

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

**Industriepolitik in den Vereinigten Staaten:
Historische Erfahrungen**

Indira Gurbaxani

Tübinger Diskussionbeitrag Nr. 95
Mai 1997

Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, 72074 Tübingen

Industriepolitik in den Vereinigten Staaten: Historische Erfahrungen

I. Problemstellung

Forderungen nach gestaltenden staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft in den USA sind kein neues Phänomen der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts.¹ Vorschläge verschiedener Arten staatlicher Intervention, insbesondere in Form von Protektion, gibt es seit der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten vom Mutterland England. William Niskanen schreibt dazu: "The American debate on industrial policy was first provoked by Hamilton's *Report on Manufactures* in 1791."² Die von Alexander Hamilton im *Report on Manufactures* formulierten Vorschläge werden somit von Niskanen mit Industriepolitik gleichgesetzt. Auch die Politik des "New Deal" unter Präsident Franklin D. Roosevelt wird bis heute als Beispiel für Industriepolitik herangezogen.³ Damit ist jedoch noch nicht gesagt, daß die Vorschläge Hamiltons bzw. das Programm des New Deal auch eindeutig als Industriepolitik im heutigen Sinne verstanden werden können. Dies zu klären ist Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung. Dazu ist es zunächst notwendig, Industriepolitik zu definieren.

II. Industriepolitik: Eine definitorische Abgrenzung

Das Problem einer eindeutigen Zuordnung der Ideen Hamiltons sowie des New Deal als industriepolitische Ansätze wird dadurch verstärkt, daß sich eine einheitliche Definition von Industriepolitik in der Literatur nicht findet. Kaum ein Politikbereich weist eine solche Vielfalt von möglichen Definitionen auf, die zum einen sehr weit, zum anderen sehr eng gefaßt werden. An

¹⁾ Eine intensive und kontroverse Diskussion um staatliche Eingriffe in die Wirtschaft in Form einer konzeptionellen Industriepolitik in den USA begann Mitte der 70er Jahre. Ursache dafür waren vor allem Befürchtungen, daß die USA aufgrund neuer Wettbewerber im Weltmarkt (insb. Japan) sowie nach den Ölkrisen ihre wirtschaftliche Vormachtstellung verlieren würde. Zu den Forderungen nach Industriepolitik seit den 70er Jahren siehe insb.: Business Week Team, 1980; Wachter/Wachter, 1981; Bluestone/Harrison, 1982; Magaziner/Reich, 1982; Thurow, 1983; Zysman/Tyson, 1983; Johnson, 1984.

²⁾ Niskanen, 1984, S. 381.

³⁾ Vgl. Karsten, 1985, S.160.

dieser Stelle soll trotzdem eine definitorische Abgrenzung des Begriffs Industriepolitik erfolgen, um an späterer Stelle eine Einordnung der vorgestellten historischen Ansätze vornehmen zu können.

Melvin Krauss nimmt mit seiner Definition eine starke Einschränkung vor, indem er Industriepolitik als Äquivalent zu protektionistischen Maßnahmen auffaßt: "Protectionism in the name of trade is all what industrial policy is about."⁴ Im Gegensatz zu dieser engen Definition von Krauss steht die sehr allgemeine Definition von Ozaki, der jegliche Form staatlicher Aktivität im Hinblick auf die Privatindustrie oder einzelne Firmen zur Erreichung verschiedener Ziele als Industriepolitik bezeichnet.⁵ Sharon Zukin konkretisiert diese Zielsetzungen, indem sie die Verbesserung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit durch staatliche Eingriffe in die Wirtschaft als eines der Ziele nennt. Mit welchen Maßnahmen diese zu erreichen sind und ob es sich um ad hoc-Maßnahmen oder eine konkrete Strategie handeln soll, bleibt offen.⁶ Deutlich wird, daß der Staat als entscheidender Akteur auftritt. Davon gehen auch Leone und Bradley aus, wenn sie Industriepolitik als "the sum of nation's efforts to shape business activity and influence growth" bezeichnen.⁷ Und weiter: "Its proper concern is not transitory issues of industrial wellbeing but long-term structural integrity of a nation's industrial base. It's a government's version of a company's long-term strategy."⁸ Diese Autoren sprechen, ebenso wie z.B. Chalmers Johnson⁹, dem Staat die Aufgabe - und zugleich die Fähigkeit - zu, diejenigen Industrien herauszufiltern, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes sichern können.

Audretsch nimmt bei seiner Definition von Industriepolitik eine grundlegende Einteilung vor: Bei staatlicher Industriepolitik kann es zum einen um die Erhaltung oder Umstrukturierung "alter" Industrien gehen oder um die Entwicklung und Förderung "neuer", d.h. zukunfts-trächtiger Branchen.¹⁰ Industriepolitik wäre dann in ordnungspolitischem Sinn ein Teil der

⁴⁾ Krauss, 1984, S.79.

⁵⁾ Vgl. Ozaki, 1984, S.48.

⁶⁾ Vgl. Zukin, 1985, S.5.

⁷⁾ Leone/Bradley, 1981, S.92.

⁸⁾ Ebenda, S.92.

⁹⁾ Vgl. Johnson, 1984, S.7.

¹⁰⁾ Vgl. Audretsch, 1989, S.11.

Strukturpolitik. Deutlich wird, daß "Industriepolitik mit Staatsinterventionen zur Beschleunigung neuer oder Konservierung alter Strukturen verbunden ist, und das es das Ziel industriepolitischer Konzepte ist, aktiv in den Prozeß der Ressourcenallokation einzugreifen."¹¹

Die Definition des Begriffs Industriepolitik kann auch anhand einzelner Kriterien vorgenommen werden. Oberender und Daumann nennen als solche Klassifikationskriterien z.B. den Grad der Ordnungskonformität sowie die zugrunde liegende Zielsetzung hinsichtlich einer eingesetzten Maßnahme. Zudem könne zwischen branchenbezogenen partiellen und einem gesamtwirtschaftlichen Ansatz unterschieden werden.¹² Die Diskussion darüber, ob solche Einteilungskriterien sinnvoll sind bzw. welche ausgewählt werden sollten, führt hier zu weit. Die Feststellung, daß es verschiedene Kriterien gibt, kann genügen. An dieser Stelle soll lediglich dargelegt werden, wie verschiedenartig der Begriff Industriepolitik definiert wird. Im Hinblick auf die Fragestellung bzw. Beurteilung, ob die Vorschläge von Alexander Hamilton und der New Deal als erste Formen einer konzeptionellen amerikanischen Industriepolitik bezeichnet werden können, soll zusammenfassend festgehalten werden: Bei Industriepolitik handelt es sich um staatliche Eingriffe (Träger der Industriepolitik), die mit Hilfe unterschiedlicher Maßnahmen (Mittleinsatz) Einfluß auf die Industrie oder Teilbereiche der Industrie nehmen, um damit verschiedene Ziele zu verwirklichen (z.B. Erhaltung, Anpassung und Gestaltung des industriellen Sektors). Hinsichtlich des Mittleinsatzes kann es sich um einzelne Instrumente wie Zölle, Kontingente, Subventionen, öffentliche Aufträge u.v.m., aber auch um ganze Politikbereiche im Dienste der Industriepolitik handeln. Hier sind vor allem die Wettbewerbspolitik, Handelspolitik, Regionalpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Verteidigungspolitik, aber auch die Umweltpolitik zu nennen. Schließlich läßt sich feststellen, daß Industriepolitik nicht zwangsläufig einer Gesamtkonzeption folgen muß¹³, sondern auch als ad hoc-Politik zum Einsatz kommen kann.¹⁴

¹¹⁾ Conrad, 1987, S.5.

¹²⁾ Vgl. Oberender/Daumann, 1995, S.4.

¹³⁾ Vgl. Brösse, 1996, S.13.

¹⁴⁾ Es ist deutlich geworden, daß sich zur Abgrenzung des Begriffs Industriepolitik in der Literatur eine Vielzahl von Definitionen finden. Nicht alle Autoren bzw. Definitionen konnten genannt werden. Die im Text erwähnten Autoren sind lediglich als Repräsentanten verschiedener Ansätze zu verstehen. Die nachfolgend erwähnten Autoren haben sich ebenso intensiv mit der Problematik der Industriepolitik auseinandergesetzt und dürfen daher an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben: Siehe u.a. Curzon-Price, 1981; Diebold, 1982, Reich 1982; Schultze, 1983; Badaracco/Yoffie, 1983; Stein, 1983; Driscoll/Behrman,

III. Der "Report on Manufactures"

1. Die Förderung "junger Industrien"

Richard Brinkman datiert den Zeitpunkt einer beginnenden Industriepolitik in den USA auf das Erscheinen des "Report on Manufactures" 1791, ohne dies weiter zu begründen. Seine begriffliche Abgrenzung zum Terminus Industriepolitik bleibt sehr allgemein.¹⁵ Chalmers Johnson vertritt in seinem 1984 erschienenen Buch "The Industrial Policy Debate" die Auffassung, daß der "Report on Manufactures" von Alexander Hamilton ein genauer Ausdruck dessen sei, was heute allgemein unter einer industriepolitischen Theorie und somit als Industriepolitik verstanden würde: "The understanding that market prices are important and effective signals for adjusting supply and demand in the short run but that they are quite inadequate as guides for investment decisions about new technologies, choice of products and scales of production ten to fifteen years hence."¹⁶ Johnson führt die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe auf ein Versagen des Marktes zurück. Preise spiegelten zwar gegenwärtige, aber nicht zukünftige Risiken wider. Sonst wüßte der Unternehmer genau, in welche Bereiche und Produkte er investieren müßte. Die Folgerung für Johnson ist, daß der Staat die unternehmerischen Aktivitäten in die richtige Richtung lenken muß. Dies als "Theorie einer Industriepolitik" zu bezeichnen führt nicht nur zu weit, sondern ist auch in sich nicht stimmig. Trifft ein Unternehmer falsche Entscheidungen, so wird er wahrscheinlich aus dem Markt ausscheiden. Nimmt der Staat dem Unternehmer die Entscheidung ab, in welche Bereiche investiert werden soll, dann geht dieser davon aus, daß er die bessere Voraussicht über den Markt besitzt. Diese Übersicht kann der aber Staat nicht haben. Die gescheiterte Zentralverwaltungswirtschaft ist der beste Beweis für die Unfähigkeit des Staates, unternehmerische Entscheidungen treffen zu wollen. Dies ist in der Marktwirtschaft nicht anders. Politiker entscheiden selten nach ökonomischen Kriterien. Die Theorie der politischen Ökonomie¹⁷ weist nach, daß Politiker bei ihren Entscheidungen vor allem an ihre

(..fortgesetzt)

1984; Starbatty, 1985; Thurow, 1985; Baum, 1986; Lecraw, 1986; Peters, 1986; Franzmeyer et al., 1987; Thompson, 1989; Kokalj/Albach, 1989; Tyson, 1993; Simons, 1997.

¹⁵⁾ Vgl. Brinkman, 1985, S.21ff.

¹⁶⁾ Johnson, 1984, S. 17.

¹⁷⁾ zur Theorie der politischen Ökonomie siehe v.a.: Frey, 1985.

Wiederwahl denken. Somit werden sie denjenigen Branchen Mittel - z.B. in Form von Subventionen - zukommen lassen, die eine entsprechend große Lobby haben.¹⁸ Die von Johnson aufgestellte These, daß es sich bei Hamiltons Vorschlägen bereits um Industriepolitik gehandelt hat, muß somit in Frage gestellt werden. Ob eine in sich geschlossene "Theorie der Industriepolitik", wie Johnson es formuliert, überhaupt existiert, ist nicht Gegenstand der Untersuchung.

In folgenden soll überprüft werden, ob die Hamiltonschen Ideen tatsächlich im Sinne einer Industriepolitik wie sie z.B. Johnson beschreibt verstanden werden können bzw. ob sie insgesamt als ein erster industriepolitischer Ansatz in den Vereinigten Staaten gewertet werden können. An dieser Stelle kann nicht das Gesamtkonzept von Hamilton - sofern man seine Ideen als solches bezeichnet - dargestellt werden. Die Ausführungen beziehen sich nur auf den "Report on Manufactures".¹⁹

Alexander Hamilton (1757-1804) vertrat als Mitglied des Continental Congress, dem er von 1782-83 angehörte, die Auffassung "... that government to be best which, possessing ample powers, uses them to achieve national goals."²⁰ Als Secretary of Treasure (1789-1792) formulierte er²¹ in verschiedenen Veröffentlichungen, zusammenfassend aber in seinem "Report on Manufactures" von 1791, die Vorstellung eines starken Staates, der als eine seiner Aufgaben die Förderung der jungen amerikanischen Industrie zu begreifen habe. Diebold kommentiert dazu: "It was a proposal for an American industrial policy, and a rather comprehensive one. In

¹⁸⁾ siehe dazu u.a. Bismarck-Osten von, Baden-Baden, 1989.

¹⁹⁾ In diesem Aufsatz wird die Ausgabe des "Report on Manufactures" nachgedruckt von Samuel McKee Jr. (ed.): "Papers on Public Credit, Commerce and Finance" by Alexander Hamilton, New York 1934, verwendet. Wird Hamilton selbst zitiert, so wird dies mit dem Originalerscheinungsjahr des "Report on Manufactures", 1791 und dem hier verwendeten Nachdruck, 1934, gekennzeichnet. Zur Rolle Alexander Hamiltons als Finanzminister sowie zu seinem Gesamtwerk siehe u.a. Lodge, 1969 und Wildavsky, 1986.

²⁰⁾ Hamilton bei Cooke, 1968, S.314.

²¹⁾ An dieser Stelle soll lediglich gezeigt werden, daß Alexander Hamilton sich als erster amerikanischer Politiker mit der Frage von staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft in den Vereinigten Staaten befaßt hat. Nach Hamilton formulierten u.a. Friedrich List (1827) und Henry Clay, zunächst Sprecher des Repräsentantenhauses und später Außenminister unter dem sechsten Präsidenten der Vereinigten Staaten, John Q. Adams (1825 - 1829), ähnliche Theorien bzw. Gedanken hinsichtlich eines Zollschatzes für die sich entwickelnde amerikanische Industrie. Siehe dazu: Colton, 1904; Häuser, 1989 sowie Molsberger 1990.

calling for tariffs, Hamilton also called for a selection of industries that were well suited to the productive circumstances of the country and to its needs."²²

Alexander Hamilton sprach sich, aus Gründen der nationalen Sicherheit, vor allem für die Förderung der Verteidigungsindustrie, der Textilindustrie und des Bausektors aus: "Not only the wealth but the independence and security of a country appear to be materially connected with the prosperity of manufactures. Every nation, ..., ought to endeavor to possess within itself, all the essentials of national supply. These comprise the means of subsistence, habitation, clothing, and defence."²³ Ob Hamilton damit schon als Vertreter einer Form konzeptioneller Industriepolitik - z.B. à la "picking the winner and protecting the loser" - gesehen werden kann, muß in Frage gestellt werden. Vielmehr könnte seine Aussage auch als der Wunsch einer verstärkten Unabhängigkeit vom "Mutterland" England, also als das Streben nach verstärkter Autarkie verstanden werden. Dieser Gedanke darf bei den folgenden Ausführungen nicht unberücksichtigt bleiben.

Zu bedenken ist vor allem, daß zu Hamiltons Zeit in den USA erst wenige Industriezweige existierten, so daß sein Interesse zwangsläufig der Textil-, Bau- und Verteidigungsindustrie gelten mußte. Hier konnte bereits auf einem gewissen Grundstock aufgebaut werden. Ansonsten war die USA damals, wie alle anderen Staaten der Welt, ein Agrarstaat. Außer England, das bereits mit einer Industrialisierung begonnen hatte, war selbst der europäische Kontinent weitgehend agrarisch geprägt. Hamiltons Forderungen bezüglich eines Zollschatzes für bestimmte Branchen müssen somit als Ausdruck seiner Analyse der wirtschaftlichen Lage der USA gesehen werden. Der Staat, im "Report on Manufactures" repräsentiert durch die Forderungen des Finanzministers Hamilton, hatte also keineswegs die bessere Voraussicht als der Markt, so wie dies z.B. Johnson - wie eingangs erwähnt - unterstellt. Alexander Hamilton baute auf den Marktgegebenheiten auf, die er im letzten Abschnitt seines "Reports" nennt: Aus Eisen ließe sich Stahl produzieren, Stahl sei Grundlage für eine staatlich geförderte Waffenproduktion. Vor allem an diesem Beispiel läßt sich zeigen, daß Hamilton häufig falsch interpretiert wird bzw. seine Aussagen zur Rechtfertigung eines von ihm so nicht verstandenen Schutzes einiger Industriezweige benutzt wurden. In seinem "Report" tritt Hamilton dafür ein, Verteidigung als

²²⁾ Diebold, 1982, S.160

²³⁾ Hamilton, 1791/1934, S. 227.

Aufgabe des Staates zu verstehen und die Waffenproduktion entsprechend staatlich zu organisieren. Dies aber nur, weil man eine solch wichtige Aufgabe nicht, wie er sich ausdrückt, irgendwelchen unzuverlässigen "Abenteurern" überlassen dürfe. Aber grundsätzlich gelte: " ... manufactories on the immediate account of government are to be avoided."²⁴ Hamilton betrachtete Verteidigung als Aufgabe des Staates, die man Privaten nicht überlassen könne. Er ging somit davon aus, daß der Staat bestimmte Rahmenbedingungen setzen müsse, da jene, mit negativen externen Effekten verbundenen Produktionen, nicht bzw. nur unzuverlässig von privater Seite erfolgen würden. Andere Rohstoffe, die Hamilton als Vorprodukte für Industrien nennt, die, weil noch nicht wettbewerbsfähig einem zeitlich begrenzten Schutz unterliegen müßten, sind z.B. Wolle, Leder und Baumwolle für die Textilindustrie, oder die Holzproduktion für den Bausektor.²⁵ Von entscheidender Bedeutung für Hamilton war, daß es sich um eine zeitliche Begrenzung des Schutzes jener "jungen Industrien" - die sich in den USA zu entwickeln begannen - handeln sollte.

2. Alexander Hamilton: Der erste Industriepolitiker?

Diebold geht in seiner oben zitierten Interpretation der Hamiltonschen Ideen zu weit. Daß das Interesse damals der Textil- und Verteidigungsindustrie galt, wird vor allem vor dem Hintergrund verständlich, daß die Unabhängigkeit der USA von England, die erst mit dem Sieg George Washingtons über die britischen Truppen 1783 in der Schlacht von Yorktown besiegelt wurde, noch zu jung war, um als sicher zu gelten. Immer wieder kam es in den Folgejahren zu Auseinandersetzungen mit England, so z.B. im Krieg zwischen England und den USA 1812. Auch Frankreich wollte seine "Rechte" an der Region nicht ohne weiteres aufgeben, so daß die noch junge USA der Verteidigungsindustrie zwangsläufig eine große Bedeutung zumaß. In seinem "Report on Manufactures" verweist Hamilton auf die schlechte Ausrüstung der amerikanischen Armee während des Unabhängigkeitskrieges und darauf, daß eine solch gefährliche Situation in Zukunft nie mehr eintreten dürfe.²⁶ Die Textil- und auch Bauindustrie waren für den Verteidigungssektor als Zulieferindustrien - z.B. beim Weben von Uniformen oder dem Bau von Garnisonen - zusätzlich von wichtiger Bedeutung. Hier wird erneut das Unabhängigkeitstreben Hamiltons deutlich. Wenn er zur schnelleren Entwicklung dieser Indu-

²⁴⁾ Ebenda, S.253.

²⁵⁾ Vgl. ebenda, S.220f und S. 255ff.

striezweige einen Zollschutz forderte, hatte er vielleicht auch die Vorstellung, daß diese Bereiche die entscheidenden Sektoren der Zukunft sein könnten. Er berücksichtigte in seiner Argumentation aber vor allem, wie oben ausgeführt, die Ausgangssituation seines Landes. Hinzu kam die Befürchtung, daß die USA industriell zurückbleiben könnten, wenn z.B. England seinen Industrien einen Schutz gewähren, die USA dies aber nicht täte.²⁷

Obwohl Hamilton für einzelne Eingriffe des Staates in die Wirtschaft plädierte und somit offensichtlich im Gegensatz zu den theoretischen Ausführungen von Adam Smith's "unsichtbarer Hand" stand, charakterisierte er sich selbst immer wieder als Freihändler.²⁸ Bei Hamiltons Ideen zur Unterstützung einzelner junger Industrien handelte es sich entsprechend keineswegs um ein geschlossenes oder gar gezieltes industriepolitisches Konzept. Seine Vorschläge zielten darauf ab, bereits vorhandenen, sich entwickelnden, Industriezweigen einen zeitlich begrenzten Schutz zu gewähren. Diese Branchen sollten, sobald sie wettbewerbsfähig waren, wieder dem freien Konkurrenzkampf ausgesetzt werden. Nur so könne es auch intern wieder zu Preissenkungen kommen, so daß die Steuerzahler für ihre "Subventionen" entschädigt würden.²⁹ Nicht unerwähnt bleiben darf, daß die im "Report on Manufactures" geforderte Protektion verschiedener Industrien (vgl. oben) vom Kongreß, im Gegensatz zu vielen anderen Gesetzesentwürfen Hamiltons, abgelehnt wurde. Daß der eigene Mißerfolg Hamiltons, der eine Firma zur Entwicklung neuer "Technologien" gegründet hatte, die bankrott ging, seine Forderungen nach staatlichem Schutz beeinflußt haben könnten, ist rein hypothetischer Natur.

Die Ablehnung von seiten des Kongresses muß als Ausdruck der damals dominierenden, vor allem von Thomas Jefferson vertretenen, Agrarinteressen verstanden werden. Die Förderung des verarbeitenden Gewerbes wurde vernachlässigt. Als Präsident der Vereinigten Staaten (1801-1809) sperrte sich Jefferson gegen eine Industrialisierung, die seiner Meinung nach soziale Unruhen und Korruption schaffe. Hamilton plädierte keineswegs für einen sofortigen oder gar totalen Abbau des Agrarsektors. Dies hätte auch seinem Autarkiegedanken widersprochen. Sein Einsatz galt der Förderung der Industrie bei einer Beibehaltung eines landwirt-

(..fortgesetzt)

²⁶⁾ Vgl. ebenda, S. 228.

²⁷⁾ Vgl. ebenda, S. 205.

²⁸⁾ Vgl. ebenda, S. 221 und S. 244.

²⁹⁾ Vgl. McKee Jr., 1934, S. XVIII (Vorwort zum Neuabdruck des "Report on Manufactres")

schaftlichen Sektors zur Erfüllung der Grundbedürfnisse.³⁰ Hamilton erörtert in seinem "Report" sehr präzise die Argumente, die für bzw. gegen die Erhaltung des landwirtschaftlichen Sektors sprachen. Er kam jedoch zu dem Ergebnis, daß es vor allem der industrielle Sektor sei, der langfristig zusätzliche Arbeitsplätze durch neue Technologien schaffen würde. Als Beispiel dafür nannte er die Erfindung der Cotton-Mill-Machine, die es ermöglichte, daß nun bei Tag und Nacht gearbeitet werden könne.³¹

Während sich die Nordstaaten, die sich langsam zu industrialisieren begannen, für Schutzzölle aussprachen, war der vom Export seiner Agrarprodukte (insbesondere Baumwolle ins ehemalige Mutterland England) abhängige Süden gegen die Einführung solcher Zölle. Die in den folgenden Jahrzehnten veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen, insbesondere die schnelle Industrialisierung Englands, ließen die von Thomas Jefferson in den Mittelpunkt gesetzte Agrarpolitik in den Hintergrund treten. Kurze Zeit nach Beendigung von dessen Amtszeit 1809 wurde unter Präsident James Madison 1816 ein Zollgesetz zum Schutz der "jungen amerikanischen" Industrien erlassen.³² Hamilton hatte mit seinem ersten Entwurf hinsichtlich der Protektion einer sich in der Entwicklung befindenden Industrie noch keinen Erfolg gehabt. In den nächsten 140 Jahren amerikanischer Handelspolitik berief man sich jedoch häufig auf seine Schutzzollideen, was Niskanen zu der Aussage "Hamilton lost the battle, but won the war"³³ veranlaßte. Dieser Kommentar verdeutlicht jedoch nur, daß Hamilton offensichtlich mißverstanden wurde. Er wollte den Schutz bestimmter Industrien, in keinem Fall aber unbegrenzt. Im Gegenteil: "... and when it (die Industrie, Anm. d. Verfassers) is matured ... it should be the subject of taxation."³⁴ Seine Grundidee lag in einer Rückzahlung der gewährten Subventionen oder Protektion der Industrien in Form von Steuern, sobald diese ihre Wettbewerbsfähigkeit erlangt hatten. Daß Hamilton, der selbst Politiker war, ein so optimistisches Politikerbild im Hinblick darauf hatte, daß Politiker gewährte Subventionen zurückfordern, also frei und ohne Einfluß von Lobbyisten entscheiden, verwundert.

Die von häufigen Zollerhöhungen geprägte Handelsgesetzgebung der USA ist auch im

³⁰⁾ Vgl. Hamilton, 1791/1934, S. 223ff.

³¹⁾ Vgl. ebenda, S. 187ff. und S. 193.

³²⁾ Vgl. Diebold, 1982, S.161.

³³⁾ Niskanen, 1984, S. 381.

³⁴⁾ Hamilton, 1791/1934, S. 241.

Zusammenhang mit dem Listschen Gedankengut über einen Zollschutz für "Infant Industries" interessant, die er erstmals 1827 als "Outlines of American Political Economy" veröffentlichte. List, der sich mit seiner Schutzzolltheorie eindeutig am "Report on Manufactures" orientierte, trug erheblichen Anteil an der Durchsetzung von Schutzzöllen für das damalige "Entwicklungsland" Amerika³⁵, nachdem eine heftige Diskussion über die Frage Freihandel versus Protektionismus geführt worden war. Die sich in den USA gerade entwickelnde Stahl- und Eisenindustrie des Nordens hätte, so wurde argumentiert, ohne Schutzzölle gegen das ehemalige Mutterland England keine Entwicklungschancen.³⁶

In der Schutzzollpolitik der USA des 19. Jahrhunderts läßt sich keine klare Linie ausmachen. Sie orientierte sich im wesentlichen an der Einstellung des jeweiligen Präsidenten, die zumeist von seiner Herkunft aus einem Nord- oder Südstaat abhing. So unterstützten Friedrich List und Henry Clay (vgl. FN 21) John Q. Adams in seinem Präsidentschaftswahlkampf. Dieser stand als Nordstaatler den Schutzideen wohlwollend gegenüber. Bei seiner Kandidatur um eine zweite Amtsperiode unterlag er jedoch 1829 Andrew Jackson. Noch entscheidender war aber, welche Partei die Mehrheit im Kongreß hatte. Die Demokraten als Partei des Südens sprach sich - aus den oben genannten Gründen - gegen Zölle aus, während die traditionell im Norden vorherrschenden Republikaner eine Schutzzollpolitik à la Hamilton oder List befürworteten.

Der Einsatz industriepolitischer Instrumente, wie sie auch heute Verwendung finden, galt aber nicht einer gezielten - oder sogar konzeptionellen - Industriepolitik, sondern muß als ad hoc-Politik bezeichnet werden. Diese Auffassung vertritt auch Thomas McCraw, der die Industriepolitik der USA rückblickend, beginnend mit den Vorschlägen Hamiltons, in folgender Weise kommentiert: "In practice, the American System never reached fulfillment as a coordinated program. It raised too many possibilities for pork barrel appropriations to favored congressional districts, and it smacked for more directive government than majority of American voters were prepared to accept."³⁷ Die Begründung, daß es in den Vereinigten Staaten schon deshalb keine konzeptionelle Industriepolitik geben konnte, weil der einzelne Bürger sich nicht vom Staat bevormunden lassen wollte, läßt sich bis heute beobachten.

³⁵⁾ Vgl. Gurbaxani, 1989, S.613.

³⁶⁾ Vgl. Häuser, 1989, S.231.

Die einführend angesprochene These von Chalmers Johnson, daß der "Report on Manufactures" von Alexander Hamilton bereits als Äquivalent zu der heutigen industriepolitische Theorie gesehen werden muß, läßt sich, wie gezeigt, nicht bestätigen.³⁸ Die Unternehmer zu Hamiltons Zeiten wußten sehr wohl, daß es in Phasen drohender kriegerischer Auseinandersetzungen sinnvoll und durchaus nicht risikoreich ist, in die Verteidigungs- oder Textilindustrie zu investieren. Hamiltons Anliegen hinsichtlich staatlicher Eingriffe galt zum einen der richtigen Aufgabenverteilung (Verteidigung als Aufgabe des Staates) und zum anderen der Investitionen in bereits vorhandene Sektoren (z.B. Bauindustrie), um ihre Entwicklung zu beschleunigen. Alexander Hamilton von seinem Grundanliegen her als Industriepolitiker im Sinne Johnsons zu bezeichnen ist ebenso falsch wie die These, seine Forderungen als Gesamtkonzept zu interpretieren. Lediglich eine sehr weite Interpretation des Begriffs Industriepolitik, wie z.B. die oben angeführte Definition von Ozaki, ließe eine Einordnung der Vorschläge Hamiltons als Industriepolitik zu. Bei dieser Definition wären letztendlich alle staatlichen Handlungen, sofern sie den industriellen Sektor betreffen, Industriepolitik. Hamilton forderte die Förderung von "infant industries" mit einem Instrumentarium, das heute auch in der Industriepolitik Einsatz findet. Er plädierte aber zugleich für die Rücknahme der entsprechenden Mittel, sobald die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors erreicht sei. Daß dieses Kriterium in der Realität Probleme aufwirft, soll an dieser Stelle festgehalten, aber nicht eingehend diskutiert werden.

Hamilton, der 1804 in einem Duell ums Leben kam, erlebte nicht mehr, daß Präsident Jefferson letztendlich doch einen der Hamiltonschen Vorschläge aufgriff: Verteidigung als Aufgabe des Staates. Jefferson wollte eine staatliche Gewehrindustrie aufbauen, die eine Massenfertigung von Gewehren mit austauschbaren Teilen ermöglichen sollte.³⁹ Der Auftrag zur Entwicklung eines solchen Gewehrs, der an den Erfinder der "Cotton-Gin-Machine", Eli Whitney, erteilt wurde, ist allerdings ein Beispiel für den häufig verfehlten Mitteleinsatz des Staates bei öffentlichen Aufträgen. Whitney erhielt über den Verteidigungsetat das Geld, erfüllte aber nie seinen Auftrag. Unklar ist bis heute, ob er das Geld überhaupt für seinen ursprünglichen

(..fortgesetzt)

³⁷⁾ McCraw, 1986, S. 40.

³⁸⁾ Eine in sich geschlossene und fundierte theoretische Grundlage für Industriepolitik existiert nicht. Eine Erklärung für industriepolitisches Handeln läßt sich lediglich aus verschiedenen ökonomischen Theorien ableiten, auf die an dieser Stelle jedoch nicht eingegangen werden kann. Zur Problematik einer theoretischen Fundierung von Industriepolitik siehe u.a.: Feldmann, 1993 sowie Brösse, 1996.

³⁹⁾ Vgl. Krugman, 1996, S. 426.

Forschungsauftrag einsetzte. Aus wirtschaftspolitischer Sicht wird die Mittelverschwendung von seiten des Staates dokumentiert. Wenige Jahre später brachte ein anderer amerikanischer Erfinder ein solches Gewehr - ohne staatliche Subventionen - auf den Markt.

Als weiteres Beispiel einer frühen Konzeption amerikanischer Industriepolitik, wird in der Literatur die Politik des "New Deal" von Franklin D. Roosevelt angeführt. Auf diese These soll im folgenden eingegangen werden.

IV. Der "New Deal" als intendiertes industriepolitisches Konzept?

1. Wirtschaft zwischen Markt und Plan

Der folgende Abschnitt kann und soll keine vollständige Darstellung des von Franklin D. Roosevelt initiierten Programms des "New Deal" bieten, da eine solche Beschreibung und Analyse nicht Gegenstand des Themas ist.⁴⁰ Vielmehr soll anhand wesentlicher Programmelemente der Frage nachgegangen werden, inwieweit der New Deal als ein industriepolitisches Konzept gewertet werden kann.⁴¹ Zu dieser These, daß es sich beim New Deal um eine Form konzeptioneller Industriepolitik gehandelt hat⁴², läßt sich die Gegenthese formulieren, daß die Politik von Franklin D. Roosevelt vor allem als konjunktur- und sozialpolitisches Programm gedacht war, das lediglich industriepolitische Nebeneffekte produzierte. Diese Fragestellungen sollen nachfolgend diskutiert werden.

Die amerikanische Wirtschaft war nach der beginnenden Rezession von 1927, die zu einer "easy-money-Politik" führte und schließlich im Börsenkrachs vom Oktober 1929 endete⁴³, vollkommen zusammengebrochen. Als der Demokrat Franklin D. Roosevelt 1933 die Nachfolge des Republikaners Herbert Hoover im Präsidentenamt antrat, war sein erklärtes Ziel, die

⁴⁰⁾ Auch die von einigen Autoren gewählte Einteilung in eine Phase des "ersten New Deal" (bis ca. 1935) und "zweiten New Deal" soll daher unterbleiben, da sie für die Themstellung keine wesentlichen Erkenntnisse bringt. Siehe dazu u.a. Temin, 1989; Heideking, 1996 sowie Bernstein, 1987. Einen sehr guten Überblick über den New Deal allgemein bieten vor allem Hamby, 1981 sowie Lösche, 1972.

⁴¹⁾ Vgl. Karsten, 1985, S. 160.

⁴²⁾ Vgl. Reich, 1983, S.94ff.

⁴³⁾ Vgl. Campagna, 1987, S.64ff.

Wirtschaft in einen Boom⁴⁴ zu führen. Die schnelle Einführung neuer Gesetze, Institutionen und Kommissionen (Vgl. S. 22) innerhalb der ersten Monate des New Deal, deutet zunächst nicht auf ein in sich geschlossenes Konzept hin.

Bruno Fritsch bezeichnet die Anfangsphase des von Roosevelt proklamierten New Deal (die Karten werden neu gemischt) als " ... Konglomerat von weitgehend unabhängigen Teilerperimenten"⁴⁵ auf der Basis einer auf Privateigentum aufbauenden Wirtschaftsordnung. Dagegen schreibt Peter Temin, daß das marktwirtschaftliche System sich in Richtung einer geplanten Volkswirtschaft, in eine Art "demokratischen Sozialismus" verwandelte.⁴⁶ Festhalten läßt sich, daß in den ersten Monaten des New Deal eine Flut neuer Maßnahmen und Gesetze über die amerikanische Wirtschaft hereinbrach, die weder für die Unternehmer noch für die Haushalte zu überblicken waren. Die Administration Roosevelt spürte den Handlungsbedarf, und vor allem neu geschaffene Institutionen sollten das Vertrauen in die Wirtschaft wieder herstellen. Roosevelt selbst betonte immer wieder das Festhalten an einem privatwirtschaftlich-kapitalistischen System, das den Marktkräften freien Lauf lassen sollte.⁴⁷ Campagna vertritt jedoch die Auffassung, daß von einer freien Marktwirtschaft damals wenig übrig blieb: "Government was intruding into all areas of economic life, controlling, regulating, licensing, guiding, and coercing economic agents."⁴⁸ Durch staatliche Regulierungen, Kontrollen sowie Mittelzuweisungen wurde in den Wirtschaftsprozeß eingegriffen. Eine umfassende staatliche Interventionspolitik erreichte alle wirtschaftlichen Lebensbereiche und sollte eine Konjunkturankurbelung herbeiführen.⁴⁹ Eine kurze Analyse des Instrumenteneinsatzes, die in Abschnitt IV.3 erfolgt, zeigt, daß die eingesetzten Instrumente sich in ihrer Wirkung z.T. sogar konterkarierten. Dies spricht gegen die von Campagna und Solo angedeutete These eines vollständigen planwirtschaftlichen Konzepts, oder einer als gezielte Industriepolitik intendierten Strukturpolitik.

⁴⁴⁾ Aus konjunkturtheoretischer Sicht muß festgehalten werden, daß ein Boom auch wieder zu wirtschaftlichen Ungleichgewichten führt. Roosevelts Anliegen ist wohl dahingehend zu interpretieren, daß er - z.B. durch Schaffung von Arbeitsplätzen - die USA zunächst aus der Rezession herausführen wollte. Die Formulierung "Boom" ist von Roosevelt wahrscheinlich wahlkampfpolitisch motiviert gewesen.

⁴⁵⁾ Fritsch, 1961, S. 574.

⁴⁶⁾ Vgl. Temin, 1989, S. 97.

⁴⁷⁾ Vgl. Campagna, 1987, S.149.

⁴⁸⁾ ebenda, S. 149.

⁴⁹⁾ Vgl. Solo, 1984, S. 699.

Hinsichtlich der Frage, ob es sich bei dem New Deal um eine konzeptionelle Industriepolitik gehandelt hat, ist die Auffassung von Charles Foster interessant. Er bezeichnet in einem 1985 erschienenen Aufsatz die USA als diejenige bedeutende Industrienation, die als einzige keine koordinierte nationale Industriepolitik betreibt. Er erklärt diese These mit der in den USA vorhandenen " ... tiefverwurzelten Abneigung gegen zentralisierte staatliche Autorität und einer ausgesprochen stark ausgeprägten Ausrichtung auf einen politischen und ökonomischen Pluralismus."⁵⁰ Jedoch interpretiert er die ersten 100 Tage des New Deal als von der Bevölkerung akzeptierte Ausnahme und bezeichnet diese Phase als Zeit einer gezielten Industriepolitik. Von der Regierung sei, angesichts des schwindenden Glaubens der Menschen in die freie Marktwirtschaft, sogar ein Eingreifen erwartet worden.⁵¹ Ein langfristiger "Kurswechsel" hin zu einer vollständigen politischen Planung sei der Regierung jedoch nicht gelungen, was, so der Autor, einen " ... tiefen Einblick in die strukturellen Handlungsgrenzen einer Industriepolitik in den USA"⁵² erlaube. Daß Foster ausgerechnet die ersten 100 Tage mit einem industriepolitisch konzeptionellen Handeln gleichsetzt, ist angesichts der damals unkoordinierten und raschen Einführung verschiedener Gesetze und Institutionen nicht nachvollziehbar. Zudem darf nicht unerwähnt bleiben, daß Roosevelt mit seinem New Deal keineswegs jene Bevölkerungsgruppen vollständig in sein Programm integrieren konnte, die sich gegen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft wandten. Die größte Unterstützung fand der New Deal bei den Arbeitern bzw. bei den sich in dieser Zeit erneut etablierenden Gewerkschaften.⁵³ Bernstein stellt fest, daß die Unternehmer sich mehr und mehr gegen den New Deal wandten und in Opposition zu Roosevelt gingen.⁵⁴

2. Wesentliche Maßnahmen des New Deal

Bereits vor der Administration Roosevelt hatte Präsident Herbert Hoover Maßnahmen zur Lösung der wirtschaftlichen Krise ergriffen.⁵⁵ Dem von Hoover eingesetzten "Bureau of Foreign

⁵⁰⁾ Foster, 1985, S.147.

⁵¹⁾ Vgl. ebenda, S. 147ff.

⁵²⁾ Ebenda, S.48.

⁵³⁾ Vgl. Hamby, 1981, S. 2f.

⁵⁴⁾ Vgl. Bernstein, 1987, S. 194 und S. 200.

⁵⁵⁾ Vgl. Campagna, 1987, S. 79ff.

and Domestic Commerce" schreibt Robert Reich eine so dominierende industriepolitische Rolle zu, wie sie später nur dem japanischen MITI zugeschrieben werden könne.⁵⁶ Weiter gründete der Präsident 1932 die "Reconstruction Finance Cooperation" (RFC), die einigen Wirtschaftsorganisationen Anleihen geben sollte. Trotz der offensichtlichen Mißerfolge dieser Einrichtungen, die auch Reichs These in Frage stellen, übernahm Roosevelt die RFC und erweiterte ihre Aufgabenbereiche. An ihre Seite stellte er eine Reihe anderer Institutionen und Gesetze, die die Industrie, die Eisenbahn sowie Banken mit finanziellen Mitteln unterstützen sollte. Auch nachdem der New Deal 1945 offiziell für beendet erklärt wurde, blieben einige Institutionen weiter bestehen. So war es möglich, daß sich einzelne Industriezweige bis 1953 ca. 40,6 Milliarden US-\$ vom Staat "liehen".⁵⁷

Für den Industriegütersektor wurde neben dem RFC im Juni 1933 der "National Industrial Recovery Act" (NIRA) geschaffen.⁵⁸ Mit dem NIRA wollte Roosevelt die Festlegung verbindlicher Statuten (codes) als eine Art "freiwillige Vereinbarung" zwischen Privatindustrie, Arbeitnehmern und Regierung erreichen. Ziel war die Festsetzung von Preisen und Mindestlöhnen.⁵⁹ Krauss interpretiert insbesondere den NIRA, aber auch die von Roosevelt weitergeführte RFC als eine "neoliberal version of industrial policy."⁶⁰ Eine Erläuterung der Formulierung "neoliberal" unterbleibt bei Krauss. Offensichtlich geht der Autor davon aus, daß der New Deal nicht die erste Form einer in den USA betriebenen Industriepolitik war, daß diese durch die genannten Gesetze nun aber institutionalisiert wurde. Krauss findet seine These des industriepolitisch agierenden Staates darin bestätigt, daß die Vergabe von Krediten den Staat in die Lage versetzte, eine gewisse Kontrolle darüber auszuüben, welche Industrien gefördert werden sollten. Die Vergabeentscheidung wurde vor allem durch eigens gegründete Kommissionen gefällt. Diese Kommissionen, wie etwa das "Temporary National Economic Committee" (TNEC) oder die "Darrow Commission", setzten sich aus Vertretern des Senats, Repräsentantenhauses und Experten aus der Industrie zusammen. Zur Förderung ausgewählt wurden beispielsweise die Kunststoffindustrie und verschiedene Aluminiumhersteller.⁶¹ Weinstein kriti-

⁵⁶⁾ Vgl. Reich, 1983, S.98.

⁵⁷⁾ Vgl. Thompson, 1989, S. 26.

⁵⁸⁾ Vgl. Campagna, 1987, S. 116.

⁵⁹⁾ Vgl. Fritsch, 1961, S.575.

⁶⁰⁾ Krauss, 1984, S. 72.

⁶¹⁾ Vgl. Weinstein, 1986, S.145; Diebold, 1982, S. 167ff.; Thompson, 1989, S.26.

siert zurecht, daß dem Lobbyismus durch diese Vergabepraxis Tür und Tor geöffnet wurde, während die Konsumenten ihre Interessen nicht durch eine Organisation vertreten sahen. Die Vergabe von Geldern erfolgte nicht nach ökonomischen Kriterien, etwa zur Einleitung eines gezielten Strukturwandels für nicht mehr wettbewerbsfähige Industriezweige, sondern aufgrund lobbyistischen Drucks. Dies kann als weiteres Indiz dafür gewertet werden, daß dem New Deal kein langfristiges Konzept zugrunde lag. Krauss übersieht bei seiner Argumentation, daß Politiker, insbesondere vor Wahlen, im Hinblick auf Wählerstimmen entscheiden, nicht aber nach ökonomisch rationalen Kriterien. Eine Analyse der Subventionszahlungen während des New Deal zeigt, daß diese nicht im Rahmen eines gezielten Konzepts, sondern ad hoc für einzelne Sektoren erfolgte.⁶²

Die durch den NIRA vereinbarten "codes of fair competition" wurden für ca. 550 Industrien festgelegt: "Labor was granted sweeping minimum wage (often forty cents per hour) and maximum hours provisions (to spread employment) ... Industry, in return, was exempted from anti-trust laws and encouraged to draft and self enforce codes of cartelised behaviour - including minimum price and maximum output limits."⁶³ Der NIRA, der eine Art Kompromiß zwischen Industrie- und Arbeitnehmerinteressen finden sollte, wurde im Jahr 1935 aufgrund der Klage Schechter gegen die Vereinigten Staaten von Amerika durch den Supreme Court für verfassungswidrig erklärt und daraufhin verboten.⁶⁴ Ein vernichtendes Urteil über die Festlegung von Preisen und Löhnen auf der Grundlage des NIRA fällt Diebold: "The most ambitious attempt, and failure, was the National Industrial Recovery Act and its codes."⁶⁵ Zu einem ähnlichen Urteil kommt Hamby: "Too many committees drew up too many codes embodying many sorts of unenforceable provisions. There was a code even for the mopstick industry."⁶⁶ Hamby verdeutlicht mit seiner Aussage, daß die codes nichts anderes als das waren, was von amerikanischer Seite offiziell immer bestritten wurde: ein völlig ineffizientes, unkoordiniertes und entsprechend nicht funktionierendes Wirtschaftssystem, das starke planwirtschaftliche Züge

⁶²⁾ Vgl. Heideking, 1996, S. 315.

⁶³⁾ Weinstein, 1986, S. 139.

⁶⁴⁾ Vgl. Bernstein, 1987, S.190. Einzelheiten zu der Klage des Hähnchenproduzenten Schechter, der gegen die Zulässigkeit des NIRA gegen die USA beim Supreme Court Klage erhob, bei: Heideking, 1996, S. 310.

⁶⁵⁾ Diebold, 1982, S.167.

⁶⁶⁾ Hamby, 1981, S. 18.

aufwies. Bernstein fügt hinzu, daß die codes für das Ausbleiben von Investitionen von Seiten der Privatindustrie verantwortlich waren, da die Preis- und Lohnfestsetzungen nicht den Marktgegebenheiten entsprachen. Insbesondere kleinere, wettbewerbsfähige Industrien fühlten sich bevormundet und hätten einen freien Wettbewerb bevorzugt.⁶⁷ Ein Grund für die Kritik aus den Reihen dieser Unternehmer kann allerdings auch darin liegen, daß Klein- und Mittelständige Unternehmen in den Kommissionen, die über die Mittelvergabe zu entscheiden hatten, nicht vertreten waren. Als Beispiele nennt Bernstein die Textil- und Petroleumindustrien. Unrentable Großunternehmen erhielten Zuschüsse, während kleinere Betriebe "leer ausgingen". Kleinere Unternehmen sahen ihre Chance nur in "... price offensives and marketing practices that were explicitly prohibited by N.I.R.A. guidelines."⁶⁸ So kommt Bernstein zu dem Ergebnis, daß die unkoordinierte Politik, wie sie exemplarisch am Beispiel der NIRA demonstriert werden kann, der Gesundung der amerikanischen Wirtschaft im Weg stand.⁶⁹ Zwar wurden die codes, wie erwähnt, 1935 offiziell verboten, daß Mißtrauen der Wirtschaft gegenüber Einmischungen durch den Staat blieb aber bestehen und lähmte die Eigeninitiative des privaten Sektors.

Der New Deal maß der Landwirtschaft eine ebenso wichtige Rolle wie dem industriellen Sektor zu. Im Mai 1933 wurde der "Agricultural Adjustment Act" (AAA) erlassen, der eine Produktionsdrosselung in der Landwirtschaft durch Prämienzahlungen erreichen sollte. Zusätzlich wurde die "Federal Farm Credit Administration" (FFCA) 1933 und die "Federal Farm Mortgage Corporation" (FFMC) 1934 gegründet. Ihre Aufgabe bestand in der Vergabe von Zwischenkrediten zur Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe.⁷⁰ Während der Wirtschaftskrise hatten viele Landwirte ihre Besitzungen aufgeben müssen. Die Agrarwirtschaft sollte wieder einen hohen Stellenwert erhalten, um einerseits die Autarkie von anderen Staaten zu demonstrieren und um andererseits Arbeitsplätze zu schaffen. Weiter sollte die Politik Roosevelts die Bedeutung der USA als Wohlfahrtsstaat hervorheben. Dazu dienten z.B. Gesetze wie der "Federal Emergency Relief Act" (FERA), der eine Art Arbeitslosenunterstützung vorsah, aber auch eine Reihe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, organisiert durch die "Civil Works Administration" (CWA), die "Public Works Administration" (PWA) und später durch die "Work Progress Administration" (WPA). Ergänzt wurden diese Projekte, die Arbeitslose durch

⁶⁷⁾ Vgl. Bernstein, 1987, S. 193f.

⁶⁸⁾ Ebenda, S. 201.

⁶⁹⁾ Vgl. ebenda, S. 203.

⁷⁰⁾ Vgl. Fritsch, 1961, S.575.

öffentliche Aufträge beschäftigen sollten, durch verschiedene Notstandsprogramme, u.a. für Alte und Behinderte, aber auch für Künstler.⁷¹ Häufig reichte das Geld für die Notstands- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aber immer nur wenige Monate, so daß sie entweder gestoppt oder in andere Programme umgewandelt wurden. Natürlich brachten solche Umwandlungen nicht die Lösung des Finanzierungsproblems. Ob sich Roosevelt bewußt an die Keynesianische Wirtschaftstheorie angelehnt hat, läßt sich nicht eindeutig nachweisen.⁷² Stein kommt in seiner Analyse zu dem Ergebnis, daß die Jahre der Depression in den Vereinigten Staaten auch ohne Keynes' Wirtschaftstheorie zu staatlichen Eingriffen in die Wirtschaft geführt hätten.⁷³ George Lodge betont, daß diese Eingriffe keinesfalls den wirtschaftlichen Aufschwung herbeiführen konnten. Er bezieht sich vor allem darauf, daß es nicht möglich ist, die Wirtschaft zu lenken, d.h., Unternehmern ihre Handlungen vorzuschreiben.⁷⁴ Für viele Unternehmen lohnten sich private Investitionen nicht, da zu wenig Nachfrage nach den Produkten bestand. Die staatlichen Gelder für die einzelnen Programme reichten, wie erwähnt, oft nur wenige Monate. Es fehlte eine Konstanz der Wirtschaftspolitik, so daß die Unternehmer letztendlich immer investitionsunwilliger wurden. Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen war durch die staatlichen Subventionen entsprechend gelähmt, so daß auch die Innovationsanreize fehlten.

Eines der bekanntesten Beispiele der Politik des New Deal ist das "Tennessee Valley Authority-Project" (TVA). Das TVA war ein Staudammprojekt, das - proklamiert als regionalpolitische Maßnahme - die Stromversorgung von acht Bundesstaaten sichern sollte. In Erwartung verstärkter Industrieansiedlung bei billiger Versorgung mit Elektrizität wurde das Projekt 1933 mit Milliardensubventionen gestartet. Das wirtschaftlich unterentwickelte Gebiet rund um den Tennessee River sollte durch den Bau von Dämmen, Elektrizitätswerken und Chemiefabriken ein Beispiel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden, aus denen später sichere Arbeitsplätze entstehen sollten.⁷⁵ McKie beurteilt das TVA als Fehlschlag: "TVA does not demonstrate that

⁷¹⁾ Vgl. ebenda, S. 576ff.

⁷²⁾ Zumindest stand Keynes in brieflichem Kontakt mit Roosevelt. In einem seiner Briefe gibt Keynes dem Präsidenten Ratschläge im Umgang mit Unternehmern. Er rät ihm, sie als gleichwertige Partner zu behandeln. Dann würden diese seine Politik akzeptieren (Brief von John M. Keynes an Franklin D. Roosevelt vom 1. Februar 1938, nachgedruckt bei Bernstein, 1987, S. 194, Fußnote 21.).

⁷³⁾ Vgl. Stein, 1988, S.52f.

⁷⁴⁾ Vgl. Lodge, 1986, S. 91.

⁷⁵⁾ Vgl. Heideking, 1996, S. 308.

government can produce and distribute electric power more efficiently than private power companies."⁷⁶ Beschäftigungspolitisch brachte das TVA kaum Erfolge. Zwar entstanden durch den Bau der Dämme und Elektrizitätswerke kurzzeitig Arbeitsplätze, die privaten Elektrizitätsanbieter der Region gingen jedoch bankrott, da sie gegen den Staat als Anbieter nicht konkurrenzfähig waren. Ähnliche Projekte dieser Art fanden im Kongreß aufgrund der hohen Kosten keine Unterstützung mehr.

3. Zusammenfassende Beurteilung des New Deal

In seiner Bewertung weiter als McKie geht Stein, der nicht nur das TVA, sondern den gesamten New Deal als eindeutigen Fehlschlag bezeichnet. Er verweist auf die schwere Rezession der USA im Jahr 1937 und erläutert, daß weder lohn- noch beschäftigungspolitisch vorzeigbare Erfolge erzielt wurden. Eine genauere Untersuchung der einzelnen New Deal-Maßnahmen zeigt, daß diese sich in ihren Auswirkungen z.T. konterkarierten: Der durch die Fiskalpolitik ausgeübte Steuerdruck auf die Unternehmer wirkte ebenso investitionshemmend wie die vereinbarten "codes". Die in der Geld- und Kreditpolitik durchgeführte Politik des "billigen Geldes" durch eine Reihe günstiger Kreditmöglichkeiten mittels der oben erwähnten staatlichen Finanzierungsgesellschaften wurde, angesichts der investitionshemmenden Fiskalpolitik nicht wie erhofft in Anspruch genommen. Auch die Lohnpolitik war in sich nicht schlüssig: "Einerseits gelangte im Rahmen der Kodifizierung das Minimallohnprinzip zur Geltung. Andererseits wurde für alle Löhne der öffentlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme eine Maximalhöhe festgelegt, deren Grenze durch das Lohnniveau in der Privatindustrie bestimmt war."⁷⁷ Von 1937 an stiegen die Löhne zwar, aber angesichts der noch immer hohen Arbeitslosigkeit konnte keine Erhöhung der effektiven Gesamtnachfrage erzielt werden. 1939 lag die Arbeitslosenquote noch immer bei etwa 16%.⁷⁸ Die Agrarpolitik sorgte durch billige Kredite einerseits für eine Bodenerhaltung und Produktionssteigerungen, sollte aber andererseits, um den Bauern durch entsprechend hohe Preise ihr Einkommen zu sichern, die Produktion von Agrarprodukten einschränken.⁷⁹ Die Aufblähung des Verwaltungsapparates zur Kontrolle und Durchführung der einzelnen Maßnahmen führte zudem zu weiteren, nicht auf Dauer finanzierbaren, Kosten. Die

⁷⁶⁾ McKie, 1979, S. 78.

⁷⁷⁾ Fritsch, 1961, S.580.

⁷⁸⁾ Vgl. Hamby, 1969, S.4.

⁷⁹⁾ Vgl. Fritsch, 1961, S.581.

Finanzierung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, der Kredite und der Bürokratie über die Notenpresse führte zwangsläufig zu einer Inflation, die Preissteigerungen und entsprechend rückläufige Kaufkraft mit sich brachten. Wie widersprüchlich die gesamte Politik Roosevelts war, zeigt seine Vorstellung, auf "Spontaneität, Eigeninitiative, Improvisation, Konkurrenz und Rivalität als die bewegenden Kräfte"⁸⁰ zu setzen. Sein eigenes Amt und die gesamte Bürokratie stattete er jedoch - wie kaum ein Präsident vor ihm - mit so starken Kompetenzen aus, daß die "bewegenden Kräfte" keinerlei Chance zur freien Entfaltung hatten. Auch Barton Bernstein kommt hinsichtlich der ökonomischen Erfolge des New Deal zu einem negativen Ergebnis. Zusammenfassend urteilt er, daß der New Deal "... failed to raise the impoverished, it failed to redistribute income, it failed to extend equality."⁸¹

Daß der New Deal von Advokaten einer Industriepolitik (vgl. FN 1) dennoch als Beispiel einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik durch Staatsintervention gesehen wird, schreibt Stein insbesondere der Persönlichkeit Franklin D. Roosevelts zu: "He made the nation feel better in miserable objective conditions, by the force of his own personality and behavior."⁸² An dieser Stelle darf nicht unerwähnt bleiben, daß Roosevelt, der an Kinderlähmung erkrankt war, im Rollstuhl saß. Nie wollte er, daß auf diese körperliche Einschränkung Rücksicht genommen würde. Der Bevölkerung zeigte er sich als körperlich und geistig starker Mensch, der eine Vorbildfunktion einnehmen wollte; dies gelang ihm ohne Frage.

Der Tod von Präsident Roosevelt am 12. April 1945 beendete endgültig die Politik des New Deal. In Wirklichkeit war das Programm schon lange vorher gescheitert. Nur beschäftigungspolitisch konnten gewisse Erfolge verzeichnet werden. Diese müssen jedoch zum großen Teil dem Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg nach der Bombardierung von Pearl Harbor am 5.12.1941 zugeschrieben werden. Die Rüstungsindustrie bzw. Zulieferindustrien steigerten ihre Produktion und benötigten entsprechend mehr Arbeitskräfte. Ansonsten hatte der New Deal seine Ziele, die USA konjunktur- und sozialpolitisch aus einer tiefen Krise zu befreien, nur anfänglich, mit Hilfe staatlicher Finanzierung, erreicht. "Signifikante strukturelle Verände-

⁸⁰⁾ Junker, 1995, S. 314.

⁸¹⁾ Bernstein in Weinstein, 1986, S.140.

⁸²⁾ Stein, 1988, S.62. Zu derselben Bewertung wie Stein kommt Alonzo Hamby, der die positive Beurteilung des New Deal - trotz seiner offensichtlichen Mißerfolge - der Persönlichkeit Roosevelts zuschreibt: "One answer may lie in the leadership of Franklin D.

rungen blieben ebenso aus wie die von Teilen der Arbeiterbewegung geforderte 'Wirtschafts-demokratie'.⁸³

Bezugnehmend auf die zu Beginn dieses Kapitels aufgestellten Thesen kann festgestellt werden, daß eine gezielte Industriepolitik durch den New Deal nicht intendiert war. Das Programm bediente sich zweifelsohne einer Reihe von Maßnahmen (insb. Subventionen), die heute für industriepolitische Zwecke eingesetzt werden. Der New Deal muß als konjunktur- und sozialpolitisches Programm verstanden werden und kann mit seinen spontanen Eingriffen in die Wirtschaft höchstens als ein Vorläufer einer heutigen ad hoc-Industriepolitik verstanden werden. Folgt man dieser Interpretation und bedenkt gleichzeitig die Mißerfolge des New Deal, sollte die Lektion der Jahre 1933-1945 aus den USA für jene, die verstärkte staatliche Interventionen fordern, deutlich werden: Massive staatliche Eingriffe in die Wirtschaft führen zu Fehlallokationen der Ressourcen.

(..fortgesetzt)

Roosevelt and the intellectual style of the New Deal." (Hamby, 1961, S.5).

⁸³⁾ Heideking, 1996, S. 314.

Wesentliche Gesetze und Institutionen in der Zeit des New Deal in alphabetischer Reihenfolge

AAA	Agricultural Adjustment Act
CCC	Civilian Conservation Corps
CIO	Committee for Industrial Organization
CWA	Civil Works Administration
DC	Darrow Commission
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FERA	Federal Emergency Relief Administration
FFCA	Federal Farm Credit Administration
FFMC	Federal Farm Mortgage Corporation
FHA	Federal Housing Act
FSA	Farm Security Administration
HOLC	Home Owners Loan Corporation
NIRA	National Industrial Recovery Act
NLRB	National Labor Relation Board
NRA	National Recovery Administration
NYA	National Youth Administration
PWA	Public Works Administration
RA	Resettlement Administration
REA	Rural Electrification Administration
RFC	Reconstruction Finance Corporation
SEC	Securities and Exchange Commission
TNE	Temporary National Economic Committee
TVA	Tennessee Valley Authority-Project
USHA	United States Housing Authority
WPA	Works Progress Administration

Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Quelle: Vgl. Fritsch, 1961; Hamby, 1969; Weinstein, 1986.

Literaturverzeichnis

- Audretsch, David B.: The Market and the State - Government Policy towards business in Europe, Japan and the U.S., New York, London, Toronto etc. 1989.
- Badaracco, Joseph C. Jr.; David B. Yoffie: "Industrial Policy": it can't happen here, in: Harvard Business Review, Vol. 61, 1983, pp. 97-105.
- Barfield, Claude E.; William A. Shamba (eds.): The Politics of Industrial Policy, Washington, D.C. 1986.
- Baum, Herbert: Neue Industriepolitik durch positive Strukturanpassung: Nur ein halbes Dutzend Schlagworte?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Heft 30, 1986, S. 32-38.
- Bernstein, Michael A.: The Great Depression - Delayed recovery and economic change in America, 1929-1939, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney 1987.
- Bismark-Osten, Matthias von: Die politische Ökonomie von Protektionsentscheidungen - Das Beispiel des amerikanischen Werkzeugmaschinenmarktes, Baden-Baden 1989.
- Bluestone, Barry; Bennett Harrison: The Deindustrialization of America, New York 1982.
- Brinkman, Richard L.: The Genesis of a New Industrial Policy: Equity and Efficiency, in: Journal of Economic Issues, Vol. XX, No. 2, 1986, pp. 335-344.
- Brösse, Ulrich: Industriepolitik, München, Wien 1996.
- Business Week Team: The Reindustrialization of Amerika, New York 1980.
- Campagna, Anthony S.: U.S. National Economic Policy 1917 - 1985, New York, Westport, London 1987.
- Colton, Calvin (ed.): The Works of Henry Clay, Comprising his Life, Correspondence and Speeches, New York, London 1904.
- Conrad, Markus: Industriepolitik als wirtschaftspolitische Option in der Sozialen Marktwirtschaft, Hamburg 1987.
- Cooke, Jacob E.: Alexander Hamilton, in: Sills, David L. (ed.), International Encyclopedia of Social Sciences, Vol. 6, Boston 1968, pp. 313-315.
- Curzon Price, Victoria: Industrial and Trade Policy in a Period of rapid Structural Change, in: Aussenwirtschaft, 41. Jg. (1986), Heft II/III, pp. 201-223.
- Diebold, William Jr.: Past and Future Industrial Policy in the United States, in: John Pinder (ed.), National Industrial Strategies and the World Economy, London 1982, pp. 158-205.

- Driscoll, Robert E.; Jack N. Behrman (eds.): National Industrial Policies, Cambridge, Mass. 1984.
- Feldmann, Horst: Theorien des Strukturwandels: Welche Orientierung bieten sie für die Strukturpolitik?, in: Ifo-Studien, 39.Jg., 1/1993, S. 41-64.
- Foster, Charles R.: Warum gibt es in den USA keine koordinierte Industriepolitik?, in: Politische Vierteljahresschrift, Vereinigung für Politische Wissenschaft, 26. Jg., März 1985 (Heft 1), S. 146-159.
- Franzmeyer, Fritz et al.: Industriepolitik im westlichen Ausland - Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Beiträge zur Strukturpolitik, Bd.I Allgemeiner Teil, Bd.II Länderstudien, Berlin 1987.
- Frey, Bruno S.: Internationale Politische Ökonomie, München 1985.
- Fritsch, Bruno: New Deal, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften von Erwin v. Beckerath et al. (Hrsg.), (zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaft), 7. Band, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 574-584.
- Gurbaxani, Indira: Friedrich List - Erzieher der Nationen, in: wisu das Wirtschaftsstudium, 18.Jg., Heft 11, November 1989, S. 612-613.
- Hamby, Alonzo L.: The New Deal - Analysis & Interpretation, 2. Auflage, New York, London 1981.
- Hamilton, Alexander: Papers on Public, Credit, Commerce and Finance, Neuabdruck von Samuel McKee Jr. (ed.), Rahway, NJ 1934.
- Häuser, Karl: Friedrich List (1789-1846), in: Joachim Starbatty (Hrsg.): Klassiker des ökonomischen Denkens, Bd.I, München 1989.
- Heideking, Jürgen: Geschichte der USA, Tübingen, Basel 1996.
- Johnson, Chalmers: The Industrial Policy Debate, San Francisco 1984.
- Junker, Detlef: Franklin Delano Roosevelt (1933-1945): Visionär und Machtpolitiker, in: Jürgen Heideking (Hrsg.): Die amerikanischen Präsidenten, München 1995, S. 308-334.
- Karsten, Siegfried G.: The Meaning and Validity of a U.S. Industrial Policy, in: Bodo Gemper (ed.), Industrial Policy - Structural Dynamics, HWWA, Hamburg 1985, pp. 155-164.
- Krauss, Melvyn: "Europeanizing" the U.S. Economy: The Enduring Appeal of the Corporatist State, in: Chalmers Johnson (ed.): The Industrial Policy Debate, San Francisco 1984, pp. 71-91.
- Krugman, Paul R.: Peddling Prosperity, New York, London 1994.
- Krugman, Paul R.: Pop Internationalism, Cambridge, Mass., London 1996.

- Lecraw, Donald J.: Industrial Policy in the United States: A Survey, in: Donald G. McFetridge, (ed.): Economics of Industrial Policy and Strategy, Toronto, Buffalo, London 1986, pp. 1-45.
- Leone, Robert A. und Stephen P. Bradley: Toward an Effective Industrial Policy, in: Harvard Business Review, Vol. 59, 1981, pp. 91-97.
- Lodge, George C.: The American Disease, New York 1986.
- Lodge, Henry Cabot: Alexander Hamilton, New York 1969, Reprint of the 1917 edition.
- Lösche, Peter: Revolution und Kontinuität. Zur Auseinandersetzung um den New Deal in der amerikanischen Geschichtswissenschaft, in: Festschrift für Hans Herzfeld, Berlin 1972.
- Magaziner, Ira C.; Robert B. Reich: Minding America's Business: The Decline and Rise of the American Economy, New York, London 1982.
- McCraw, Thomas K.: Mercantilism and the Market: Antecedent of American Industrial Policy, in: Barfield, Claude E. and William A. Shamba (eds.): The Politics of Industrial Politics, Washington, D.C. 1986, pp.33-62.
- McKie, James W.: Government Intervention in the Economy of the United States, in: Peter Maender (ed.): Government Intervention in the Developed Economy, London 1979, pp. 72-100.
- Molsberger, Josef: Der Beitrag Friedrich Lists zur Gewerbe- und Industriepolitik, in: Besters, Hans (Hrsg.): Die Bedeutung Friedrich Lists in Vergangenheit und Gegenwart, Baden-Baden-Baden 1990, S. 120-159.
- Niskanen, William A.: A "Supply-side" Industrial Policy, in: The Cato Journal, Vol. 4, No.2, 1984, pp. 381-386.
- Oberender, Peter; Frank Daumann: Industriepolitik, München 1995.
- Ozaki, Robert S.: How Japanese Industrial Policy Works, in: Chalmers Johnson (ed.): The Industrial Policy Debate, San Francisco 1984, pp. 47-71.
- Peters, Guy B.: The Politics of Industrial Policy in the United States, in: Steven Schull and Jeffrey E. Cohen (eds.): Economics and Politics of Industrial Policy: The U.S. and Western Europe, Boulder, Col., London 1986, pp. 47-67.
- Reich, Robert B.: Making Industrial Policy, in: Foreign Affairs, Vol. 60, No. 4, 1982, pp. 852-881.
- Reich, Robert B.: The Next American Frontier, New York 1983.
- Schultze, Charles L.: Industrial Policy: A Dissent, in: The Brookings Review, Fall 1983, pp. 3-12.

- Simons, Jürgen: Industriepolitik. Theorie, Praxis und politische Kommunikation, Stuttgart 1997.
- Solo, Robert A.: Industrial Policy, in: Journal of Economic Issues, Vol. XVIII, No. 3, 1984, pp. 697-714.
- Starbatty, Joachim: Vorsicht mit der Industriepolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 4, 5. Januar 1985, S. 11.
- Stein, Herbert: Don't Fall for Industrial Policy, in: Fortune, November 1983, pp. 64-78.
- Stein, Herbert: Presidential Economics: The making of economic policy from Roosevelt to Reagan and beyond, Washington, D.C. 1988.
- Temin, Peter: Lessons from the Great Depression, Cambridge, Mass., London 1989.
- Thompson, Grahame: The American industrial policy debate: any lessons for the UK?, in: Grahame Thompson (ed.): Industrial Policy. USA and UK Debates, London, New York 1989, pp. 11-83.
- Thurow, Lester C.: America in a Competitive World, in: William Miller (ed.): Regrowing the American Economy, New Jersey 1983, pp. 36-51.
- Thurow, Lester C.: The Case for Industrial Policies in America, in: Shishido, Toshio (ed.): Economic Policy and Development, Boston 1985, pp. 225-259.
- Tyson, Laura D'Andrea: Who's Bashing Whom? - Trade Conflict in High Technology Industry, Washington, D.C. 1993.
- Wachter, Michael L.; Susan M. Wachter: Toward a New U.S. Industrial Policy?, Philadelphia 1981.
- Weinstein, Michael M.: Industrial Planning and Economic Policy Making: Lessons from the 1930s, in: John S. Cohen (ed.): International Monetary Problems and Supply Side Economics, Hampshire 1986, pp. 135-157.
- Wildavsky, Aaron: American Political Cultures, in: Barfield, Claude E. and William E. Shamba (eds.): The Politics of Industrial Policy, Washington, D.C. 1986, pp. 15-32.
- Zukin, Sharon (ed.): Industrial Policy. Business and Politics in the United States and France, New York 1985.
- Zysman, John; Laura Tyson: American Industry in International Competition, Ithaca, N.Y. 1983.