sich selbst belügenden Optimisten und wie Pilze aus dem Boden sprießenden Finanzbetrügnern bereits durch den Spekulationsboom auf dem Grundstücksmarkt Schäden davongetragen hatten, waren nun mit Massen von zahlungsunfähigen Schuldner konfrontiert und verweigerten neue Hypotheken oder die Umschuldungen der bereits aufgenommenen. Doch selbst das konnte sie nicht mehr davor bewahren, zu Tausenden zugrunde zu gehen. 1933 war fast die Hälfte aller amerikanischen Hypothekenzahler in Verzug, und Tausende von diesen Hypotheken mussten pro Tag für verfallen erklärt werden.« (Hobsbawm 1995: 133)

Die Orientierungslosigkeit unter Unternehmern, Ökonomen und Politikern ist in jeder Verlautbarung der Zeit greifbar. Die Bezeichnung »Die große Depression« für die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre bringt diesen Tiefpunkt des Stimmungsbarometers zum Ausdruck:

»In Zeiten einer länger anhaltenden wirtschaftlichen Misere bieten Ökonomen, die wie andere Menschen auch auf die Stimmungen ihrer Zeit hereinfallen, Theorien an, die beweisen sollen, dass es keinen Ausweg aus der Depression gibt.« (Schumpeter 1954: 1172).

Ein Großteil der Interventionsmöglichkeiten war durch die geldpolitischen Tricks zur Kriegsfinanzierung diskreditiert. Die Inflationspolitik des ersten Weltkriegs – bei den Verlierermächten noch einmal verstärkt in den direkten Nachkriegsjahren – galt ebenso als gescheitert wie die Versuche der angelsächsischen Welt, der Neutralen der Kriegszeit und Japan, eine Deflation durchzuführen, um ihre Ökonomien zu den festen Prinzipien der Währungsstabilität zurückzuführen. Die vermeintliche Rückkehr dieser Staaten zu solider Finanzierung durch eine Rückkehr zum Goldstandard, der dem Druck des Krieges nicht hatte standhalten können, erwies sich als ambivalent. Der Boom von 1924 bis 1929 wurde eher durch die gegenläufige Forcierung des Kapitalverkehrs – verzahnt mit der belastenden Reparationsfrage – in Szene gesetzt, was in Zusammenhang mit der Wiedereinführung des Goldstandards zu einem Problemstau führte, der sich dann 1929 dramatisch entlud (Keynes 2008: 71). Auch die Unfähigkeit, auf die Überproduktion mit einer nachhaltigen Stimulierung der Nachfrage zu reagieren, verstärkte die allgemeine politische und wirtschaftliche Ratlosigkeit. Dem Versagen der Weltwirtschaft folgte in den ersten Jahren ein Versagen der Politik und der beratenden Nationalökonomen. Schon der Versuch, den meist zusammengebrochenen Außenhandel nach 1930 wiederzubeleben, führte somit zwangsläufig zu einem Primat nationaler Schutzpolitik. Der internationale Finanzmarkt war wie oben erwähnt ohnehin kein Interventionsobjekt mehr, weil er de facto nicht mehr existierte. Naturgemäß hatte Vorrang, die eigenen Unternehmen zu retten, um sie nach ihrer Rekonvaleszenz wieder für den internationalen Markt wettbewerbsfähig zu machen.

Die großen Konzepte der Staatsintervention oder Krisenbekämpfung zielten eindeutig nach innen. Ist es auch hier gerechtfertigt, die durch die neuen Theorien gestützte liberale Staatsintervention in erster Linie als eine Spielart des Protektionismus zu bezeichnen? Muss nicht aus liberaler Sicht zumindest nach innen ein Garantieprogramm für den Wettbewerb aufgelegt werden, um den nationalen Markt zu erhalten? Ist es nicht Voraussetzung einer nationalen Marktpolitik, eine Wettbewerbs- und Ordnungspolitik zu betreiben, die keinen einzelnen Marktakteur bevorzugt? Auch keynesianische Investitionsprogramme respektieren in der Theorie die Idee des Wettbewerbs. Oft führte das in den 1930er Jahren zu der Praxis, im Gießkannenprinzip staatliche Gelder zu verteilen, um möglichst viele Marktteilnehmer profitieren zu lassen (Brinkley 1996, Raeithel 1989: 5). Zumindest in der Konzeption sollten hierbei ausgewählte Wirtschaftszweige oder einzelne Unternehmen durch staatliche Unterstützung auf dem nationalen Markt nicht bevorzugt werden. An dieser Stelle werden abermals die Denk- und Handlungsmöglichkeiten der agierenden Politiker und Wirtschaftsexperten

überschätzt. So wenig die krisengebeutelten Märkte an irgendeiner Stelle – gerade nicht bei dem begrenzenden Regelrahmen – ein interesseloses, faires Abstraktum waren, schwebte der Staat der 1930er Jahre an irgendeiner Stelle interesselos über dem Markt. Staat und Markt waren über Gremien und Interessengruppen und -verflechtung vielfältig und unübersichtlich miteinander verwoben (für Deutschland: Wehler 2004). Und genau diese mit Interessengruppen besetzten Exekutiven entschieden in der Weltwirtschaftskrise darüber, welcher Marktteilnehmer gerettet werden sollte und wer dem Konkurs überlassen blieb. Das Ergebnis spiegelte mehr Machtkonstellationen als konzeptionelle, theoretisch geleitete Intervention wider. Allerdings entspann sich zumindest in den Demokratien eine Debatte über die Rettungsmaßnahmen, weil die Wirtschaftspolitik auf ein Mindestmaß an vertretbarer Legitimation angewiesen war (Mazower 2000: 199). Aus der Innenperspektive intervenierender Demokratien erscheint der klassische Protektionismus der Schutzzölle das einfachste und gerechteste Mittel – sowohl gegenüber der eigenen Industrie als auch gegenüber der Öffentlichkeit.

Aber nicht nur in Demokratien ergaben sich Probleme um die Verteilung und Legitimierung staatlicher Hilfs- und Schutzmaßnahmen. Auch in vermeintlich straff geordneten Diktaturen wie dem Dritten Reich sind Zuständigkeitsgerangel durch Institutionenpluralismus, mithin ein wüstes Tauziehen um staatliche Ressourcen, als strukturell anzusehen (Wehler 2003). Auch hier bestand der Zwang zu einer Serie von Kompromissen, bevor Staatsintervention überhaupt in die Realisierungsphase eintreten konnte. Weil Wirtschaftsleute sowohl in den Diktaturen als auch in den Demokratien zur Generierung und Umsetzung von Staatsinterventionen neue staatliche Institutionen besetzten, verwundert es nicht, dass eine Bevorzugung jeweils eigener Konzerne und Branchen die Regel war. Weil größere Unternehmungen mehr Einfluss auf die Besetzung dieser Institutionen nahmen, konnten sie naturgemäß mehr Hilfe erwarten. Daraus ergab sich fast zwangsläufig ein stiller Verdrängungswettbewerb und auch Preisabsprachen in den neuen Behörden waren wohl an der Tagesordnung (für die USA: Raeithel 1989). Sofern Staatshilfen nicht nach dem Gießkannenprinzip ausgeschüttet wurden, verführte die Intervention zu einem korrupten Lobbyismus großen Stils (Wehler 2003). Auch hier greift das Grundprinzip des Protektionismus einzelner Bereiche. Die Kosten dafür müssen in der Regel nicht geförderte Branchen zahlen.

Bei der Staatsintervention muss es allerdings letztlich um ein Mindestmaß an Effektivität gehen. Denn ohne Nachhaltigkeit verpufft auch rigide Schutzpolitik. Roosevelt setzte zunächst auf das Gießkannenprinzip. Er pumpte über die großen Konzerne Geld in die Wirtschaft. Der Erfolg blieb allerdings aus. Zumindest, was die Durchrieseleffekte nach unten betraf. Die Armut steigerte sich sogar noch (Raeithel 1989). Die Arbeitslosigkeit wurde nicht nennenswert im Zaum gehalten. Darauf folgte der sogenannte Linksruck Roosevelts. Er gründete einige Institutionen und somit eine eigene Bürokratie, die gewährleisten sollte, dass die staatlichen Hilfen unten ankamen. Es wäre allerdings falsch anzunehmen, es habe eine wirtschaftsfeindliche, rein staatlich orientierte Bürokratie gegeben. In den USA waren wie erwähnt die neuen Institutionen, die eben für einen Take Off von unten nach oben sorgen sollten, nur auf mittleren Ebenen mit einer neuen Kaste von jungen Sozialingenieuren und Managern

besetzt. In der Führungsriege dominierten die alten Wirtschaftseliten (Brinkley 1996). So endete auch die Linksphase mit den Maßnahmen, auf die sich Konjunktur ankurbelnde nationale Wirtschaftspolitik immer einigen kann: Großprojekte im Infrastruktursektor. Autobahnen, Flughäfen, Staudämme und Kraftwerke haben einen ganz offensichtlichen Nutzen für den Staat, und sie sind als Fortschrittsprojekte für die Bevölkerung sichtbar, sodass die Legitimation politisch leicht fällt. Dass, wie zum Beispiel beim überdimensionierten Tennessee-Valley-Projekt der Roosevelt-Administration, der Profit selektiv verteilt war (Raeithel 1989: 20), stand wiederum auf einem anderen Blatt.

Schon eine grobe Analyse der Grundstrukturen, Ziele und der Grenzen des Handlungsspektrums der wirtschaftspolitischen Interventionen in den 1930er Jahren verdeutlicht, dass fast jede Maßnahme nationaler Wirtschaftspolitik unabhängig von der Staatsform in das Spektrum protektionistischer Politik fiel – sofern man unter Protektionismus eben mehr versteht als Schutzzollpolitik. Sowohl die Außenhandelspolitik als auch die Strukturpolitik im Innern ließen sich unter dem Begriff der nationalen Schutzpolitik, also des Protektionismus, subsumieren. Selbst der vermeintlich liberale Antipode, der ordoliberaler Marktstaat, der ohnehin seine Wurzeln in der deutschen historischen Schule nicht verhehlen kann (Ptack 2004: 23), ist ein Machtstaat, der im Kampf um knappe Ressourcen in Konkurrenz zu anderen Staaten steht:

»Mit ganz anderen Begriffen näherten sich viele Anhänger der deutschen historischen Schule der Frage des Protektionismus. Ihre Überlegungen gingen von der Machtpolitik der »Nationalstaaten« aus, die – als einheitliche Ganzheiten betrachtet – mit anderen Staaten um ihren Anteil an den begrenzten Rohstoffvorräten, an den begrenzten nationalen und internationalen Absatzmärkten für ihre Exportgüter und an den begrenzten Ertragschancen ihrer Kapitalinvestitionen kämpften. Für Begriffe wie den der internationalen Interdependenz des Preissystems oder für die Vorstellung, dass bei der wechselseitigen Anpassung der Zahlungsbilanz Gleichgewichtskräfte am Werk sind, war im Rahmen eines solchen Denkens kein Platz.« (Pribram 1992: 1016)

Keynes selbst sieht die Vorteile des Protektionismus und unterstützt in der Außenwirtschaftspolitik das Modell des bilateralen Handels von Staaten (Pribram 1992: 1016). Aber Keynes und den von ihm beeinflussten Ökonomen ist auch bewusst, dass der Protektionismus Folgen impliziert, die ihn in einem ambivalenten Licht erscheinen lassen. So verwies Paul Samuelson sehr früh auf den einfachen Zusammenhang, dass die durch Restriktionen gewonnenen Vorteile (Handelsbeschränkungen, Schutzzölle) nur dann Vorteile sind, wenn sie nicht durch Vergeltungsmaßnahmen wieder wett gemacht werden. Nicholas Kaldor hält es für einen Grundzug der Wohlfahrtsökonomie, dass wirtschaftliche Veränderungen durchgesetzt werden sollten, wenn sie das Volkseinkommen steigern (Pribram 1992: 1016). Schon dieser Ansatz beinhaltet eine Konkurrenz zu anderen Volkswirtschaften, sofern man nicht der liberalen Utopie einer permanenten Win-Win-Situation auf den internationalen Märkten anhängt. Aber auch der ordoliberaler Marktstaat geht eben weit über die Intervention in Regeln hinaus. Sein Außen kann nur der andere nach

Gewinn und Wachstum strebende Marktstaat sein. Allenfalls größere, grenzüberschreitende Handelszonen, die im Europa der 1930er und 1940er Jahre als Kolonialreiche oder eroberte Großraumwirtschaften gedacht wurden, sprengten die Grenzen des Nationalstaates, sind aber schon von der Konstruktion her nichts anderes als erweiterte Nationalstaaten.

Bleibt nur noch, eine kurze Bewertung des Protektionismus der 1930er Jahre vorzunehmen. Hat er tatsächlich nach der Wirtschaftskrise den Weg in den zweiten Weltkrieg mitgeebnet oder ist er positiv zu bewerten, weil er den rasend schnell abstürzenden Volkswirtschaften ein Sicherheitsnetz bot? Zumindest die These, dass der Protektionismus kriegsfördernd gewirkt habe, ist unter dem Aspekt zweifelhaft, dass allein bei den faschistischen Staaten die protektionistische Intervention klar rüstungsorientiert ausfiel, und nur beim Deutschen Reich selbst wuchsen die Defizite durch Staatsaufträge so sehr, dass sie perspektivisch nur durch Krieg und Raub refinanzierbar waren (Tooze 2007). Zudem hat der relative Freihandel, zum Beispiel von 1870 bis 1914, Kriege nur verlagert, aber nicht verhindert. Es ist also unsinnig, dem Protektionismus eine nennenswerte Verantwortung bezüglich des Weges in den zweiten Weltkrieg beizumessen. Die Schizophrenie liegt ohnehin darin, einerseits Keynesianismus, New Deal und auch das ordoliberalen Konzept des Marktstaates unter der Prämisse der Staatsintervention als positive Lehren der Krise, die den Weg in das Boomzeitalter nach dem Krieg gewiesen hätten, zu bezeichnen, und andererseits den Protektionismus als negativ zu brandmarken. Denn kaum eine Maßnahme der 1930er Jahre war in Anlage und Ausführung nicht von dem Primat nationaler Schutzpolitik bestimmt. Das Spektrum reichte ohnehin nur vom nationalen Protektionismus bis zum wirtschaftlichen Nationalismus.

Was bedeutet das für die Interventionen in der aktuellen Krise? Trotz ungleich größerer Dichte an internationaler Verflechtung, internationaler Institutionen und supranationaler Unionen war der übergroße Teil nationale Intervention. Bei der Bankenrettung ging es um die Protektion des je eigenen Bankensystems. Konjunkturprogramme liefen vornehmlich auf nationaler Ebene. Selbst die Maßnahmen der Europäischen Union blieben zunächst deutlich hinter den nationalen Maßnahmen zurück. Erst als die Währung in Griechenland in Gefahr geriet, wurde massiv interveniert. Die Frage, ob es zu einem neuen Protektionismus kommt, ist nicht deshalb mit ja zu beantworten, weil Zölle eine Renaissance erleben. Die Staatsintervention ist nach wie vor ganz überwiegend nationale Intervention. Sie hat den Sinn, die eigene Wirtschaft zu schützen, und erst auf einer zweiten Ebene ist das kontinentale und globale System im Fokus der Intervention. Insofern sind die Staatsinterventionen in der aktuellen Krise protektionistisch ausgelegt. Der Protektionismus erlebt nicht seine Wiederauferstehung. Er wird nur wieder sichtbarer. Weg war er nie, und nur auf der Ebene der Ideologie war er eine negative Folie: sowohl zum Freihandel als auch zur Staatsintervention.

Literatur

- Brinkley, A. (1995): *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*, New York: Knopf.
- Deppe, F. (2003): *Politisches Denken zwischen den Weltkriegen*, Hamburg.
- Von Hayek, F.A. (1952): *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Zürich.
- Herbst, L. (1999): *Das nationalsozialistische Deutschland 1933 – 1945*, Frankfurt/Main.
- Hobsbawm, E. (1995): *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte im 20. Jahrhundert*, München.
- Keynes, J.M. (2008): *On Air. Der Weltökonom am Mikrofon*, Hamburg.
- Keynes, J.M. (1994[1936]): *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin.
- Mazower, M. (2000): *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert*, Berlin.
- Nordmann, J. (2005): *Der lange Marsch zum Neoliberalismus. Vom Roten Wien zum freien Markt*, Hamburg.
- Pribram, K. (1992): *Geschichte des ökonomischen Denkens*, 2 Bände, Frankfurt/Main.
- Ptack, R. (2004): *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft. Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*, Opladen.
- Raeithel, G. (1989): *Die Geschichte der nordamerikanischen Kultur*, Band 3, Weinheim.
- Schumpeter, J.A. (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Tübingen (7. Auflage),
- Ders. (1954): *History of Economic Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Toooze, A. (2007): *Ökonomie der Zerstörung. Die Geschichte der Wirtschaft im Nationalsozialismus*, München.
- Wehler, H.-U. (2003): *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Band 4 (1914 – 1949), München.
- Wegmann, M. (2002): *Früher Neoliberalismus und europäische Integration*, Baden-Baden.

Quis custodiet ipsos custodes? – Who supervises the supervisors?

*Kurt Bayer**

The »market failure or government failure« debate

The controversy still rages on whether the current crisis is the result of market failure or government failure. Paraphrasing former US-President Harry Truman's request for a one-armed economist,¹ I would say »both«. On the one hand, the tenets of the mainstream efficient mar-

* Executive Director for Austria, Israel, Cyprus, Malta, Kazakhstan and Bosnia & Herzegovina at the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), London.

1 President Truman, when searching for the first Chair of the Council of Economic Advisers, asked his staff to search for a one-armed economist, because the ones he knew always said: »on the one hand/on the other hand«.