

DIETMAR PETZINA

ELEMENTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK
IN DER SPÄTPHASE DER WEIMARER REPUBLIK

Die Probleme der Weltwirtschaftskrise in Deutschland, ihr Verlauf ebenso wie die Möglichkeiten einer erfolgreichen wirtschaftspolitischen Strategie, lassen sich nicht isoliert aus den besonderen Bedingungen eines Landes verstehen, wenngleich jede Volkswirtschaft ihr eigenes Krisenprofil besaß. Die Gleichzeitigkeit und Internationalität der Krise sowie die weltweite Veränderung des industriellen Kapitalismus seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts bildeten den begrenzenden Rahmen jedweder nationalen Politik. So hatten sich die Chancen einer an den Erfahrungen der Vorkriegszeit orientierten Wirtschaftspolitik in den Zwanziger Jahren drastisch verringert, zumal als Folge des Weltkrieges ein fortschreitender Verfall des Welthandels- und Währungssystems eingetreten war. Dieser Kontext internationaler Veränderung des Wirtschaftssystems ist als eigener Krisenfaktor mit den daraus sich ergebenden Schwierigkeiten einer nationalen Krisenpolitik zu bedenken.

Die neue Konstellation der Krise ergab sich zum einen aus langfristig angelegten Strukturveränderungen, die durch den Ersten Weltkrieg nur eine besondere Schubkraft erhalten hatten: Verstärkter staatlicher Interventionismus, „Vermachtung“ einer bis zum Ende des 19. Jahrhunderts konkurrenzwirtschaftlich orientierten Wirtschaft, zum andern war sie direkte Folge des Krieges:

1. Die Kartellierung und Konzentration der deutschen Wirtschaft besaß zumindest ihrem Umfang nach keine Parallele in anderen Industrieländern, wenn auch anderswo ähnliche Tendenzen zur Herausbildung von Großunternehmen und zur Kontrolle der Märkte sichtbar waren.
2. Die Flexibilität eines ursprünglich konkurrenzwirtschaftlichen Systems verringerte sich in jenem Maße, wie die Erstarrung des Lohn-Preisgefüges durch administrative Eingriffe während des Weltkrieges voranschritt und sich die monopolistische Kontrolle einzelner Industriemärkte verfestigte.
3. Die galoppierende Inflation der Jahre 1922 und 1923, deren Ursachen wesentlich im Weltkrieg zu suchen waren, bedeutete die Vernichtung des deutschen Kapitalmarktes und förderte seit 1924 zugleich die Aufnahme von Auslandskapital, dessen Größenordnung und Konditionen die Möglichkeiten einer deutschen Krisenpolitik einschränken mußten.
4. Die in Deutschland nächst den Vereinigten Staaten am intensivsten betriebene Rationalisierung signalisierte den Niedergang der wirtschaftlichen Produktivität als Folge des Krieges und der Inflation. Trotz der Bemühungen nach 1924 blieb der Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hinter den Vereinigten Staaten und anderen Ländern zurück. Die Rationalisierung hat auf kurze Sicht das Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Produktionsmöglichkeit sowie Disproportionen in der Struktur der Erzeugung verschärft, so daß zur konjunkturel-

len Arbeitslosigkeit ein strukturelles Potential hinzutrat, das auch durch wachsende Staatsinterventionen nur wenig verringert werden konnte.

5. Die wirtschaftliche Rolle des Staates hatte sich während des Weltkrieges und in den folgenden Jahren quantitativ vergrößert und qualitativ verändert. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt (zu Faktorkosten) stieg – nicht zuletzt als Folge des verstärkten Sozialinterventionismus der Weimarer Regierungen – von 15% 1913 auf 31% 1929 an. Der öffentlichen Hand war damit auf allen Ebenen eine Schlüsselrolle zugewachsen, die sie sowohl positiv zur Anregung als auch negativ zur Restriktion ökonomischer Aktivitäten nutzen konnte. Die liberale Vorstellung vom „ökonomisch-neutralen Staat“ war endgültig fiktiv geworden.

Bestimmend für das zeitgenössische Verständnis von den Möglichkeiten und Zielen einer erfolgreichen Krisenpolitik in der Spätphase der Weimarer Republik war nicht so sehr die kritische Auseinandersetzung mit den strukturellen Problemen der Nachkriegszeit als vielmehr ein idealisiertes Leitbild wirtschaftlicher Dauerprosperität der Vorkriegszeit, sodann die allgemeine Erfahrung jahrelanger Krisen während und nach dem Krieg und schließlich ein spezifisches Stabilitätsbewußtsein als Ergebnis der Inflation. Es überrascht deshalb nicht, daß bei Ausbruch der Weltwirtschaftskrise die vor 1914 gültigen Maximen der Wirtschafts- und Finanzpolitik bei der Mehrheit der Politiker und Parteien noch immer Gültigkeit beanspruchten, obgleich sich die Strukturbedingungen der deutschen Volkswirtschaft teils als Folge des Krieges, teils im Ergebnis beschleunigter Durchsetzung wirtschaftsimmanenter Trends grundlegend verändert hatten. Die verbreitete Fehlinterpretation der Weltwirtschaftskrise entweder im Sinne der wohlvertrauten Zyklen des industriellen Kapitalismus der Vorkriegszeit oder als bloßes Ergebnis politischer Instabilität nach 1918 wurde zu einem eigenen gewichtigen Krisenfaktor, der die Durchsetzung neuer wirtschaftspolitischer Strategien erschwerte.

Diese weithin vorherrschende Einschätzung des Krisenphänomens – nur Außensteiter wie der marxistische Ökonom Varga haben das Neuartige der Krise diagnostiziert – erklärt es auch, daß für die sozialdemokratisch geführte Regierung Müller die Forderung nach dem ausgeglichenen Etat ebenso selbstverständlich an erster Stelle der Wirtschafts- und Finanzpolitik stand wie für die folgenden Präsidialkabinette. Dabei wiesen bereits seit Sommer 1929 die Indikatoren wirtschaftliche Entwicklung, industrielle Investitionen, Produktion und Beschäftigung auf die beginnende Krise hin. Dies hatte zur Folge: Waren zwischen 1925 und 1928 die staatlichen Einnahmen im Vergleich zur Entwicklung des Volkseinkommens überproportional angestiegen, so wirkte nunmehr die im Steuersystem angelegte Progressionsdynamik in die entgegengesetzte Richtung. Der dem zeitgenössischen Verständnis von ordentlicher Haushaltsführung entsprechende Zwang, die Ausgaben den sinkenden Einnahmen anpassen zu müssen, verschärfte den permanenten Kampf zwischen der politischen Linken und den bürgerlichen Parteien um das Ausmaß staatlicher Umverteilung des Sozialprodukts, nachdem sich die Ausgabenquote der öffentlichen Hand in der Stabilisierungsphase nach 1925, vor allem wegen der

expandierenden Sozialausgaben, sprunghaft erhöht hatte. Die politische Handlungsunfähigkeit des Kabinetts Müller um die Jahreswende 1929/30 war deshalb nur vordergründig auf einen koalitionspolitischen Konflikt oder auf den politischen Druck von Reichsbank und Großbanken zu reduzieren. Dahinter stand die unge löste Frage, zu Lasten welcher gesellschaftlichen Gruppen die drohende Finanzkrise, ihrerseits das Ergebnis der sich abschwächenden Konjunktur, gelöst werden sollte, nachdem von keiner Seite eine expansive Haushaltspolitik als mögliches Kriseninstrument in Betracht gezogen wurde.

Die *Regierung Brüning* wies nicht zuletzt auf Grund dieser Erfahrungen der Haushaltssanierung den Rang einer höchsten wirtschaftspolitischen Zielsetzung zu. Selbst noch im Mai 1931, als die Arbeitslosenziffer bereits die 4-Millionen-Grenze überschritten hatte, forderte der Staatssekretär im Reichsfinanzministerium, Schäffer, in einer Denkschrift zur Krisenfrage, „der Deckung des Haushaltes“ sei „das Primat vor allen anderen Aufgaben“ zuzuweisen¹. Diese restriktive Finanzpolitik als Kernstück des wirtschaftspolitischen Programms Brünings lief parallel mit der Einlösung politischer Verpflichtungen gegenüber Großlandwirtschaft und Industrie: Heraufsetzung der Zölle für landwirtschaftliche Produkte sowohl zur Einnahmesteigerung als auch und vor allem zum Schutz der Agrarier; Abbau sozialer Leistungen in den öffentlichen Haushalten und Einführung höherer Massenkonsumsteuern, die die bedeutsamste Leistung der Republik, ihre Sozialpolitik, in Frage stellten; steuerliche Entlastung der Industrie und Förderung des Exports.

Diese Maßnahmen entsprachen durchaus dem herkömmlichen Verständnis von Wirtschaftspolitik, namentlich soweit sie die öffentlichen Haushalte betrafen. Ergänzt wurde die restriktive Finanzpolitik durch einen in sich konsequenten Versuch der Deflation, d.h. der behördlich verordneten Senkung von Preisen und Löhnen, um auf diese Weise die Voraussetzungen eines liberalen Wirtschaftssystems zu simulieren, dessen zentrale Mechanismen – bewegliche Löhne und Preise, freier internationaler Handels- und Kapitalverkehr – längst außer Kraft gesetzt waren. Diese Politik brachte jedoch keineswegs die von Brüning beabsichtigte Rückkehr zu einer funktionierenden Marktwirtschaft mit der Fähigkeit zu autonomer Krisenüberwindung. Sie setzte vielmehr eine forcierte staatliche *Interventionsautomatik* in Gang, deren Ausmaß und Intensität an die vielfältigen Eingriffe und Reglementierungen des Weltkrieges erinnerte und weit über die vergleichbaren Ansätze sozialdemokratischer Regierungen der Zwanziger Jahre hinausging. In der Verbindung von bürokratisch interventionistischer Methode und wirtschaftsliberalem Ziel, abgeleitet von den Erfahrungen der Vorkriegszeit, lag der Hauptwiderspruch dieser Wirtschaftspolitik.

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise waren jedoch weder auf diese Weise noch mit den parallel laufenden Maßnahmen der folgenden Jahre zu neutralisieren. Je stärker die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf eine Verringerung der öffentlichen Ausgaben zielte und mit Hilfe der Steuerpolitik die privaten Einkom-

¹ Tagebuch Schäffer, Anlagen 1931, IfZ München.

men minderte, desto geringer wurde die Chance, das wachsende Ungleichgewicht zwischen Produktionsmöglichkeiten und kaufkräftiger Nachfrage auszugleichen; um so schneller schrumpften die ökonomischen Größen, deren Rückgang auch nicht – gemäß traditionellem Krisenkonzept – über eine vergrößerte ausländische Nachfrage ausgeglichen werden konnte.

Eine Würdigung dieser Wirtschaftspolitik wird freilich davon ausgehen müssen, daß Haushaltssanierung und Deflation nicht allein als Instrument der Krisenstrategie, sondern zugleich auch als Voraussetzung für die Lösung der Reparationsfrage verstanden wurden. Hier waren insoweit Erfolge zu verzeichnen, als die Reichsregierung dem Ausland deren wirtschaftlichen Widersinn demonstrieren konnte. Doch würde der Inhalt dieser Politik allzu sehr verkürzt, wollte man nur die restriktiven Maßnahmen benennen. Parallel zu Deflation und Sanierung gingen Stützungsmaßnahmen zugunsten von Landwirtschaft und Exportindustrie, die scheinbar auf eine Modifikation des wirtschaftspolitischen Kurses hindeuten. Tatsächlich bestand jedoch weder für die Regierung Müller noch für die folgenden Präsidialkabinette ein Widerspruch zwischen Haushaltsrestriktion, die in aller Regel zu Lasten der breiten Massen ging, und gezielter Unterstützung für Landwirtschaft und Industrie.

Besonders in ihrer Stützungspolitik zugunsten des Agrarbereichs konnten sich die Präsidialregierungen auf eine lange Tradition aus der Vorkriegszeit stützen, die angesichts der Agrarkrise nach dem Weltkrieg erneut aktiviert wurde. Allein in den Jahren 1925–1927 wurden insgesamt 700 Mio. Mark an Reichsdarlehen vergeben. Davon entfielen 20 % auf den Agrarbereich gegenüber 15 % für die Industrie (einschließlich der Werften)². Eine noch stärkere Privilegierung der Landwirtschaft zeigt sich bei den Reichsbürgschaften, die ihrer ökonomischen Wirkung nach zu den direkten Stützungsmaßnahmen zu zählen waren: Von insgesamt 516 Mio. Mark (bis 1. 1. 27) entfielen nicht weniger als 26 % auf die Landwirtschaft, aber nur 7 % auf die Industrie, Ende 1928 von 1312 Mio. Mark 23 % bzw. 4 %.

So zielstrebig die Agrarstützung aktiviert wurde, so wenig war vor Beginn der Krise von einer gezielten Industrieförderungspolitik zu sprechen. Die direkten Industriesubventionen waren im Vergleich zur Landwirtschaft unerheblich; sie beschränkten sich auf einige wenige Fälle von spezifisch politischem Interesse, so auf die Wahrung „deutscher Interessen“ im Saargebiet, die „Stützung deutschen Einflusses in Ostoberschlesien“ oder auf die „Wahrung der Interessen der Landesverteidigung“. Zu nennen sind Sonderkreditaktionen zugunsten des Röchling- und Stumm-Konzerns, der oberschlesischen Hüttenindustrie und der Rhein-Metall- und Mannesmannwerke. Per saldo hat das agrarische Subventionsvolumen bis zu Beginn der Krise das drei- bis vierfache des industriellen betragen. Nach 1930 hat sich das Gewicht weiter zugunsten der Landwirtschaft verschoben, obgleich sich

² Nähere Unterlagen hierzu im Bestand Reichswirtschaftsministerium Archiv IFZ, Ma 1241/4.

später auch im Bereich der Industrie Sonderkreditaktionen häuften, ohne daß damit allerdings in jedem Fall eine tatsächliche Kreditvergabe verknüpft gewesen wäre. In der Industriepolitik überrascht weniger der aktive Lobbyismus der krisengefährdeten Industrieunternehmen als vielmehr die Teilnahme des Reichswehrministeriums an den wichtigsten der positiv beschiedenen Stützungsverfahren. Dies galt insbesondere für Unternehmen in den Grenzgebieten, bei der Werft- und Luftfahrtindustrie sowie im Falle von Unternehmen der Schwerindustrie und der Rohstoffversorgung. Dieser Intervention war es zuzuschreiben, daß vorrangig strategisch wichtige Unternehmen mit Subventionen bedacht wurden. Davon abgesehen, blieb die Gesamtzahl der industriellen Stützungsverfahren relativ niedrig, zumal die Mehrzahl von ihnen negativ beschieden wurde.

Anders hingegen die Politik im Agrarbereich: Entgegen dem kontraktiven Trend der allgemeinen Finanzpolitik nach 1930 wurden hier die Hilfen ständig vergrößert, ihr Gesamtvolumen stieg von 500 Mio. Mark (kumulierte Darlehen und Bürgschaften zum Stichjahr 1927) auf mehr als 2 Mrd. Mark 1930/32. Das Ergebnis war eine tiefgreifende Umschichtung des Reichsetats zugunsten der Agrarier und zu Lasten der übrigen, namentlich der sozialpolitisch relevanten Ausgaben. Flankierend wurde der Versuch unternommen, mit Hilfe der Zoll- und Handelspolitik das Agrarpreisniveau des Inlands vom Weltmarkt zu lösen. Es gelang jedoch nicht, den Verfall der Preise zu stoppen, da angesichts der verringerten Massenkauflkraft ein entsprechender Rückgang der Nachfrage eintrat und zugleich ein innenpolitisch bedeutsamer Zielkonflikt zwischen agrarischer und industrieller Förderungsstrategie entstand, der einen Teil der handelspolitischen Maßnahmen paralyisierte. Der hier angelegte Gegensatz zwischen exportorientierter Großindustrie und autarkiefreundlicher Landwirtschaft blieb bis in die Regierungszeit Hitlers hinein ungelöst und wurde vor allem unter Schleicher und Papen mit wachsender Härte ausgetragen. Dem Prinzip der handelspolitischen Kontingentierung, das die landwirtschaftlichen Verbände vertraten, setzte die Industrie – zumindest die großen Exportfirmen – das Konzept der Reintegration in das Welthandelsystem entgegen. An dem Versuch des agrarisch-industriellen Interessenausgleichs scheiterte Brünnings Wirtschaftspolitik ebenso wie später jene Schleichers und Papens. Obgleich die Regierung Papen im Herbst 1932 den Versuch unternahm, die Alternative Industrie oder Landwirtschaft auf Kosten eines schwächeren Dritten, der Arbeiterschaft, zu umgehen, indem sie der Industrie für handelspolitische Konzessionen Entschädigung über die Senkung der Tariflöhne anbot, blieb zumindest im Bereich der Handelspolitik letztendlich das Interesse der Industrie dominierend. Erst das nationalsozialistische Regime fand in der Aufrüstungspolitik einen Weg, sowohl den Absatzwünschen der Industrie als auch den Schutzzollforderungen der Landwirtschaft gerecht zu werden.

Ähnlich fragwürdig war der Effekt der Unterstützung des Industrieexports, obgleich die dafür aufgewendeten Beträge sehr viel bedeutender waren als jene für die Direktsubventionierung von Industriebetrieben im Inland. Die Gesamtsumme hatte sich zwischen 1926 (300 Mio. Mark) und 1928 verdoppelt, und 1931 betragen

allein die sogenannten Russen-Kredite eine Milliarde Mark. Gemessen an den sonstigen Förderungsmitteln handelte es sich hier, ähnlich wie bei der Agrarpolitik, um einen echten Schwerpunkt der Brüning'schen Wirtschaftspolitik, der als flankierende Maßnahme zur Deflationspolitik betrachtet wurde. Die mit der Industrieförderung verknüpfte Hoffnung auf Belebung der Exporte erwies sich jedoch als Illusion. Angesichts des schrumpfenden Welthandelsvolumens konnte die Krise auf diese Weise ebensowenig überwunden werden wie mit Haushaltsausgleich und fiskalischen Restriktionen. Bedeutsamer als kurzfristige Erfolge bei der Aktivierung der Handelsbilanz blieb für den Krisenablauf die Tatsache, daß die mit der Agrarpolitik im Widerstreit stehende Exportförderungspolitik ein wichtiges Glied im internen ökonomischen Schrumpfungsprozeß darstellte, ohne die in sie gesetzten Erwartungen, entscheidende Hilfe bei der Überwindung der Krise durch Vergrößerung des Auslandabsatzes zu leisten, erfüllen zu können.

Nach dem bisher Gesagten wäre eine Kontroverse müßig, ob Brüning's Wirtschaftspolitik allein reparationspolitischem Kalkül oder einseitiger Orientierung an wirtschaftsliberalen Grundprinzipien entsprang. Eine in sich folgerichtige Deflation verband sich stets auch mit der Umschichtung der öffentlichen Ressourcen zugunsten der Landwirtschaft und Teilen der Industrie. Immerhin stieg das Volumen direkter staatlicher Stützpolitik auf Reichsebene (Reichsdarlehen aus Haushaltsmitteln) von weniger als 1 % des Sozialprodukts (1927) auf beinahe 4 % (1932). Absolut dürfte ihr Volumen 1932 bei annähernd 3 Mrd. Mark gelegen haben. Diese Entwicklung ist auch in Relation zu den geringen staatlichen Mitteln zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu sehen, die bis zum Herbst 1932 weniger als eine halbe Mrd. Mark betragen. So wird zugleich deutlich, daß Richtung und Spielraum der Wirtschaftspolitik von einer gesellschaftlichen Machtkonstellation vorgegeben waren, die den Durchbruch zu einer der Krise adäquateren Wirtschafts- und Finanzpolitik verhinderte. Solange die Politik den unternehmerischen Wünschen nach Verlagerung der Krisenlasten auf die Arbeitnehmerschaft entsprach, erfreute sie sich der Unterstützung der Industrie. Als sich jedoch zeigte, daß mit diesen wirtschaftspolitischen Rezepten die Krise nicht lösbar war, verlor Brüning die Unterstützung von Industrie und Landwirtschaft, obgleich gerade diese Gruppen ungeachtet aller Sanierungsprobleme beträchtliche Hilfen hatten verbuchen können. Brüning scheiterte letztendlich an seiner Unfähigkeit, die Revision einer Wirtschaftspolitik vorzunehmen, die weder konsequent die Bedingungen der Vorkriegszeit herzustellen vermochte noch die Krise erfolgreich bannen konnte. Die außenpolitisch und außenwirtschaftlich verständliche Absicht der Haushalts-sanierung blieb bis 1932 der Stützpolitik übergeordnet, so daß die expansiven Effekte der Subventionierung sehr viel schwächer blieben als die kontraktiven der Finanzpolitik.

Spätestens 1931 war Brüning zum Gefangenen eines vor allem außenpolitisch bestimmten Wirtschaftskonzepts geworden, das eine demokratisch legitimierte, wohlfahrtsinterventionistische Alternative ausschloß. Brüning fehlte – und dies galt für die nachfolgenden Präsidialregime noch sehr viel mehr – die stabilisierende

Basis in der Bevölkerung, die eine zentrale Vorbedingung erfolgreicher Revision der Wirtschaftspolitik gewesen wäre. Das spätere Scheitern Papens und Schleichers bestätigt dies, obgleich seit August 1932 der Versuch einer stufenweisen Veränderung des restriktiven Krisenkurses unternommen wurde. Die Weichen dieser Krisenpolitik waren bereits 1930 gestellt, als sich Brüning mit der Ausschaltung des Parlaments einseitig den Forderungen des Reichspräsidenten und der wohlorganisierten Lobby der Wirtschaftsverbände auslieferte. Die Frage, ob unter den politischen Bedingungen der Präsidialkabinette eine alternative Politik der Krisenbekämpfung überhaupt möglich gewesen wäre, läßt sich insoweit verneinen. In der Retrospektive, auf dem Erfahrungshintergrund der faschistischen Krisenpolitik nach 1933, erscheint es zumindest fraglich, ob es zwischen 1930 und 1932 vorstellbar und durchsetzbar gewesen wäre, Haushaltsdefizite in Milliardenhöhe als Kriseninstrument zu nutzen, um erfolgreich dem weltweiten Rückgang der Wirtschaftskonjunktur zu begegnen. Die zunächst von Ökonomen, später auch von Historikern aufgegriffene keynesianische Kritik an der Wirtschaftspolitik Brünnings hat es in aller Regel verabsäumt, die politischen Voraussetzungen einer alternativen Krisenstrategie zu benennen, ebenso wie sie die Wirtschaftspolitik einseitig auf den Aspekt der Deflation und der restriktiven Haushaltspolitik reduziert hat, ohne zugleich auf die aktive – wenn auch letztendlich für die Krisenbekämpfung unzureichende – staatliche Stützungs politik zu verweisen.