

**JOHN F. KENNEDY-INSTITUT  
FÜR NORDAMERIKASTUDIEN**

**ABTEILUNG FÜR WIRTSCHAFT**

**Working Paper No. 99/1997**

**ISSN 0948-9436**

**Lutz Frühbrodt  
Carl-Ludwig Holtfrerich**

**Die Neugestaltung der US-  
Wirtschaftspolitik nach 1945  
Die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit  
als Argument**



**Copyright © 1997 by Lutz Frühbrodt/Carl-Ludwig Holtfrerich**

**Freie Universität Berlin  
John F. Kennedy-Institut  
für Nordamerikastudien  
Lansstr. 5-9  
14195 Berlin  
Germany**



# **Die Neugestaltung der US- Wirtschaftspolitik nach 1945**

## **Die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit als Argument**

Lutz Frühbrodt/Carl-Ludwig Holtfrerich  
(John F. Kennedy-Institut/Berlin)

Bei dem vorliegenden Working Paper handelt es sich um die erweiterte Fassung eines Vortrages, den die Autoren im September 1996 auf dem 41. Historikertag in München hielten. Das Rahmenthema des Kongresses lautete: "Geschichte als Argument".

## **Inhaltsverzeichnis:**

1. Einleitung: Lehrmeister- versus Advokatensicht der Geschichte	1
2. Die Bundesregierung im New Deal: Wie sich in Washington ein „neues Denken“ durchsetzte	3
3. Fiskal- und Beschäftigungspolitik	
3.1. „Commercial Keynesianism“: Alvin Hansen	13
3.2. Konservative Kritik - konservativer Widerstand	19
3.3. Die „alte Schule“: Benjamin Anderson	21
3.4. Das Ergebnis: Der Employment Act von 1946	27
4. Währungspolitik	
4.1. Die währungspolitische Desintegration in den dreißiger Jahren	29
4.2. Planung und Gestaltung des Internationalen Währungsfonds	31
4.3. Kritik und Opposition	36
4.4. John H. Williams und sein „Key Currency“-Plan	38
4.5. Die Befürworter	41
4.6. Harry D. White: „Some Criticisms Examined“	44
4.7. Universalismus-Euphorie: Die Realisierung des IWF	46
5. Außenhandelspolitik	
5.1. Vom Protektionismus zum Multilateralismus	48
5.2. Befürworter einer multilateralen Welthandelsordnung	51
5.3. Von den Hawkins/Meade-Plänen zur Havanna-Charta	59
5.4. Die Gegner der I.T.O.	64
5.5. Das Scheitern der I.T.O.	68
6. Lehrmeister- vs. Advokatensicht: Was haben die amerikanischen Nachkriegspolitiker aus der Zwischenkriegszeit gelernt?	71
Literaturverzeichnis	77

## 1. Einleitung: Lehrmeister- versus Advokatensicht der Geschichte

Häufig wird die Gestaltung der US-Außen- und Binnenwirtschaftspolitik im und nach dem Zweiten Weltkrieg als Paradebeispiel für die Möglichkeit des Lernens aus der Geschichte dargestellt. In der Tat konzipierten Regierungskreise und private Gruppen in den USA für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine Politik, die sich wesentlich von der unterschied, die die amerikanische Regierung hinsichtlich ihrer Rolle in der binnenwirtschaftlichen Steuerung des Wirtschaftsablaufs und in der Gestaltung integrations- und kooperationsfördernder internationaler Institutionen nach dem Ersten Weltkrieg praktizierte. Seinerzeit traten die USA nicht einmal dem von Präsident Wilson selbst angeregten Völkerbund bei, um ja keine Souveränitätseinbußen hinnehmen zu müssen. Am Ende und nach dem Zweiten Weltkrieg waren sie nicht nur Hauptinitiator und Hauptakteur der Vereinten Nationen, sondern bestanden darauf, teils unter Anwendung politischen und finanziellen Drucks, daß zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft, Handel und Währung internationale Institutionen geschaffen wurden, vom Internationalen Währungsfonds (IWF) über das Welthandelsabkommen GATT bis hin zur OEEC (Organization for European Economic Cooperation) und der Europäischen Zahlungsunion, ja bis zur Montanunion und der EWG. Nach dem Ersten Weltkrieg hatten die USA noch alle Ansätze einer europäischen Integration bekämpft. Um es in der Terminologie von Charles P. Kindleberger auszudrücken: Nach dem Ersten Weltkrieg waren die USA noch nicht willens und bereit, sondern erst im und nach dem Zweiten Weltkrieg waren sie entschlossen, die Führungsrolle in der Weltwirtschaft zu übernehmen. Als Begründung wurde sowohl in der internen als auch in der öffentlichen Diskussion vielfach auf die teils katastrophale Wirtschaftsentwicklung der Zwischenkriegsjahre verwiesen. Das galt auch für die Übernahme von Verantwortung für die Beschäftigungslage im Inland, zu der sich die US-Regierung nach 1945 bereitfand.

Es stellt sich aber die Frage, ob die Differenz zwischen der amerikanischen Außen- und Binnenwirtschaftspolitik nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg primär als Ergebnis eines Lernens aus der Geschichte interpretiert werden kann, ob also die historischen Argumente hinter den Neukonzeptionen auch deren Ursachen beschreiben. Eine konkurrierende Hypothese wäre, daß die traditionellen Politikmustern verhafteten Republikaner mit ihren Mehrheiten im Kongreß und ihrem Wiedereinzug in das Weiße Haus nach dem Ersten Weltkrieg eine Neukonzeption der Außen- und Wirtschaftspolitik verhinderten, die von Präsident Wilson auf den Weg gebracht worden war und von der Demokratischen Partei fortgeführt worden wäre, wenn ihnen bei den Wahlen 1920 nicht die Macht dazu entzogen worden wäre. Für die Zeit während und nach dem Zweiten Weltkrieg würde die These dementsprechend das Umgekehrte behaupten: Die Demokratische Partei an den Schalthebeln der Macht realisierte ihre im Grunde schon nach dem Ersten Weltkrieg vorhandenen Vorstellungen. Wären die Republikaner in der Verantwortung gewesen, hätten sie eine so weitreichende Förderung der internationalen Kooperation - wie schon nach dem Ersten Weltkrieg - verhindert.

An den drei wichtigsten Fallbeispielen für eine Neuorientierung der amerikanischen Wirtschaftspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg soll gezeigt werden, wie stark historische Argumente in den Diskussionen herangezogen wurden, und zwar im Bereich der Außenwirtschaft bei der Schaffung des Bretton Woods Systems und des GATT sowie im Bereich der Binnenwirtschaft bei der Entstehung des *Employment Act* von 1946. Es soll dabei getestet werden, ob die historischen Erfahrungen unabhängig von politischen Parteien und vor allem der ihnen nahestehenden Interessengruppen (Gewerkschaften, Unternehmerverbände) soviel eigenständiges Gewicht hatten, daß sie auch bei einer anderen politischen Konstellation - konkret: Republikaner statt Demokraten an den Schalthebeln der Macht - die Neuorientierung bewirkt hätten (= die Lehrmeistersicht der Geschichte), oder ob die führende Rolle der Demokratischen Partei letztlich ausschlaggebend war und jede Seite der Kontrahenten im politischen Streit über die

Gestaltung der Wirtschaftspolitik nach dem Krieg die Geschichte lediglich als Steinbruch benutzte, d.h. nur die historischen Fakten und Interpretationen nannte und argumentativ einsetzte, die die eigene interessenbestimmte Position beförderte (= die Advokatensicht der Geschichte).

## 2. Die Bundesregierung im New Deal: Wie sich in Washington ein „neues Denken“ durchsetzte

Wiederholt versuchte John Maynard Keynes persönlich, die Wirtschaftspolitik der USA im Sinne seiner Theorie zu beeinflussen - durch ein Zusammentreffen mit Präsident Roosevelt 1934 und mehrfache öffentliche Appelle. Sein direkter Einfluß auf die amerikanische Politik blieb jedoch gering. (Barber 1990: 114; Galbraith 1972: 47-48) Vielmehr waren es in erster Linie amerikanische Wirtschaftswissenschaftler, die als Berater der Roosevelt-Administration (1933-1945) keynesianische Konzepte in die Politik trugen. Es war jedoch ein langwieriger Prozeß, bis sich ab Ende der dreißiger Jahre eine keynesianische Strömung, die die fiskalpolitischen Instrumente der Regierung stärker betont wissen wollte, in der heterogenen Bewegung des New Deal etablieren konnte. Der Prozeß erwies sich als umso schwieriger, als zwar das zentrale Thema der Vollbeschäftigung die Bevölkerung unmittelbar betraf und deshalb sehr große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich zog, das keynesianische Konzept des *deficit spending* aber gerade auch von den Politikern hochengagierte Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit erforderte, da das Prinzip des ausgeglichenen Bundeshaushalts in den USA den Rang eines ehernen Gesetzes einzunehmen schien. Im Gegensatz zur Beschäftigungs- und Haushaltspolitik wurde den Fragen der internationalen Währungs- und Handelspolitik weit weniger öffentliches Interesse entgegengebracht, nicht zuletzt weil sie stärker technischen Charakter hatten und somit schwerer verständlich schienen. Auch diese Themen wurden freilich kontrovers diskutiert; da jedoch innerhalb der Roosevelt-Administration schnell ein breiter Konsens

in diesen Fragen erzielt wurde und somit nicht erst eine kleine Gruppe von Politikern und Politikberatern langjährige Überzeugungsarbeit leisten mußte, soll im folgenden das Hauptaugenmerk auf die Fiskalpolitik gelenkt werden. An ihr läßt sich exemplarisch veranschaulichen, wie sich eine wirtschaftspolitische Konzeption in der politischen Sphäre etablierte und welche Hindernisse sie dabei zu überwinden hatte.

In der amerikanischen Bevölkerung herrscht eine weitverbreitete Abneigung gegen staatliche Eingriffe im allgemeinen und gegen Staatsinterventionen in den Wirtschaftsprozeß im besonderen. Mit *big government* wird zudem meist eine (zu) große Regierungsbürokratie in Washington assoziiert. Dieser Zusammenhang wird nicht ungerechtfertigt hergestellt: Während die Bundesregierung bis in die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts hinein (mit Ausnahme der Wilson-Administration 1913-1921) wirtschafts- und sozialpolitische Zurückhaltung an den Tag legte, der Regierungsapparat relativ klein war<sup>1</sup> und zudem eine scharfe Trennungslinie zwischen Politik („Praxis“) und Wissenschaft („Theorie“) gezogen wurde,<sup>2</sup> fand unter Präsident Franklin D. Roosevelt („FDR“) eine deutliche Zäsur bei allen drei Aspekten statt. Mit Roosevelts New Deal erfolgte die in der amerikanischen Geschichte bis dahin größte Expansion staatlicher Aufgaben. Für die Durchführung der Maßnahmen und Programme mußten neue Institutionen geschaffen werden, der Regierungsapparat wurde erheblich erweitert. Nicht nur, daß FDR mit dem sog. *brain trust* auf eine Reihe führender Wissenschaftler als persönliche Berater zurückgriff, viele jüngere, z.T. renommierte Wissenschaftler arbeiteten als Berater für die neugeschaffenen Regierungsbehörden. Da sich durch die Große Depressi-

<sup>1</sup> Vgl. dazu Heideking (1995: 32-35). Präsident Ulysses Grant (1869-1877) mußte noch mit einem Privatsekretär, einem Stenographen und vier Schreibern auskommen. Erst unter der Präsidentschaft William McKinleys (1897-1901) setzte eine starke Erweiterung der Stäbe im Weißen Haus und anderer Regierungsinstitutionen ein.

<sup>2</sup> An dieser Stelle nur ein Beispiel zur Illustration: Als 1930 über tausend amerikanische Wirtschaftswissenschaftler sich mit einer Protestnote an Präsident Hoover und den Kongreß wandten, um vor der Verabschiedung des extrem protektionistischen Smoot-Hawley-Zollgesetzes zu warnen, tat dies der republikanische Senator Shortridge mit den Worten ab: „I am not overawed or at all disturbed by the proclamation of the college professors who never earned a dollar by the sweat of their brow by honest labor - theorists, dreamers.“ (zit. n. Holtfrerich 1989: 43)

on auch die Beschäftigungsmöglichkeiten an den amerikanischen Hochschulen drastisch verschlechtert hatten, wichen viele Nachwuchswissenschaftler - vor allem Ökonomen und Juristen - nach Washington aus.<sup>3</sup> Die historischen Herausforderungen - erst der Depression, später des Zweiten Weltkriegs -, übten zusätzliche Anziehungskraft auf die jungen Akademiker aus.

Die meisten von ihnen fungierten als wissenschaftliche Berater, manche davon stiegen zu politischen Beratern auf, wodurch sie einen direkteren Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern gewannen. In der Regel war es jedoch so, daß die wissenschaftlichen Mitarbeiter längere wirtschaftspolitische Analysen und Memoranden produzierten und diese dann von den politischen Beratern entweder in Form verkürzter, z.T. veränderter und meist auch inhaltlich vereinfachte Memos an die Politiker weitergetragen wurden. Auf diesem Weg gewannen reformerisch, z.T. keynesianisch orientierte Kräfte zunehmend Einfluß in der Roosevelt-Administration. Sie bildeten aber keineswegs die Mehrheit. Gerade das für eine fiskalorientierte Wirtschaftspolitik wichtige Finanzministerium unter Minister Henry Morgenthau blieb streng anti-keynesianisch in seiner Haltung. (Barber 1990: 126-128; Sweezy 1972: 119) Um so bemerkenswerter war es dagegen, daß sich gerade zwei Institutionen zu „Brückenköpfen“ des Keynesianismus entwickelten, die bislang eine eher konservative Ausrichtung gehabt hatten: Zum einen das Federal Reserve Board mit Marriner Eccles an der Spitze und seinem Berater Lauchlin Currie, der 1939 als erster Wirtschaftsberater Roosevelts direkten Einfluß auf den Präsidenten nehmen konnte, und zum anderen das Department of Commerce. Das Commerce Department galt traditionell als Sprachrohr der Unternehmensinteressen bei der Formulierung der Regierungspolitik.

---

<sup>3</sup> Hinzu kommt, daß es Keynesianer auch in ideologischer Hinsicht schwer hatten, Anstellungen an den Universitäten zu bekommen. An der überwiegenden Mehrheit der Wirtschaftsfakultäten war die Vorherrschaft der Neoklassik noch ungebrochen. Die Harvard University und die University of Pennsylvania spielten ab Ende der dreißiger Jahre die wissenschaftlichen Vorreiter des Keynesianismus, der erst allmählich wissenschaftliche Berücksichtigung und Anerkennung in der amerikanischen Hochschullandschaft fand. (Galbraith 1972: 48-49; Jones 1972: 130)

Minister Harry Hopkins veranlaßte, daß in verstärktem Maße makroökonomisch relevante Daten erfaßt und zusammengestellt wurden (z.B. den *Survey of Current Business*), um ausreichendes statistisches Material für Projektionen und quantitative Analysen zu erhalten, die zu den bevorzugten Arbeitsmethoden der Keynesianer gehörten. Aus den Reihen des Commerce Department wurde auch das *Council for Economic Development* lanciert, ein Verband keynesianisch orientierter Unternehmer. (Barber 1990: 116-119; Galbraith 1972: 51-52; Jones 1972: 131) Keynesianisch geprägte Konzepte wurden auch in den neugegründeten Behörden des New Deal und später der Kriegsplanung entwickelt (s.u.).

Insgesamt betrachtet waren die Keynesianer jedoch anfänglich noch sehr schwach in der Regierung repräsentiert. Dies gilt vor allem für die erste Roosevelt-Administration (1933-37). Die meisten liberalen Anhänger des New Deal betrachteten Vollbeschäftigung - nicht sehr stark von der traditionell-konservativen Perspektive abweichend - als Nebenprodukt einer florierenden Wirtschaft, die infolge von Preis- und Produktionsstabilisierung entstünde. (Brinkley 1995: 229; Stein 169-173) So dominierte in Washington zunächst eine von dem *brain trust*er Guy Tugwell angeführte Richtung, die eine staatliche Koordination, man könnte auch sagen: Planung des Wirtschaftsprozesses, propagierte. Durch ihren Einfluß kamen 1933 der *National Industrial Recovery Act* (NIRA) und der *Agricultural Adjustment Act* (AAA) zustande, die auf Produktionsplanung und kartellartige Absprachen zwischen den Unternehmen (inklusive der Gewerkschaften und des Staats) hinausliefen. Nach dem Scheitern dieses Ansatzes setzte sich in der Roosevelt-Administration eine Strömung um den Yale-Professor Irving Fisher durch, die das Preisniveau durch eine starke Ausweitung der Geldmenge erhöhen wollte. Dadurch sollten Schulden leichter getilgt und der Konsum stimuliert werden. Da zwei Wirtschaftswissenschaftler der Cornell University eine Korrelation zwischen dem Goldpreis und dem Niveau der Güterpreise ermittelt hatten, hieß die Strategie Erhöhung des Goldpreises. Das im Oktober 1933 initiierte Goldankauf-Programm zeigte jedoch kaum Wirkung. (Barber 1990: 105-109)

Die insgesamt wenig kohärenten Maßnahmen des New Deal brachten zwar eine vorübergehende Linderung der Wirtschaftskrise, führten aber keineswegs zur Überwindung der Großen Depression. 1937/38 fiel die Wirtschaft sogar in eine neue, tiefe Rezession zurück. Die Keynesianer innerhalb der Administration konnten FDR überzeugen, daß der jähe Konjunkturunbruch auf einen drastischen Rückgang in der privaten Nachfrage zurückzuführen war, der wiederum das Ergebnis staatlicher Politik war: 1936 waren die letzten Zahlungen an Kriegsveteranen (*World War I Veterans Bonus*) getätigt worden, 1937 fehlten diese Gelder im Geldkreislauf; 1937 war die *payroll tax* eingeführt worden, mit der alle Arbeitnehmer verpflichtet wurden, ihre Sozialversicherungsbeträge direkt vom Lohn abzuführen. Daß mit staatlicher Fiskalpolitik die Höhe des Volkseinkommens im positiven wie im negativen Sinne beeinflußt wird, schien sozusagen die empirische Bestätigung von Keynes Hauptwerk *The General Theory of Employment, Interest and Money* zu sein, das 1936 herausgekommen war und dem Keynesianismus langsam aber sicher auch in den akademischen und politischen Kreisen Amerikas Anerkennung verschaffte. Obgleich unter Roosevelt permanent Bundeshaushaltsdefizite gemacht wurden, blieb der Präsident seiner fiskalischen Orthodoxie des ausgeglichenen Haushalts verhaftet. Die Rezession 1937/38 bewegte FDR jedoch zumindest ansatzweise zum Umdenken, was sich auch in ersten fiskalischen Maßnahmen ausdrückte, die gezielt auf eine Erhöhung des Volkseinkommens durch stimulierende Maßnahmen des Staates hinausliefen. (vgl. hierzu Stein 1969: Kap. 6)

Die Keynesianer hatten noch längst nicht den politischen Durchbruch geschafft, konnten jedoch immer mehr öffentliche Aufmerksamkeit gewinnen, weil sie die Vollbeschäftigung als ihr vorrangiges Ziel proklamierten. (Heller 1981: 1) Damit fanden sie selbst in konservativen Kreisen zunehmend Gehör, denn zwischen 1937 und 1939 schwankte die Arbeitslosenquote immer noch zwischen 17 und 19%, nachdem sie 1933 mit 24,9% ihre Höchstmarke erreicht hatte. (Department of Commerce 1975: 135, Tab. D 85-86) Infolge der Kriegsmobilisierung konnten die USA allerdings

binnen weniger Jahre wieder Vollbeschäftigung erreichen: Rund 16 Millionen Amerikaner wurden in die Armee eingezogen und damit dem Arbeitsmarkt zumindest vorübergehend entzogen, die Arbeitslosenquote sank bis 1944 auf 1,2%. Außerdem wurden mit der Umstellung der zivilen auf Kriegsproduktion die Kapazitäten deutlich stärker ausgenutzt und so die Konjunktur wieder in Schwung gebracht. (Collins 1981: 77)

Dennoch blieb in der Öffentlichkeit Verunsicherung bestehen: Die unzureichenden Erfolge des New Deal, aber auch die Erinnerungen an den unkoordinierten und deshalb reibungsvollen Rekonversionsprozeß nach dem 1. Weltkrieg hatten sich tief in das kollektive Bewußtsein der Amerikaner eingebrannt. (Brinkley 1995: 228) Die Frage der Umstellung von der Kriegswirtschaft auf die zivile Produktion war aufgrund dieser einschlägigen Erfahrungen mit der Angst verbunden, die amerikanische Wirtschaft könnte nach Kriegsende in eine neue Depression verfallen. Es war absehbar, daß mit dem Auslaufen der „Kriegsmaschinerie“ die staatlichen Ausgaben und Investitionen zurückgehen würden und daß der erwartete Anstieg der zivilen Konsumausgaben aufgrund hoher Sparrücklagen der US-Wirtschaft nur einen kurzfristigen Wachstumsstimulus verleihen könnte. Für die Zeit danach bestand die Gefahr einer Rezession unter deflationärem Vorzeichen, die die Arbeitslosigkeit wieder nach oben treiben würde. (Barber 1990: 133)

Ein zentrales Element beim „full employment“-Ansatz war das der Planung. Erste Aktivitäten in diese Richtung hatte es im Rahmen des New Deal gegeben, prominentestes Beispiel auf regionaler Ebene war die 1933 gestartete *Tennessee Valley Authority (TVA)*. Eine weitaus größere Rolle spielte jedoch die Planung der Kriegsproduktion. So verwundert es kaum, daß gerade auch aus den amerikanischen Behörden zur Kriegsplanung entsprechende Impulse kamen. (Brinkley 1995: 230) Eine wichtige Rolle spielten hierbei das *War Production Board*, die *Defense Plants Corporation* sowie vor allem das *National Resources Planning Board*.

Zunächst zum War Production Board (WPB). Nach einigen relativ ineffizienten Vorläufern (seit 1939) war im Januar 1942 das WPB gegründet worden. Das WPB sollte die - durch den japanischen Angriff auf Pearl Harbor im Dezember 1941 virulent gewordene - Umstellung der amerikanischen Wirtschaft von der Zivil- zur Kriegsproduktion planen und lenken. (Winkler 1987: 6) Da aber das Kriegs- und das Marineministerium sich alle Vorrechte für die öffentliche Beschaffung sicherten, war das War Production Board faktisch schnell entmachtet. Das WPB suchte deshalb eine neue Aufgabe und Existenzberechtigung und fand sie in der Nachkriegsplanung. Ab April 1943 gab WPB-Leiter Donald Nelson verschiedene Studien zur Rekonversion in Auftrag. Die Umstände für derartige Aktivitäten schienen günstig, denn Anfang 1943 hatte sich die Arbeitslosenquote in den USA wieder leicht erhöht, und die Produktionsaufträge von seiten des Militärs waren leicht rückläufig. Nelson plädierte deshalb dafür, die Nachfragerücke durch eine vorsichtige Umstellung auf die zivile Produktion zu schließen. Nach seinen Vorstellungen sollten in erster Linie kleine Unternehmen mit Staatsaufträgen versorgt werden, denn die zuständigen Ministerien hatten fast alle Beschaffungsaufträge im Rüstungsbereich an große Firmen vergeben. Die staatliche Bevorzugung von Großunternehmen hatte sich zuvor bereits darin manifestiert, daß Präsident Roosevelt 1942 die Aufhebung von allen Antitrust-Maßnahmen angeordnet hatte, die die Kriegsanstrengungen behinderten. (Collins 1981: 80) Nelsons Vorschlag fand zwar in den liberalen Kreisen Zustimmung, die den Vollbeschäftigungsansatz mit einer härteren Gangart in der Antitrust-Politik verbunden sehen wollten. Die Anregungen stießen aber beim Militär, den Großunternehmen und anderen konservativen Gruppen auf scharfe Ablehnung. Auch auf der Führungsebene des WPB regte sich massiver Widerstand gegen Nelson, so daß er im Sommer 1944 schließlich demissionieren mußte. (Brinkley 1995: 235-240) Damit hatte die Nachkriegsplanung des WPB ein relativ schnelles Ende gefunden. Ohnehin war die politische Entmachtung des War Production Board weiterbetrieben worden, indem bereits im Mai 1943 das *Office of War Mobilization* ins Leben geru-

fen worden war. Das OWM wirkte als Koordinierungs- und Kontrollinstanz über allen anderen Kriegsbehörden. (Winkler 1987: 7)

Ein zweiter Versuch, das Vollbeschäftigungskonzept mit staatlicher Planung zu verbinden, erfolgte im Zusammenhang mit der relativ unbekannteren, aber um so bedeutsameren Defense Plants Corporation. Die DPC war 1940 als „Arm“ der Reconstruction Finance Corporation ins Leben gerufen worden. Bemerkenswerterweise hatte Präsident Hoover 1932 die RFC gegründet, dabei wiederum hatte die ebenfalls aus Bundesmitteln kapitalisierte *War Finance Corporation* des 1. Weltkriegs als Vorbild gedient. Die Defense Plants Corporation war die wichtigste Quelle für Kapitalinvestitionen während des 2. Weltkriegs. Die private Investitionstätigkeit zwischen 1940 und 1945 summierte sich auf über \$ 11 Mrd.; im Vergleich dazu hatte die amerikanische Bundesregierung allein bis 1943 \$ 15 Mrd. investiert. Zwei Drittel davon kamen von der DPC, die moderne, hocheffiziente Fabrikanlagen bauen ließ. Diese betrieb die DPC allerdings nicht selbst, sondern verpachtete sie an Privatunternehmen. Über die Zukunft der Defense Plants Corporation entfesselte sich schon lange vor Kriegsende eine lebhafte Diskussion. Einige Vorschläge zielten darauf ab, die „Staatsbetriebe“ nach Kriegsende zu entflechten und an kleine Unternehmen oder Veteranen zu veräußern. Einige *liberals* plädierten sogar dafür, die DPC-Betriebe in Staatseigentum zu belassen. Ähnlich wie die *Tennessee Valley Authority* in der Stromwirtschaft, sollten diese ja insgesamt zahlreichen Unternehmen auch in anderen Branchen eine Ausgleichsfunktion gegenüber Monopolen und Kartellen wahrnehmen. OWB-Direktor Arthur Byrnes versuchte indes, derartige Pläne von vornherein zu unterbinden. Er setzte die Baruch-Hancock-Kommission ein, die in ihrem Abschlußbericht für eine sukzessive Auflösung der wirtschaftlichen Kriegsmaschinerie plädierte. Präsident Roosevelt ließ die Forderungen des Baruch-Hancock-Berichts umgehend umsetzen, so daß bereits ab 1944 mit dem Verkauf der Staatsbetriebe begonnen wurde. Die Fabriken wurden in der Regel den Unternehmen - meist zu sehr günstigen Verkaufspreisen - übertragen, die sie vorher bereits betrieben hatten. Meistens waren dies

Großunternehmen, ausgerechnet die Gruppe also, gegen die die *liberals* ein ökonomisches Gegengewicht hatten aufbauen wollen. Die Privatisierungswelle wurde bis 1949 abgeschlossen. (Brinkley 1995: 240-245)

Den größten keynesianischen Einfluß in der regierungsinternen wie öffentlichen Debatte gewann die dritte „Kriegsbehörde“, das *National Resources Planning Board*. Das NRPB war bereits 1933 als Teil der *Public Works Administration* geschaffen worden. Bis 1939 noch unter dem Namen *National Planning Board* (und danach direkt dem Präsidenten unterstellt) beschäftigte sich dieses New Deal-„Baby“ in den ersten Jahren vornehmlich mit Projekten der Stadt- und Regionalplanung. Seit Ende der dreißiger Jahre wurde innerhalb der Behörde das Konzept der Vollbeschäftigung diskutiert. Anfang der vierziger Jahre gab das NRPB mehrere Studien heraus, in denen meist neue Public Works-Projekte angeregt wurden - als Instrument antizyklischer Fiskalpolitik des Bundes. (vgl. hierzu auch Merriam 1944; Warken 1969: Ch. VI) Als Berater des NRPB wie auch des Federal Reserve Board fungierte Alvin Hansen. Hansen wurde Anfang der vierziger Jahre in den USA zum unangefochtenen Doyen des Keynesianismus und des Vollbeschäftigungsansatzes.<sup>4</sup> Der Harvard-Ökonom galt als akademischer Wortführer der sog. *commercial Keynesians*, einer gemäßigten Gruppe von Keynesianern, die z.B. Inflation und (überzogenen) Staatsinterventionismus kritischer beurteilten als die

---

<sup>4</sup> Hansen war ursprünglich eher kritisch gegenüber Keynes eingestellt gewesen. Keynesianisches Gedankengut übernahm er erstmals explizit Ende der dreißiger Jahre, als er sich mit seiner sog. Stagnationsthese einen Namen machte (Hansen 1938, Hansen 1939). Demnach hätte die amerikanische Wirtschaft einen solchen Reifegrad erreicht, daß es für die Privatwirtschaft kaum noch Anreize und Möglichkeiten zu neuen Investitionen gebe. Ursachen hierfür wären das sinkende Bevölkerungswachstum, die scheinbare Erschöpfung technologischer Möglichkeiten und die vollendete Erschließung der USA. Um eine dauerhafte Verlangsamung des Produktivitätswachstums zu verhindern, müßte der Staat mit Investitionen in öffentliche Projekte intervenieren. Hansens Stagnationsthese war stark umstritten. Sie wurde wissenschaftlich widerlegt (federführend hierbei Terborgh 1950), aber auch von den realen Entwicklungen ad absurdum geführt. Während die wirtschaftliche Misere der dreißiger Jahre Hansen zu bestätigen schien, trat in den Kriegsjahren genau das Gegenteil ein: Wirtschaftswachstum, Anstieg der Geburtenrate, stark erhöhte FuE-Investitionen. (Blaug 1980: 696; Stein 1969: 175-177)

Keynesianer anderer Länder und auch als die „erste Generation“ amerikanischer Keynes-Jünger in den dreißiger Jahren.<sup>5</sup>

Hansen galt als einflußreichster Wirtschaftswissenschaftler in Washington, nicht zuletzt weil seine Vorlesungen an der Harvard School of Public Administration häufig von Mitgliedern der Regierungsbürokratie besucht wurden. Hansen prägte aber auch zahlreiche andere Wirtschaftswissenschaftler in seinem Umfeld (Walter Salant, Richard Gilbert u.a.), die wiederum als Berater die politischen Entscheidungsträger in der Roosevelt-Administration zu beeinflussen suchten. Es galt aber freilich auch, die Öffentlichkeit zu überzeugen. Eine wesentliche Strategie der meisten New Deal-Behörden bestand dabei in der Herausgabe von populärwissenschaftlichen Schriften, mit denen sie insbesondere sog. gesellschaftliche Multiplikatoren erreichen wollten. Auch Hansen verfaßte zahlreiche solcher Studien. Es mußte in der Tat harte Überzeugungsarbeit geleistet werden, denn insbesondere die Mehrheit der amerikanischen Presse stand dem Keynesianismus z.T. scharf ablehnend gegenüber. (Jones 1972: 126)

Hansen wie auch die meisten anderen Keynesianer argumentierten stark auf theoretischer Ebene und mit Projektionen, die auf der Auswertung von Datenmaterial basierten. Vor allem aber bei ihrer Kritik an der konservativen Wirtschaftspolitik bedienten sie sich oft zeithistorischer Bezüge - primär auf die 1920er und 1930er Jahre, denn die Sondersituationen der Großen Depression und des Zweiten Weltkrieges wirkten in der öffentlichen Wahrnehmung der USA als politische und ökonomische Zäsur. Nach dem Ende des Krieges würde eine „neue Zeit“ anbrechen, die Jahre bis zum Ausbruch des Krieges mußten dagegen wie eine abgeschlossene Periode wirken.

---

<sup>5</sup> Politische Meinungsverschiedenheiten gab es aber auch zwischen den *commercial Keynesians* und Keynes selbst. Diese wurden bei mehreren Treffen Anfang der vierziger Jahre offensichtlich. (Barber 1990: 122-24; Jones 1972: 127-28)

### **3. Fiskal- und Beschäftigungspolitik**

Alan Brinkley (1995: 245) kommt bei seiner Untersuchung der wirtschaftspolitischen Reformbemühungen in den frühen vierziger Jahren zu folgender Einschätzung des National Resources Planning Board: "...the NRPB managed for a brief moment in the midst of the war to articulate a coherent liberal vision of the future, a vision that inspired broad, even rapturous enthusiasm among full-employment enthusiasts and many others." Vor allem zwei Publikationen, die im Frühjahr 1943 erschienen, erwiesen sich als in konzeptioneller Hinsicht wegweisend: Zum einen „Security, Work, and Relief Policies“, in dem ein umfassendes Sozialprogramm entwickelt wurde, das u.a. zur Erhöhung der privaten Konsumausgaben beitragen sollte. Zum anderen „After the War - Full Employment“. (Hansen 1943) In dieser rund 20seitigen Schrift legte Amerikas führender Keynesianer Alvin Hansen seine Vorstellungen von einer wirtschaftlichen Nachkriegsordnung in den USA dar. In dem 1945 veröffentlichten Aufsatz „Stability and Expansion“, der in dem Sammelband „Financing American Prosperity“ (Hansen 1945) erschien, entwickelte Hansen in noch umfassenderer Form sein „full employment“-Konzept.

#### **3.1. „Commercial Keynesianism“: Alvin Hansen**

„The immediate aim of the American people is to preserve and safeguard political freedom. But a military victory for the democracies is not enough. If the victorious democracies muddle through another decade of economic frustration and mass unemployment, we may expect social desintegration and, sooner or later, another international conflagration.“ (Hansen 1943: 1) Hansen sah deshalb zwei große Herausforderungen für die USA. Zum einen müsste auf der internationalen Ebene wirtschaftspolitische Kooperation dauerhaft gesichert und ein Rückfall in den ökonomischen Nationalismus der Zwischenkriegszeit verhindert werden. Zum anderen müsste

Vollbeschäftigung erreicht bzw. bewahrt werden, durch die materieller Wohlstand entstünde. Nur so könnte auch das erste Ziel der internationalen Zusammenarbeit realisiert werden, denn die USA seien als Absatzmarkt für die anderen Länder der Welt von zentraler Bedeutung. Aber nur wenn die amerikanische Wirtschaft kontinuierlich expandiere, könne sie auch entsprechende Mengen importieren. (Hansen 1945: 204-05)

Um dies zu erreichen, hielt Hansen die Zeit reif für diese „neue“ Politik: Nach dem 1. Weltkrieg wäre die amerikanische Gesellschaft dem Irrtum aufgesessen, durch eine Rückkehr zu weitgehender Laisser faire-Politik ließe sich das rasante Wirtschaftswachstum der vorangegangenen Jahrzehnte um den Preis sporadischer Rezessionserscheinungen relativ problemlos fortsetzen. Mit dem Ausbruch der Großen Depression sei jedoch „the great divide“ - der „große Bruch“ - erfolgt und so der bisherige Konsens staatlicher Nichtintervention aufgebrochen worden. Mit dem New Deal, so Hansen, sei endlich die wirtschaftspolitische Handlungsbereitschaft der Bundesregierung geweckt worden, allerdings seien die Maßnahmen der dreißiger Jahre fast immer reine „Rettungsaktionen“ („salvaging process“) (Hansen 1945: 212) ohne große strukturelle Effekte geblieben. Hansen wurde dem New Deal damit freilich nicht gerecht, hatte es unter Roosevelt doch auch mehrere grundlegende strukturelle Reformen gegeben (Social Security, Wagner Act etc.). Es trifft aber zu, daß keine kohärente und übermäßig experimentierfreudige Reformpolitik betrieben wurde, gerade in der Fiskalpolitik, wo die Effekte des *deficit spending* durch Steuererhöhungen weitgehend neutralisiert wurden. Der größte Unterschied zum New Deal sollte bei der „neuen“ Politik aber darin bestehen, daß die Steuerung bzw. Planung der Bundesregierung nicht mehr vornehmlich an der Angebotsseite (Produktion, Investitionen) ansetzte, sondern bei der Nachfrageseite. (Brinkley 1995: 230-31)

Im Mittelpunkt von Hansens Ansatz (wie aber auch anderen ähnlichen Ansätzen) stand das Konzept der Vollbeschäftigung und der Expansion. Eine Politik, die primär Wirtschaftswachstum fördert, sollte gegenüber der

klassischen Stabilisierungspolitik Vorrang gewinnen. Dies sollte durch staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess realisiert und abgesichert werden - durch die Anpassung der Bundesausgaben, -steuern und -kreditaufnahme an die jeweils herrschenden Konjunkturbedingungen. Hansen postulierte ein „Fiskalprogramm“ der Bundesregierung, das sowohl antizyklischen Charakter hat („compensatory“) als auch die strukturelle Entwicklung der Wirtschaft fördert („developmental“). (Hansen 1945: 206-07)

Um eine dauerhaft expandierende Volkswirtschaft entstehen zu lassen, forderte Hansen ein öffentliches Ausgabenprogramm („developmental program“) zur Förderung der Infrastruktur. Der Staat sollte überall dort tätig werden, wo Privatunternehmen keine ausreichenden Anreize hätten. Zugleich würden die öffentlichen Investitionen neue Möglichkeiten für den privaten Sektor schaffen und entsprechende Investitionen nach sich ziehen. Als Musterbeispiel führte Hansen die *Tennessee Valley Authority* (TVA) des New Deal an. „In place of our 19th-century western frontier we can, if we look for it, find and develop a great new frontier in our own ‘backyard’.“ (Hansen 1945: 212) Konsequenterweise regte Hansen deshalb nicht nur Programme zur Regionalentwicklung, sondern auch zur Stadterneuerung („slum clearance“) an. (Hansen 1945: 227-237)

Die (behauptete) Relevanz des anti-zyklischen *deficit spending* („compensatory“) demonstrierte Hansen am Beispiel der Großen Depression. Als Kernproblem von Wirtschaftskrisen sah er den drastischen Rückgang der Investitionsausgaben. So auch hier: Zwischen 1929 und 1932 sanken die privaten Bruttoinvestitionen von \$ 17 Mrd. auf \$ 2 Mrd. Die Investitionsschwäche der Kapitalgüterindustrie verursachte Massenarbeitslosigkeit, die ihrerseits zu einem Fall der Konsumausgaben um rund \$30 Mrd. führte. Der negative Multiplikator-Effekt der einbrechenden Investitionsausgaben ließ das Volkseinkommen folglich um insgesamt \$ 45 Mrd. sinken, so wie es in der Tat auch die offiziellen Statistiken ausweisen (1929: \$ 85 Mrd.; 1932: \$ 40 Mrd.). Die Erkenntnis, daß schon ein relativ

geringfügiges Nachlassen der Investitionstätigkeit zu drastischen Einbrüchen bei Einkommen und Beschäftigung führen kann, galt nach Hansen freilich auch in umgekehrter Richtung. Hansen entwarf ein Szenario, in dem die Große Depression durch staatliche Investitionsprogramme (öffentliche Arbeiten, Entwicklungsprojekte) hätte verhindert werden können. Demzufolge wären die privaten Investitionsausgaben zwar womöglich um \$ 6-7 Mrd.<sup>6</sup> gefallen, wären aber durch öffentliche Ausgaben aufgefangen worden, so daß das Niveau der Konsumausgaben sich nur unwesentlich verändert hätte. (Hansen 1945: 210-11)

Die weitgehend anhaltende Wirtschaftsschwäche der dreißiger Jahre - trotz New Deal - sah Hansen darin, daß die Unternehmen in dem Jahrzehnt zwar fast \$ 60 Mrd. investierten - vornehmlich aber zu Rationalisierungszwecken. Dies habe zu einem starken Produktivitätswachstum geführt, so daß der Output und das Volkseinkommen schneller anstiegen als die Beschäftigung. (Hansen 1943: 9-10) Die Unternehmen mußten ihre Kapazitäten nicht voll ausnutzen, mit der Folge, daß nach Hansens Schätzung in den dreißiger Jahren Volkseinkommen in Höhe von insgesamt \$ 400 Mrd. verlorenging.<sup>7</sup> (Hansen 1943: 6) Erst ab 1940 hätte das reale Volkseinkommen jährlich um \$ 10 Mrd. (auf der Basis von Preisen von 1940) gesteigert werden können. Dies war freilich zurückzuführen auf die erhöhte Kapazitätsauslastung der auf Kriegsproduktion umgestellten US-Wirtschaft, aber nicht nur: "Our capacity to produce \$ 90 billions for war purposes in calendar year 1943, and at the same time maintain so high a level of consumption, is an amazing demonstration of the extent to which we failed to use our resources prior to the war." (Hansen 1943: 12)

Hansen sah freilich voraus, daß mit dem Ende des Krieges auch die kriegsbedingte Investitionstätigkeit verebben würde und propagierte des-

---

<sup>6</sup> Hansen liefert hier keine Erklärung, warum die privaten Investitionen in diesem Fall nicht um die vollen \$ 15 Mrd. eingebrochen wären. Es ist aber anzunehmen, daß dies auf die positiven psychologischen Effekte zurückzuführen sein dürfte, die von den staatlichen Investitionen ausgehen würden.

<sup>7</sup> Das tatsächliche Volkseinkommen 1930-39 betrug insgesamt \$ 604 Mrd. (Department of Commerce 1975, Bd I: 237)

halb Maßnahmen, die die private - zivile - Investitionstätigkeit und vor allem den privaten Konsum anregen sollten. Im Mittelpunkt standen dabei Senkungen der Einkommenssteuer sowie die Ausweitung bundesstaatlicher Sozialleistungen.<sup>8</sup> Hansen verwies auf den Boom nach dem 1. Weltkrieg, machte zugleich aber deutlich, daß der Staat mit fiskalpolitischen Maßnahmen ausgleichend eingreifen müsse, um ein Abrutschen in eine Wirtschaftskrise, wie 1920/21 geschehen, zu verhindern. (Hansen 1943: 14-16)

In der Finanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben sah Hansen kein Problem. In den dreißiger Jahren, so sein Argument, hätten die Unternehmen ihre Kapitalgüter-Investitionen weitgehend aus eigenen Kapitalressourcen finanziert. Auch wenn es sich weitgehend um Ersatzinvestitionen gehandelt hätte, hätte das Volumen dennoch ausgereicht, um die hochproduktive „Kriegsmaschinerie“ in Gang zu setzen. (Hansen 1945: 223) Die Ersparnisse der privaten Haushalte fungierten deshalb als Überschußreserve, weshalb der Staat bedenkenlos auf sie zurückgreifen könne, ohne Gefahr zu laufen, private Kapitalnachfrager zu verdrängen. Hansen wollte aber auch sichergestellt wissen, daß die Banken dauerhaft über Überschußreserven verfügen, damit sie ihr Kreditvolumen nicht verringern. Diese Reserven bestanden vor allem in Form von Staats- bzw. Kriegsanleihen. Um Liquidität zu sichern, hielt es Hansen für notwendig, daß die Banken nicht zu stark in langfristige Anleihen gingen und schlug deshalb eine entsprechende Besteuerung für die Geldhäuser vor. (Hansen 1945: 225, 255)

In Bezug auf die Finanzierung erhöhter Staatsausgaben führte Hansen zudem an, daß der Staat bei einem Vollbeschäftigungseinkommen auch ein entsprechend höheres Steueraufkommen habe und somit nicht nur seine erhöhten Ausgaben decken könnte, sondern zugleich auch noch

---

<sup>8</sup> Stein (1969: 181-186) betont, daß bei den amerikanischen Keynesianern zwar die Ausgabenseite eindeutig im Vordergrund stand, einige Wirtschaftswissenschaftler - er nennt vor allem Beardley Ruml und Abba Lerner - schon früh die Einnahmeseite, d.h. die Steuerpolitik, als wirksames Steuerungsmittel einer keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik entdeckten.

imstande sei, „to service any level of debt likely to be reached“. (Hansen 1943: 6) Die Kriegsschulden wollte er allerdings nicht abgetragen wissen, wenn eine Depression drohe: “It would be quite irresponsible to cut expenditures, increase taxes, and reduce the public debt in a period when the effect of such a policy would be to cause a drastic fall in the national income.“ (Hansen 1943: 7) Gleichzeitig hielt er es aber auch für unverantwortlich, bei Inflationsgefahr die Staatsausgaben zu erhöhen, Steuern zu senken und die Verschuldung zu erhöhen.

Eine weitere wichtige Komponente des Hansen-Ansatzes bestand darin, daß eine „Vollbeschäftigungswirtschaft“ automatisch zu einer Einkommensverteilung tendieren würde, die ein hohes Konsumniveau fördert. Dies lief auf eine „Umverteilung von oben nach unten“ hinaus. Hansen verwies darauf, daß die Nettogewinne der Kapitalgesellschaften als Anteil am Volkseinkommen zwischen 1925 und 1940, je nach Wirtschaftslage, erheblichen Schwankungen ausgesetzt gewesen waren. Im Durchschnitt jener Jahre hätte sich eine Quote von 4,6% ergeben, die - freilich depressionsbedingt - relativ niedrig sei. Dennoch, so Hansen, hätten die Unternehmen selbst bei dieser Quote - absolut gesehen - noch bedeutend höhere Gewinne erwirtschaften können, wenn die absolute Höhe des Volkseinkommens in dieser Periode höher gewesen wäre als sie es tatsächlich war. Hansen stellte dabei zugleich klar, daß bei der angestrebten Vollbeschäftigungswirtschaft selbst in Boomzeiten eine „Gewinnquote“ der Unternehmen von 5% kaum zu überschreiten wäre, da es in der Hochkonjunktur schnell zu Forderungen nach Lohnerhöhungen käme. „Either development would tend toward a more equal distribution of income than has prevailed in the past *in boom periods* when full employment was reached.“ (Hansen 1943: 17-19)

Bei diesem Prozeß sah Hansen indes auch eine Gefahr: Lohnerhöhungen und Preissenkungen würden alle Unternehmen einer Branche betreffen, egal ob sie nun in der Gewinnzone produzierten oder nicht. Insbesondere Lohnerhöhungen würden sich womöglich auf Branchen ausweiten, die an

einem gesamtwirtschaftlichen Boom nicht partizipierten. Auf diese Weise könnten die Kosten-Preis-Beziehungen verzerrt werden. Als am besten geeignetes Umverteilungsinstrument sah Hansen deshalb eine starke Steuerprogression an, um tatsächlich nur dort anzusetzen, wo Einkommen und Gewinne entstünden. (Hansen 1943: 19)

Grundsätzlich plädierte Hansen in der Lohnpolitik schließlich dafür, die Erhöhung der Löhne an das Wachstum der Arbeitsproduktivität zu koppeln; gingen die Erhöhungen darüber hinaus, bestünde Inflationsgefahr. Für die Nachkriegszeit sagte Hansen eine leichte Preisdeflation und moderate Lohnerhöhungen voraus. Die Erhöhungen seien auch notwendig, denn die Löhne seien seit 1939 lediglich an die Inflation angepaßt worden, nicht aber an das Produktivitätswachstum. So würden die Arbeitnehmer anstelle der Bundesregierung im 2. Weltkrieg nunmehr von dem Überschuß mitprofitieren, der sich bei Vollbeschäftigung ergebe. (Hansen 1945: 257-59)

### **3.2. Konservative Kritik - konservativer Widerstand**

Die von Hansen in „After the War - Full Employment“ formulierte Agenda (sowie die zweite, fast zeitgleich veröffentlichte NRPB-Publikation „Security, Work, and Relief Policies“) erzeugte bei Liberalen - insbesondere in Gewerkschaftskreisen - breite Zustimmung, ja mitunter Euphorie. Von konservativer Seite kamen indes heftige Attacken, die nicht nur verbaler Natur blieben, sondern darin kulminierten, daß eine Koalition aus Republikanern und konservativen Südstaaten-Demokraten bereits wenige Monate später dem National Resources Planning Board die weitere Finanzierung versagte.<sup>9</sup> (Brinkley 1995: 253-54)

---

<sup>9</sup> Es muß allerdings auch betont werden, daß der Kongreß dem NRPB nicht nur aus ideologischen Gründen die weitere Finanzierung versagte, sondern auch weil er befürchtete, daß er - würden die NRPB-Vorschläge realisiert - an politischen Vollmachten gegenüber der Exekutive verlieren würde. Dazu kam eine Aversion gegen einen übermächtigen Staatsapparat. (Brinkley 1995: 255-56)

Der Todesstoß gegen das NRPB spiegelte gewissermaßen exemplarisch die Haltung des konservativen Amerika gegenüber dem Keynesianismus im allgemeinen und dem Full Employment-Ansatz im besonderen wider. Eine zentrale Rolle in der konservativen Opposition spielten vor allem die Unternehmerverbände.<sup>10</sup> Sowohl die konservative *National Association of Manufacturers* (NAM) als auch die *Chamber of Commerce*, die Interessenvertretung der mittelständischen Unternehmen, hatten bereits den New Deal strikt abgelehnt. Auch in den Vierzigern hielt die NAM an ihrer fiskalischen Orthodoxie des ausgeglichenen Haushalts fest und setzte den Keynesianismus mit der für sie inakzeptablen Stagnationsthese von Alvin Hansen gleich. Hansens Gesamtkonzept hielt sie für den verdeckten Versuch einer „sozialistischen Umverteilung“. (Collins 1981: 87)

In der Führung der Chamber of Commerce erfolgte 1942 ein Generationswechsel, der der Organisation aus ihrer politischen Lähmung verhalf. Die Chamber - zumindest eine „aktive Minderheit“ in ihr (Collins 1981: 96) - akzeptierte nunmehr grundsätzlich gesellschaftlichen und ökonomischen Wandel und damit auch eine verstärkte Rolle der Bundesregierung. Hansens Vorschläge gingen ihr indes zu weit. Auch in der Chamber of Commerce stand der Gedanke des „free enterprise“ nach wie vor als unumstößliches Axiom. „Wirtschaftsplanung“ - wie immer auch sie im einzelnen aussehen mochte - schien mit diesem ehernen Grundsatz zu kollidieren. Hier setzte vor allem die Kritik der Chamber an, denn Hansen trat - wenn auch weniger in der Öffentlichkeit als in Regierungskreisen - für die Schaffung eines „national investment board“ ein, dem der Kongreß weitreichend Vollmachten übertragen sollte, etwa zur variablen (d.h. konjunkturabhängigen) Handhabung der Bundesausgaben und der Höhe der Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge.<sup>11</sup> (Barber 1990: 134)

---

<sup>10</sup> Eine Ausnahme bildete das 1942 ins Leben gerufene *Committee for Economic Development* (CED), dessen Mitglieder aus der Wirtschaft kamen und einem gemäßigten Keynesianismus nicht abgeneigt waren. Das war allerdings auch kaum überraschend, denn die Gründung des CED war massiv vom Commerce Department gefördert worden (s.o.). Das CED schaltete sich allerdings erst nach Kriegsende mit Studien in die öffentliche Diskussion ein. (Collins 1981: 81-87; Heller 1981: 6)

<sup>11</sup> Da die geforderten Kompetenzen ähnlich weitreichend waren wie die des Federal Reserve Board („Fed“), wurde das *national investment board* als „Fisc“ bezeichnet.

Die Wirtschaftsverbände erhielten argumentative „Schützenhilfe“ auch aus der Wissenschaft. So predigte z.B. der Wirtschaftsprofessor Henry Simons von der University of Chicago ein puristisches Laisser-faire (Heller 1981: 6), während Benjamin Anderson, Professor an der University of California at Los Angeles und Berater mehrerer Großunternehmen und Banken, sein Postulat des staatlichen Noninterventionismus von den historischen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit herleitete.

### **3.3. Die „alte Schule“: Benjamin Anderson**

„How can we expect in the postwar years to give employment to 55 or 56 million people, when we employed few more than 45 million in 1939?“ lautet die Frage, die Benjamin M. Anderson an den Beginn seines Aufsatzes „The Road Back to Full Employment“ setzte. (Anderson 1945: 9) Für Anderson stand fest, daß dieses nur durch das freie Spiel der Marktkräfte realisiert werden könnte, keynesianisch motivierte Staatsinterventionen lehnte er strikt ab: “It is my thesis that our gravest economic difficulties grow out of governmental interference with free markets, and that the solution of our postwar problem - to the extent that we solve it - is to be found in taking the strangling hands of government off the markets.“ (Anderson 1945: 30) Demzufolge wollte Anderson in die genau entgegengesetzte Richtung, die Hansen vorgeschlagen hatte - auf eine kurze Formel gebracht: Weniger Staat, mehr Markt.

Als in wirtschaftspolitischer Hinsicht vorbildlich sah Anderson die Periode 1920-23 an. Dies zeige sich u.a. an der gerade für die Keynesianer zentralen Arbeitslosenquote: Selbst 1921, dem wirtschaftlich schlechtesten Jahr dieses Zeitraums, hätte die Arbeitslosenquote mit 11,2% noch unter dem in dieser Hinsicht besten New Deal-Jahr 1937 (12%) gelegen. 1923 erreichte die US-Wirtschaft mit einer Arbeitslosenquote von 1,7% wieder das Vollbeschäftigungsniveau der Vorkriegsjahre. (Anderson 1945: 10-12) Wie

wurde die Vollbeschäftigung erreicht? Keineswegs durch Beschäftigungsprogramme, betonte Anderson, sondern im Gegenteil wurde die Zahl der Berufssoldaten und Bundesbediensteten in dieser Zeit sogar verringert. Zentral seien vielmehr strenge fiskalische Disziplin, gepaart mit einer restriktiven Geldpolitik, gewesen. Die damalige Bundesregierung verringerte ihre im 1. Weltkrieg stark angewachsenen Ausgaben drastisch (von \$ 6,4 Mrd. im Haushaltsjahr 1920 auf knapp \$ 3,3 Mrd. 1923) und trug dabei zugleich noch einen (wenn auch moderaten) Teil ihrer Gesamtschuld ab. Flankiert wurden diese Maßnahmen durch mehrfache Steuersenkungen (vor allem bei den oberen Einkommensgruppen), wobei aber sichergestellt wurde, daß die Steuereinnahmen die Bundesausgaben stets überstiegen. Das Federal Reserve Board verfolgte dazu eine relative Hochzinspolitik - selbst in der Rezession 1920/21 schwankte der Diskontsatz zwischen 6 und 7%. (Anderson 1945: 26-27) Innerhalb dieses günstigen wirtschaftspolitischen Umfeldes hätten sich neue Industriezweige - etwa die *war babies* Chemie und Flugzeugbau - fortentwickeln können und hätten so neue Arbeitsplätze geschaffen. Für Anderson waren alle diese Aspekte der Beleg dafür, daß das Vertrauen in die Regierung (bzw. ihre Passivität) und in die Stabilität der Währung die wichtigste Voraussetzung für eine florierende Wirtschaft seien.<sup>12</sup> (Anderson 1945: 27) Allein die Zollpolitik fiel in diesem Zeitraum aus dem marktliberalen Rahmen. Die amerikanische Regierung nahm 1921 und 1922 Zollerhöhungen vor (Emergency Tariff Act, Fordney-McCumber Act) vor, die sich nach Einschätzung Andersons insofern als kontraproduktiv erwiesen, als sie die wirtschaftliche Lage der US-Exportmärkte in Europa noch verschlimmerten.

Der große Bruch in der amerikanischen Wirtschaftspolitik, gar der Beginn eines „Republican New Deal“, kam für Anderson mit dem Jahr 1924: „It was then that the government began consciously and deliberately to play God.“ (Anderson 1945: 33) Als folgenschweres Vergehen brandmarkte Anderson vor allem die Politik des Federal Reserve Board, der durch den An-

<sup>12</sup> Eine von Anderson - nicht explizit genannte - Bedingung war freilich Preis- und Lohnflexibilität nach unten. Dies war aber seit dem New Deal nicht mehr gegeben, u.a. durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 1938.

kauf von Staatsanleihen in Höhe von \$ 400 Mio. zwischen November 1923 und Juli 1924 den Geldmarkt überflutet und so zu einer extremen Ausweitung des Kreditvolumens der Banken geführt hätte.<sup>13</sup> Diese Entwicklung traf mit der Verabschiedung des Dawes-Plans zusammen, der das Vertrauen amerikanischer Investoren in Europa wiederherstellte. Die Folge: Die Europäer finanzierten ihre Agrarimporte aus den USA nicht über Exporte in die Vereinigten Staaten, sondern größtenteils über amerikanische Bankkredite. Die extrem hohe Verfügbarkeit von Krediten führte zudem zu Spekulationsgeschäften an den Aktienmärkten, deren Ausgang bekannt sei. (Anderson 1945: 33)

Ende 1929 kam es zum „great crash“ an den Börsen und die amerikanische Wirtschaft schlitterte in eine Rezession. Anderson behauptete, die Krise hätte relativ rasch überwunden werden können, hätte die Bundesregierung auf die Selbstheilungskräfte des Marktes vertraut. Statt dessen appellierte Präsident Hoover an die Wirtschaft, Preise und Löhne stabil zu halten, und an die Einzelstaaten und Kommunen, mehr Schulden zur Finanzierung öffentlicher Arbeiten zu machen. Auf diese Weise sollte die Massenkauftkraft beibehalten werden. Zugleich setzte das Fed Anfang 1930 wieder mit seiner Politik des leichten Geldes ein, und förderte damit zwar weitere Spekulationsgeschäfte, aber keine neuen Investitionen. Bereits seit Ende 1929 hatte der Staat über das Federal Farm Board die Preise für landwirtschaftliche Produkte künstlich oben gehalten. Das „Ende der Fahnenstange“ wurde mit dem extrem protektionistischen Smoot-Hawley-Zollgesetz von 1930 erreicht, der umfassende Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner nach sich zog und zum Einbruch des internationalen Handels führte. Die europäischen Schuldnerländer konnten ihre Kredite nicht zurückzahlen und mußten vom Goldstandard abgehen, so daß dieser schließlich endgültig zusammenbrach. (Anderson 1945: 35)

---

<sup>13</sup> Die Fed hatte die Geldpolitik bewußt als Element einer Stabilisierungspolitik eingesetzt.

Andersons Verdikt: "The Republican New Deal demoralized the markets and brought about the unprecedented depression and unemployment of 1932...The Democratic New Deal intensified the demoralization of the markets and perpetuated the depression and the unemployment." (35) Anderson listet für Roosevelts New Deal ein langes wirtschaftspolitisches „Sündenregister“ auf:

- verstärkte Politik des leichten Geldes
- faktische Zerstörung des Goldstandards und damit weltweiter Vertrauensverlust in die finanz- und währungspolitische Glaubwürdigkeit der USA
- Manipulation des Arbeitsmarktes durch die gesetzliche Legitimierung der Gewerkschaften und eine arbeitnehmerfreundliche Arbeitsgesetzgebung (Verkürzung der Arbeitszeit, Einführung des Mindestlohns)
- Manipulation des Farmsektors durch staatliche Ankäufe
- widersprüchliche Politik, z.B. gewünschte Preissteigerungen für industrielle Fertigwaren mittels NRA-Kartellabsprachen bei dem gleichzeitigen Ziel, die Position der Farmer gegenüber der Industrie zu verbessern
- Steuererhöhungen aus einnahme- wie umverteilungspolitischen Erwägungen heraus, die investitionshemmend wirkten (36-37)
- und schließlich: ein gewaltiges Anwachsen der Bürokratie durch die große Zahl von Staatsinterventionen: "Our federal government has become a jungle." (Anderson 1945: 29)

Anderson behauptete, nur wenn die Unternehmensgewinne stiegen, könnten auch Produktion und Beschäftigung wachsen. In den letzten Jahrzehnten wäre die Entwicklung aber genau in die entgegengesetzte Richtung verlaufen: Zwischen 1900 und 1929 stieg die Lohnquote von 53,2% auf 65,1% an, bis 1937 legte sie noch weiter bis auf 67,4% zu. Wenn man davon, so Anderson, die hohen Gehälter von angestellten Führungskräften subtrahiere, andererseits aber das Einkommen von kleinen Farmern und Unternehmern (Ein-Personen-Betriebe) dazurechne, läge die Lohnquote bei deutlich über 70%. Dagegen lag das Einkommen aus selbständiger Arbeit (als Teil der Einkommensquote „aus Unternehmertätigkeit

und Vermögen“) bei nur 15,3%. Anderson hielt dieses Verhältnis für eine fatale Schieflage. Sein Argument: Ein angenommener plötzlicher 10%-Anstieg der Lohnquote würde einen Zuwachs am Volkseinkommen von über 7% zuungunsten der Selbständigen-Einkommen bedeuten und diese fast halbieren. Dies müßte zwangsläufig zu einem schweren Konjunkturunbruch führen. Umgekehrt würde aber eine zehnprozentige Senkung der Löhne die Gewinne gemäß obiger Rechnung entsprechend erhöhen und die Wirtschaft stimulieren. Anderson argumentierte im Jahr 1945 freilich vor aktuellem Hintergrund: Durch die Rückkehr der im Ausland eingesetzten Soldaten und durch eine partielle Freisetzung von Beschäftigten in den Kriegsindustrien würde das Angebot an Arbeitskräften mit Kriegsende größer sein als die Nachfrage danach. Lohnerhöhungen, wie sie die Gewerkschaften forderten und die Bundesregierung unterstützte, würden die Konjunktur unweigerlich abwürgen, weil es zu einer weiteren Verschiebung der Lohnquote zugunsten der Arbeitnehmer käme. Die Folge wäre erneute Massenarbeitslosigkeit; hohe Arbeitslosenhilfe oder umfassende Beschäftigungsprogramme würden wiederum das Ziel unterminieren, die Ausgaben der Bundesregierung mit Ziel eines ausgeglichenen Budgets zurückzufahren. (Anderson 1945: 17-22)

Die desaströsen Folgen überhöhter Lohnsteigerungen versuchte Anderson am Beispiel des *National Industrial Recovery Act* (NIRA) von 1933 zu demonstrieren, mit dem der US-Industrie Auflagen in Bezug auf Löhne und Arbeitszeit gemacht wurden. Infolge des NIRA kam es im verarbeitenden Gewerbe zwischen Juli und Dezember 1933 zu durchschnittlichen Lohnsteigerungen von 6% und zu 3% mehr Beschäftigung. Damit sei zwar lediglich mehr Kaufkraft geschaffen worden, die Unternehmen hätten fortan aber keine Gewinne mehr machen können, ja hätten sogar Defizite in Kauf nehmen müssen. Während der *Federal Reserve Index of Industrial Production* (alte Serie) zwischen März und Juli noch von 60 auf 100 angestiegen sei, fiel er bis November 1933 wieder auf 72. Anderson sah die Ursache dafür eindeutig in den Lohnsteigerungen, denn während die Arbeitskosten in der ersten Beobachtungsperiode noch um 26% gefallen seien,

wären sie in der zweiten, der NIRA-Periode, um 54% gestiegen. Die Lohnpolitik, so der Schluß Andersons, sei deshalb verantwortlich dafür, daß sich der 1933 andeutende Aufschwung in einen erneuten Abschwung umwandelte. Die Lehre, die daraus gezogen werden müsse: Zu einer flexiblen Wirtschaft gehörten flexible Löhne - auch in Richtung nach unten. (Anderson 1945: 22-25)

Hinter Lohnerhöhungen sehen klassisch ausgerichtete Wirtschaftswissenschaftler Inflationsgefahren lauern. So auch Anderson. Verstärkt wurde diese Gefahr 1945 seiner Einschätzung nach durch die hohen Liquiditätsreserven, die die Banken durch die Kriegsanleihen angesammelt hatten und die in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen könnten. Anderson sah eine Lösung darin, die Kriegsschulden des Bundes in Form langfristiger Anleihen zu attraktiven Zinssätzen bei privaten Haushalten unterzubringen. Dies stünde freilich auch im Einklang mit einer insgesamt eher restriktiven Geldpolitik, die auf eine hohe private Sparquote als Basis für Investitionskredite abzielt. (49-50)

In demselben Sinne einer Anregung der Kapitalbildung plädierte Anderson bei der Steuerpolitik für eine Senkung der Körperschaftssteuer und der Steuer auf realisierte Vermögenswertzuwächse (*capital gains tax*). Darüber hinaus müßte die persönliche Einkommensteuer der oberen Einkommensgruppen gesenkt werden, da die drastischen Erhöhungen der letzten Jahre - im New Deal verteilungs-, während des Krieges einnahmepolitisch motiviert - die Wirtschaftsaktivität gelähmt hätten. Der Spitzensteuersatz müßte von über 90 auf unter 50% reduziert werden. Die Steuersätze der unteren Einkommensgruppen sollten dagegen höchstens aus rein „humanitären Gründen“ gesenkt werden, schließlich blieben sie die Haupteinnahmequelle des Bundes: „We must tax where the income is.“ (Anderson 1945: 54)

### 3.4. Das Ergebnis: Der Employment Act von 1946

Die Keynesianer übernahmen seit Anfang der vierziger Jahre immer stärker die Meinungsführerschaft in den USA. Es gelang ihnen allerdings nur bedingt, ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen auch in die Praxis umzusetzen oder gar auf institutionellem Wege dauerhaft zu etablieren.

Im Bereich der Sozialpolitik verabschiedete der Kongreß Ende 1944 den *Servicemen's Readjustment Act*, besser bekannt als *G.I. Bill*. Da dieses Maßnahmenbündel zur Förderung und sozioökonomischen Reintegration der Veteranen des 2. Weltkriegs auf diese Klientel beschränkt blieb, kam die von den *liberals* propagierte Sozialgesetzgebung auf breiter Basis nicht zustande. (Brinkley 1995: 258-59)

Im Jahr 1944 wurden auch erste Initiativen gestartet, dem Vollbeschäftigungskonzept eine gesetzliche Grundlage zu verleihen. Erste Entwürfe wie z.B. die *Murray Bill* versuchten, ein Recht auf Arbeit festzuschreiben: "...all Americans able to work and seeking work have the right to a useful and remunerative job...[It] is essential that continuing full employment be maintained in the United States." (zit. n. Brinkley 1995: 261) Konkret war vorgesehen, daß der Präsident bzw. ein dem Weißen Haus zugeordnetes Expertengremium jährlich ein *National Production and Employment Budget* vorlegen sollte. Dabei handelte es sich um eine Art „Planungsbericht“, in dem mit Hilfe quantitativer Methoden<sup>14</sup> ermittelt werden sollte, in welchem Maße staatliche Investitionen getätigt werden müßten, um ein Bruttosozialprodukt zu erreichen, das Vollbeschäftigung garantiert. (Weiher 1992: 108)

Während die Öffentlichkeit von der Debatte um die Gesetzesvorlage nur wenig Notiz nahm (Stein 1969: 198, s.a. 172, 174), gingen die Unternehmerverbände massiv gegen die Initiative aus dem Kongreß vor. Ihre Op-

---

<sup>14</sup> Die Rede ist von der erst kurz zuvor entwickelten *gap analysis*. Vgl. dazu Stein (1969: 190-92)

position, aber auch ihr Einfluß gingen jedoch nicht so weit, die Gesetzesvorlage grundsätzlich abzulehnen. Zumindest war dies bei der Chamber of Commerce der Fall, deren Lobby-Aktivitäten aber immerhin wesentlich dazu beitrugen, die ursprüngliche Senatsversion des Gesetzes im Repräsentantenhaus erheblich zu „verwässern“. (Collins 1981: 105-07) Im Vermittlungsverfahren einigten sich Repräsentantenhaus und Senat schließlich auf den Passus, daß nicht „full“, sondern „maximum employment, production and purchasing power“ zu erreichen sei. Der Gesetzestext ließ zudem offen, welche Mittel zur Erreichung dieser Ziele Anwendung finden könnten oder müßten. Das *National Production and Employment Budget* wurde im Gesetz zum stark in seiner Bedeutung entschärften *Economic Report of the President*, jährlich vorzulegen vom *Council of Economic Advisers*, einem dreiköpfigen, vom Senat zu bestätigenden wirtschaftspolitischen Beratergremium des Präsidenten.

Ogleich die schließlich verabschiedete Fassung des *Employment Act* vom Februar 1946 vor allem bei den Vollbeschäftigungs-Puristen Enttäuschung hervorrief (Brinkley 1995: 263-64), hatte das Gesetz langfristige Bedeutung: Erstmals wurde dem Staat in den USA *expressis verbis* eine aktive Rolle im Wirtschaftsprozeß zugewiesen. Parallel dazu avancierte die Fiskalpolitik - und damit ein Stück weit auch das keynesianische *deficit spending* - in den folgenden Jahrzehnten zum Hauptinstrument US-amerikanischer Wirtschaftspolitik. Allerdings nicht unmittelbar nach dem Ende des 2. Weltkriegs: Die Konjunktur in den ersten Nachkriegsjahren ließ ein *deficit spending* unnötig erscheinen, bis 1948 war der Bundeshaushalt ausgeglichen, z.T. wurden sogar Überschüsse erzielt. Präsident Truman sah seine wirtschaftspolitische Priorität vielmehr in der Verhinderung einer Inflation - wegen vom Kongreß durchgesetzter Senkungen der Einkommensteuer, aber auch aus grundsätzlichen Erwägungen. (Weiher 1992: 112-16)

## 4. Währungspolitik

### 4.1. Die währungspolitische Desintegration in den dreißiger Jahren

Der 1. Weltkrieg hatte auch das auf einem Goldstandard basierende internationale Währungssystem „aufgesprengt“. Nach einer mehrjährigen Übergangszeit mit flexiblen Wechselkursen kehrten die meisten Länder im Laufe der zwanziger Jahre zum Goldstandard zurück, allerdings zu einer *Goldkernwährung* mit einer Zentralisierung der Goldreserven bei der Notenbank anstelle der früheren *Goldumlaufwährung*. Die USA hatten bereits 1919 die Goldkonvertibilität des Dollar auf der Basis der Vorkriegsparität wiederhergestellt. Mit dem Ausbruch der Großen Depression setzte jedoch eine Phase der währungspolitischen Desintegration ein, deren Anlaß zwar vordergründig in der Weltwirtschaftskrise zu sehen war, deren Ursachen aber in den strukturellen Schwächen des Währungssystems lagen. (Horie 1964: 12-17; Jarchow/Rühmann 1993: 62-82)

Ihren Anfang nahm die Krise im Deutschen Reich, als nach den Wahlerfolgen der Nationalsozialisten im September 1930 Auslandsgläubiger, vor allem amerikanische, ihre Kredite zurückzogen und Deutsche zur Kapitalflucht übergingen. Im Juli 1931 führte dies zur deutschen Bankenkrise und im August zum Ende der Reichsmark-Konvertibilität. Die Währungs-krise sprang auf Großbritannien über, da Deutschland seine Reparationszahlungen nicht mehr leisten konnte und folglich auch London nicht länger imstande sein würde, seine Kriegsschulden gegenüber den USA weiter zu tilgen. Dazu kamen aber auch strukturelle Schwächen der britischen Wirtschaft, die sich in Form von Dauerarbeitslosigkeit, maroden Staatsfinanzen und anhaltenden Handelsbilanzdefiziten niederschlugen - mitverursacht durch eine deutliche Überbewertung des Pfundes. Die Folge war ein regelrechter Ansturm von Pfund-Gläubigern, die die bis dahin dominierende Reservewährung in Gold umtauschen wollten, auf die Bank von England. Im September 1931 zog Großbritannien die Notbremse, indem es per Gesetz die Goldeinlöschungspflicht der Bank of England aufhob.

Dies bedeutete den Anfang vom Ende des restaurierten Goldstandards. Andere Länder folgten dem britischen Beispiel, so daß der US-Dollar und auch die restlichen beim Goldstandard verbliebenen Währungen eine starke Aufwertung erfuhren. Bis Ende 1932 hatte der Dollar gegenüber dem britischen Pfund *nolens volens* um fast 30% gewonnen. Es setzte ein regelrechter Abwertungswettlauf ein. Darauf reagierten auch die USA, indem sie im April 1933 - trotz einer aktiven Leistungsbilanz und trotz eines hohen Goldbestandes - den Goldstandard durch Aufhebung der Konvertibilität des Dollar in Gold und durch ein Exportverbot des Edelmetalls aufgaben. Ab Ende Januar 1934 kehrten die USA durch den *Gold Reserve Act* zu einem modifizierten Goldstandard zurück. Goldabgaben wurden fortan aber nur noch gegenüber ausländischen Währungsbehörden getätigt, und die Festsetzung der neuen Goldparität von \$ 35 pro Feinunze Gold entsprach einer Abwertung der amerikanischen Währung von ca. 40% gegenüber den Ländern, die sich in Folge der Krise zu einem „Goldblock“ (Londoner Wirtschaftskonferenz im Sommer 1933) zusammengeschlossen hatten. Bis zum Jahre 1936 nahmen aber auch diese Länder Abwertungen vor, so daß sich schließlich wieder das alte Austauschverhältnis von 1930 herstellte. Der Abwertungswettlauf war so schließlich ohne Nutzen für die beteiligten Parteien geblieben, außer daß die vorhandenen Goldbestände nunmehr einen größeren Geldumlauf decken konnten. Mit der Abwertung von Frankreich 1936 - als stärkstem Mitglied des Goldblocks - war auch dessen Ende besiegelt. Ohnehin standen die Goldblock-Länder vor schwerwiegenden Problemen: Sie hatten Devisenkontrollen und Importkontingentierungen eingeführt und waren, solange sie die alten Paritäten halten wollten, zu einer deflatorischen Wirtschaftspolitik gezwungen gewesen.

Dies war die Folge einer Überbewertung ihrer Währungen, die aus den drastischen Abwertungen der Länder resultierten, die sich zum „Sterling-Block“ formierten. Die Mitgliedsstaaten des British Commonwealth, die skandinavischen Länder sowie Portugal definierten den Kurs ihrer Währungen gegenüber dem britischen Pfund, während gegenüber Drittwäh-

rungen eine eingeschränkte Wechselkursflexibilität bestand. Seit dem Frühjahr 1932 existierte ein britischer Währungsausgleichsfonds, dessen Ziel darin bestand, durch Interventionen auf den internationalen Devisenmärkten das britische Pfund gegenüber Aufwertungstendenzen zu schützen. (Horie 1964: 17-23; Jarchow/Rühmann 1993: 87-97)

#### **4.2. Planung und Gestaltung des Internationalen Währungsfonds**

Eine 'offizielle' Beendigung des Abwertungswettlaufs wurde im September 1936 durch das Dreimächte-Währungsabkommen (*Tripartite Agreement*) erreicht - einerseits eine Art Burgfriede zwischen Großbritannien, Frankreich und den USA,<sup>15</sup> andererseits aber auch schon der politische „Embryo“ für das Bretton-Woods-System, denn es wurde vereinbart, feste Paritäten zu setzen und Änderungen nicht ohne vorherige gegenseitige Konsultation vorzunehmen. (Horie 1964: 23-31; James 1996: 43) Seit Anfang der vierziger Jahre liefen - zunächst regierungsinterne - Planungen in den USA sowie vor allem in Großbritannien, wie die währungspolitischen Verwerfungen der dreißiger Jahre nach dem Ende des Krieges vermieden werden könnten. Die internationalen Währungsbeziehungen sollten auf ein neues, solides Fundament gestellt werden. (Taus 1981: 13-16)

In Konkurrenz zu den deutschen Plänen einer relativ autarken kontinentaleuropäischen Großraumwirtschaft, die seit 1940 propagiert wurde, entwickelten das britische Finanzministerium unter Federführung seines Beraters John Maynard Keynes und das amerikanische Treasury unter der Ägide seines Staatssekretärs Harry Dexter White 1942 zwei separate Pläne, die im Frühjahr 1943 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden. (abgedruckt in Horsefield 1969: 3-96) Im Mittelpunkt des Keynes-Planes stand das Projekt einer internationalen *Clearing Union*, die die Abrechnungen im internationalen Zahlungsverkehr zwischen den verschiedenen

---

<sup>15</sup> Später kamen noch die Schweiz, die Niederlande und Belgien dazu.

Zentralbanken vornehmen sollte. Keynes' Zahlungsunion war vor allem darauf ausgerichtet, für Zahlungsbilanzungleichgewichte die Gläubiger ebenso verantwortlich zu machen wie die Schuldner und Schuldnerländern mit Zahlungsbilanzdefiziten (wie z.B. Großbritannien) großzügige Überziehungskredite zu gewähren, damit diese ohne den großen außenwirtschaftlichen Anpassungsdruck wie zuvor beim Goldstandard eine binnenwirtschaftlich wachstumsorientierte Expansionspolitik verfolgen könnten. Das Gegenstück zur Clearing Union bildete im amerikanischen White-Plan ein Stabilisierungsfonds, der - von Details abgesehen - schon die Grundzüge des späteren Internationalen Währungsfonds (IWF) trug.

In den Jahren 1943/44 liefen vor allem bilaterale Verhandlungen zwischen Washington und London über die zukünftige Gestaltung der internationalen Währungsbeziehungen. Unter Beteiligung von 42 weiteren Länderdelegationen konnten die Verhandlungen im Juli 1944 mit dem Abkommen von Bretton Woods erfolgreich abgeschlossen werden. (abgedr. in Horsefield 1969: 185-213)

Bereits im *Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund* (abgedr. in Horsefield 1969: 128-135) im April 1944 war grundsätzliche Einigung darüber erzielt worden, wie die Grundpfeiler des künftigen Weltwährungssystems aussehen sollten: feste Wechselkurse, freie Konvertibilität und weitgehende Aufhebung von Devisenbeschränkungen, Gewährung kurzfristiger Kredite zum Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten. In Bretton Woods wurde - neben anderen wichtigen Details - vornehmlich über die jeweiligen Länderquoten verhandelt. Die Quoten - festgesetzt aufgrund bestimmter Schlüsselgrößen wie dem Bruttoinlandsprodukt, den Währungsreserven und der Leistungsbilanz - waren insofern von zentraler Bedeutung, als sie maßgebend für das Abstimmungsgewicht im Gouverneursrat und damit den politischen Einfluß des jeweiligen Landes, seiner Subskriptionsverpflichtung und der ihm zustehenden Finanzierungsfazilitäten waren. Diese „Fazilitäten“ wurden (und werden) als Kredite zum Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten zur

Verfügung gestellt. Dies erfolgt in Form sog. Ziehungen: Mitglieder kaufen gegen Zahlung eines entsprechenden Betrages in eigener Währung die Währungen anderer Länder. Die regulären Fazilitäten sind jedoch dann erschöpft, wenn die Bestände des Fonds in der Währung des ziehenden Landes 200% seiner Quote erreichen.<sup>16</sup> In der ersten Kredittranche, der sog. Goldtranche, wenn die anrechenbaren Fondsbestände 100% der Landesquote nicht überschreiten, wird der Kredit quasi „automatisch“ gewährt. Erst wenn er darüber liegt, kann der IWF dies mit wirtschaftspolitischen Auflagen verbinden. (Jarchow/Rühmann 1993: 123-24)

Bei seiner Gründung wurde der Fonds mit einem Kapital von \$ 8,8 Mrd. ausgestattet, die USA zahlten davon allein \$ 3,175 Mrd. ein. Dies kam den ursprünglichen amerikanischen Vorstellungen, daß der Fonds nicht mehr als \$ 5 Mrd. Gesamtvolumen haben sollte, deutlich näher als den britischen Absichten. Keynes hatte seine Clearing Union mit \$ 36 Mrd. ausstatten wollen. Die verfügbare Gesamtsumme deutete an, daß nach amerikanischer Ansicht mehr Disziplin der betreffenden Länder zur Vermeidung bzw. zum schnellen Abbau ihrer Defizite einzufordern sei als dies nach britischen Vorstellungen der Fall gewesen wäre. Keynes hätte auch den Interventionspunkt des IWF deutlich höher angesetzt als dies bei der tatsächlichen Regelung der Fall ist (s.o.), da bei ihm keine Quoten existierten, sondern die Länder die Fazilitäten je nach Bedarf hätten in Anspruch nehmen können (wobei es auch hier gewisse Obergrenzen geben sollte). Damit wäre der wirtschaftspolitische Anpassungsdruck zumindest ein Stück weit von den Schuldner- auf die Gläubigerländer abgewälzt worden. Die USA widersetzten sich diesen Forderungen, nicht zuletzt unter Hinweis auf unüberwindbare innenpolitische Barrieren. Der Kongreß würde einen ausgeprägten Automatismus bei der Inanspruchnahme der Kreditfazilitäten als Verletzung seines verfassungsmäßigen Rechts auf Mittelzuweisung verstehen, da ein Großteil des IWF-Kapitals aus den USA stammte. (Gardner 1980: 86-93, 112)

---

<sup>16</sup> Jedes Land mußte mindestens 25% seines Beitrages in Gold, den Rest in seiner eigenen Währung in den Fonds einzahlen.

Ein weiteres Kernelement des Währungsfonds bildet das grundsätzliche Verbot von Devisenbeschränkungen bei laufenden Transaktionen. D.h. es besteht eine Pflicht zur Währungskonvertibilität für Handels- und Dienstleistungsgeschäfte, nicht aber für Kapitalbewegungen. Die Regelung war ein heikles Thema während der Verhandlungen, da der Krieg die wirtschaftliche Infrastruktur in den meisten europäischen Ländern stark beschädigt hatte und deshalb starke Ungleichgewichte im Handel mit den „unversehrten“ USA zu erwarten waren. Zusätzliche Probleme hatte hier Großbritannien, das gegenüber einigen lateinamerikanischen Ländern und Mitgliedern des Commonwealth hohe, unbezahlte Defizite in Pfund Sterling angehäuft hatte. Um Turbulenzen zu verhindern, konzidierten die USA die Beschränkung auf laufende Transaktionen. (James 1996: 40) Darüber hinaus wurden Übergangsregelungen erlaubt, die dazu führten, daß die große Mehrheit der westeuropäischen Länder die Konvertibilität erst Ende 1958 einführt. (Gardner 1980: 82-85) Die Problematik struktureller, langfristiger Ungleichgewichte wurde im Laufe der Verhandlungen immer stärker der ebenfalls neu zu gründenden Weltbank zugeordnet. (vgl. Oliver 1971) Darüber hinaus versuchten die USA, die akuten Probleme Großbritanniens durch bilaterale Darlehen zu entschärfen. Eine weitere amerikanische Konzession an Großbritannien war die Aufnahme der sog. Knappheitserklärung in den IWF-Vertrag: Danach kann der Fonds eine Währung formell für „knapp“ erklären, wenn seine Fähigkeit ernsthaft gefährdet ist, diese Währung im Bedarfsfall zur Verfügung zu stellen. Die Mitglieder werden durch eine solche Erklärung ermächtigt, den freien Devisenverkehr in der knappen Währung vorübergehend zu beschränken. (Jarchow/Rühmann 1993: 121) Auch diese Klausel zielte darauf ab, Anpassungsdruck von Schuldner-Ländern zu nehmen, vor allem um eine Neuauflage der deflatorischen Erfahrungen der 1920er Jahre zu vermeiden. Der Keynes-Plan ging sogar soweit, Guthaben von Überschußländern bei der Clearing Union zu besteuern, um ihren Abbau zu erzwingen. (James 1996: 30, 36) Der White-Plan sah immerhin noch vor, daß im „Knappheitsfall“ der Fonds in einem Bericht Empfehlungen an den Gläubiger richten sollte, um das Gleichgewicht wiederherzustellen. (Gardner

1980: 117) Selbst ein solcher Passus fand aber keinen Eingang in das Bretton Woods-Abkommen. In der Praxis hat der IWF bisher ohnehin noch nie eine Knappheitserklärung ausgesprochen.

Der Name Bretton Woods verbindet sich freilich zuvorderst mit festen Wechselkursen. Gleichwohl ließ das System aber auch die Möglichkeit offen, unter bestimmten Voraussetzungen Wechselkursänderungen als Instrument der wirtschaftspolitischen Anpassung zu nutzen, und zwar auch wiederum als eines, das deflatorisch wirkende Binnenmaßnahmen vermeiden half. Die Mitglieder vereinbarten mit dem Fonds Paritäten, die in Gold oder US-Dollar auszudrücken waren. Die Wechselkurse durften um ein Prozent jeweils nach oben und unten floaten. Größere Wechselkursänderungen durfte ein Land nur bei einem - allerdings nicht näher definierten - „fundamentalen Zahlungsbilanzungleichgewicht“ vornehmen. Dies hatte zwar offiziell in Absprache mit dem Fonds zu erfolgen, der IWF konnte aber solange nicht einschreiten, wie die Änderung des Kurses zusammen mit allen vorangegangenen Justierungen nicht über 10% der ursprünglichen Parität hinausging. Bemerkenswert war zudem der Passus, daß keine Einwände erlaubt seien, wenn die Wechselkursänderung zur Verfolgung sozialpolitischer Ziele im entsprechenden Land vorgenommen werde. (Jarchow/Rühmann 1993: 118) Die Wechselkursregelung fiel sehr viel liberaler aus, als es die USA ursprünglich angestrebt hatten. Nach den Vorstellungen von Harry Dexter White wären Änderungen nur erlaubt gewesen, wenn vier Fünftel der Mitglieder zugestimmt hätten, wobei die USA mit über einem Viertel über eine Sperrminorität verfügt hätten. Der Keynes-Plan dagegen hatte vorgesehen, daß die Mitgliedsländer ihre Paritäten im Verhältnis zu der Kunstwährung *bancor* untereinander vereinbaren sollten und bei dauerhaften Defiziten ohne explizite Erlaubnis der Zahlungsunion ihre Wechselkurse um maximal 5% ändern konnten. (Gardner 1980: 89-90)

### 4.3. Kritik und Opposition

Sobald der Keynes- und der White-Plan im Frühjahr 1943 veröffentlicht worden waren, zogen sie massive Kritik auf sich. In den USA mußte in erster Linie der Keynes-Plan als politische „Zielscheibe“ herhalten, weil beide Entwürfe als national rivalisierende Pläne betrachtet wurden. Über die Unterschiede wurden die vielen grundsätzlichen Gemeinsamkeiten zu wenig beachtet. Die Kritik verhallte aber auch nicht, als im Sommer 1944 das Bretton-Woods-Abkommen unter Dach und Fach gebracht wurde - und dies obwohl es deutlich die amerikanische Handschrift trug. Die öffentliche Debatte spitzte sich freilich noch einmal zu, als Präsident Roosevelt im Januar 1945 das Abkommen zur Zustimmung an den Kongreß weiterleitete. (Gardner 1980: 95)

Kritik kam vor allem aus zwei Richtungen, die sich z.T. auch überschneiden: einerseits von den Isolationisten, insbesondere Politikern aus dem Mittleren Westen, andererseits von den politisch Konservativen und wirtschaftspolitischen Traditionalisten, die von den Banken und anderen Finanzdienstleistern aus dem Nordosten unterstützt wurden. Die Isolationisten hielten primär die vermeintliche Verletzung der nationalen Souveränität der USA, die sich durch die IWF-Mitgliedschaft angeblich ergeben würde, für absolut inakzeptabel. Dies entsprach den Motiven, aus denen heraus der US-Senat 1919 den Versailler Friedensvertrag und die US-Mitgliedschaft im Völkerbund abgelehnt hatte. Die amerikanische Regierung hatte mit derartigen Vorwürfen bereits gerechnet. In den unveröffentlichten Entwürfen des White-Plans waren dem Fonds tatsächlich noch weitreichende Eingriffsmöglichkeiten in die nationalen Währungspolitiken zgedacht worden. Nachdem die Kongreßwahlen vom November 1942 jedoch spürbaren Aufwind für die Konservativen gebracht hatten, nahm Washington die entsprechenden Passagen aus der veröffentlichten Fassung des White-Plans heraus, um die Angriffsfläche in diesem Punkt zu reduzieren. (Gardner 1980: 77, 97-98)

Die amerikanische Finanzwelt und die ihr nahestehenden Politiker nahmen vor allem daran Anstoß, daß der Währungsfonds Ländern Zugang zu Krediten gewährte, ohne vorher deren Bonität geprüft zu haben. Dies verstieß ihrer Auffassung nach gegen die altbewährten Gepflogenheiten der privatwirtschaftlichen Geschäftswelt, deren Prinzipien sie auch auf die internationale Politik für übertragbar hielten. Darüber hinaus hielten sie es für fatal, daß menschlich fehlbare Bürokraten des Fonds die Stabilität des internationalen Währungsgefüges sichern sollten. Abgesehen davon zeigten sie sich skeptisch gegenüber den neuen, unerprobten Instrumenten des Fonds. Sie vertrauten eher der „unsichtbaren Hand“ des freien Marktes. Diese sahen sie aber nicht - was folgerichtig gewesen wäre - in flexiblen Wechselkursen, sondern im alten Goldstandard.

In Großbritannien wurde am White-Plan vor allem kritisiert, daß er den Goldstandard durch die Hintertür wieder einführen wolle und damit eine binnenwirtschaftliche Expansionspolitik erschwere. Die Kritik in den USA ging in die diametral entgegengesetzte Richtung: Der White-Plan bzw. der IWF wichen zu sehr vom alten Währungssystem ab, das die Mitgliedsländer zu einer deflationistischen Stabilisierungspolitik gezwungen hatte. So merkte die *New York Times* an: "It is often said that the gold standard 'failed'. The truth is that governments sabotaged it deliberately, because it interfered with the nationalistic 'planning' that governments preferred to stability of exchange rates." (New York Times, 30.3.1943, zit. n.: Gardner 1980: 99) Damit wurde deutlich, daß die Kritik am Währungsfonds primär eigentlich Kritik am New Deal war. (vgl. Van Dormael 1978: 92-98)

Die Kritik aus akademischen Kreisen war freilich differenzierter, auf jeden Fall nicht so vordergründig interessengeleitet wie in der Wirtschaft und der Politik. Am stärksten artikulierte der Harvard-Professor John H. Williams seine Kritik.

#### 4.4. John H. Williams und sein „Key Currency“-Plan

Williams verwies darauf, daß der Kollaps des Goldstandards in den dreißiger Jahren bei vielen Wirtschaftswissenschaftlern zu der Überzeugung geführt hätte, daß ein System fester Wechselkurse entweder auf Dauer nicht durchführbar oder aber nicht wünschenswert sei, weil es binnenwirtschaftlich nur unzureichenden Spielraum ließe. Die logische Konsequenz daraus wäre die Einführung flexibler Wechselkurse gewesen. Sowohl der Keynes- als auch der White-Plan - und damit letztlich auch der IWF - gingen jedoch genau in die entgegengesetzte Richtung: Es würde ein System fester Wechselkurse etabliert werden, dessen Mechanismen bei zwar abweichenden Details doch insgesamt starke Parallelen zum alten Goldstandard aufwiesen. Bei Handelsungleichgewichten, die Druck auf den Wechselkurs ausübten, käme es anstelle von Gold- zu Devisenbewegungen vom Schuldner- zum Gläubigerland, die sich auf die jeweiligen Währungsreserven und damit auch auf die Geldmenge, die Preise und Einkommen niederschlugen. Der einzige Unterschied zum Goldstandard bestünde darin, daß „these effects may be modified by the powers of adjustment assigned in both plans to the international board of directors of the fund or the union.“ (Williams 1947a: 9)

Im Bretton Woods-Abkommen wurde die Entscheidungskompetenz dann jedoch stärker auf die betroffenen Mitgliedsländer verlagert. Williams sah in dem Abkommen die Gefahr eines „Abstiegs in den Legalismus“, denn jedes Land würde die z.T. sehr weitläufig interpretierbaren Vertragsklauseln zu seinen Gunsten auslegen und sich dann auf die Buchstaben des Gesetzes berufen können, ohne stichhaltige wirtschaftspolitische Argumente ins Feld führen zu müssen. Williams argumentierte, der Goldstandard hätte die Mitgliedsländer in z.T. rigider Weise zu Anpassungsmaßnahmen gezwungen - mit Bretton Woods würden die Länder eine Handhabe bekommen, wirtschaftspolitische Verantwortung von sich zu weisen. Das habe es im übrigen auch schon unter dem Goldstandard gegeben: Und zwar seien Anfang der dreißiger Jahre mit Hilfe von Abwertungen de-

flationäre Effekte von der eigenen Volkswirtschaft auf andere Länder abgelenkt worden. Diese hätten z.T. ihrerseits mit Abwertungen reagiert, so daß der bekannte Teufelskreis entstanden sei. Williams bemängelte deshalb am Bretton Woods-System, daß es aus dieser Erfahrung nicht gelernt und die Verantwortung der wirtschaftspolitischen Anpassung nicht gleichmäßiger auf beide Seiten - Schuldner wie Gläubiger - verteilt hätte. Damit meinte Williams aber keineswegs, daß auch der Gläubiger stärker in die Pflicht genommen werden müßte, wie es Keynes in seinem Plan vorgesehen hatte. Denn er spielte in diesem Punkt auf die - allerdings stark entschärfte - Knappheitserklärung an, die den USA womöglich ein Übermaß an Verantwortung zuschiebe und die die anderen Länder, allen voran Großbritannien, als Freibrief für Devisenbeschränkungen und Handelsdiskriminierung betrachten könnten. (Williams 1947b: xciv-xcvi)

Williams entwarf dieses Szenario, weil er nach Kriegsende gravierende Übergangsprobleme kommen sah, die den Fonds womöglich überfordern und frühzeitig scheitern lassen würden. Als besonders problematisch sah er die Situation Großbritanniens - verursacht durch Kriegsschulden und die absehbaren Handelsbilanzdefizite nach Kriegsende (s.o.). Eine ähnlich kritische Situation war aber auch für die anderen (west)europäischen Länder zu erwarten. Die Schwäche des britischen Pfundes würde zudem bewirken, daß das Pfund bestenfalls noch in den Sterling-Ländern selbst als Leitwährung dienen könne, während der Dollar diese Funktion weltweit übernehmen werde. Williams zog aus diesen - zum Teil tatsächlich eintretenden - Annahmen den Schluß, daß nicht nur auf den Weltmärkten (und vor allem Westeuropa) eine „Dollarlücke“ entstehen würde, sondern auch direkt im IWF selbst. (Williams 1947b: xcii-xciii)

Als Alternative präsentierte Williams seinen *key currency*-Plan. Während seiner Ansicht nach der Keynes- und der White-Plan „have a closer family relationship with what might be called the textbook type of gold standard“, wollte sich sein Konzept stärker am Währungsgefüge des 19. Jahrhunderts orientieren, das um England herum aufgebaut war. Demzufolge

sollten allein die führenden Länder (folglich die mit „Schlüsselwährungen“) für stabile währungspolitische Beziehungen sorgen, was eine internationale Zusammenarbeit, ja Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken erforderlich machte, die weit über das Maß der Verpflichtungen im IWF hinausgegangen wäre. (Williams 1947a: 19) Williams wollte hiermit auf dem Drei-Länder-Abkommen von 1936 aufbauen, das allerdings noch keine Beschlüsse zur engeren Kooperation vorgesehen hatte. Auf der anderen Seite sollten die kleineren, international weniger bedeutenden Länder die Freiheit haben, ihre Wechselkurse selbst vollkommen frei zu setzen. Dies würde die großen Länder kaum tangieren, den kleinen Ländern aber helfen, da ihre wirtschaftliche Lage stärker von der Situation auf den Weltmärkten abhinge und nur sehr geringfügig durch die eigene Wirtschaftspolitik zu beeinflussen sei. Williams Vorschlag resultierte aus konkreter historischer Erfahrung: „...the whole experience of the interwar period proved nothing more clearly than that the economic condition and the balance of payments position of these countries are primarily a reflection of the conditions in the larger countries, and that if those conditions are bad enough, there can be no real escape, even though the countries are driven - as most of them were - to exchange control as a last desperate resort.“ (Williams 1947a: 18) Auf einen kurzen Nenner gebracht, lief der „key currency“-Vorschlag darauf hinaus, daß die größten Volkswirtschaften sich zugunsten von Stabilität und Kooperation disziplinieren sollten, während die kleineren Länder mit freien Wechselkursen arbeiten konnten, um sich dem Strudel einer Wirtschaftskrise in den großen Ländern so weit wie möglich zu entziehen.

Williams legte seinen Alternativplan vor, als die Pläne von Keynes und White diskutiert wurden. Nachdem das Bretton Woods-Abkommen ausgehandelt worden war, wollte er ihn nur noch als Ergänzung verstanden wissen und machte neue Vorschläge. Diese zielten vor allem darauf ab, zunächst nur die Weltbank zu installieren und die Einrichtung des IWF zu verschieben. Der Hintergrund waren die von ihm prognostizierten Übergangsprobleme nach Ende des Krieges (s.o.). Mit Hilfe von Darlehen soll-

ten zunächst die angeschlagenen Volkswirtschaften in Europa stabilisiert werden, bis dahin sollten auch Devisenbeschränkungen geduldet werden. Der Internationale Währungsfonds hatte seiner Einschätzung nach nur Aussicht auf eine dauerhafte Existenz, wenn in der Weltwirtschaft die größten kriegsbedingten Ungleichgewichte beseitigt worden wären. (Williams 1947b: ciii)

#### **4.5. Die Befürworter**

„To promote international cooperation“, „to promote exchange stability, to maintain orderly exchange arrangements among members, and to avoid competitive exchange depreciation“, „to give confidence to members by making the Fund's resources available to them under adequate safeguards, thus providing them with opportunity to correct maladjustments in their balance of payments without resorting to measures destructive of national or international prosperity“ (Horsefield 1969: 187-88) - bereits die Auflistung einiger der in Art. I des im Bretton Woods-Abkommens formulierten Ziele des IWF illustriert deutlich, daß mit dem Fonds von vornher- ein die währungspolitischen Konstellationen und Praktiken verhindert werden sollten, die in den dreißiger Jahren zur Desintegration des internationalen Währungsgefüges geführt hatten. So sah der Hauptarchitekt des Abkommens, Harry Dexter White, im IWF eine „effective machinery for achieving ends the desirability of which has been driven home by painful experiences of the last quarter century.“ (White 1945: 196)

Im öffentlichen Bewußtsein der USA, zumal in progressiven Kreisen, wurden die diskriminierenden und protektionistischen Praktiken in der Währungspolitik indes nicht allein mit den späteren Kriegsverbündeten, sondern sehr stark auch mit Nazi-Deutschland in Verbindung gebracht. Das Deutsche Reich hatte nach 1933 ein System der Devisenbeschränkungen und -diskriminierung installiert, das die US-Regierung als einen Akt der

ökonomischen Aggression und damit als einen Ausgangspunkt für die spätere militärische Aggression betrachtete. (Gardner 1980: 76) Aber mehr noch: Nach dem Fall Frankreichs im Juni 1940 hatte der deutsche Wirtschaftsminister, Walther Funk, für den von Deutschland besetzten Teil Europas (sowie für die faschistischen Italien und Spanien) das Konzept einer „Neuen Ordnung“ verkündet. Demzufolge sollte innerhalb Europas ein System fester Wechselkurse gebildet werden, die sich über die Reichsmark definierten. Freie Konvertibilität sollte gewährleistet sein, Handelsschranken abgebaut werden und die Produktion geplant werden - freilich nur innerhalb dieses Wirtschaftsblocks. Die alliierten Mächte sahen sich gezwungen, dem deutschen Vorhaben ein eigenes Konzept entgegenzusetzen. (James 1996: 34) Das politische Element in der Schaffung des IWF wird vor allem in Äußerungen von US-Finanzminister Henry Morgenthau deutlich: "...Bretton Woods proved that if the determination to cooperate for peace as well for war is present, adequate and suitable instruments can be devised in every sphere where international action is needed. In that sense, Bretton Woods was an unmistakable warning to the Axis that the United Nations cannot be divided either by military force or by the diplomatic intrigues of our enemies." (Morgenthau 1945: 183) Im der Tagespolitik übergeordneten Sinn sah Morgenthau den IWF - wie auch die anderen multilateralen Institutionen der Pax Americana - als Chance, das Zeitalter der althergebrachten Machtpolitik zu beenden und eine Ära der Kooperation zu beginnen, die weit besser Frieden und Wohlstand sichern würde. (Morgenthau 1945: 184)

Ganz gezielt hatte Präsident Roosevelt die politischen Vollmachten für die währungspolitische Nachkriegsplanung auf das *Treasury Department* übertragen. Außenminister Cordell Hull, der immerhin die Gestaltung der Handelspolitik für sein Ministerium sichern konnte, war FDR zu konservativ, während Finanzminister Morgenthau in der Öffentlichkeit sehr eng mit dem Reformimage des New Deal in Verbindung gebracht wurde. Die Anhänger des New Deal befürworteten bekanntlich stärkere Staatsinterventionen in der Wirtschaftspolitik, selbst wenn diese von einer interna-

tionalen Institution durchgeführt wurden. In diesem Fall sollte die Finanzwirtschaft schärfer kontrolliert werden, denn die New Dealer sahen in den Wall Street-Maklern und anderen Spekulanten die Hauptverantwortlichen für den Ausbruch und die Verschärfung der Großen Depression. Finanzminister Morgenthau wollte deshalb neue Institutionen schaffen, die nicht primär unter dem Einfluß privater Interessen, sondern dem Allgemeinwohl verpflichteter Staatsregierungen standen. Wie Morgenthau es selbst sehr anschaulich formulierte, war es sein Ziel, „to drive...the usurious money lenders from the temple of international finance.“ (zit. nach Gardner 1980: 76) Mit ihrer kritischen Einschätzung der Rolle der Finanzwelt vor und während der Großen Depression standen die New Deal-Anhänger aber nicht allein. Vielmehr hatte sich sogar ein breiter internationaler Konsens entwickelt, daß die riesigen kurzfristigen Kapitalflüsse in die USA während der zwanziger und dreißiger Jahre zum wirtschaftlichen Kollaps geführt hätten, weil auf diese Weise die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Staaten unterminiert worden wäre. (James 1996: 37-38) Zu diesem Schluß gelangte auch die von Ragnar Nurkse angefertigte Völkerbundstudie „International Currency Experience“ von 1944. (League of Nations 1944) (vgl. dazu auch 5.2.)

Trotz dieses breiten Rückhalts sah sich auch die amerikanische Regierung gezwungen, sich gegen innenpolitische Vorbehalte und Attacken gegen das Bretton Woods-Abkommen zu rechtfertigen. Dazu war freilich niemand besser geeignet als Harry Dexter White, der Anfang 1945 in *Foreign Affairs* mit „The Monetary Fund: Some Criticisms Examined“ (White 1945) reagierte.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> White antwortete hier auf eine ganze Reihe von Kritikpunkten, auf die im folgenden aber nicht vollständig eingegangen werden kann. Berücksichtigung finden nur die Fragen, die White mit Bezug auf historische Erfahrungen beantwortete.

#### 4.6. Harry D. White: "Some Criticisms Examined"

Den Anhängern des alten Goldstandards hielt White entgegen, daß dieses System nicht automatisch für Stabilität gesorgt, sondern die Kooperation zwischen den Zentralbanken erfordert hätte - gerade bei Krisen. Hier hätte sich der Goldstandard aber nicht bewährt, denn just jene Länder hätten sich von ihm gelöst, die nach dem 1. Weltkrieg am vehementesten für seine Wiederherstellung eingetreten waren. Ein reiner Goldstandard sei aufgrund der „Absprunggefahr“ seiner Mitglieder als System an sich nicht stabil genug. „It would do little good to have countries repeat the experience of the 1920's, struggling to restore the gold standard only to abandon it under the impact of a great depression. It is far better to obtain an agreement through the international monetary cooperation, and to establish a stable if moderately flexible exchange structure which has good chances of being maintained, than it would be to impose on other countries an ephemeral and involuntary restoration of the gold standard which they will abandon at the first opportunity or pretext.“ (White 1945: 198-99)

White fügte hinzu, daß der Goldstandard in den meisten anderen Ländern keine Akzeptanz mehr besitze - z.B. in Großbritannien, wo die Krise der zwanziger und dreißiger Jahre auf die Rückkehr des Pfundes zur Vorkriegsparität zurückgeführt werde. Ein weiteres Argument von White: Der Goldstandard hätte nur in der relativ einfach strukturierten Welt des 19. Jahrhunderts funktioniert - die Weltwirtschaft sei zu komplex geworden, als daß das alte System ohne weiteres einfach reinstalled werden könnte. (White 1945: 197)

Das Abkommen von Bretton Woods schuf auch eine gewisse Flexibilität bei den Wechselkursen, die von wirtschaftskonservativer Seite scharf kritisiert wurde. White hielt diese Kritik für unsinnig, würde von ihren Vertretern doch die Wahrung einmal festgelegter Paritäten in den Rang eines Moralgesetzes erhoben. Bretton Woods sorgte nicht wie der Goldstandard für Rigidität, wohl aber für Stabilität. Wenn sich jedoch die internationale Handels- und Finanzposition eines Landes dauerhaft und grundlegend

verändere, dann müsse dem auch in einer Änderung des Wechselkurses Rechnung getragen werden. „Such adjustment is preferable to allowing a persistent overvaluation or undervaluation of a currency“, stellte White in Anspielung auf England und Frankreich in den zwanziger Jahren fest. (White 1945: 200) Freilich dürften Abwertungen nicht mißbraucht werden, um künstliche Wettbewerbsvorteile zu erzeugen. Dies sei aber durch das IWF-Procedere für Wechselkursänderungen sichergestellt. Darüber hinaus, so White, sollte Wechselkursstabilität primär der Förderung des Handels dienen. Dies sei aber nicht gewährleistet bei einem Währungsstandard, der die Mitglieder zu einer deflationistischen Politik zwingt. Das Bretton Woods-Abkommen maße sich dagegen nicht an, den Mitgliedsländern in ihre Wirtschaftspolitik reinzureden, gerade auch in deren Sozialpolitik. Auch dies sei das Ergebnis einer spezifischen historischen Erfahrung: Um die bestehende Goldparität des Pfunds zu retten, hätte die britische Regierung in den Anfängen der Sterling-Krise 1931 zahlreiche Sozialprogramme kürzen müssen. (White 1945: 200)

John H. Williams *key currency*-Konzept hielt White für „completely mistaken“. (White 1945: 206) Der US-Dollar und das britische Pfund seien zwar die wichtigsten Währungen in der Weltwirtschaft. Darüber dürfe aber nicht die Relevanz anderer Währungen verkannt werden, denn bereits vor dem 2. Weltkrieg, im Jahr 1937, hätten sich die Anteile der USA und Großbritanniens auf nur noch rund ein Viertel des Welthandelsvolumens belaufen. „Is it of no importance“, stellte White deshalb die rhetorische Frage, „to achieve currency stability in the countries carrying on nearly 75 of world trade among themselves?“ Die Antwort lieferte White gleich mit: „The fact is that we are directly interested in the exchange rates of all countries, because all countries are either customers, competitors or suppliers.“ (White 1945: 206) Seine Position versuchte White am Beispiel der amerikanischen Baumwollexporteure zu untermauern. Für sie seien die Wechselkurse der Baumwolle importierenden und -exportierenden sowie der Textil-importierenden Staaten von Bedeutung. Dies treffe auf eine ganze Reihe von Ländern (England, Japan, Deutschland, Ägypten,

Indien, Brasilien, Mexiko etc.) zu. Wenn in einem oder mehreren dieser Länder die Wechselkurse fielen, dann würde dies auch weitreichende Folgen für den US-Markt haben. So sei der Baumwollpreis in New Orleans von Mai bis Oktober 1931 von neun auf sechs Cents gefallen. Insofern sei Williams' Argument abwegig, flexible Wechselkurse bei kleineren Ländern könnten die Stabilität der Weltwirtschaft und ihres Währungsgefüges nicht gefährden. (White 1945: 206) Ebenso widersetzte sich White dem Vorschlag von Williams, den Start des IWF zu verschieben. Wenn der Währungsfonds nicht sofort nach Kriegsende seine Arbeit aufnehme, so White, würde die Welt bald mit denselben Problemen zu kämpfen haben, wie sie in der Zwischenkriegszeit aufgetreten waren. „...it would be a tragic error to allow a relapse to the monetary disorders of the 1930's through inaction and delay.“ (White 1945: 209) So aufrichtig solche Vorschläge auch gemeint seien, sie würden in der Praxis den ökonomischen und politischen Isolationisten nur in die Hände spielen - und die wollten den Fonds ganz verhindern.

#### **4.7. Universalismus-Euphorie: Die Realisierung des IWF**

Zeitgleich mit der Einbringung des Bretton Woods-Gesetzes in den Kongreß startete das Treasury Anfang 1945 eine großangelegte Werbekampagne für das Abkommen. (Van Dormael 1978: Kap. 18) Die Resonanz in der breiten Öffentlichkeit blieb gering, da die gesamte Materie zu technisch war. (Gardner 1980: 129) Den seit den Wahlen 1942 eher konservativen Kongreß versuchte die Regierung durch eine Reihe von Zusicherungen zu überzeugen - daß es keinen Automatismus bei der Bereitstellung von Krediten und damit keine Aufgabe der nationalen Souveränität der USA gäbe, daß Anpassungen weiterhin primär binnenwirtschaftlich und nicht durch Abwertungen vorgenommen werden würden, daß das Verbot von Devisenbeschränkungen dem amerikanischen Export nütze. (Gardner 1980: 138) Zum Durchbruch bei den Kongreß-Anhörungen führte jedoch,

daß zum selben Zeitpunkt, im Frühjahr 1945, die Vereinten Nationen gegründet wurden. Washington konnte so den öffentlichen Enthusiasmus für den neuen „Universalismus“ der USA geschickt auch für den Internationalen Währungsfonds ausnutzen, indem es zugleich daran erinnerte, daß sich die USA nach dem 1. Weltkrieg international isoliert hatten. (ausführlich zum Kongreß van Dormael 1978: Kap. 19) So zog z.B. Harry Dexter White im Rahmen der Kongreß-Hearings deutliche Parallelen zum gescheiterten Völkerbund-Eintritt der USA: "I think history will look back and indict those who fail to vote the approval of the Bretton Woods proposals in the same way that we now look back and indict certain groups in 1921 who prevented adherence to an international organization designed for the purpose of preventing wars." (zit. n. Gardner 1980: 141) Dieser Argumentation war in der amerikanischen Öffentlichkeit schwer etwas entgegenzusetzen. Im Juli 1945 verabschiedete der Kongreß das Bretton Woods-Gesetz - mit überwältigenden Mehrheiten in beiden Kammern.

## 5. Außenhandelspolitik

### 5.1. Vom Protektionismus zum Multilateralismus

Im ganzen gesehen, verfolgten die USA seit ihrer Gründung eine protektionistische Außenhandelspolitik. Ihren Höhepunkt fand diese Politik mit dem *Smoot-Hawley Act* von 1930, der den durchschnittlichen Wertzollsatz für zollpflichtige Importe in die USA auf die Rekordhöhe von 59,1% schraubte. Den Wendepunkt in der amerikanischen Außenhandelspolitik in Richtung Freihandel, oder genauer: freieren Handel, markierte der bereits vier Jahre später verabschiedete *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) von 1934. Das Gesetz stellte indes keine abrupte Abkehr von der bisherigen Politik dar, sondern reflektierte vielmehr, daß mit dem Einbruch der Großen Depression, den anfänglichen Gegenmaßnahmen (Smoot-Hawley) und ihren Auswirkungen (Einbruch im internationalen Handel, protektionistische Gegenmaßnahmen anderer Länder) die Politik des Protektionismus diskreditiert war. Der RTAA signalisierte keineswegs, daß nach den Wahlen von 1932 nun mehrheitlich „Freihändler“ im Kongreß saßen. Und auch in der Roosevelt-Administration bildete Cordell Hull, „the Secretary of State with a fanatical preoccupation with free trade“ (Kindleberger 1977: 404) eher die Ausnahme als die Regel. Dies spiegelt sich u.a. am währungspolitischen Kurs zu Beginn der ersten Roosevelt-Amtszeit wider (s.o.).

Mit dem *Reciprocal Trade Agreements Act* ermächtigte der Kongreß - zeitlich befristet - den Präsidenten, Zollsenkungen (im Zweifelsfall aber auch Erhöhungen) von bis zu 50% vorzunehmen. Dies sollte auf der Basis bilateraler Handelsabkommen erfolgen, in deren Rahmen die Handelspartner reziproke Konzessionen gegenüber den USA machen sollten. Das liberale Element hierbei war die unbedingte Meistbegünstigung (*most-favored nation clause*, abgekürzt: MFN), die dazu führte, daß alle in einem Handelsvertrag gewährten Konzessionen automatisch auf alle Drittländer mit MFN-Status übergingen.

Daß der Kongreß seine verfassungsmäßige Prärogative in der Handelspolitik - wenn auch immer nur zeitlich befristet - auf die Exekutive übertrug, hatte drei Ursachen: Erstens, sah sich der Kongreß nicht länger imstande, „wissenschaftliche Zölle“ festzulegen. Zweitens, der amerikanische Kongreß erkannte mit dem Gesetz an, daß die Zollhöhe nicht nur eine Frage der Staatsfinanzen und der nationalen Autonomie ist, sondern auch eine Frage der Außenpolitik, für die die Kompetenzen vor allem bei Präsidenten liegen. Und drittens, der in protektionistischen Zeiten angewandte politische Prozeß - mehrmonatiges *logrolling* - war zusammen mit dem Protektionismus bis auf weiteres diskreditiert. Die Demokratische Partei, die ab 1932 über die Mehrheit im Kongreß verfügte, zeigte sich auch nicht bereit, die politische Vollmacht auf die Tariff Commission<sup>18</sup> zu übertragen, da sie diese für ein „Instrument“ der Republikaner hielt. Auffällig war auch, daß die Demokraten mit dem RTAA von ihrem traditionellen Ansatz unilateraler Zollsenkungen abgingen. Das Konzept bilateraler Abkommen auf reziproker Basis entsprang der Erkenntnis, daß einseitige Liberalisierung gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten keineswegs garantierte, daß auch andere Länder ihre Zölle senken und nicht gegen die USA diskriminieren würden. (Goldstein 1993: 137-148)

Mit dem RTAA setzte folglich nur ein langsamer Wandel „in den Köpfen“ der bis dahin meist protektionistisch gesinnten Politiker ein, der sich allerdings mit dem Erfolg des Gesetzes beschleunigte. Bis 1943 schlossen die USA auf der Grundlage des 1934er-Gesetzes Handelsabkommen mit insgesamt 28 Staaten ab, u.a. mit mehreren lateinamerikanischen Ländern sowie mit Kanada und Großbritannien. Auf diese Weise konnte der durchschnittliche Wertzollsatz der USA bis 1945 auf 28,2% verringert werden. Neben rein ökonomischen Erwägungen (z.B. um Preissteigerungen beim Vorhandensein spezifischer Zölle entgegenzuwirken) hatten die

---

<sup>18</sup> 1916 gegründet, heute: International Trade Commission (ITC), beauftragt mit der Untersuchung der Wirkung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen auf die internationalen Wettbewerbsverhältnisse. Unabhängige Behörde, deren Mitglieder allerdings vom Kongreß ernannt werden.

USA den Abschluß dieser Abkommen auch als handelspolitische Antwort auf das Ottawa Agreement von 1932 betrieben, mit dem Großbritannien den anderen Mitgliedern des Commonwealth Vorzugszölle gewährte und so sein System der *imperial preferences* installierte. Eine bedeutende Rolle spielte aber auch, ein politisches Gegengewicht zu den faschistischen Achsenmächten zu bilden. In Lateinamerika gab es wiederholt Bestrebungen Nazi-Deutschlands, politische und ökonomische Verbindungen aufzubauen. (Kindleberger 1977: 404)

Dahinter stand freilich aber auch, daß Präsident Roosevelt die Verantwortung der USA für die Welt klar anerkannte. Der globalistische Ansatz der USA kam in den ab 1941 abgeschlossenen *Lend-Lease*-Abkommen der USA mit 11 verbündeten Ländern, darunter Großbritannien und die Sowjetunion, zum Ausdruck. In den Abkommen befand sich eine Klausel, mit der sich die Hilfsempfänger verpflichteten, sich nach Beendigung des Krieges gemeinsam mit den USA zugunsten der Errichtung einer liberalen Welt(wirtschafts)ordnung zu engagieren. Bereits zuvor in der *Atlantic Charter* und später im Bretton Woods-Abkommen wurde der Zusammenhang zwischen einer liberalen Handelspolitik und Frieden betont. (Goldstein 1993: 158; Kindleberger 1977: 406)

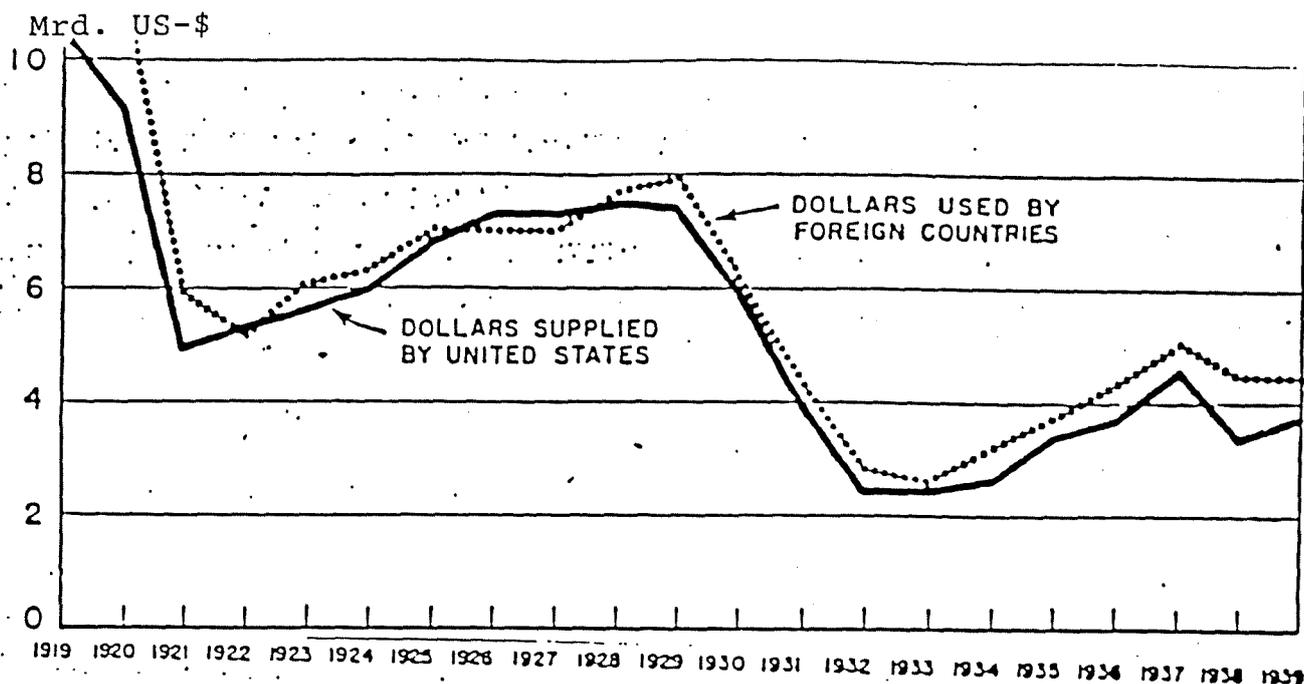
Infolge dieser ersten, noch sehr vorsichtigen Ansätze für eine neue Welt-handelsordnung entwickelte sich vor allem in den USA eine öffentliche Diskussion darüber, welche Konturen das neue Handelsregime annehmen könnte. Unter amerikanischen Wissenschaftlern herrschte ein breiter Konsens darüber, daß die Politik des Protektionismus ausgedient habe.

## **5.2. Befürworter einer multilateralen Welthandelsordnung**

Lynn R. Edminster ( 1943: 309) von der *U.S. Tariff Commission* stellte auf der Jahrestagung der *American Economic Association* im Jahr 1943 fest, daß die internationale Erfahrung zwischen den beiden Weltkriegen die politischen Fehler und Handlungsimperative in der Außenhandelspolitik in einer Art aufzeige "better than volumes of theoretical discussion could do." Zahlreiche Wissenschaftler, aber auch Experten der Roosevelt-Administration folgten dieser Einschätzung, indem sie ihre Plädoyers für eine umfassende internationale Handelsliberalisierung mit den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit untermauerten.

Die größte analytisch-empirische Präzision wies hierbei die von Hal B. Lary (1943) im Auftrag des Department of Commerce erstellte Studie "The United States in the World Economy" auf. Larys (1943: 12) Hauptargument: Die meisten Länder hätten sich in der Großen Depression in den Protektionismus geflüchtet, weil die Weltwirtschaft nicht ausreichend und kontinuierlich mit Dollars versorgt gewesen wäre. Nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs müsse deshalb eine ausreichende Dollar-Liquidität gewährleistet werden. Dies impliziere eine stärkere internationale Verantwortung der USA.

Lary argumentierte, daß zwischen 1922 und 1929 ein Mechanismus funktionierte, durch den die Versorgung und Nutzung von Dollars in einem annähernden Gleichgewicht gehalten wurde. (vgl. dazu Schaubild 1, S. 52) Die US-Importe, -Kredite sowie andere Zahlungen hätten das Wachstum in Europa in einem Maße unterstützt, daß die Nachfrage nach amerikanischen Exportgütern stark anstieg und so viele Dollars nach Amerika zurückflossen, um die Zahlungsbilanzen dieser Länder wie auch der USA tendenziell ausgeglichen zu halten.

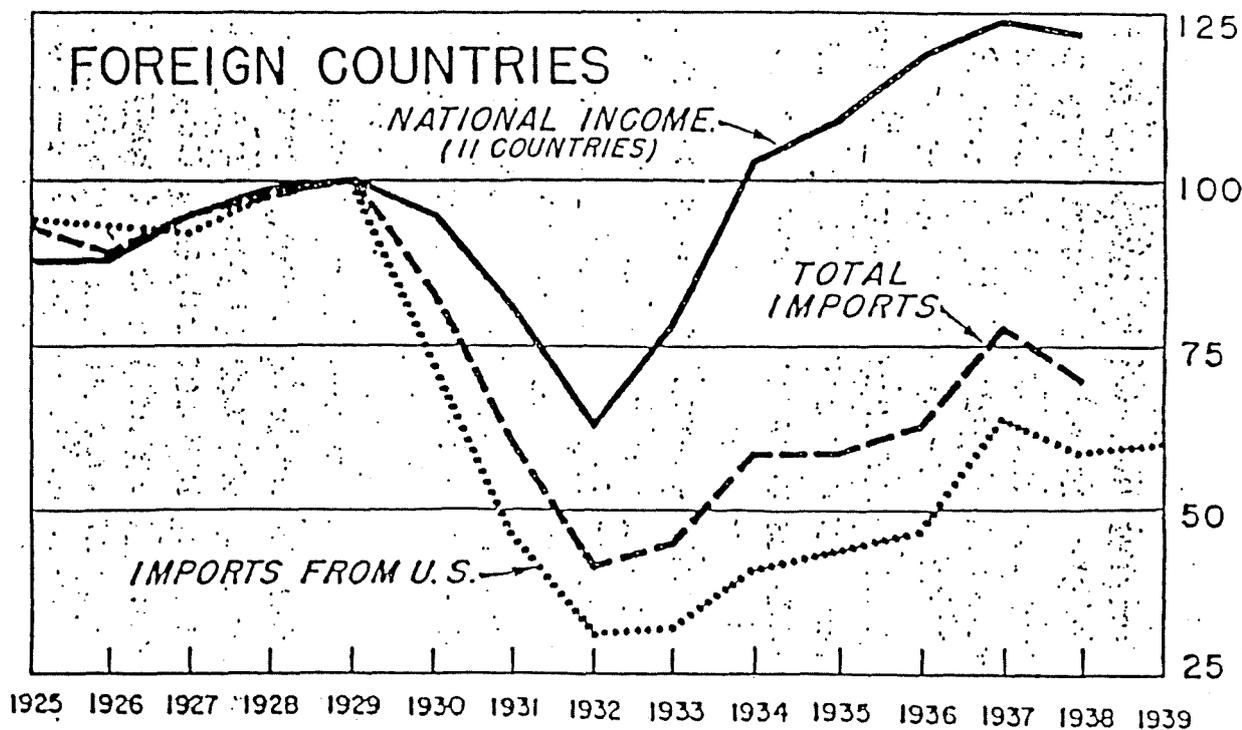
**Schaubild 1: World Supply and Use of Dollars**

Source: Lary 1943: VIII.

Allerdings wies dieses „System“ mehrere strukturelle Schwachpunkte auf, die mittelfristig zu seinem Zusammenbruch führen mußten. Die größte Schwachstelle bestand nach Larys Einschätzung in der einseitigen Abhängigkeit der europäischen Volkswirtschaften vom US-amerikanischen Kapitalzufluß, insbesondere von Krediten. Denn nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise Ende 1929 hätten die amerikanischen Gläubiger und Investoren ihr Kapital umgehend und vor allem dauerhaft zurückgezogen und den europäischen Ländern damit massiv Dollar-Ressourcen entzogen. Als verstärkendes Element kam der Smoot-Hawley-Schutzzoll dazu, der neben dem Nachfrageeinbruch in der amerikanischen Wirtschaft und dem drastischen Fall der Rohstoffpreise - Importe in die USA enorm behinderte und es den europäischen Ländern erschwerte, Dollars zu erwirtschaften. Lary (1943: 5) wies darauf hin, daß aufgrund dieser Entwicklungen den ausländischen Volkswirtschaften zwischen 1930 und 1933 \$ 5 Mrd. - das waren 68% der umlaufenden Dollar-Menge von 1929 - entzogen wurden. Da die USA auch in den dreißiger Jahren ihren Außenhandelschuß bewahren konnten, vor allem aber die Kapitalflucht aus Europa Richtung

Nordamerika 1934-39 zu einem Netto-Goldzufluß in die USA in Höhe von fast \$ 10 Mrd. führte und so ein ganz massiver binnenwirtschaftlicher Anpassungsdruck entstand, sei den europäischen Ländern kein anderer Ausweg geblieben, als ihre Währungen einseitig abzuwerten, dauerhaft vom Goldstandard abzugehen und sich in den Protektionismus zu flüchten. Konkret bedeutete dies: Einführung von Devisenkontrollen bis hin zur Zwangsbewirtschaftung, Errichtung von „Zollmauern“, Schaffung von Präferenzsystemen und „regulierten“ Außenhandelssystemen (Kontingente etc.). Daß sich die europäischen Volkswirtschaften auf diese Weise vor ausländischen Anpassungsschocks schützen konnten, zeigte sich an der Rezession 1937/38 in den USA, die nicht nach Europa überschwappte. (Lary 1943: 10-11)

**Schaubild 2:** Indexes of Economic Activity and International Trade (dollar values, 1929 = 100)



Notes: Index of national income for foreign countries is based on data for United Kingdom, Canada, Australia, New Zealand, Denmark, Norway, Sweden, France, the Netherlands, Germany, and Japan.

Source: Lary 1943:8.

Lary unterstrich, daß die USA zu den Hauptleidtragenden des weltweit ausgebrochenen Wirtschaftsnationalismus gehörten, vor allem weil sie nicht Mitglied in einem der Präferenz-Systeme wurden. Er verdeutlichte dies anhand folgender Analyse: Durch die Große Depression waren die Importe von elf beobachteten Ländern (s. Schaubild 2) 1929-32 deutlich stärker als ihr Volkseinkommen gesunken. Dies war für Importe aus den USA aber noch stärker der Fall als für den Gesamtimport aus anderen Ländern. Nach der (relativen) wirtschaftlichen Erholung seit 1933 kletterten die Importe nicht wieder auf das Niveau von vor 1929, sondern erreichten 1937 ihren Höhepunkt mit knapp 80% des Volumens vor Ausbruch der Krise. Auch hier blieben die USA deutlich unter dem Durchschnitt der Gesamtimporte. Die Einfuhren aus den Vereinigten Staaten stiegen auf nur maximal rund 60% des Niveaus von 1929. (Lary 1943: 10) Die USA verloren so Anteile am Weltexport: Lag dieser Anteil 1929 bei 16,8%, so war er 1933-38 auf durchschnittlich 12,8% geschrumpft. (Lary 1943: 55)

Lary schloß aus seiner Analyse, daß der weltweite Protektionismus mitnichten im ökonomischen Interesse der USA liegen konnte. Er schlug deshalb zwei Maßnahmen vor:

1. Die Schaffung eines internationalen Investitionsprogramms. Lary erwartete, daß die USA nach Kriegsende große Exportüberschüsse verzeichnen würden - wegen des notwendigen, langwierigen Wiederaufbaus in Europa, wegen der steigenden Nachfrage der Entwicklungsländer und wegen der gestiegenen internationalen Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft. (Lary 1943:13-15) Folglich sei mit einer Dollarlücke in diesen Ländern und hohen Währungsreserven in den USA zu rechnen. Da die unkoordinierten, risikoreichen und kurzfristig orientierten Investitionsaktivitäten amerikanischer Anleger in der Zwischenkriegszeit den Zusammenbruch der Weltwirtschaft beschleunigt und verstärkt hätten (s.o.), müßten die (amerikanischen) Investitionsströme in geordnete Bahnen gelenkt werden. Lary verstand darunter zum einen, daß die Empfängerlän-

der ausländische Investitionen stärker kontrollieren, sie u.U. sogar mittels staatlicher Programme in "geordnete", produktive Bahnen lenken würden. Zum anderen sollten US-Anleger zukünftig stärker Direktinvestitionen tätigen. Dies hätte nicht nur positive Effekte für die Wirtschaft des Empfängerlandes, sondern garantiere auch stärkere Stabilität in Krisenzeiten. Direktinvestitionen garantierten ein langfristiges Engagement, das investierte Kapital ließe sich nicht so schnell abziehen wie dies Anfang der dreißiger Jahre der Fall war. Darüber hinaus, so Lary, seien die Kapitaltransfers (z.B. von Gewinnen) nicht a priori auf Dollar festgelegt, sondern könnten auch in der Währung des Empfängerlandes getätigt werden. Dies verringere die Wahrscheinlichkeit einer Dollarlücke. (Lary 1943: 19-20)

2. Umfassende Zollsenkungen. "As the most practical means of lowering the tariff wall, the reciprocal trade agreements program should be prosecuted as vigorously as possible not only after but also during the present conflict." Lary (1943: 22) sah hierbei die Notwendigkeit, daß die USA größere Konzessionen machten als ihre Handelspartner. Nur durch höhere Importe der USA könnte die drohende Dollarlücke geschlossen werden.

Andere Liberalisierungsbefürworter (Council on Foreign Relations 1944, Edminster 1943, Simons 1943) analysierten die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit in ganz ähnlicher Weise wie Lary. In ihren Schlußfolgerungen wagten sie sich z.T. aber deutlich weiter vor als der Handelsexperte des Department of Commerce. Der Council on Foreign Relations (1944: 15) z.B. argumentierte, daß die bilaterale Handelsliberalisierung auf der Grundlage des RTAA von 1934 zu langsam verlaufen und außerdem verfahrenstechnisch zu kompliziert sei. Unilaterale Liberalisierungsmaßnahmen seien noch unwahrscheinlicher: "Judging from past experience, and particularly from that of the years 1919-1939, it is a delusion to expect that great commercial nations, acting independently, will make substantial reductions in the tariff walls with which they have surrounded their industries and their agriculture. Vested interests in the continuance of

tariff favors are too strong and too concentrated to be overcome by the diffused general interest." (Council on Foreign Relations 1944: 10-11) Die internationale Zusammenarbeit in Wirtschaftsfragen müsse deshalb künftig im multilateralen Rahmen stattfinden. Aber: "Such cooperation, we have learned from the experience of 1919-39, cannot be brought about by sporadic voluntary action or by ad hoc conferences; it requires the creation of new international institutions..." (Council on Foreign Relations 1944: 1)

In Anbetracht des zunehmenden Export-Interesses der US-Wirtschaft sei ein multilateraler Rahmen günstiger, der Council (1944: 8) zog aber auch die Erfahrung mit dem Aggressor Nazi-Deutschland in seine Überlegungen mit ein: "...the free flow of international trade is of such vital importance to all nations, and particularly to some of the smaller and weaker states, that no nation should be able by its independent and arbitrary action to interrupt trade or divert it into unproductive channels." Eine internationale Handelsorganisation konnte demgemäß auch Bestandteil eines Systems kollektiver Sicherheit werden.

In eine ähnliche Richtung dachte auch der *laissez-faire*-liberale Wirtschaftsprofessor Henry C. Simons von der University of Chicago. Er wandte sich gegen jegliche Konzentration von Macht, sei sie ökonomischer, militärischer oder politischer Natur. "To win the peace", forderte Simons (1943: 431), "our nation must accept responsibilities of world leadership and must make itself an integral part of a larger political and economic system." Simons (1943: 433) hielt dabei "an extreme application of traditional liberalism" für politisch durchsetzbar. Die USA, Großbritannien und seine Dominions, die Benelux-Länder sowie Schweden und Norwegen sollten eine demokratische Freihandelszone bilden. Die Bildung konkurrierender Blöcke sei damit nicht beabsichtigt, so Simons, vielmehr sollten nach und nach weitere Länder zu dieser 'Urzelle' stoßen. Für die USA hätte die Freihandelszone einschneidende Konsequenzen: "Our tariff

structure must be dismantled immediately and as a whole." (Simons 1943: 434)

Lynn R. Edminster von der *U.S. Tariff Commission* zeigte geringere Bereitschaft als Simons, unilaterale Liberalisierungsschritte einzuleiten. Er sah in Art. VII des Lend-Lease-Abkommens mit Großbritannien die "Magna Carta for postwar international economic cooperation." (Edminster 1943: 304) In diesem Artikel hatte London - wenn auch in sehr allgemein gehaltenen Worten - die Aufgabe seiner *imperial preferences* zugesichert. Art. VII setzte nach Ansicht Edminsters zunächst London unter Handlungszwang. Als wesentliche Erkenntnis aus den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit destillierte Edminster die enge Verzahnung der Handels- mit der Währungspolitik heraus, so daß auch für beide Felder eine gemeinsame, gleichzeitig einsetzende Lösung angestrebt werden sollte. Die Nachkriegsplanung sollte zudem sofort einsetzen, um eine politische Alternative gegen die Achsenmächte zu entwickeln. Aber nicht nur dies: Der Frieden von Versailles sei ein negatives Paradebeispiel für "hasty improvisation" gewesen - mit langfristig verheerenden Folgen für die Welt. (Edminster 1943: 310-11)

In seiner damals vertraulichen Studie "Postwar Agreements on Commercial Policy" (Januar 1944) brachte der Council on Foreign Relations von allen nongouvernementalen Organisationen und Personen die konkretesten Vorschläge für eine handelspolitische Nachkriegsordnung hervor. Im wesentlichen schlug der Council ein multilaterales Handelsabkommen, eine dazugehörige "General Organisation" sowie eine "International Trade Commission" (ITC) vor. Die ITC sollte neben Forschungsaktivitäten vor allem (das abzuschließende) internationale Handelsabkommen auf seine Einhaltung hin überwachen. Die ITC sollte aber auch in einen aktiven Dialog mit Ländern treten, die gegen den von der General Organisation zu verabschiedenden "Code of Fair Trade Practices" verstoßen würden und/oder kurz vor der Verabschiedung protektionistischer Zollgesetze stünden. Da die Zollpolitik tief in der Tradition nationaler Souveränität

verankert sei, sei es unrealistisch zu erwarten, die ITC könnte mit einem Vetorecht gegenüber protektionistischen Maßnahmen einzelner Länder ausgestattet werden. Die ITC müßte sich allein auf ihre "moral force" verlassen. (Council on Foreign Relations 1944: 10)

Als mittelfristiges Ziel regte der Council den Abbau aller seit 1914 eingeführten Handelsrestriktionen an, auch das Auslaufen regionaler Präferenzsysteme innerhalb von fünf bis zehn Jahren. Fast im selben Atemzug verwies der Council aber auch darauf, daß unmittelbar nach Kriegsende sogar mit neuen protektionistischen Maßnahmen zu rechnen sei. Das Ende des Ersten Weltkriegs habe gezeigt, daß derartige Maßnahmen zur Stabilisierung der jeweiligen Landeswährung und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit zumindest vorübergehend unvermeidlich seien. (Council on Foreign Relations 1944: 9, 11) Zweifel hegte der Council auch daran, ob der amerikanische Kongreß aufgrund seiner protektionistischen Tradition Zollsenkungen und Konsultationen mit der ITC zustimmen werde. Der Council zeigte sich dennoch zuversichtlich: Seine Vorschläge stünden nicht minder in der Tradition amerikanischer Außenhandelspolitik: Seit 1922 sei die unbedingte Meistbegünstigung integraler Bestandteil des US-Handelsregimes, ebenso wie die USA in der Zwischenkriegszeit im Gegensatz zu anderen Ländern kaum mengenmäßige Restriktionen eingeführt hätten. (Council on Foreign Relations 1944: 13)

### 4.3. Von den Hawkins/Meade-Plänen zur Havanna-Charta

Noch bevor die öffentliche Diskussion überhaupt richtig in Gang kam, nahm die staatliche Nachkriegsplanung bereits konkrete Formen an. 1943 veröffentlichten die USA und Großbritannien handelspolitische Pendanten zu den Keynes/White-Plänen in der Währungspolitik. Beiden Seiten war klar, daß eine währungspolitische Kooperation nur sinnvoll wäre, wenn sie nicht durch Handelsrestriktionen konterkariert würde. Die handelspolitischen Vorstellungen der Amerikaner formulierte Harry Hawkins aus der Handelsabteilung des State Department im Dezember 1943 in der *Summary of the Interim Report of the Special Committee on Relaxation of Trade Barriers*. (nachgedruckt in Notter 1949) Die Grundaussagen waren simpel: Der Welthandel könne nur expandieren, wenn die handelsbeschränkenden Praktiken, wie sie vor allem in der Zwischenkriegszeit zum Einsatz kamen, abgebaut würden. Und: Die USA müßten dabei den Schrittmacher spielen, am besten sei noch vor Kriegsende ein multilaterales Handelsabkommen abzuschließen. Die Idee einer multilateralen Handelsorganisation hatte bereits Cordell Hull als Kongreßabgeordneter während des Ersten Weltkriegs propagiert, ab 1939 wurde das Konzept im State Department revitalisiert. (Goldstein 1993: 158) James Meade vom britischen Kriegsministerium entwarf für seine Regierung den Plan einer *Commercial Union*, der sich weitgehend mit den amerikanischen Vorstellungen deckte. (Gardner 1980: 101-103)

Was folgte, war ein langwieriger und komplizierter Verhandlungsprozeß - zunächst auf bilateraler, später auf multilateraler Ebene. Im September 1943 fanden in Washington, D.C. erste Vorgespräche zwischen Experten beider Seiten statt, weitere Sondierungen folgten in der ersten Hälfte des Jahres 1945 in London. Die offiziellen Verhandlungen begannen jedoch erst im September 1945 in Washington - also nach Beendigung des Krieges mit Japan und vor allem nachdem das Bretton Woods-Abkommen schon über ein Jahr geschlossen war. Aus den handelspolitischen Gesprächen in Washington resultierten im Dezember 1945 die *Proposals for*

*Consideration by an International Conference on Trade and Employment.* Im Februar 1946 etablierte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen auf seiner konstituierenden Sitzung das sog. *I.T.O. Preparatory Committee*, einen Vorbereitungsausschuß, der einen Vertragsentwurf ausarbeiten und die Gründungskonferenz organisieren sollte. Im September 1946 legten die USA mit ihrer *Suggested Charter for an International Trade Organisation of the United Nations* einen eigenen Vertragsentwurf vor, der die spezifischen Züge eines internationalen Handelsregimes mit liberalem, multilateralem und nicht-diskriminierendem Charakter aufwies. Unter der Ägide des Preparatory Committee begann im Oktober/November 1946 die multilaterale Phase der Verhandlungen. Mit den Verhandlungen in Genf und später auf Kuba nahm der I.T.O.-Vertrag in Form der sog. *Havanna-Charta* konkrete Gestalt an. Auf dem Weg dorthin hatten sich im Oktober 1947 23 Länder, unter ihnen die USA, auf das in weiten Teilen, aber nicht vollständig mit dem I.T.O.-Vertrag identische *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) geeinigt. Das GATT sollte als sofort wirksam werdende Interimsmaßnahme solange in Kraft bleiben, bis auch die Welthandelsorganisation aufgebaut sein würde. (Medick-Krakau 1995: 88-90)

Der im Vergleich mit der Währungspolitik langwierige Verhandlungsprozeß verdeutlicht, daß es in der Handelspolitik in viel ausgeprägterem Maße Interessengegensätze gab, primär zwischen den USA und Großbritannien - aber nicht ausschließlich. Vier Konfliktfelder standen im Vordergrund:

1. Das Thema Vollbeschäftigung. Insbesondere der britischen Seite, vertreten durch die sozialistische Labour-Regierung, war daran gelegen, eine Verbindung zwischen Außenhandel und Beschäftigungssituation herzustellen. Man konnte sich aber nicht recht einigen, ob Vollbeschäftigung Voraussetzung für einen liberalen Außenhandel sei oder umgekehrt. Letztlich wurde nur der Zusammenhang zwischen beiden betont und auf US-Drängen ein Passus eingefügt, nach dem Maßnahmen zur Erreichung der Vollbeschäftigung nicht gegen internationale Handelsabkommen ver-

stoßen und den Wohlstand anderer Länder beeinträchtigen dürften. Die Zurückhaltung der Amerikaner in dieser Frage war u.a. damit zu erklären, daß sich bereits am Schicksal des (*Full*) *Employment Act* gezeigt hatte, daß eine genuine Vollbeschäftigungspolitik in den USA politisch nicht durchsetzbar war. Wie sich jedoch noch zeigen sollte, ließen sich die entsprechenden Passagen der Havanna-Charta sehr unterschiedlich interpretieren. (Gardner 1980: 146-47; stärkere Betonung findet der Punkt bei Goldstein 1993: 159-60)

2. Mengenmäßige Beschränkungen. Hier wurde ein generelles Verbot ausgesprochen, zugleich aber mehrere Ausnahmen eingeräumt. So konnten Länder mit Zahlungsbilanzproblemen in der Nachkriegsperiode - und zwar ohne zeitliche Begrenzung - Kontingentierungen einführen, z.T. auch unter Abgehen vom allgemeinen Diskriminierungsverbot. Mengenmäßige Beschränkungen sollten auch bei Agrarimporten erlaubt sein, insofern sie notwendig zur Implementierung binnenwirtschaftlicher Preisstützungsmaßnahmen seien. Während die erste Ausnahmeklausel vor allem im Interesse Londons lag, war die zweite Klausel auch durchaus im Sinne Washingtons bzw. der amerikanischen Farmlobby. Denn die USA hatten als Teil der New Deal-Politik bereits Importkontingente für landwirtschaftliche Produkte eingeführt. (Gardner 1980: 149-50) Bei den multilateralen Verhandlungen in Genf 1947 wurde das grundsätzliche Verbot mengenmäßiger Beschränkungen noch weiter abgeschwächt. Ursprünglich mußten mengenmäßige Beschränkungen im Einklang stehen mit den im Bretton Woods-Abkommen in der Nachkriegszeit erlaubten Devisenbeschränkungen. Die Mehrheit der in Genf vertretenen Länder hielt diesen Passus für zu restriktiv und setzte durch, daß die Verbindung zu Devisenbeschränkungen aufgegeben wurde. Die USA konnten lediglich erreichen, daß die zu gründende I.T.O. nach 1952 diese Maßnahmen aufheben konnte. (Gardner 1980: 362-64)

3. Der Sonderstatus für Entwicklungsländer. Hier standen Indien, Brasilien, Chile und - damals noch - Australien in vorderster Linie, um ihre na-

tionalen Entwicklungspläne gegen externe Schocks zu sichern. Die Entwicklungsländer setzten in Genf einen Investitionskodex durch, nach dem sie z.B. Enteignungen und Verstaatlichungen ausländischer Direktinvestitionen auch ohne volle Entschädigung vornehmen konnten. Außerdem setzten sie durch, ohne ITO-Prüfung regionale Abkommen schließen zu können. Und: Sie erreichten, daß für sie das Verbot von Importbeschränkungen noch weiter gelockert wurde. (Gardner 1980: 364-68)

4. Die (Nicht-)Abschaffung des britischen Präferenzsystems. Hier kam es zu den heftigsten Kontroversen. Mitte der vierziger Jahre nahm in Großbritannien der politische Widerstand gegen die im Lend-Lease-Abkommen gemachte Zusage, die *imperial preferences* aufzugeben, aus verschiedenen Gründen (wirtschaftliche Situation, Nationalstolz etc.) zu. Dies schlug sich in der britischen Verhandlungsposition nieder, das Präferenzsystem mit den Commonwealth-Mitgliedern zwar abzubauen, zum Ausgleich aber umfassende und zudem lineare Zollsenkungen zu fordern. Wenn Großbritannien im eigenen „Kolonialreich“ Exportanteile verlieren sollte, dann sollten diese Anteile wenigstens in anderen Regionen der Welt ausgeglichen werden. Die US-Unterhändler verwiesen indes darauf, daß eine solche Forderung im Kongreß auf keinen Fall durchsetzbar sei. Akzeptanz fanden sie dagegen mit ihrem *bilateral-multilateral approach*. Demnach sollten im multilateralen Rahmen bilaterale Verhandlungen zwischen den Mitgliedsländern über Handelsvergünstigungen geführt werden, die dann über MFN auf alle anderen Mitglieder übertragen würden und so multilateralen Charakter erhielten. Dies stellte gewissermaßen eine - leicht modifizierte - Fortsetzung der seit 1934 verfolgten US-Außenhandelspolitik dar. (Medick-Krakau 1995: 90-91) Ebenso bestanden sie weiterhin auf der Abschaffung der *imperial preferences*. Allerdings müßte dies nicht umgehend erfolgen. Die USA ihrerseits nahmen gewisse protektionistische Rechte für sich wahr, indem sie die *escape clause* durchsetzten. (Gardner 1980: 150-53)

In beiden großen Parteien Großbritanniens artikuliert sich zwischen 1945 und 1948 immer mehr Unwillen gegen die zugesagte Abschaffung des Präferenzsystems. Dies hing mit der verschlechterten wirtschaftlichen Situation des Landes zusammen, war aber auch Resultat gewisser anti-amerikanischer Ressentiments. Zum einen war man nicht mit den Konditionen der 1947 von den USA gewährten Überbrückungskredite zufrieden und warf den Amerikanern vor, selbst Präferenzabkommen mit den Philippinen und Kuba geschlossen zu haben. Zum anderen hatten die Republikaner die Kongreßwahlen im November 1946 gewonnen, was zur Folge hatte, daß es wieder - wenn auch vereinzelt - protektionistische Vorstöße im Kongreß gab und Großbritannien nunmehr davon ausging, daß die von den USA anzubietenden Zollsenkungen die Aufgabe der kolonialen Präferenzen nicht ausgleichen könnten. Die britische Haltung bei den Genfer Verhandlungen im Frühjahr 1947 verhärtete sich, obwohl die amerikanische Seite Zollsenkungen von 50% anbot und dies auf der Basis der Zollsätze von 1945 und nicht wie bisher von 1934. Die britische Delegation indes war lediglich bereit, die Präferenzen für 30% der Güter zu reduzieren, 70% sollten auf dem bestehenden Niveau bleiben. Von einer völligen Abschaffung der *imperial preferences* war keine Rede mehr, zumindest sollte nach britischen Vorstellungen darüber in frühestens drei Jahren neu verhandelt werden. Die USA wurden vor die Alternative gestellt, entweder auf die zugesagte Abschaffung des britischen Präferenzsystems zu verzichten oder womöglich überhaupt kein Abkommen abschließen zu können. Washington entschied sich zähneknirschend für die erste Option. (Gardner 1980: 353-60)

#### 5.4. Die Gegner der I.T.O.

Trotz der zahlreichen Ausnahmen von den grundlegenden Freihandelsprinzipien und entsprechender Kritik reflektierte die akademische Diskussion in den einschlägigen wissenschaftlichen Zeitschriften (*Foreign Affairs*, *American Economic Review*, *Economic Journal*) eine breite Zustimmung zur I.T.O. (vgl. dazu Viner 1947) Vorbehalte und Ablehnung kamen von seiten der führenden Wirtschaftsverbände - der *National Association of Manufacturers* sowie der *International Chamber of Commerce*. (International Chamber of Commerce 1950; National Foreign Trade Council 1950) Die Argumente in ihren öffentlichen Stellungnahmen bauten kaum auf den jüngeren historischen Erfahrungen der USA auf. Dies war auch selten der Fall bei den längeren, stärker wissenschaftlich geprägten Abhandlungen, die sich kritisch bis ablehnend mit der I.T.O. auseinandersetzten. Ganz offensichtlich wußten die Befürworter einer multilateralen Handelsorganisation die Geschichte auf ihrer Seite.

Allein Philip Cortney berief sich streckenweise auf die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit. In seinem insgesamt eher populärwissenschaftlich gehaltenen Buch - der Titel "The Economic Munich" (Cortney 1949)<sup>19</sup> deutet es bereits an - argumentierte er, daß die USA und die anderen potentiellen I.T.O.-Mitglieder keine ausreichenden Konsequenzen aus diesen Erfahrungen gezogen hätten: "[The Havana Charter] represents a victory of economic nationalism over free multilateral trade and free enterprise capitalism. Worse yet, if we decide to ratify this document, our country will give its official and national endorsement to all the economic fallacies and theories which serve as intellectual support to policies conducive to the destruction to our way of life." (Cortney 1949: 17) Cortney sah in der I.T.O. "an aftermath of Keynes" und einen Angriff auf die Wirtschaftsfrei-

---

<sup>19</sup> Der Titel des Buches war eine - vorsichtig formuliert: polemische - Anspielung auf das Münchner Abkommen vom Herbst 1938, mit dem Großbritannien und Frankreich die sudetendeutschen Gebiete an Hitler-Deutschland abtraten. „München“ stellte den Höhepunkt der britischen Appeasement-Politik dar. Cortney sah bei den Verhandlungen über die Welthandelsorganisation diesmal die USA in der Rolle des „Beschwichtigers“ gegenüber der sozialistischen Regierung Großbritanniens.

heit in den USA. Die undifferenzierte Vermengung des Keynesianismus mit Sozialismus verdeutlicht, daß Cortneys Angriffe - und nicht nur die seinen - Ende der vierziger Jahre schon stark vor dem Hintergrund der schwelenden Konfrontation mit der Sowjetunion erfolgten.

Die Ursache für die "Verkrüppelung" der multilateralen Handelsorganisation sah Cortney (1949: XI) darin, daß die USA sich auf "a wrong solution to the British problem" eingelassen hätten. Die extreme, teils strukturell, teils kriegsbedingte Schwächung der britischen Wirtschaft, die dringende Notwendigkeit Großbritanniens, die Exporte zu erhöhen, hätten zu einer erheblichen Unterminierung der Freihandelsprinzipien der Havanna-Charta geführt. Cortney (1949: 90) kritisierte, daß die Ausnahmen dauerhaft im Vertrag verankert worden seien und nicht als Sonderprotokoll für eine Übergangszeit. Seine Kritik richtete sich vor allem gegen drei wesentliche Komponenten der Havanna Charter:

1. Gegen Artikel 21 (4b), der Ausnahmen von den allgemeinen I.T.O.-Freihandelsprinzipien im Falle von Zahlungsbilanzproblemen erlaubte. Cortney argumentierte, daß derartige Probleme in aller Regel das Ergebnis "falscher" Geld- und/oder Fiskalpolitik, also hausgemacht, seien. Folglich stelle der Artikel einen Freibrief für jegliche Art von Wirtschaftspolitik dar, also auch einer auf Vollbeschäftigung ausgerichteten Politik bis hin zur Planwirtschaft. Eine solche Wirtschaftspolitik sei nicht nur unvereinbar mit den Prinzipien des Freihandels, weil sie unweigerlich zu dauerhaften Importbeschränkungen führe, sie sei auch unvereinbar mit dem Grundwert der Demokratie. Dies habe das Beispiel Nazi-Deutschland hinlänglich bewiesen: "Nazi Germany had full employment, but no free society, and most significant for our discussion, its contribution to international trade (mainly bilateral) was less than in the 1920's in a relative comparison with the trade of other important countries." (Cortney 1949: 36)

2. Gegen Artikel 3 (1) und 4 (1). Während Artikel 3 (1) Vollbeschäftigung als eines der Hauptziele der I.T.O. deklarierte, forderte Art. 4 (1) Mitglieds-

länder zu einer wirtschaftspolitischen Korrektur auf, die durch ihre dauerhafte Nichtanpassung bei anderen Mitgliedern Zahlungsbilanzprobleme verursachen, die diese an der Realisierung ihrer Vollbeschäftigungspolitik behindern. Cortneys (1949: 66) grundsätzliche Kritik zielte hier darauf ab, daß die Unterhändler der Havanna-Charta nach seiner Interpretation wachsenden Außenhandel als Folge von Vollbeschäftigung betrachteten und nicht umgekehrt, wie es noch beim Internationalen Währungsfonds der Fall gewesen sei. Im besonderen kritisierte Cortney, daß die Londoner Vorbereitungskommission für die I.T.O. gefordert hatte, daß die zu ergreifenden "Anpassungsmaßnahmen" auf Seiten des Landes mit Exportüberschüssen vorgenommen werden müßten: Stimulierung von Importen, Aufwertung der eigenen Währung, aber auch - und das war zentral - die Erhöhung der Inlandspreise. Da die Klausel in erster Linie die USA betreffen würde, sah Cortney (1949: 54-56) hierin den Versuch, seinem Land eine "sozialistische" Wirtschaftspolitik zu oktroyieren. Denn die I.T.O. lasse der Regierung weit weniger Handlungsfreiheit als z.B. der Employment Act. Den Ländern mit Zahlungsbilanzproblemen eröffne Art. 4 hingegen die Möglichkeit, Devisenbeschränkungen vorzunehmen. Ein derartiger Rückfall in die dreißiger Jahre stünde im Gegensatz zum Postulat menschlicher Freiheit. (Cortney 1949: 62)

3. Gegen Art. 6, der den Mitgliedsländern die Möglichkeit zu Schutzmaßnahmen bei inflationären oder deflationären Druck aus dem Ausland gab. Besonders betont wurden aber in dem Artikel die möglichen Auswirkungen für Mitgliedsländer infolge starker Nachfrageeinbrüche und rückläufiger Preise, die durch eine deflationäre Wirtschaftspolitik in diesen Ländern entstünden. Die "deflationsgeschädigten" Mitglieder sollten Importkontingente einführen oder aber Abwertungen vornehmen können, die nicht durch konkurrierende Abwertungen anderer Mitgliedsländer beantwortet werden können.

Cortney (1949: 77) betonte, und dies durchaus zutreffend, daß der I.T.O.-Passus vornehmlich auf Druck von seiten Großbritanniens in die Charta

aufgenommen worden war. London wollte sich die Möglichkeit vorbehalten, im Falle einer „neuen Großen Depression“ sich so weit wie möglich von der US-Wirtschaft abzukoppeln. Cortney hielt dies (im Zweifelsfalle) für einen Wiederholungsfehler, der das Resultat einer Fehlinterpretation der Großen Depression sei. Seiner Ansicht nach war das Preisniveau vor 1929 (ca. 50% über dem von 1914) "abnormal" und wurde auf diesem Niveau vor allem durch die Kreditexpansion der zwanziger Jahre gehalten, die wiederum vornehmlich das Ergebnis der expansiven Geldpolitik des Federal Reserve Board gewesen sei. [Ganz ähnlich argumentierte Anderson 1945, vgl. Abschnitt 3.4.] Die Große Depression betrachtete Cortney folglich als "Reinigungsprozeß", der das Preisniveau wieder auf den Stand von 1914 zurückführen sollte - und zwar in allen von der Krise betroffenen Ländern. Die Länder hätten folglich gemeinsame bzw. koordinierte Schritte unternehmen sollen. So hätten die USA und Frankreich ihre Währungen abwerten müssen, als Großbritannien sich vom Goldstandard verabschiedete. "If this had been done, I firmly believe that the United States and the world would have been spared a good part of the fall in prices and of the depression, and the world might perhaps even have been saved from the Hitlerite calamity." (Cortney 1949: 96) Für die Gegenwart zog Cortney folgende Lehre: "Now if we assume a new depression having the same course as the one in 1929, it seems to me against the lessons of experience that Great Britain should be allowed to devalue the pound while the United States is prohibited from doing so...If we are to minimize the effects of an oncoming depression..., then the large industrial countries ought to harmonize and coordinate their policy..." (Cortney 1949: 96) Diesen Imperativ sah Cortney in den IWF-Statuten gegeben, in der Havana-Charter dagegen vermißte er ihn.

### 5.5. Das Scheitern der I.T.O.

Die Wirtschaftsverbände führten im wesentlichen dieselben Argumente wie Cortney an, zuweilen auch in ähnlicher Schärfe und im selben polemischen Ton. (Gardner 1980: 375-376) So lautete z.B. das Verdikt der International Chamber of Commerce (1950: 2) über die Havanna-Charta: "It is a dangerous document because it accepts practically all the policies of economic nationalism; because it jeopardizes the free enterprise system by giving priority to centralized national governmental planning of foreign trade; because it leaves a wide scope to discrimination, accepts the principle of economic insulation and in effect commits all members of the I.T.O. to state planning for full employment." Die negative Haltung der Unternehmervverbände spielte eine entscheidende Rolle für das Schicksal der Havanna-Charta, da die I.T.O. ausgerechnet bei der Klientel auf krasse Ablehnung stieß, der sie unmittelbar die meisten Vorteile bringen sollte.

Die Truman-Regierung versuchte der amerikanischen Öffentlichkeit und dem Kongreß die I.T.O. mit denselben Argumenten „schmackhaft“ zu machen, wie es zuvor der Roosevelt-Administration mit dem IWF gelungen war: Der Welthandel müsse durch gesetzliche Rahmenbedingungen reguliert werden, in der Havanna-Charter manifestiere sich weitgehend die amerikanische Wirtschaftsphilosophie, es würden folglich auch Handelshemmnisse, die der amerikanischen Exportwirtschaft schaden, aufgehoben. Und schließlich: Ein Scheitern der I.T.O. würde den Versuch gefährden, den Weltfrieden institutionell abzusichern. (Gardner 1980: 372)

Die Überzeugungsarbeit der Administration fand diesmal jedoch wenig Resonanz - und dies aus mehreren Gründen:

- Die US-Regierung hatte in der amerikanischen Öffentlichkeit und im Kongreß an Glaubwürdigkeit verloren, hatte sie doch die Abschaffung der *imperial preferences* stets als *conditio sine qua non* für das Zustandekommen eines multilateralen Handelsregimes hingestellt. Genau dies aber hatte sie nicht erreicht. (Gardner 1980: 350)

- Bis zum Ende der vierziger Jahre war die amerikanische Öffentlichkeit schon stark desillusioniert über die multilateralen Institutionen und Kooperationsforen (UNO, IWF, Weltbank etc.). Auch durch ihre Existenz und Arbeit schienen sich Konflikte in der Weltpolitik weder vermeiden noch immer friedlich lösen zu lassen.

- Diese Erkenntnis wuchs nicht zuletzt mit dem Ausbruch des Kalten Krieges. Es schien fraglich, ob die I.T.O. als ein geeignetes Mittel der amerikanischen Containment-Politik funktionieren würde. Denn das I.T.O.-Projekt hatte „eher den allgemeinen außenpolitischen Implikationen als speziell der handelspolitischen Programmatik gegolten.“ (Medick-Krakau 1995: 102) Die zunehmenden Friktionen mit der Sowjetunion und die desolate Wirtschaftslage in Westeuropa 1946/47 führten zu einer verstärkten Konzentration auf die Projekte Marshall-Plan und NATO. Quasi parallel dazu verringerte sich die Unterstützung für die I.T.O. im Kongreß.

Mehr noch: Der Widerstand wuchs immer mehr. Vor allem republikanische Abgeordnete unternahmen wiederholt Versuche, das Projekt zu torpedieren. Bei den Kongreßwahlen 1948 hatten die Demokraten zwar wieder die Mehrheit der Mandate errungen, 1950 schmolz sie aber wieder derart zusammen, daß die Truman-Administration im Dezember des Jahres endgültig ihr Vorhaben aufgab, den I.T.O.-Vertrag dem Kongreß überhaupt noch zur Ratifizierung vorzulegen. Dies war darauf zurückzuführen, daß innerhalb des Kongresses keinerlei Erfolgsaussichten auf Verabschiedung mehr bestanden, aber auch die Truman-Administration zu diesem Zeitpunkt innenpolitische Schwäche zeigte und ihr die Kraft fehlte, sich nachhaltig für die *International Trade Organisation* einzusetzen. (Medick-Krakau 1995: 103-107) Die britische Regierung wollte die I.T.O. erst dann im Unterhaus zur Abstimmung bringen, wenn der amerikanische Kongreß dem Vertrag zugestimmt haben würde. Auch London verzichtete nun deshalb darauf, das Projekt weiterzuverfolgen. Damit war das Projekt gestorben.

Was nach dem Scheitern der I.T.O. blieb, war immerhin das *General Agreement on Tariffs and Trade* und die Möglichkeit, dieses Abkommen auszubauen. Die US-Regierung hatte das GATT als *executive agreement* ausgehandelt und verwies auf den Trade Act von 1945 (die Verlängerung der präsidentiellen Vollmachten infolge des RTAA von 1934) als Legitimationsgrundlage dafür, das Abkommen nicht dem Kongreß zur Abstimmung vorlegen zu müssen. Dies hatte bei den Verhandlungen aber auch bedeutet, daß sich das GATT allein auf handelspolitische Fragen zu beschränken hatte. Bestimmte übergreifende Komponenten der I.T.O., wie etwa die Beschäftigungspolitik, aber freilich auch der geplante organisatorische Apparat, fehlten hier. (Medick-Krakau 1995: 93) Dennoch: Was 1947 als reines Provisorium begann, etablierte sich dann doch schnell als dauerhafte Welthandelsorganisation.

## 6. Lehrmeister- vs. Advokatensicht: Was haben die amerikanischen Nachkriegspolitiker aus der Zwischenkriegszeit gelernt?

Zunächst zur Fiskal- und Beschäftigungspolitik. Die Keynesianer befanden sich hier eindeutig in der Offensive, ja sie gewannen im Laufe der vierziger Jahre die Meinungsführerschaft - zumindest im wissenschaftlichen Diskurs. Die Korrelation zwischen der weitgehenden Passivität des Staates unter Hoover sowie der wenig kohärenten Interventionspolitik Roosevelts auf der einen Seite und der gescheiterten Überwindung der Großen Depression vor dem 2. Weltkrieg auf der anderen schienen nach einer „neuen“ Politik zu verlangen. Die Keynesianer konnten allerdings nicht nur die negativen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit ins Feld führen, sondern gerade auch die positiven Beschäftigungseffekte fiskalischer Staatsintervention während des 2. Weltkrieges. Zur Beantwortung der skeptischen Frage, wie sich unter "normalen" Bedingungen einer auf Zivilproduktion rekonvertierten Wirtschaft das hochgesteckte Vollbeschäftigungsziel realisieren ließe, konnten sie auf die noch relativ junge, kaum erprobte, aber vielversprechende Theorie von John Maynard Keynes zurückgreifen.

Die Euphorie um Keynes und der damalige Mangel an überzeugenden, grundlegenden und zumal neuen Alternativen sorgte dafür, daß vor allem die gemäßigten Keynesianer um Alvin Hansen zunehmend Einfluß auf die Roosevelt-Administration sowie die Politik allgemein gewannen. Dennoch blieb letztlich eine offensichtlich unüberwindbare Kluft zwischen den Vordenkern aus der Wissenschaft und den Praktikern aus der Politik, wie sie sich am klarsten im Employment Act von 1946 manifestierte. Dies hatte im wesentlichen drei Ursachen:

1. Einiges vom neuen Gedankengut schien allzu praxisfern, in der Realität nicht umsetzbar, selbst unter optimalen politischen Rahmenbedingungen. Ein prägnantes Beispiel hierfür bietet Hansens Rechenexempel, wie mit Hilfe staatlicher Investitionen 1929 der Ausfall privater Investitionen hätte

ausgeglichen und so die Große Depression verhindert werden können. Hätte die Bundesregierung den Einbruch der privaten Bruttoinvestitionen 1929 bis 1932 von \$ 17 auf \$ 2 Mrd. verhindern wollen, hätte sie Investitionen in jährlicher Höhe von maximal 15 \$ Mrd. leisten müssen. Der gesamte Bundeshaushalt umfaßte 1929 aber nur ganze \$ 3,12 Mrd. (Department of Commerce 1975, Bd II: 1104)

2. Politiker lassen sich - trotz oft gegensätzlicher Rhetorik - in aller Regel nicht gerne auf radikale politische Kurswechsel ein, auch wenn in diesem Fall keine 180-Grad-Wende vollzogen worden wäre. Erste zaghafte Ansätze zum *deficit spending* hatte es ja bereits im New Deal, ja sogar schon während der Hoover-Präsidentschaft gegeben. Dennoch gehen Politiker Experimenten mit offenem Ausgang aus dem Wege, ihre Wiederwahl ist ihnen wichtiger.

3. Entscheidend war jedoch: Politische Entscheidungen sind meist Kompromisse, das Ergebnis eines Interessenausgleichs. Im Falle des Employment Act war dies weniger eine parteipolitische Frage, denn Anfang 1946, zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung, verfügten die Demokraten noch über klare Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses. Daß sich ein *Full Employment Act* als politisch nicht durchsetzbar erwies, war in erster Linie folglich weniger auf ein Kräfteressen der Parteien als vielmehr auf das massive Einwirken bestimmter Interessengruppen zurückzuführen. Eine federführende Rolle spielten hierbei die Unternehmerverbände.

Wie bereits erwähnt, stieß das Vollbeschäftigungskonzept bei der National Association of Manufacturers (NAM) auf krasse Ablehnung. Diese Fundamentalopposition wird in den radikal neoklassischen Positionen Benjamin Andersons reflektiert. Seine Interpretation der US-Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit wirkt - vorsichtig formuliert - streckenweise unorthodox (Stichwort "Republican New Deal"). Es entsteht der Eindruck, daß hier die Advokatensicht der Geschichte vorherrscht. Insgesamt ist

Andersons Version der jüngeren US-Geschichte zumindest *in sich* schlüssig und deshalb auch nicht ohne politische Wirkung geblieben.

Im Gegensatz zur NAM nahm die Chamber of Commerce eine gemäßigtere Haltung ein. Daß sie sich nicht länger der Einsicht verweigerte, dem Staat eine aktive(re) Rolle in der Steuerung des Wirtschaftsprozesses zuzugestehen, scheint dafür zu sprechen, daß sich hier auf breiter Front die Lehrmeistersicht der Geschichte durchsetzte. Die Einsicht fand indes dort ihre Grenzen, wo die grundsätzlichen Interessen der Chamber bzw. des privaten Unternehmertums tangiert wurden, wo das "free enterprise system" gefährdet schien. Die erfolgreiche "Verwässerung" des Employment Act schloß eine dauerhafte wirtschaftspolitische Festlegung aus, sie ließ verschiedene Optionen offen. Griffith (1989: 63) hat darauf verwiesen, daß die Wirtschaftsverbände während des New Deal in die politische Defensive gedrängt worden und während des Krieges zur Kooperation mit Regierung und Gewerkschaften gezwungen gewesen seien. Die Auseinandersetzung um die Fiskal- und Vollbeschäftigungspolitik - in konkreter Form um den Employment Act - hätten sie als Chance genutzt, um wieder in die Offensive zu gelangen und ihren Einfluß wieder stärker geltend zu machen. Diese Interpretation erscheint plausibel. Allerdings ist auch zu betonen, daß die Unternehmerverbände - zumindest die Chamber of Commerce - eine aktive Fiskalpolitik der Bundesregierung als das kleinere Übel gegenüber dem New Deal betrachteten. Der hatte die Unternehmen viel direkter in ihren Freiheiten begrenzt. All dies spricht dafür, daß bei den Wirtschaftsverbänden sich letztlich doch die Advokatsicht der Geschichte durchsetzte und dies weitreichende Auswirkungen auf die Politik zeigte.

In der Außenwirtschaftspolitik war das Interessengeflecht freilich komplexer, weil hier die innenpolitische noch von der außenpolitischen Ebene überlagert wurde. Hier mußten insbesondere zwei ungleiche Partner ihre Interessen in Einklang miteinander bringen - der wirtschaftlich starke, international extrem wettbewerbsfähig gewordene Gläubiger USA und der wirtschaftlich angeschlagene Schuldner Großbritannien, der seine alte

Exportstärke verloren hatte. In den Kriegsjahren verlieh den USA ihre wirtschaftliche, politische und militärische Überlegenheit eine Verhandlungsmacht, die sie auch ausnutzten. Das Bretton-Woods-Abkommen trug gut sichtbar die amerikanische Handschrift, Zugeständnisse an britische Interessen (die Knappheitserklärung, Beschränkung der Konvertibilitätspflicht auf laufende Transaktionen) blieben wirkliche Ausnahmen. Das machte den Internationalen Währungsfonds in den USA auch innenpolitisch konsensfähiger. Hinzu kommt: Das „revolutionäre“, genuin neue Element am IWF war das der institutionalisierten Kooperation, die grundlegenden währungspolitischen Mechanismen stellten indes keine extrem große Abweichung vom alten Goldstandard dar, zumal im Vergleich zur anderen Alternative: flexiblen Wechselkursen. Auch wenn die Wirtschaft den alten Goldstandard bevorzugt hätte, stellte der Gold-Dollar-Standard mit festen Wechselkursen keine völlig inakzeptable Lösung für sie dar, weil er zumindest *relative* Stabilität versprach.

Harold James (1996: 27) hat den historischen Stellenwert der IWF-Gründung wie folgt bemessen: „The Bretton Woods conference was the first systematic attempt to produce a legal and institutional framework for the world economic system. It represented both an attempt to learn the lessons of the Great Depression and a part of the preparation of peace.“ In der Tat wirkten bei der politischen Diskussion und schließlich der Gestaltung der Währungspolitik am stärksten historische Argumente ein. Daß sich hier die Lehrmeistersicht der Geschichte durchsetzen konnte, schien vor allem daran zu liegen, daß die wesentlichen Weichenstellungen in der Währungspolitik noch während des Krieges vorgenommen wurden. Er drängte die Alliierten zum Konsens, um Einigkeit gegenüber den Achsenmächten zu demonstrieren. Zum anderen stellte der Krieg aber auch eine Art „politischen Schwebezustand“ dar, in dem keine „alltäglichen“ Probleme einer zivil produzierenden Wirtschaft auftraten. Es herrschte kein „business as usual“, sondern eine einmalige Situation, in der die Chance bestand, die Welt neu zu ordnen. Harry Dexter White erkannte dies ganz klar, wenn er argumentierte, daß mit dem Kriegsende und dem Einbruch

„alter Normalität“ die Vergangenheit - sprich: die dreißiger Jahre - wieder schnell in Vergessenheit geraten würde und so auch schnell wieder die alten nationalistischen Praktiken Anwendung fänden. Insofern war die zügige und frühe Realisierung des IWF wahrscheinlich die einzige Chance, eine so weitreichende internationale Kooperation zu vereinbaren.

Das läßt sich von der I.T.O. dagegen ganz und gar nicht behaupten. Die Verhandlungen zogen sich von 1943 bis 1947/48 hin. Die Schwäche Großbritanniens war dabei kein Vorteil mehr für die USA, sondern wurde zum Hindernis. Vor dem Hintergrund der sich anbahnenden Konfrontation mit der Sowjetunion erhielt die Stabilisierung Großbritanniens wie auch anderer westeuropäischer Länder 1946/47 Vorrang vor der Durchsetzung handelspolitischer Maximen.

Die Zugeständnisse, die Washington gegenüber Großbritannien machte, erzeugten massiven politischen Widerstand in den USA. Auch hier spielten die Unternehmervverbände einmal mehr die führende Rolle. Wie erwähnt, waren ihr Hauptangriffspunkt die beschäftigungspolitischen Komponenten der Havanna-Charta, die ihrer Meinung nach über den - von ihnen ja bereits entschärften - Employment Act weit hinausgegangen wären. Wie stark die innenpolitischen Motive der Wirtschaftsverbände waren, hatte sich bereits deutlich beim IWF gezeigt. Die konservativen Wirtschafts- und dabei vor allem Finanzkreise hatten sich für den alten Goldstandard mit fixen Wechselkursen eingesetzt, weil er seinen Mitgliedern Handlungsspielräume für eine inflatorische Wirtschaftspolitik nahm.

Die zweite fundamentale Kritik der I.T.O.-Gegner richtete sich gegen die vermeintlich vielen Ausnahmen (Restriktionsmöglichkeiten bei Zahlungsbilanzproblemen etc.), die die Havanna-Charta von den Prinzipien des Freihandels gewährte. Anders ausgedrückt: Es bestand am Kriegsende ein breiter Grundkonsens, daß die alte Politik des Protektionismus sich in vielerlei Hinsicht als schädlich für die Welt und dabei insbesondere auch für die USA erwiesen hatte. Dies spricht für die Lehrmeistersicht. Die

amerikanischen Unternehmensverbände betrachteten die Ausnahmen wie auch die beschäftigungspolitischen Klauseln jedoch als eine „Verkrüppelung“ der historischen Lehren aus der Zwischenkriegszeit. Dies um so mehr, als sie die konkrete Gefahr sahen, daß aus diesen Ausnahmen, die möglicherweise andere für sich in Anspruch nehmen könnten und würden, für sie wirtschaftliche Nachteile im internationalen Wettbewerb entstünden. Dies spricht wiederum für die Advokatensicht, denn wie das GATT in fast fünfzigjähriger Praxis gezeigt hat, haben sich die freihändlerischen Elemente im internationalen Handelsregime fest verankert und die Ausnahmeklauseln keineswegs ein neues protektionistisches Zeitalter eingeläutet.

Fazit: Die USA haben in der Gestaltung ihrer Binnen- und Außenwirtschaftspolitik nach dem 2. Weltkrieg zweifellos Lehren aus den negativen Erfahrungen der Zwischenkriegszeit gezogen. Sie spielten eine wichtige, aber nicht die allein entscheidende Rolle. Von großem Einfluß erwiesen sich auch die Interessen vor allem der Unternehmerverbände. Ihre explizite Advokatensicht und ihr entsprechendes politisches Einwirken haben wesentlich dazu beigetragen, daß die Lehren der Zwischenkriegszeit nicht mit der Konsequenz umgesetzt wurden, wie dies ohne sie der Fall gewesen wäre.

## Literaturverzeichnis

- Anderson, Benjamin M. (1945), „The Road Back to Full Employment“, in: Paul T. Homan et al. (Hg.), *Financing American Prosperity. A Symposium of Economists*. New York (Twentieth Century Fund), S. 9-70.
- Bailey, Stephen K. (1950), *Congress Makes a Law. The Story Behind the Employment Act of 1946*. New York (Columbia UP).
- Barber, William J. (1990), „Government as a Laboratory for economic learning in the years of Democratic Roosevelt“, in: Mary O. Furner/Barry Supple (Hg.), *The State and Economic Knowledge. The American and British Experiences*. Cambridge (Cambridge UP), S. 103-137.
- Blaug, Mark (1980), *The History of Economic Thought*. London (Elgar).
- Brinkley, Alan (1995), *The End of Reform. New Deal Liberalism in Recession and War*. New York (Alfred A. Knopf).
- Brown, William Adams, Jr. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*. Washington, D.C. (The Brookings Institution).
- Collins, Robert M. (1981), *The Business Response to Keynes, 1929-1964. Economics and the Truman Administration*. New York (Columbia UP).
- Cortney, Philip (1949), *The Economic Munich. The I.T.O. Charter. Inflation or Liberty. The 1929 Lesson*. New York (Philosophical Library).
- Council on Foreign Relations (1944), *American Interests in the War and the Peace. Postwar Agreements on Commercial Policy*. New York.
- Department of Commerce, U.S. Bureau of the Census (1975), *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*. 2 Bde. Washington, D.C.
- Edminster, Lynn R. (1943), „International Economic Relations. International Trade and Postwar Reconstruction“, in: *American Economic Review*, Bd. 33 (papers and proceedings), S. 303-321.
- Fritsch, Bruno (1959), *Geschichte und Theorie der amerikanischen Stabilisierungspolitik 1933-1939/1946-1953*. Zürich (Polygraphischer Verlag).

- Galbraith, John Kenneth (1972), „How Keynes Came to America“, in: John Kenneth Galbraith (Hg.), *Economics, Peace and Laughter*. New York (Knopf), S. 44-56.
- Gardner, Richard N. (1980), *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*. New York (McGraw-Hill).
- Goldstein, Judith (1993), *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Ithaca-London (Cornell UP).
- Griffith, Robert (1989), „Forging America's Postwar Order: Domestic Politics and Political Economy in the Age of Truman“, in: Michael J. Lacey (Hg.), *The Truman Presidency*. Cambridge (Cambridge UP), S. 57-88.
- Hansen, Alvin H. (1938), *Full Recovery or Stagnation?* New York: W.W. Norton
- Hansen, Alvin H. (1939), „Economic Progress and Declining Population Growth“, in: *American Economic Review*, Vol. 29, March, S. 1-15.
- Hansen, Alvin H. (1943), *After the War - Full Employment. Post-War Planning*. Washington, D.C. (National Planning Resources Board).
- Hansen, Alvin H. (1945), „Stability and Expansion“, in: Paul T. Homan et al. (Hg.), *Financing American Prosperity*. New York (Twentieth Century Fund), S. 199-265.
- Heideking, Jürgen (Hg.) (1995), *Die amerikanischen Präsidenten. 41 historische Portraits von George Washington bis Bill Clinton*. München (C.H. Beck).
- Heller, Francis H. (1981), „Introduction“, in: Francis H. Heller (Hg.), *Economics and the Truman Administration*. Lawrence (The Regents Press of Kansas), S. 1-4.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig (1989), *The Grown-up in Infant's Clothing. The U.S. Protectionist Relapse in the Interwar Period*. Working Paper No. 19/1989 des John F. Kennedy-Instituts für Nordamerikastudien, Freie Universität Berlin.
- Horie, Shigeo (1964), *The International Monetary Fund*. London (MacMillan & Co).
- Horsefield, J. Keith (Hg.) (1969), *The International Monetary Fund 1945-1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation*, Vol. III: Documents. Washington, D.C. (IMF).

- International Chamber of Commerce, U.S. Council (1950), *Statement of Position on the Havana Charter for an I.T.O.* New York.
- James, Harold (1996), *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. Washington, D.C. (Oxford UP).
- Jarchow, Hans J./Peter Rühmann (1993), *Monetäre Außenwirtschaft. II. Internationale Währungspolitik*. Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht).
- Jones, Byrd L. (1972), „The Role of Keynesians in Wartime Policy and Postwar Planning, 1940-1946“, in: *American Economic Review*, Vol. 62 (Papers and Proceedings), No. 2, S. 125-133.
- Keynes, John Maynard (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London (MacMillan).
- Kindleberger, Charles B. (1977), „U.S. Foreign Economic Policy, 1776-1976“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 55, Jan., S. 395-417.
- Lary, Hal B. (1943), *The United States in the World Economy. The International Transactions of the United States During the Interwar Period*. U.S. Department of Commerce, Economic Series No. 23, Washington, D.C. (GPO).
- League of Nations (1944), *International Currency Experience. Lessons of the Inter-War-Period*. Reprinted by United Nations 1947.
- Medick-Krakau, Monika (1995), *Amerikanische Außenhandelspolitik im Wandel. Handelsgesetzgebung und GATT-Politik 1945-1988*. Berlin (Akademie Verlag).
- Merriam, Charles E. (1944), „The National Resources Planning Board: A Chapter in American Planning Experience“, in: *American Political Science Review*, Vol. 38, Dec., S. 1075-1088.
- Morgenthau, Henry, Jr. (1945), „Bretton Woods and International Cooperation“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 23, Febr., S. 182-194.
- National Foreign Trade Council (1950), *Positions on the I.T.O. Charter*, New York.
- Notter, Harley A. (1949), *Postwar Foreign Policy Preparation 1939-1945*. Washington, D.C. (Department of State Publication).
- Oliver, Robert W. (1971), *Early Plans for a World Bank*. Princeton (International Finance Section, Department of Economics, Princeton University).

- Simons, Henry C. (1943), „Postwar Economic Policy: Some Traditional Liberal Proposals“, in: *American Economic Review*, Bd. 33 (papers and proceedings), S. 431-445.
- Stein, Herbert (1969), *The Fiscal Revolution in America*. Chicago (The University of Chicago Press).
- Sweezy, Alan (1972), „The Keynesians and Government Policy, 1933-1939“, in: *American Economic Review*, Vol. 62 (Papers and Proceedings), No. 2, S. 116-124.
- Taus, Esther R. (1981), *The Role of the U.S. Treasury in Stabilizing the Economy, 1941-1946*. Washington, D.C. (UP of America).
- Terborgh, George (1950), *The Bogey of Economic Maturity*. Chicago (Machinery and Allied Products Institute).
- van Dormael, Armand (1978), *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London (MacMillan).
- Viner, Jacob (1947), „Conflicts of Principle in Drafting a Trade Charter“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 25, S. 612-628.
- Warren, Philip W. (1979), *A History of the National Resources Planning Board 1933-1943*. New York (Garland Publishing).
- Weiher, Kenneth (1992): *America's Search for Economic Stability. Monetary and Fiscal Policy since 1913*. New York (Twayne).
- White, H.D. (1945), „The Monetary Fund: Some Criticisms Examined“, in: *Foreign Affairs*, Vol. 23, S. 195-210.
- Williams, John H. (1947a), „Currency Stabilization: The Keynes and White Plan“, in: John H. Williams (Hg.), *Postwar Monetary Plans and Other Essays*. New York (Alfred Knopf), S. 3-21. [erstmalig im Juli 1943 veröffentlicht]
- Williams, John H. (1947b), „The Bretton Woods Agreements“, in: John H. Williams (Hg.), *Postwar Monetary Plans and Other Essays*. New York (Alfred Knopf), S. XXXVIII-CVII. [erstmalig im April 1945 veröffentlicht]
- Winkler, Allan M. (1987), *Home Front U.S.A. America During World War II*. Arlington Heights, Ill. (Harlan Davidson).

**PUBLICATIONS**  
**OF THE JOHN F. KENNEDY-INSTITUTE**

**MATERIALIEN**

A complete list of titles (1ff) is available from the institute.

26. **AMERICA SEEN FROM THE OUTSIDE - TOPICS, MODELS, AND ACHIEVEMENTS OF AMERICAN STUDIES IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY.** Proceedings of a Symposium held at the John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien, December 1-4, 1988. Ed. by Brigitte Georgi-Findlay, Heinz Ickstadt. Berlin 1990.
27. **CONTEMPLATING OTHERS: CULTURAL CONTACTS IN RED AND WHITE AMERICA.** An Annotated Bibliography on the North American Indian by Robert E. Bieder. Berlin 1990
28. **DER AMERIKANISCHE DOKUMENTARFILM.** Eine Bibliographie der Sekundärliteratur. Michael Barchet, Mo Beyerle, Maren Schmohl und Eva-Maria Warth. Berlin 1992.
29. **MICROFORM COLLECTIONS IN THE LIBRARY OF THE JOHN F. KENNEDY-INSTITUT. FREIE UNIVERSITÄT BERLIN.** Compiled and edited by Hans Kolligs. Berlin 1992.
30. **PERSPECTIVES ON MULTICULTURALISM IN NORTH AMERICA.** Lectures from the Ringvorlesung Wintersemester 1990/1991. Ed. by Carol W. Pfaff. Berlin 1992.
31. **PROBLEMS OF DEMOCRACY IN THE UNITED STATES.** Symposium of the Graduiertenkolleg at the John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien Freie Universität Berlin on the occasion of its 30th anniversary. With contributions by Christoph Bruch ... Berlin 1993.
32. **DIRECTORY OF EUROPEAN HISTORIANS OF NORTH AMERICA.** Addresses, Publications, Research in Progress. 3rd rev. ed. Comp. and ed. by Willi Paul Adams and Wolfgang J. Helbich. Berlin 1994.

**ERNST FRAENKEL VORTRÄGE ZUR AMERIKANISCHEN POLITIK,**

**WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT UND GESCHICHTE**

1. **LIPSET, Seymour Martin : Neoconservatism: Myth and Reality. STEINFELS, Peter, The Short Happy Life of Neoconservatism.** Berlin 1988.
2. **SCHNEIDER, William: The political legacy of the Reagan years.** Berlin 1988.
3. **NEUSTADT, Richard E.: American Presidential Transitions: Constitutional Requirements and Policy Risks. - POLSBY, Nelson W.: The American Election of 1988: Outcome, Process, and Aftermath.** Berlin 1989.



4. **BALDWIN, Robert E.: Recent U.S. Trade Policy at the Multilateral and Bilateral Levels.-**  
**SARGENT, Thomas J.: Interpreting the Reagan Deficits.-DORNBUSCH, Rüdiger: The Economic Decline of the U.S.? The Dollar and the Adjustment Options. Berlin 1990.**
5. **FRANKLIN, John Hope: What Europeans Should Understand About African-American History.**  
**KERBER, Linda K.: Paradoxes of Women's Citizenship in the United States. Berlin 1990.**
6. **COLEMAN, James S.: Parents' Rights in Choice of School.SEARS, David O.: Ethnic Conflict and the Politics of Race in the United States. -**  
**MCCULLOCH, Rachel: The Impact of Foreign Ownership on U.S. Business. - Berlin 1992.**
7. **NAU, Henry R.: America's Staying Power - Does Europe Need a Partner?**  
**SCHLESINGER, Arthur M., Jr.: Reflections on the Multiethnic Society: The American Case. Berlin 1993.**

#### **BERLINER BEITRÄGE ZUR AMERIKANISTIK**

1. **IREK, Malgorzata: The European Roots of the Harlem Renaissance. Berlin 1994.**
2. **NIROUMAND, Mariam: 'Americanization' of the Holocaust. Berlin 1995.**
3. **BURGER, Anke C.: Mambos und Mammies. Schwarze Frauen im amerikanischen Spielfilm, 1985-1991. Berlin 1995.**
4. **The Popular Magazine. Hrsg. von Winfried Fluck. Berlin 1996.**
5. **Gardening with Brains. Eine Anthologie New Yorker Avantgarde-Zeitschriften der 1910-1920er Jahre. Katja Gödde u.a. Berlin 1996.**

#### **NORDAMERIKASTUDIEN: Eine Schriftenreihe des John F. Kennedy-Instituts der Freien Universität Berlin zu Kultur und Gesellschaft Nordamerikas. Frankfurt a.M.: Campus Verlag**

1. **HERRMANN, Dietrich: "Be an American!" Amerikanisierungsbewegung und Theorien zur Einwandererintegration. Frankfurt a.M., 1996.**
2. **SCHIMMER, Ralf: Populismus und Sozialwissenschaften im Amerika der Jahrhundertwende. Frankfurt a.M., 1997.**
3. **KLEPPER, Martin: Pynchon, Auster, DeLillo. Die amerikanische Postmoderne zwischen Spiel und Rekonstruktion. Frankfurt a.M., 1996.**

*Zu beziehen über den örtlichen Buchhandel  
Available through local bookstores*



**WORKING PAPERS** (*Geographie/Geschichte/Politik/Soziologie/Wirtschaft*)

1. **HONECK, Jürgen: "Spekulantentum" und Versorgungskrise in Pennsylvanien zu Zeit des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
2. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: U.S. economic (policy) development and world trade during the interwar period compared to the last twenty years. Berlin, 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
3. **MEDICK-KRAKAU, Monika: Administration und Kongreß in der amerikanischen Außenpolitik der Ära Eisenhower: Die Beispiele Außenhandelspolitik und Allianzpolitik. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Politik)**
4. **SCHERRER, Christoph: The U.S. autoindustry: Can it adapt to global competition? Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Politik)**
5. **GWIAZDA, Adam: American-European relations with the Comecon countries in the 1980's. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
6. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: The Roosevelts and foreign trade: Foreign economic policies under Theodore and Franklin Roosevelt. Berlin 1986. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
7. **SCHERRER, Christoph: Mini-Mills - A new growth path for the U.S. steel industry? Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Politik)**
8. **JANKOVIC, Novak: The relevance of post-Keynesian economic theory for socialist economies. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
9. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig und SCHÖTZ, Hans Otto: Vom Weltgläubiger zum Weltschuldner: Erklärungssätze zur historischen Entwicklung und Struktur der internationalen Vermögensposition der USA. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
10. **MITUSCH, Kay: Die USA in der Weltwirtschaft 1919-1987. Berlin 1987. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
11. **GÖRISCH, Stephan: Träume von Besitz, Arbeit und Unabhängigkeit. Die Vereinigten Staaten im Spiegel deutscher Informationsschriften für Auswanderer im 19. Jahrhundert. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
12. **HAAS, Jan: Ziele und Ergebnisse der Sozialpolitik in der Ära Reagan. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
13. **KRAKAU, Knud: Der Supreme Court: Seine Funktion und Problematik im gewaltenteilenden demokratischen Staat. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
14. **ADAMS, Willi Paul: Föderalismus: Die Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen Bundesregierung, Einzelstaaten und Kommunen. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
15. **ADAMS, Willi Paul: Die Geschichte Nordamerikas und Berliner Historiker. Berlin 1988. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**



16. **CONZEN, Kathleen Neils: German-Americans and ethnic political culture: Stearns County, Minnesota, 1855-1915. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
17. **GOLDBERG, Bettina: The German language in Milwaukee's grade schools, 1850-1920: The case of the catholic schools. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
18. **BEYFUSS, Jörg: Wettbewerbsverhältnisse zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den USA und Japan. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
19. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: The Grown-up in Infant's Clothing. The U.S. Protectionist Relapse in the Interwar Period. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
20. **ADAMS, Willi Paul: Amerikanischer Nationalismus, ethnische Vielfalt und die Deutschamerikaner. Berlin 1989. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
21. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Reaganomics und Weltwirtschaft. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
22. **VON SENGER UND ETTERLIN, Stefan: Das Foto als historische Quelle: Versuch einer methodologischen Annäherung. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
23. **VON SENGER UND ETTERLIN, Stefan: Emigration and Settlement Patterns of German Communities in North America. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
24. **ADAMS, Willi Paul: Ethnic Politicians and American Nationalism during the First World War: Four German-born Members of the U.S. House of Representatives. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
25. **GEHRING, Uwe W., Comp.: The 1988 U.S. Elections. A Collection of State Date. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Politik)**
26. **GOLDBERG, Bettina: "Our Fathers' Faith, our Children's Language". Cultural Change in Milwaukee's German Evangelical Lutheran Parishes of the Missouri Synod, 1850-1930. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
27. **DANOWSKI, Anne: Die "Caribbean Basin Initiative" - ein Entwicklungsprogramm? Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
30. **SCHÜLER, Anja: Die "Feminine Mystique" der 1920er Jahre: Zur Berufstätigkeit amerikanischer Frauen zwischen Weltkrieg und Weltwirtschaftskrise. Berlin 1990. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
33. **KRAKAU, Knud: Reflections on the Future of NATO. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
34. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Die USA: Agrarwirtschaft, Industrialisierung, wirtschaftliche Weltmacht. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)**
35. **ASKOLDOVA, Svetlana: The American Enlightenment and the Problem of Education. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
38. **FERTIG, Georg: Migration from the German-speaking parts of Central Europe, 1600-1800: Estimates and Explanations. Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**



41. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: International Economic Relations of the U.S. and Their Impact on Economy, State, and Society to 1860.** Berlin 1991. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
46. **KRAKAU, Knud: Die Entwicklung der politischen Hegemonie über Europa seit dem Ersten Weltkrieg.** Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
47. **AmerikanistInnen zum Golfkrieg.** Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Politik)
49. **SCHERRER, Christoph: The U.S. Foreign Policy Establishment and the Transformation of Europe.** Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Politik)
52. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Erklärungsansätze zum Rückgang der Sparquote der privaten Haushalte in den USA während der 1980er Jahre.** Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
54. **MISSION, MYTH, RHETORIC, AND POLITICS IN AMERICAN HISTORY.** Gustav H. Blanke und Knud Krakau. Berlin 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
55. **HIGHAM, John: Multiculturalism in Disarray.** Johns Hopkins University, Department of History, Baltimore, MD, 1992. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
59. **WESTBROOK, Robert B.: Pragmatism Old and New.** Department of History, University of Rochester, Rochester, New York, 1992. (JFKI, Abt. f. Soziologie)
62. **NOWAK-LEHMANN D., Felicitas: Die wirtschaftliche Entwicklung der USA seit 1945: Stationen der US-Wirtschaftspolitik.** Berlin 1993. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
65. **SCHERRER, Christoph: Freer Trade Elites and Fair Trade Masses - Why Has Public Opinion Mattered so Little?** Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Politik)
69. **NOWAK-LEHMANN, Felicitas D.: Strategische Handelspolitik und nationale Wohlfahrt: Eine kritische Analyse.** Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
70. **WERNER, Welf: Geschäftserfolg im internationalen Rückversicherungshandel der USA. Eine Auswertung der Dienstleistungsbilanz des U.S. Department of Commerce.** Berlin 1994. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
76. **GOEZE, Matthias: Großraum Toronto (unter besonderer Berücksichtigung der Bürostandortverlagerung).** Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geographie)
80. **HOLTFRERICH, Carl-Ludwig: Brooks Adams and Charles P. Kindleberger.** Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Wirtschaft)
82. **BAUMANN, Rainer and GREVEN, Thomas: Congress, the President, and U.S. Decisions to Use Military Force.** Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Politik)
83. **LENZ, Karl: Das ethnische Profil Kanadas und seiner Großstädte im Wandel.** Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geographie)
84. **FERTIG, Georg: Does overpopulation explain emigration? The case of 18th century transatlantic migration from the Rhine lands.** Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)
85. **ROSS, Dorothy: The New and Newer Histories: Social Theory and Historiography in an American Key.** Department of History, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)



86. **SCHÜLER, Anja: The "Horror on the Rhine": Rape, Racism and the International Women's Movement. Berlin 1995. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
87. **WERNER, Welf: Liberalisierung von Finanzdienstleistungen in Nordamerika und Westeuropa. Bilateralismus versus Multilateralismus. Berlin 1996. (JFKI, Abt. für Wirtschaft)**
88. **ADAMS, Willi Paul: Ethnic Leadership and the German-Born Members of the U.S. House of Representatives, 1862-1945. A Report on Research in Progress. Berlin 1996. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
90. **GOLDFARB, Jeffrey C.: The Cynical Malaise in Culture and Politics. New School for Social Research, Department of Sociology, New York, N.Y., 1994. (JFKI, Abt. f. Soziologie)**
92. **ADAMS, Willi Paul: The Liberal and Democratic Republicanism of the First American State Constitutions, 1776-1780. Berlin 1996. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**
97. **MOHN, Carel: Sinnlos aber nützlich: Die Politik der Todesstrafe in den Vereinigten Staaten. Berlin 1997. (JFKI, Abt. f. Politik)**
98. **ADAMS, Willi Paul: Ethnic Politicians in Congress: German-American Congressmen between Ethnic Group and National Government circa 1880. Berlin 1997. (JFKI, Abt. f. Geschichte)**



**All publications are available from:  
John F. Kennedy-Institut  
für Nordamerikastudien  
der Freien Universität Berlin  
Lansstr. 5 - 9  
D-14195 Berlin  
Germany**

**World Wide Web: <http://userpage.fu-berlin.de/~jfki/>**

**Juni 1997**



Working Paper No. 99

Eickhof  
Frendling  
Pierlenkempfer  
Badheim

Knepp

Tom Ferguson

Heideking

Elektronischer Fragebogen 16.06.97, 14:49:45, Seite 3

Verwaltungen; Staatliche Organe (sonstige); Stadt- und  
Regionalplanung; Medien