

# Beschäftigungspolitische Aspekte in der deutschen Außenhandelspolitik ausgangs der 1870er Jahre

Von Karl W. Hardach, Berlin

Das Jahr 1873 brachte für die Weltwirtschaft den Beginn einer so schweren Depression, daß diese von Konjunkturforschern in einem Atem mit den Krisenjahren nach 1929 genannt wird. Das Stocken des amerikanischen Eisenbahnbaues, der seit Mitte des Jahrhunderts der Motor des Aufschwunges gewesen war, übertrug sich durch die enge weltwirtschaftliche Verflechtung (durch Außenhandel und Kapitalverkehr) auf die europäischen Industrienationen; Deutschland, das kurz zuvor, in den Gründerjahren, sekundäres Zentrum der Weltkonjunktur geworden war und zwischen 1869—73 auf Grund einiger Sonderphänomene eine sehr rasche Entwicklung erlebt hatte, wurde vom Konjunkturumbruch besonders empfindlich getroffen.

Der führende deutsche Industriezweig, die Eisenwirtschaft, spürte diesen Umbruch um so schmerzhafter, da hier in den Gründerjahren beträchtliche Kapazitätserweiterungen begonnen worden waren, die nun allmählich ausreiften, und da sich andererseits auch in Deutschland der Eisenbahnbau verlangsamte. Das deutsche Eisenbahnnetz schien sein zeitweiliges Optimum erreicht zu haben, so daß die privaten Eisenbahngesellschaften zurückhaltender investierten. Auch die öffentliche Hand senkte die Investitionen der Staatsbahnen und für allgemeine Bauvorhaben. Diese ohnehin nicht konjunkturpolitisch gemeinte, sondern primär aus fiskalischen Erwägungen motivierte staatliche Selbstbeschränkung kam zu spät, um den Boom zu dämpfen, aber rechtzeitig, um die Abschwungkkräfte zu verstärken. Der allgemeine Rückgang an Investitionen verringerte Einkommen und Beschäftigung, die ihrerseits zu verringerten Ausgaben führten und so einen abwärts gerichteten kumulativen Prozeß in Gang setzten. Der New Yorker Börsenkrach vom 19. September 1873 unterstrich den Beginn einer mehr als zwei Jahrzehnte währenden weltweiten Depression.

Zunächst betrachtete in Deutschland die staatliche Wirtschaftspolitik die Depression — ihrer seit den 1850er Jahren liberalen Grundhaltung gemäß — als eine natürliche und vor allem relativ kurze Phase

im wirtschaftlichen Ablauf, dem durch staatliche Maßnahmen nicht beizukommen sei. In dem an den König erstatteten Bericht<sup>1</sup> über die Finanzverwaltung Preußens in den drei Jahren 1873—1875 schrieb der Finanzminister *Camphausen*: „Unleugbar befindet sich die Eisen- und Stahlindustrie in einer gedrückten Lage, eine Folge der stattgehabten Überproduktion. Aber eine Besserung dieses Zustandes ist nicht von der Aufrechterhaltung der bestehenden Zölle, deren Beseitigung das Interesse zahlreicher Konsumenten dringend erheischt, sondern von der allmählichen Herstellung des Gleichgewichts zwischen Produktion und Verbrauch zu erwarten.“

Zu einem Umschwung in der staatlichen Außenhandelspolitik kam es lange Zeit also nicht. Anstatt die Depression durch Maßnahmen zu mildern, verschärfte die staatliche Wirtschaftspolitik diese noch mehrere Jahre lang. So ermächtigte im Juni 1874 der Bundesrat die Eisenbahnen, ihre Frachttarife bis zu 20 % heraufzusetzen. Die Eisenbahngesellschaften machten in unterschiedlichem Maße von dieser Genehmigung Gebrauch. Einzelne, industrieorientierte Bahnen waren einsichtig genug, zu wissen, daß durch eine Verteuerung des Transports sicherlich auch das Transportvolumen sinken würde, so daß eine Einnahmesteigerung auf diese Weise kaum zu erzielen sei. Eine Erhöhung der Tarife bedeutete nämlich einen Anstieg der industriellen Einstands- und Absatzpreise, der bei der ohnehin stark gesunkenen Nachfrage die Absatzchancen der Industrie nur noch mehr verringert hätte. Erst Ende 1876 wurde dem Konjunkturverlauf soweit entsprochen, daß diese depressionsverschärfende Verkehrspolitik aufgehoben wurde, indem der preußische Handelsminister verfügte, daß die Frachtzuschläge bei Kohle, Koks, Eisenerz und Eisen ab 1. Januar 1877 nicht mehr erhoben werden durften<sup>2</sup>.

Noch später als die Verkehrspolitik trug die Außenhandelspolitik der veränderten konjunkturellen Lage Rechnung. Seit den frühen 1860er Jahren waren die Gewichtzölle auf Roheisen ständig gesenkt worden, und dank des beträchtlichen Anstiegs der Preise betrug 1872 die Belastung nur noch etwa 3,5 %. Durch Reichstagsbeschuß vom 7. Juli 1873 wurde der Roheisenzoll ab 1. Oktober 1873 völlig beseitigt, und alle anderen Gewichtzölle auf Halb- und Fertigprodukte aus Eisen und Stahl wurden herabgesetzt, mit der Maßgabe, daß auch diese (wertmäßig nur noch wenige Prozent betragenden) Zölle ab 1. Januar 1877 fallen würden<sup>3</sup>. Zwar hatte der Reichstag damit — im

<sup>1</sup> Heinrich von Poschinger: Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck. Bd. 1. Berlin 1890, S. 238.

<sup>2</sup> Joseph Wünsch: Der Verein mit dem langen Namen, Geschichte eines Wirtschaftsverbandes. Berlin 1932. S. 39 ff.

<sup>3</sup> Entwurf eines Gesetzes, betr. den Zolltarif. In: Reichstagsprotokolle 1879. Bd. 5 (Anlagen) S. 800, 857.

Gegensatz zu den Intentionen des Bundesrates, d. h. der Staatsregierungen — die Zölle weniger scharf gesenkt, aber doch wirkte der Zusammenfall von Depressionsbeginn und Zollabbau äußerst erschwerend; verringerte Nachfrage und verstärkte ausländische Konkurrenzmöglichkeit schufen harte Bedingungen.

Fortan wurde es in schutzzöllnerischen Kreisen üblich, diesen Zollabbau für die schlechte wirtschaftliche Lage der Eisenindustrie in großem Umfange, wenn nicht gar ausschließlich, verantwortlich zu machen. Mit Eintritt der Depression gewann der schon totgeglaubte Schutzzollgedanke in Deutschland rasch erneut an Kraft. Latent waren Schutzzollideen immer vorhanden gewesen; ihre Anhänger warteten nur jeweils auf eine günstige Gelegenheit, sie zu realisieren. Doch reichte der Stimmungswechsel in den ersten Depressionsjahren noch nicht ganz aus; denn als 1875 und 1876 die deutschen Eisenindustriellen (an Reichstag und Reichsregierung) petitionierten, den ab 1. Januar 1877 eintretenden Zollabbau zu verschieben, hatten sie noch keinen Erfolg<sup>4</sup>. Erst ab Februar 1878 setzten sich neue wirtschaftspolitische Auffassungen, auch nach außen hin erkennbar, bei den Regierungsstellen durch; dies geschah nicht zuletzt deshalb so spät, weil die Kanzlerkrise zwischen April 1877 und Februar 1878 einen allgemeinen politischen Leerlauf eintreten ließ.

Ein der Öffentlichkeit unbekannter wirtschaftspolitischer Meinungskampf innerhalb der Regierung datiert jedoch schon ab Frühjahr 1876. Seit dieser Zeit trat der bislang allein vorherrschenden freihändlerischen und interventionsfeindlichen Richtung (vertreten durch den Präsidenten des Reichskanzleramtes *Delbrück* und insbesondere durch Finanzminister *Camphausen*) nunmehr ein gemäßigt schutzzöllnerischer und interventionsfreundlicher Flügel (besonders *Bismarck*) offen entgegen. Im September 1876 hielt es Bismarck angesichts der gegenwärtigen ungünstigen Lage der Industrie für nicht angebracht, eine Verschärfung der über Frauen- und Kinderarbeit ergangenen Bestimmungen vorzunehmen. Kurz darauf (Oktober 1876), bei den Beratungen im preußischen Staatsrat über die Beibehaltung der Eisenzölle (über den 1. Januar 1877 hinaus) sprach sich Bismarck für deren Beibehaltung aus, blieb aber in der Minderheit<sup>5</sup>. War also eine gewisse Bereitschaft zur Unterstützung der Eisenwirtschaft, zum Intervenieren bei Bismarck festzustellen, so blieben diese Regungen doch noch recht schwach, jedenfalls verzichtete Bismarck bei größeren

<sup>4</sup> Nordwestliche Gruppe des Vereins Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, Zirkular Nr. 40. Düsseldorf 1879. S. 13 ff.; *Centralverband Deutscher Industrieller* (Hrsg.): Verhandlungen, Mittheilungen und Berichte, Nr. 1. Berlin 1876. S. 60.

<sup>5</sup> *Poschinger*: a.a.O. S. 233 ff.; *ders.*: Fürst Bismarck als Volkswirth. Bd. I, Berlin 1889. S. 94 f.

Widerständen (Camphausen drohte mit Rücktritt) auf Durchführung seiner Intentionen.

Mehr und mehr begannen jedoch die Ideen des Interventionismus sich durchzusetzen und gegenüber dem Manchestertum, wie man den wirtschaftlichen Liberalismus, meist abfällig, nannte, an Einfluß zu gewinnen. Der wirtschaftliche Liberalismus, der im 1858 gegründeten „Kongreß deutscher Volkswirte“ seine organisatorische Form erhalten hatte, glaubte, daß durch ihn ein optimales Wirtschaftsergebnis und damit auch eine optimale Gesellschaftsordnung erreicht werden könne. In seinem Anfangsstadium hatte der Liberalismus eine hohe ethische Haltung verkörpert, indem er zwar das persönliche Gewinnstreben des einzelnen anerkannte, es aber durch die noch bestehenden kräftigen ethischen, religiösen und sozialen Bindungen in rechte Bahnen gelenkt glaubte. Mit dem Aushöhlen und Abbröckeln dieser ethischen Normen erreichte der Liberalismus das von ihm erstrebte Ziel trotz der zunächst allgemein günstigen Konjunktur nicht. Die sozialpolitischen Folgerungen und Forderungen des wirtschaftlichen Liberalismus wurden immer unhaltbarer<sup>6</sup>.

Nimmt man ein Gesetz von der Komplementarität der Normen an, so folgt daraus, daß „infolge der Zersetzung der innermenschlichen, unverbindlichen Normen zwangsläufig die außermenschlichen, verbindlichen Vorschriften des Rechts in stets ausgedehnterem Maße die Beziehungen der Individuen regeln müssen“<sup>7</sup>. Seit den 70er Jahren vollzog sich daher ein Wandel in der staatlichen Wirtschaftspolitik; „die Wirtschaftsgeschichte seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts darf als die fortwährend sich steigernde Einmischung des Staates in das Wirtschaftsleben bezeichnet werden“<sup>7</sup>. Aber auch in der theoretischen Wirtschaftswissenschaft gab es eine Änderung. Bis in die 70er Jahre gaben an den deutschen Universitäten die Vertreter der Klassik den wissenschaftlichen Ton an<sup>8</sup>. Die ältere historische Schule hatte dieser Vorherrschaft keinen Abbruch getan. Zwar spricht *Briefs*<sup>9</sup> von einer antiklassischen Prägung der deutschen Wirtschaftslehre durch die Vertreter der älteren historischen Schule, doch kann diese nicht allzu stark gewesen sein, hebt doch *Eisermann*<sup>10</sup> hervor: „Ihr Leben lang vertraten sie als akademische Lehrer stets die eine klassische ökonomische Theorie.“

<sup>6</sup> Alfred Kruse: Art. Manchesterschule. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 7. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. S. 115.

<sup>7</sup> Emil Küng: Der Interventionismus. Bern 1941. S. 21.

<sup>8</sup> Joseph A. Schumpeter: History of Economic Analysis. New York 1954. S. 379 ff., 753 ff.

<sup>9</sup> Goetz Briefs: Art. Klassische Nationalökonomie. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 15.

<sup>10</sup> Gottfried Eisermann: Die Grundlagen des Historismus in der deutschen Nationalökonomie. Stuttgart 1956. S. 237.

Ersten Ausdruck fanden die gewandelten Ansichten über Wert und Erfolge des wirtschaftlichen Liberalismus im 1872 gegründeten „Verein für Socialpolitik“. Diese Vereinigung, als Gegengewicht zum „Kongreß deutscher Volkswirte“ geschaffen, besaß nach Adolph Wagner als einzigen Vereinigungspunkt, der allen gemeinsam war, eine Negation: Die Überzeugung nämlich, daß das reine „laissez faire, laissez passer“ im wirtschaftlichen Leben nicht das Richtige enthält<sup>11</sup>. Nicht einem „natürlichen Gesetz“ sollten Produktion, Verteilung und Konsumtion fortan unterliegen, sondern der Staat sollte als oberster Sachwalter, wirtschaftlich koordinierend und sozial integrierend, wirken.

Das zunehmende staatliche Interesse an der Entwicklung insbesondere der Eisenindustrie war an sich verwunderlich, bedenkt man, daß sie sich im internationalen Vergleich recht gut hielt. Daß die Lage der nationalen Eisenwirtschaften durch die weltweite Krise überall gedrückt war, ist nicht zu leugnen, doch erwies sich gerade die deutsche Eisenwirtschaft im Wettbewerb mit anderen Nationen als stark. Sie verdrängte in den Krisenjahren nach und nach die seit Jahrzehnten etablierte ausländische Konkurrenz vom deutschen Markt und stieß selbst kräftig in ausländische Märkte vor. Bei allen wesentlichen Erzeugnissen erkämpfte sich Deutschland auf Kosten Belgiens und besonders Englands einen größeren Anteil am Eisenweltmarkt<sup>12</sup>. Allerdings wurde dies von den Schutzzöllnern oft bestritten, und es fiel den Freihändlern bei der nur ungenügenden Ausgestaltung der deutschen Außenhandelsstatistik der schlüssige Beweis schwer<sup>13</sup>. Im Bericht der Eisen-Enquete-Kommission von 1878 konnte daher sogar behauptet werden, daß das Ausland nahezu auf dem gesamten deutschen Markt maßgebend für die Bestimmung der Preise sei und Deutschland mit Waren geradezu „überschwemme“<sup>14</sup>.

Allerdings waren die tatsächlichen Verhältnisse einsichtsvollen Zeitgenossen genau bekannt, wie eine Schrift aus dem Jahre 1878 zeigt<sup>15</sup>. Schon in der ersten Nummer seiner Verbandszeitschrift ging der „Centralverband Deutscher Industrieller zur Beförderung und Wahrung nationaler Arbeit“<sup>16</sup> auf diese Tatsachen ein und erklärte,

<sup>11</sup> Hans Schmidt: Staatssozialistische Bestrebungen im Verein für Sozialpolitik. Diss. Köln 1940. S. 16.

<sup>12</sup> Einzelheiten bei S. B. Saul: Studies in British Overseas Trade 1870—1914. Liverpool 1960. S. 18; Max Sering: Geschichte der preußisch-deutschen Eisenzölle von 1818 bis zur Gegenwart. Leipzig 1887. S. 164 ff., 184, 234; Fritz Kestner: Die deutschen Eisenzölle 1879—1900. Diss. Leipzig 1902. S. 7, 12, 69 ff., 124; Statistisches Handbuch für das Deutsche Reich. 1907, Teil 2, S. 460 f.

<sup>13</sup> Um klare Verhältnisse zu schaffen, wurde durch Reichsgesetz vom 20. Juli 1879 (gültig ab 1. Januar 1880) eine vollständigere statistische Erfassung des Außenhandels angeordnet. (Stat. Handbuch 1907, S. 3.)

<sup>14</sup> Bericht der Eisen-Enquete-Kommission 1878. Berlin 1879. S. 42.

<sup>15</sup> Ein Wort zur Eisenzollfrage (von einem Fachmanne). Berlin 1878 (anonym).

<sup>16</sup> Centralverband Deutscher Industrieller, Mitteilungen 1876. Heft 1, S. 6.

„... die gesteigerte Ausfuhr als ein Zeichen einer gesunden Lage zu betrachten, das ist eine oberflächliche Auffassung. Denn wenn wir die Produktion lediglich auf das Ausland konzentrieren und dort mit den Industrien anderer Länder, die sich gegenüber den deutschen Verhältnissen viel besserer Vorbedingungen<sup>17</sup> erfreuen, konkurrieren müssen, so ist das eine sehr unglückliche Situation“. Um wirtschaftliche Argumente sichtlich verlegen, nahmen die Eisenindustriellen Zuflucht in der griechischen Mythologie und meinten, „eine Industrie, die ohne sichere Basis auf ihrem natürlichen Markt vorwiegend auf dem Export arbeitet, ist ein eherner Koloß auf tönernen Füßen; im wilden Antäuskampfe der nationalen Interessen hat derjenige, der sich von seinem mütterlichen Boden und dessen nie versiegenden Quellen neuer Kraft hinwegdrängen läßt, nicht nur keine Aussicht auf den Sieg, sondern nicht einmal eine solche auf eine notdürftige Existenz“<sup>18</sup>. Die freihändlerische Seite — vertreten durch den Sekretär des Deutschen Landwirtschaftsrates, des höchsten landwirtschaftlichen Gremiums — ließ sich vom Vorwurf angeblicher „Oberflächlichkeit“ wenig beeindrucken und blieb bei ihrer sicherlich richtigeren Behauptung: „wenn man als Kriterium des Standes einer Industrie ihre Stellung auf dem Weltmarkt ansieht — und einen anderen Maßstab gibt es vorläufig nicht — so bleibt die hier und da gegen die heutige Zollpolitik gerichtete Behauptung, dieselbe habe uns den Weltmarkt verschlossen, ersichtlich reine Phrase“<sup>19</sup>.

So bleibt zu fragen, warum bei der gar nicht so ungünstigen Entwicklung ihrer Produktions- und Absatzverhältnisse<sup>20</sup> die deutsche Eisenwirtschaft zollpolitisch besonders gefördert wurde. Will man die Antwort hierauf nicht ausschließlich in außerökonomischen Erwägungen suchen — etwa in den Einflüssen des wachsenden Nationalismus, verbunden mit beginnendem Imperialismus und Kolonialismus —, so löst sich das Problem, wenn man annimmt, daß dieser Eisenzoll als eine Maßnahme aufgefaßt wurde, die Krisensituation der deutschen Volkswirtschaft beenden zu helfen. Es gelang den an einem Protektionismus direkt interessierten Roheisenindustriellen, den Eisenzoll als ein Mittel zur Belebung der Beschäftigung erscheinen zu lassen.

<sup>17</sup> Als günstige Vorbedingungen Englands galten: das dichtere Kanal- und Eisenbahnnetz, die Seelage, die vielen geschulten Arbeiter, die angeblich schlechtere englische Sozialpolitik. (Centralverband Deutscher Industrieller, Mitteilungen 1876. Heft 1, S. 6 f.)

<sup>18</sup> Centralverband Deutscher Industrieller: Revidirter Entwurf eines Autonomen Zoll-Tarifes. Berlin 1878. S. 65.

<sup>19</sup> Otto Hausburg: Landwirtschaftliche Zollpolitik. Berlin 1878. S. 21. (Eine Untersuchung der Zollpolitik der führenden, nicht generell freihändlerischen Handelspartner Deutschlands würde die Richtigkeit dieser Aussage belegen.)

<sup>20</sup> Für Einzelheiten sei auf das im Druck befindliche Buch des Verfassers hingewiesen: „Die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren bei der Wiedereinführung der Eisen- und Getreidezölle in Deutschland 1879.“

Natürlich war dieses Beschäftigungsargument alt und seit jeher von den Schutzzöllnern vertreten worden. Industrielle waren ohnehin immer für den Schutz ihrer Branche eingetreten und wollten Schutzzölle in jeder konjunkturellen Lage beibehalten oder eingeführt wissen, um den Inlandsmarkt vor den durch die Weltkonjunktur verursachten Beschäftigungsschwankungen zu schützen<sup>21</sup>. In den Krisenjahren nach 1873 argumentierten die Eisenindustriellen, daß das Ausland, insbesondere England, den deutschen Markt mit Eisen aller Art überschwemme und daß hiergegen ein Einschreiten geboten sei. Ein Zoll würde die Angebotspreise des Auslandes erhöhen und damit einen größeren Teil der inländischen Nachfrage den inländischen Produzenten zuleiten. Diese wiederum würden deshalb ihre Nachfrage nach Produktionsfaktoren steigern können, und erhöhte Einkommen würden den Faktoren zufließen. Einkommenssteigerungen beim Faktor Arbeit würden direkt die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten beleben und somit letztlich auch bessere Verhältnisse für die Landwirtschaft zur Folge haben<sup>22</sup>.

Der schon genannte Sekretär des Deutschen Landwirtschaftsrates hielt es für nötig, seine Standesgenossen eindringlich vor dem geringen Nutzen solcher als gesamtwirtschaftliche Beschäftigungspolitik deklarierten Eisenzölle zu warnen. „Denn, abgesehen von ein paar mit Industrie durchmischten ländlichen Bezirken, werden die deutschen Landwirte in ihrer Mehrheit schwerlich den Köhlerglauben<sup>23</sup> haben, daß ein Mehrverdienst von hunderttausend Arbeitern Deutschlands um je täglich 20 Pfennige ein Steigen der Vieh- und Getreidepreise zaubern, der Landwirtschaft also einen erkennbaren Vorteil

<sup>21</sup> So fragte etwa der Geschäftsführer des Centralverbandes Deutscher Industrieller im Verbandsheft Nr. 8, S. 3, vom Jahre 1878: „Sollen wir länger die Hände in den Schoß legen und die wirtschaftlichen Krisen, die immer wieder in das unbewehrte Land einbrechen und Elend und Verderben über dasselbe verbreiten, als eine *unabwendbare Notwendigkeit* ansehen, oder sollen wir versuchen, auch hier schöpferisch zu verfahren und die Natur, wo sie sich ungenügend erweist, zu ergänzen und zu supplieren?“ „Soll die widersinnige Erscheinung beständig wiederkehren, daß ... während auf der einen Seite Überproduktion vorhanden ist, in dem größeren Teile der Gesellschaft die Kaufkraft fehlt, welche es ihm ermöglicht, seine Bedürfnisse in vollem Umfange zu befriedigen?“ (Hervorhebung im Original.)

<sup>22</sup> Der Enquete-Bericht von 1878 erklärte, daß von einer Einführung der Eisenzölle erwartet werde, „die allgemeinen wirtschaftlichen Zustände in Deutschland in andere Bahnen überzuführen; ... der Zoll (werde) als notwendig erachtet, weil von einer Besserung in der Eisenindustrie eine *günstige Rückwirkung auf alle übrigen Produktionszweige einschließlich des Ackerbaues* mit voller Zuversicht erwartet wird.“ (S. 47 f., Hervorhebung vom Verf.)

<sup>23</sup> Dieser „Köhlerglaube“ ging zurück auf Friedrich List, der den Landwirten die Industriezölle empfahl, da eine blühende Industrie steigende Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten bedeute. Freihändler, wie etwa *Prince-Smith*, meinten, das heiße also, sich durch großzügige Subventionen seine eigenen Kunden sichern.

bringen werde<sup>24</sup>.“ Offensichtlich dachte er dabei an die Landwirte in Schlesien und Westfalen, hatten doch im März 1878 die Eisenindustriellen triumphierend verkünden können, die Landwirtschaft der besagten Provinzen habe öffentlich erklärt, „daß auch sie ihre Interessen durch die Aufhebung der Eisenzölle gefährdet und beeinträchtigt sieht“<sup>25</sup>.

Doch nicht nur in Teilen der deutschen Landwirtschaft, auch unter der Arbeiterschaft fiel die Schutzzollagitation auf fruchtbaren Boden. Selbst unter der politisch aufgeschlossenen Arbeiterschaft, repräsentiert in der Sozialdemokratie, gab es starke Verfechter des Protektionismus. Nach Worten des Parteiführers *Bebel* wollten die Sozialdemokraten für Schutzzoll stimmen, „wenn wir zu der Ansicht gekommen wären, daß ein Schutzzoll unter den gegebenen Verhältnissen für die Industrie notwendig gewesen wäre. In dieser Ansicht waren wir geteilt“<sup>26</sup>. Für das Heute, für Arbeit zu sorgen, unbeschadet dessen, was morgen kommt<sup>27</sup>, sahen manche sozialdemokratische Abgeordnete als vordringlich an<sup>28</sup>; in diesem Sinne trat dann etwa der Abg. Kayser im Reichstag im Interesse der Arbeiterschaft ausdrücklich für Eisenzölle ein<sup>29</sup>. Prinzipiell billigte *Bebel* wohl dessen Verhalten, weil — wie er gegenüber Friedrich *Engels* sagte — „die bloße Negation (der Eisenzölle, K.W.H.) in den Wählerkreisen schwerlich Anklang gefunden hätte“<sup>28</sup>.

Auch die andere, wesentlich bedeutendere Oppositionspartei, das Zentrum, stellte finanz- und einflußpolitische Überlegungen im Fall der Eisenzölle zurück. Schon im Frühjahr 1877 erklärte der Parteiführer *Windthorst* im Reichstag, daß Hebung der Industrie auch Hebung der Landwirtschaft bedeute. „Wir machen dadurch die Industrie wieder zahlungsfähig für den Ankauf der ländlichen Produkte, und das sollte die Landwirtschaft nicht verschmähen. Die Herren, welche nahe der Industrie wohnen, haben, wie gesagt, das anerkannt und sind deshalb für die Maßregel (eines Eisenzolls, K.W.H.), wie die Unterschrift der Herren aus Westfalen das beweist“<sup>30</sup>.

Das Beschäftigungsargument unterstrich auch die Regierung in ihrer offiziellen Motivierung des Eisenzolls, indem sie die Prosperität des Kohlenbergbaus und der schon bestehenden Eisenbahnen primär von

<sup>24</sup> *Hausburg*: a.a.O. S. 31.

<sup>25</sup> Centralverband Deutscher Industrieller, Autonomer Zolltarif, S. 64.

<sup>26</sup> August *Bebel*: Aus meinem Leben. Frankfurt/M. o. J. (1964), S. 660.

<sup>27</sup> „Ob durch einen Schutzzoll Bismarck eine Reihe von Millionen erhielt oder nicht, war für uns gänzlich indifferent.“ *Bebel*: a.a.O. S. 660.

<sup>28</sup> *Bebel*: a.a.O. S. 671.

<sup>29</sup> Reichstagsprotokolle 1879, Bd. 2, S. 1278 ff.

<sup>30</sup> Reichstagsprotokolle 1877, S. 692.



der Lage der Eisenindustrie abhängig erklärte<sup>31</sup>. Die Regierung ging sogar noch weiter und benutzte das Beschäftigungsargument, um Bedenken gegen die von ihr geplanten Getreidezölle zu zerstreuen, daß diese nämlich die Lebensmittelpreise stark erhöhen würden. „Aber selbst zugegeben, eine solche Eventualität (der Erhöhung der Lebensmittelpreise, K.W.H.) sei möglich, so würde sie sicherlich durch eine entsprechende Vermehrung der inländischen Produktion aufgewogen, und es würden die arbeitenden Klassen durch die *Hebung der gesamten nationalen Erwerbstätigkeit* und durch die daraus resultierende Vermehrung der Nachfrage nach Arbeitskräften, sowie durch eine entsprechende Erhöhung der Löhne reichlich entschädigt werden<sup>32</sup>.“ Den Industriezöllen, insbesondere denen auf Eisen, wurde somit der Charakter eines wirtschaftlichen Allheilmittels verliehen. Da der Industrieprotektionismus selbst von Teilen der Opposition gefordert wurde, konnte die Regierung solche Zölle auch dazu benutzen, eine Bresche in die gegnerischen Reihen zu schlagen, um so ihre eigenen, weitergehenden, überwiegend fiskalisch motivierten Schutzzollpläne, vor allem die Getreidezölle, durchzusetzen.

Schützenhilfe erhielt die Regierung auch aus Kreisen der Wissenschaft. Auf der Frankfurter Tagung des Vereins für Socialpolitik im April 1879 trug Gustav *Schmoller* u. a. auch das Beschäftigungsargument vor, um den Verein für einen Industrieprotektionismus zu gewinnen. Schutzzöllnerische Bestrebungen waren im Verein zwar schon immer in gewissem Maße vorhanden gewesen<sup>33</sup>, jedoch hatte „der Verein die Zollfrage noch nicht in den Kreis seiner Erörterungen gezogen“<sup>34</sup>. *Schmoller* meinte, wohl um seine eigene bisherige Freihandeshaltung mit der neuen Richtung in Einklang zu bringen<sup>35</sup>: „Schutzzoll und Freihandel sind . . . untergeordnete Mittel der staatlichen oder volkswirtschaftlichen Therapie oder Diätetik, die man . . . nur in maßvollen Dosen, aber abwechslungsweise je nach dem Befinden empfiehlt und anwendet . . .“. „... die Zeiten der auswärtigen Absatzstockung, der Krisis (drängen) naturgemäß zum Schutzzoll, obwohl der Schutzzoll für sich natürlich die Krisis nicht heilen kann.“ „Aber wenn von den jetzt jährlich eingeführten (Industriewaren, K.W.H.) . . . nur

<sup>31</sup> Entwurf eines Gesetzes, betr. den Zolltarif. In: Reichstagsprotokolle 1879, Bd. 5 (Anlagen), S. 801.

<sup>32</sup> Ebenda, S. 805. (Hervorhebung vom Verf.)

<sup>33</sup> Im Oktober 1875 beantragte Karl *Rodbertus* eine staatssozialistische Resolution, in die er, um ihre Annahme zu erleichtern, schutzzöllnerische Ideen aufnahm. Rodbertus, obwohl selbst Schutzzollgegner, befürchtete, der „Verein“ werde etwa nur die Schutzzollgedanken billigen, nicht aber auch die staatssozialistischen Ziele der angeregten Resolution. (*Schmidt*, a.a.O. S. 43 f.)

<sup>34</sup> Begrüßungsworte des Vereinsvorsitzenden Erwin *Nasse* auf der Versammlung von 1879. (Verhandlungsbericht. S. 1.)

<sup>35</sup> Tagungsbericht, S. 20, 23, 27.

kleine Teile weniger eingehen, so wird das doch schon einen belebenden Einfluß auf die gesamte nationale Produktion ausüben.“ „Es ist sicher, daß seine (des Zolltarifs, K.W.H.) Annahme sofort nach vielen Seiten die industrielle Tätigkeit heben wird.“

*Schmollers* Kollege *Held* schien dessen depressionspolitische Ausführungen zu verstehen und entgegnete<sup>36</sup>: „Meiner Überzeugung nach ist heute in Deutschland der Schutzzoll ein wirklich brauchbares Mittel, Notstände zu entfernen, die Industrie und die Produktion überhaupt zu heben, nicht mehr, sondern er ist eine Täuschung — eine Täuschung, der jetzt ja vielleicht in hohem Maße nachgegeben wird.“ „Es ist eine Täuschung, zu glauben, wenn der Schutzzoll kommt, dann sind wir gerettet und alles wird von selber gut gehen. Ich sage, es ist eine Täuschung, denn wir sind ein Land, welches mehr Industrieerzeugnisse exportiert als importiert.“

Abgesehen von dem auch hier durchbrechenden Streit um das tatsächliche Aussehen der deutschen Außenhandelsbilanz, erscheint vom heutigen wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstand aus *Schmollers* Hoffen auf eine Belebung der deutschen Volkswirtschaft durch Industriezölle — selbst bei Zubilligung einer passiven Handelsbilanz — als zu optimistisch<sup>37</sup>. Ohne restriktive Annahmen ist eine solche theoretische Auffassung nicht zu halten; eine Erhöhung der inländischen Beschäftigung und Einkommen tritt nur unter bestimmten Voraussetzungen ein.

Zunächst müssen die Einkommen, die in der Exportgüterproduktion verdient werden, gleichbleiben. Einmal dürfen keine ausländischen Zollrepressalien und keine aus Solidarität gegenüber ihren geschädigten Landsleuten motivierte Kaufenthaltung die ausländische Nachfrage verringern; zum anderen darf keine Erhöhung der Produktionskosten durch eine Zollbelastung ausländischer Rohstoffe die Angebotsituation der inländischen Exportgüterindustrie beeinträchtigen.

Diese Annahme der Konstanz der im Export verdienten Einkommen ist für eine kurzfristige Betrachtung<sup>38</sup> nicht unrealistisch. Zollrepressalien erfordern eine gewisse Zeit, bis sie effektiv werden; eine Kaufenthaltung ist, da die Geschäftsbeziehungen eingespielt sind, auch nicht rasch durchführbar, andererseits ist — bei der Spezialisierung der Außenhandelsfirmen auf Export- oder Importgeschäfte — die

<sup>36</sup> Tagungsbericht, S. 41.

<sup>37</sup> Ob man indessen dem harten Urteil *Eisermanns* (a.a.O. S. 238) über das Referat *Schmollers* („der im Namen der deutschen Nationalökonomie die geistige Abdankungsurkunde der Theorie ausfertigte“) zustimmen soll, hält der Verf. für fraglich.

<sup>38</sup> Bei langfristiger Betrachtung sinkt das Einkommen aus der inländischen Exportgüterindustrie, da der Einkommensrückgang in der ausländischen Exportgüterindustrie das dortige Volkseinkommen und bei normaler Importneigung auch die Importe senkt.

Solidarität meist nicht zu wirksam; die Angebotspreise der Exportgüterproduktion können eine gewisse Zeit konstant bleiben, da eine spekulative Lagerhaltung an ausländischen Rohstoffen vor einer Zollbelastung einzusetzen pflegt.

Bezüglich der binnenmarktorientierten Wirtschaftszweige muß man voraussetzen, daß die Bereitschaft besteht, bei Verteuerung ausländischer Produkte diese durch inländische zu substituieren, und daß nicht eine vor Zollerlaß eingesetzte spekulative Lagerhaltung an ausländischen Gütern einen baldigen Preisanstieg unmöglich macht. Auch diese Annahmen sind nicht unrealistisch, denn diese Substituierbarkeit bestand weitgehend und äußerte sich in effektiver bzw. latenter ausländischer Konkurrenz, während man die spekulative Lagerhaltung durch sofortiges Inkrafttreten des Roheisenzolles zu vermeiden suchte<sup>39</sup>. Durch Reichsgesetz vom 28. Mai 1879 wurde dem Reichskanzler gestattet, auf dem Verordnungswege die sofortige Zollerhebung auf Roheisen zu bewirken<sup>40</sup>. Von dieser Ermächtigung wurde Gebrauch gemacht, so daß 7 Monate vor der Einführung der übrigen Industriezölle (ab 1. Januar 1880) für Roheisen bereits ein Zoll von 1,— Mark je 100 kg erhoben wurde, was einem Wertzoll von etwa 15 % entsprach<sup>41</sup>. Es ergibt sich als Resultat: Eine Einkommenserhöhung und damit eine kurzfristige Besserung der konjunkturellen Lage durch Zölle war bei vorherrschender Binnenmarktorientierung theoretisch möglich. Ob der Schutzzoll jedoch praktisch in der gewünschten Weise wirken konnte, ist zweifelhaft, wenn man an die doch immerhin restriktiven Annahmen denkt, daß Rohstoffe für die Exportindustrie spekulativ angesammelt worden waren, dies bei der binnenmarktorientierten Industrie jedoch nicht der Fall war.

Vielleicht mochte auch *Schmoller* von der direkten einkommenerhöhenden Wirkung des Schutzzolles nicht völlig überzeugt sein, denn er betonte daneben die günstige psychologische Wirkung des Zolles auf die Unternehmerschaft<sup>42</sup>; diese sollte neues Vertrauen fassen und sich zu zusätzlichen Investitionen bereithalten. Zwar waren die Unternehmer während der ganzen Depressionsjahre um ständige Verbesserung ihres Produktionsapparates bemüht und zu Investitionen bereit gewesen, doch ist es durchaus ein Unterschied, ob diese Investitionen primär auf Verbilligung oder auf Erweiterung der Pro-

<sup>39</sup> So der Präsident des Reichskanzleramtes, Minister *Hofmann*, bei Begründung einer entsprechenden Gesetzesvorlage. (Reichstagsprotokolle 1879, Bd. 2, S. 1314.)

<sup>40</sup> Gesetz, betr. die vorläufige Einführung von Abänderungen des Zolltarifs. In: Reichstagsprotokolle 1879, Bd. 6 (Anlagen), S. 1523.

<sup>41</sup> Berechnet am Durchschnittspreis für schottisches Roheisen in Hamburg 1879.

<sup>42</sup> „... ich schätze dabei auch das bloß psychologische Moment nicht gering. Unsere Krisis ist so schlimm, weil sie überschätzt wird.“ (Tagungsbericht, S. 27.)

duktion abzielten. Die Unternehmerschaft teilte weitgehend die Auffassung, der neue Zolltarif sei „ein Hoffnungsstrahl in dunkler Zeit“<sup>43</sup>, und rechnete nicht, wie bislang, mit einem weiteren Sinken der Nachfrage, sondern mit deren künftiger Ausweitung<sup>44</sup>.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß Wähler, Abgeordnete, Regierung und Opposition den Eisenzoll aus Beschäftigungsüberlegungen billigten. In weitem Maße scheint man von der positiven Wirkung des Eisenzolls ehrlich überzeugt gewesen zu sein<sup>45</sup>. Die, welche wissen mußten, daß von einem großen Import und somit auch von dessen Drosselung nicht die Rede war, etwa die Eisenindustriellen, konnten auf sozusagen Unparteiische (wie Landwirte, Sozialdemokraten, Wissenschaftler) verweisen und sich von diesen Stimmen ihr evtl. schlechtes Gewissen beruhigen lassen.

Es lag einer der günstigen Fälle vor, wo privatwirtschaftliche Vorteile (der Eisenindustrie) sich als identisch mit einer gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerung ausgeben ließen. Jeder konnte für Eisenzölle eintreten, denn schließlich würden ja alle davon profitieren. Bessere Industriepreise, höhere Löhne, steigende Agrareinkommen und wachsende Zolleinnahmen würden aus dem Eisenzoll resultieren. Wer durfte da noch zögern?! Das wichtigste Argument der Industriezollgegner im Reichstag, der Tiefpunkt der konjunkturellen Lage sei wohl erreicht und die Beseitigung der Ungewißheit über die künftige Wirtschaftspolitik würde zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse beitragen, so daß ein (stimulierender) Schutzzoll nicht mehr nötig sei<sup>46</sup>, fand nicht genügend Anklang. Die von Amerika ausgehende

<sup>43</sup> Zit. nach einem Geschäftsbericht vom 10. Januar 1879 bei Ludwig *Beutin*: Geschichte der südwestfälischen Industrie- und Handelskammer zu Hagen und ihrer Wirtschaftslandschaft, Hagen 1956. S. 284.

<sup>44</sup> In seiner Broschüre „Vernunft und Wissenschaft oder Blendwerk“ (Gifhorn o. J. (1879). S. 16) schrieb der nahe des Peine-Ilseder Eisenzentrums ansässige Kreishauptmann *Eilers*: „Mag nun diese Geschäftsstockung dem Warenüberflusse oder dem Geldmangel oder beiden zugeschrieben werden, jedenfalls muß übermäßige Zufuhr von Waren aus dem Auslande das vorhandene Mißverhältnis noch verschärfen, und eine Beschränkung durch Schutzzölle daher von erleichternder Wirkung sein. Einen viel entscheidenderen und nicht hoch genug anzuschlagenden Einfluß kann man sich aber von dem moralischen Eindrücke der Schutzzölle versprechen, denn unserer wirtschaftlichen Genesung stehen zur Zeit weniger tatsächliche, als ideelle Verhältnisse entgegen.“ „... das mangelnde Vertrauen und die Befürchtung weiterer Verluste macht die Geschäftsstockung nachhaltiger, als es die Natur der Verhältnisse mit sich bringt. Um den Kreislauf von Produktion und Konsumtion wieder hervorzurufen, bedarf es eines äußeren Impulses, welcher das Vertrauen wieder belebt. Daß die Schutzzölle diese Wirkung haben werden, zeigen die auf sie gesetzten Hoffnungen, ...“

<sup>45</sup> Rückblickend schrieb die Berliner Kaufmannschaft 1895, daß man 1879 glaubte, durch Schutzzölle „eine Anreizung der vaterländischen Fabrikation“ zu erzielen, so „auffallend“ dies auch sei. [*Kaufmannschaft von Berlin* (Hrsg.)]: Übersicht über die Entwicklung des Handels und der Industrie von Berlin 1870 bis 1894. Berlin 1895, S. 9.)

<sup>46</sup> So der Abgeordnete *v. Maltzahn-Gültz*. In: Reichstagsprotokolle 1879. S. 1016 f.

kurzzeitige Belebung der Weltkonjunktur, die zum schwachen Aufschwung 1880—1882 führte, war im Frühsommer 1879 noch zu unbedeutend, um gewürdigt zu werden.

Die allgemeine Neigung, in der Wiedereinführung des Eisenzolles eine Art wirtschaftliches Allheilmittel zu sehen, läßt sich zwar aus den Fakten nicht rechtfertigen, wird indessen verständlich, wenn man bedenkt, daß wirkungsvollere wirtschaftspolitische Instrumente als Zölle in den 70er Jahren zur Belebung der Beschäftigung kaum zur Verfügung standen. Heute gelten Geldpolitik, Finanzpolitik und Außenhandelspolitik als die drei Säulen staatlicher Einflußmöglichkeiten auf den generellen Wirtschaftsablauf. Ein breiter, reichgegliederter Katalog an Ansatzmöglichkeiten läßt vielfältige Kombinationsmöglichkeiten und Intensitäten der staatlichen Wirtschaftspolitik zu. Dieses Arsenal an wirtschaftspolitischen Waffen war indessen in jener Zeit unbekannt und wurde erst im Verlauf der letzten Jahrzehnte zu seiner heutigen Breite entwickelt.

Eine staatliche, konjunkturpolitisch orientierte Geldpolitik war in jener Zeit in Deutschland völlig unbekannt. Die 1875 für das gesamte Reichsgebiet geschaffene große Notenbank, die Deutsche Reichsbank, neben der eine Reihe von Privatnotenbanken bestehen blieb, richtete sich in ihrer Geldschöpfung nach den „Spielregeln der Goldwährung“. Gemäß den Goldströmungen erschwerte oder erleichterte sie die Kreditbedingungen im geeigneten Umfang, um den Bestand der Goldwährung nicht zu gefährden. Für Geldschöpfung nach konjunkturpolitischen Erwägungen blieb kein Raum. „Man dachte höchstens gelegentlich an Konjunkturpolitik, und man belastete die Notenbank niemals mit konjunkturpolitischer Kreditgewährung oder mit einer Politik des billigen Geldes“<sup>47, 48</sup>.

<sup>47</sup> Otto Veit: Grundriß der Währungspolitik. Frankfurt/Main 1961, S. 398. Bei der „höchstens gelegentlichen Konjunkturpolitik“ denkt Veit (S. 395) an die „Überwindung saisonbedingter Konjunkturschwankungen“.

<sup>48</sup> Demgegenüber erhielten in Österreich in den Depressionsjahren (im Sinne einer selektiven Geldpolitik) Eisenbahn- und industrielle Aktiengesellschaften Krediterleichterungen; neben einigen öffentlichen Arbeiten wurden durch steuerliche Vergünstigungen Privatbauten angeregt. (Hans Rosenberg: Political and Social Consequences of the Great Depression of 1873—1896 in Central Europe. The Economic History Review. Vol. XIII, London 1943, S. 66.) Diese Maßnahmen wurden durch die Existenz der österreichischen Papierwährung erleichtert. Deshalb forderten deutsche Schutzzöllner (wegen einer angeblich durch die Einführung der Goldwährung erzeugten Geldknappheit) auch 1878 „eine vorläufige beträchtliche Erhöhung des unbedeckten (sic!) Notenumlaufs“. (H. Schulthess: Europäischer Geschichtskalender 1878. Jg. 19. Nördlingen 1879, S. 168.) Zur gleichen Zeit erklärte der amerikanische Kongreß die noch in Umlauf befindlichen 350 Mill. \$ „Greenbacks“ zum festen Bestandteil der amerikanischen Goldwährung. (Richard B. Morris [Hrsg.]: Encyclopedia of American History. Revised Edition, New York 1961, S. 255.)

Selbst wenn man schon für diese Zeit ein Verständnis für die Zusammenhänge zwischen Finanzpolitik und konjunktureller Entwicklung annehmen will<sup>49</sup>, konnte es keine konjunkturbewußte Finanzpolitik geben. Einmal fehlte es an einer die Finanzpolitik aller staatlichen Ebenen des bundesstaatlichen Aufbaus koordinierenden Zentralgewalt, so daß die Einflüsse besonders der Einzelstaaten „oft unsachlich, widersprechend und partikularistisch“ waren<sup>50</sup>. Zum anderen ist auch die quantitative Wirkung eines staatlichen Einflusses als unbedeutend anzusehen, da in jener Zeit der Staat nur einen sehr geringen Anteil am Sozialprodukt besaß. Da somit Geld- und Finanzpolitik nicht zur Bekämpfung der Depression eingesetzt werden konnten<sup>51</sup>, blieb nur die Außenhandelspolitik übrig.

<sup>49</sup> Der zeitgenössischen Finanzwissenschaft scheint die Beeinflussung der konjunkturellen Lage nicht als Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft bedeutsam gewesen zu sein. So sprach sich etwa Albert Schöffle (in seinem Aufsatz „Zur Theorie der Deckung des Staatsbedarfes“. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Tübingen 1883/84, Bd. 39. S. 290. Bd. 40. S. 115) für eine zyklische Finanzpolitik aus. Bei Einnahmeausfällen sollten aufschiebbare Staatsbedarfe um der „Ordnung des Staatshaushaltes“ willen nicht befriedigt werden; bei Überschüssen aus einem dank der günstigen Wirtschaftslage gestiegenen Steueraufkommen sollte eine Mehrung der staatlichen Anlagen und Nachholung der aufgeschobenen Bedarfe erfolgen; auf diese Weise ließe sich ein „Gleichgewicht im Staatshaushalt“ für längere Perioden politisch und wirtschaftlich leicht aufrecht erhalten.

Praktiker forderten hingegen eine andere Finanzpolitik. So erklärte der Fabrikant Hessel: „Jede Arbeit wirkt segensreich. Selbst Dinge, die augenblicklich nicht produktiv sind, wie z. B. ein Kasernenbau. Das Geld geht seinen Umlauf, es schafft fort und fort neue Werte. Nur darf dasselbe nicht nach dem Auslande für Verbrauchsartikel gezahlt werden, die man im Lande selbst machen kann.“ (Berichte über die Verhandlungen der Vereinigung der Steuer- und Wirtschaftsreformer. Berlin 1878. S. 17.)

Vgl. die Meinung von Keynes, eine durch einen Schutzzoll abgeschirmte interne Vollbeschäftigungspolitik solle noch während der Weltwirtschaftskrise eine wirtschaftliche Gesundung Englands herbeiführen.

<sup>50</sup> Wünsch: a.a.O. S. 46.

<sup>51</sup> Die Verkehrspolitik, genauer Eisenbahnpolitik, als Beschäftigungspolitik zu benutzen (etwa durch Frachtsenkungen oder vor allem stärkeren Streckenausbau), war bei den staatlichen Bahnen wegen deren großer fiskalischer Bedeutung nicht möglich. Vor allem aber befand sich die Hälfte aller preußischen Bahnen 1879 in Privathand. Privatunternehmen setzen sich aber andere Ziele als das der Konjunkturstabilisierung.