



29. Mai
2020



Prof. Dr. Werner Plumpe
Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Goethe-Universität
Frankfurt am Main

Die Stunde der Staatsintervention? Der Umgang mit Wirtschaftskrisen in der Geschichte

Seit dem 19. Jahrhundert wurden Krisen zu einer Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wachstums, doch erst im Laufe des 20. Jahrhunderts setzte sich die Vorstellung durch, dass der Staat mit seinen Möglichkeiten Krisen bekämpfen solle. Während es mithilfe der staatlichen Krisenpolitik gelang, die sozialen Folgen von Wirtschaftskrisen abzumildern, ist jedoch der langfristige ökonomische Effekt dieser Maßnahmen aus wirtschaftshistorischer Perspektive fraglich.

Wirtschaftskrisen zählen zu den häufigen und nicht selten schmerzhaften Erfahrungen der Geschichte. Sie sind seit ältester Zeit belegt, nicht nur wegen ihrer zum Teil großen materiellen Dimensionen; sie haben auch im kollektiven Gedächtnis der Menschheit tiefe Spuren hinterlassen, die von den fetten und mageren Jahren des Alten Testaments über die Hungerkrisen des Mittelalters bis hin zu den einschneidenden Ereignissen der Weltwirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit oder der Weltfinanzkrise 2008/2009 reichen. In der überwiegenden Zahl der Fälle waren die betroffenen Menschen den Krisenfolgen schutzlos ausgeliefert. Hunger, Epidemien, Tod, Massenauswanderung: all diese

Phänomene waren für die Krisenfolgen selbst in Europa noch bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts typisch; in anderen Weltlagen hielten und halten sich derartige Krisenerscheinungen bis in die Gegenwart.

In Europa und Nordamerika änderte sich die Situation erst mit der Durchsetzung moderner, kapitalistischer Verhältnisse, in deren Ergebnis sich die Produktivität der Wirtschaften derart erhöhte, dass Krisen im Normalfall nicht mehr existenzbedrohend waren. Das bedeutete nicht, dass Krisen verschwanden; sie änderten aber ihren Charakter. Handelte es sich zuvor vornehmlich um die Folgen von Klima- und Wetterschwankungen sowie um die Auswirkungen von militärischen Zerstörungen, die hinter den verbreiteten Krisenerscheinungen standen, so wurden sie seit dem 19. Jahrhundert zu einer Art Begleiterscheinung des wirtschaftlichen Wachstums, das sich zyklisch gestaltete: Boom und Krisen wurden dessen wiederkehrende Begleiter, verloren aber mit steigendem Wohlstand zumindest im Regelfall ihre apokalyptische Dimension. Sollten die Ausmaße der Krise gleichwohl verheerend sein, wie im Gefolge der Weltwirtschaftskrise von 1929, die die politische Stabilität der Welt gefährdete und den Aufstieg des Nationalsozialismus begünstigte, dann standen jetzt zudem andere Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung, die Folgen der Krise einzudämmen.

Spätestens mit den grundlegenden Arbeiten von John Maynard Keynes, namentlich der General Theory von 1936, wurde es zu einer Art politischer Selbstverständlichkeit, dass der Staat mit seinen Möglichkeiten Wirtschaftskrisen bekämpfen sollte. Und mit der modernen Wirtschaftsstatistik der Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg schien es auch erstmals möglich, das Krisengeschehen zielgerichtet zu beeinflussen. Das damals entstehende Konzept der „Globalsteuerung“, das die Regierungen verpflichtet, für Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Preisstabilität und eine ausgeglichene Außenwirtschaft (Magisches Viereck) einzutreten - in der Bundesrepublik seit dem Stabilitätsgesetz von 1967 verbindlich festgeschriebenes Ziel des Regierungshandelns - wurde maßgebliche Leitlinie für staatliches Handeln. Zwar wechselten die jeweiligen Zielvorstellungen, der Grundansatz aber blieb trotz der überaus gemischten Erfahrungen mit einer derartigen Stabilisierungspolitik in den 1970er Jahren erhalten, als das staatliche Eingreifen nicht wenig zur Entstehung des Phänomens der Stagflation beitrug. Der Staat hat die sozialen Folgen der Krisen namentlich im Bereich der Arbeitslosigkeit sozial abzufedern und sollte gleichzeitig geeignete Maßnahmen ergreifen, um Wirtschaftskrisen von vornherein zu verhindern bzw. in ihren Auswirkungen wirksam zu begrenzen.

Problematische Wirkung staatlicher Krisenpolitik

Die Erfahrungen mit dieser Art der Krisenpolitik sind überaus gemischt. Während die

Abfederung der sozialen Krisenfolgen seither zumindest in den meisten europäischen Staaten, in der Bundesrepublik sogar auf jeden Fall, durchaus erfolgreich war, ja mehr noch durch die Stabilisierung der privaten Nachfrage sogar selbst konjunkturstabilisierend wirkte, sind die konjunkturpolitischen Programme nur sehr bedingt von Erfolg gewesen. Die Krisenzyklen sind jedenfalls nicht effektiv gedämmt oder gar verhindert worden; stattdessen hat der damit verbundene kreditfinanzierte Aufwand zur dauerhaften Erhöhung der Staatsschulden beigetragen, die heute selbst zu einem destabilisierenden Faktor geworden sind, der die Handlungsfähigkeit der Staaten in gefährlicher Weise von der Finanzierungsbereitschaft privater Kreditoren bzw. von Zentralbankgeld abhängig gemacht hat, ohne dass die stets wachsenden Schulden die gewünschten konjunkturellen Effekte erreicht hätten.

Die aktuelle, durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie massiv verstärkte konjunkturelle Eintrübung macht das mit der Antikrisenpolitik der vergangenen Jahrzehnte verbundene Dilemma vollends offenkundig. Zwar können die Staaten der sich abzeichnenden Arbeitslosigkeit durch Lohnersatzleistungen und Kurzarbeitsprogramme entgegenwirken und soziale Verwerfungen zumindest fürs Erste wirksam bekämpfen; ob man durch den angekündigten erheblichen Finanzaufwand, der durch neue Schulden und Zentralbankgeld finanziert werden soll, allerdings die ökonomischen Probleme der Gegenwart, die ja nicht nur aus der durch die Krise verstärkten konjunkturelle Delle bestehen, sondern in der zusätzlich die Probleme geringer Produktivität und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit einzelner Volkswirtschaften zum Ausdruck kommen, meistern und zu einer neuen längeren Wachstumsperiode beitragen kann, ist doch mehr als fraglich.

Hätten schuldenfinanzierte Programme die entsprechende Wirkung erzielt, sähe die Lage ja längst anders aus. Offenkundig aber hat die Verschuldung bereits jetzt nicht das gehalten, was man sich von ihr versprach. Umso weniger ist es wahrscheinlich, dass die gewünschten Effekte in der Zukunft eintreten werden. Hier offenbart sich das Dilemma der staatlichen Antikrisenpolitik; sie verhindert letztlich, dass Krisen ihre bereinigende Funktion, die sie auch haben, wahrnehmen können, hält wenig wettbewerbsfähige Akteure im Spiel und dämpft die Produktivitätsentwicklung, sodass auch die gewachsenen Schuldenbestände kaum abgebaut werden können. Es entsteht eine Chronifizierung von Krisenkonstellationen durch niedrige Produktivität und hohe Schuldenstände, die sich gegenseitig aufschaukeln, ohne dass ein Ausweg hieraus sichtbar würde.

Keine sozialpolitische Abfederung von Krisen vor 1914

Das war in früheren Krisen weitgehend anders, und zwar auch unter bereits modernen, kapitalistischen Vorzeichen. Zwar ist das negative Bild des Nachtwächterstaates Folge einer

antiliberalen Polemik, im Kern aber hielt sich der Staat bis zum Ersten Weltkrieg aus wirtschaftspolitischen Engagements weitgehend heraus; er war, so gesehen, preiswert. Vor 1914 schwankte der Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt je nach Land zwischen zehn und 20 Prozent, während er heute nicht unter 30, zumeist aber eher bei 50 Prozent liegt. Der nicht zuletzt sozial begründete Aufwand, der heute betrieben wird, hatte im 19. Jahrhundert kein Gegenstück. In Krisenzeiten half der Staat gelegentlich mit Liquidität und begünstigte kurzfristig die Kreditversorgung; von einer aktiven Wirtschaftsgestaltung und einer sozialpolitischen Abfederung von Krisen war hingegen nicht ansatzweise die Rede. Die schweren Wirtschaftskrisen der ersten Jahrhunderthälfte trafen insbesondere die arme Bevölkerung unmittelbar und hart. Ihr blieb in der Regel nichts als die Auswanderung, wollte man nicht im Elend leben oder gleich Hungers sterben.

Die europäische Massenauswanderung nach Amerika seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ist nicht allein so zu erklären; aber die Wirtschaftskrisen spielten für das Migrationsgeschehen eine zentrale Rolle. In der verheerendsten dieser Krisen, der irischen Hungerkrise der 1840er Jahre, in der sich eine landwirtschaftliche und eine moderne konjunkturelle Krise verbanden und eine verheerende Kartoffelfäule hinzukam, starb etwa ein Drittel der irischen Bevölkerung, ein weiteres Drittel verließ die Insel und nur etwa jeder dritte Ire verblieb in seiner Heimat. Die britische Regierung sah hier freilich ebenso weitgehend tatenlos zu, wie die preußische Regierung in etwa zur gleichen Zeit die Elendskrise der schlesischen Heimweber hinnahm, die gegen die modernen Maschinenwebstühle keine Überlebenschance mehr hatten. Der Staat war arm bzw. fühlte sich nicht zuständig, ja sah bestimmte Kriseninterventionen sogar deshalb als kritisch an, weil sie riskantes Wirtschaftsverhalten zu begünstigen schienen. So hatte die US-Regierung in der zweiten Hälfte der 1830er Jahre die erste dortige Zentralbank mit der Begründung wieder abgeschafft, ihre Existenz verleite viele private Banken in der Hoffnung, im Zweifel gerettet zu werden, zu einer unseriösen Geschäftspolitik.

Erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg sollte nach überaus kontroverser Diskussion und den Erfahrungen einer schweren Finanzkrise das heutige Federal Reserve System geschaffen werden. Zuvor waren alle großen Wirtschaftskrisen in den USA, aber auch in Europa ohne größere Staatseingriffe bewältigt worden, wobei freilich die Hochindustrialisierung der zweiten Jahrhunderthälfte diesen Krisen ihre ältere Brisanz nahm. In der ersten Weltwirtschaftskrise 1857 kam es in New York zu einer Panik und zu massenhaften Bankzusammenbrüchen, ohne dass der Staat aktiv wurde, ebenso im Gründerkrach nach 1873. Die Zahl der Bankrotte war entsprechend hoch, aber gerade deshalb erfüllten die Krisen auch eine „reinigende“ Funktion, wie man damals sagte. Und in der Tat: Da seit den 1890er Jahre die Wirtschaft weltweit boomte, glaubte man an ihre Selbstheilungskräfte und

war mit dem seinerzeit „schlanken“ Staat mehrheitlich ganz zufrieden. Diese Zufriedenheit fiel denn auch erst dem Krieg und seinen Folgen, namentlich der durch diese Folgen verschärften Weltwirtschaftskrise von 1929 zum Opfer; seither herrscht mit wechselnden Folgen die Auffassung notwendiger Antikrisenintervention vor. Davon war die Rede.

Krisen in der vorindustriellen Welt

Noch früher, in den Krisen des type ancien, wie der deutsche Agrarhistoriker Wilhelm Abel die Krisen nannte, die die vorindustrielle Welt beherrschten, waren die staatlichen, besser obrigkeitlichen, Handlungsmöglichkeiten ohnehin gering. Gegen schlechtes Wetter, dem zumeist miserable Ernten, steigende Nahrungsmittelpreise und verbreitete Hungerphänomene zu verdanken waren, gab es außer magischen Ritualen kaum Gegenmittel, und auch die Messen und Bräuche, die zur Beschwörung des Wetters genutzt wurden, blieben doch symbolisch, sollten sie nicht wie bei der Hexenverfolgung des 16. und 17. Jahrhunderts in handgreiflichen Brutalitäten enden. Die sogenannte Kleine Eiszeit, das heißt die europäische Kälteperiode vom 16. bis zum 19. Jahrhundert, war voll von wiederkehrenden Ernährungskrisen; Hunger- und Leidensphänomene, Bettelei, Vagantentum und massenhafte Verwahrlosung entsprechend häufig. Den Obrigkeiten waren die Hände gebunden; Städte konnten eine Politik der Bevorratung betreiben und taten das auch; aber im Krisenfall wurden unbarmherzig die Stadttore geschlossen.

Wer auf dem Land lebte, hatte in einer solchen Situation wenig Chancen. Die Obrigkeit in Ansbach ordnete in der Hungerkrise zu Beginn der 1770er Jahre an, alle Spatzen als Nahrungskonkurrenten zu töten. Aber das half ebenso wenig wie Getreideexportverbote, wenn die Ernten ohnehin zu gering ausfielen. Auch die verbreiteten Versuche, die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern, brachten zumindest kurzfristig wenig, zumal die Landbevölkerung im Wissen um die Krisenanfälligkeit der Agrarwirtschaft derartigen Modernisierungen zumindest zu Anfang überaus feindselig gegenüberstand. Diese Feindseligkeit war dabei keineswegs eine Folge von Dummheit und Ressentiments, wie die reformorientierte Obrigkeit den Menschen auf dem Lande vorhielt. In ihr kam vielmehr die Lebenserfahrung zum Ausdruck, dass es unter prekären Knappheitsverhältnissen wenig Sinn hatte, Experimente mit offenem Ausgang zu unternehmen. Das Festhalten an bewährten Verfahrensweisen sollte schützen, ebenso die aus dieser Zeit stammenden Regeln einer sparsamen und die Ressourcen sorgsam behandelnden Lebensführung, was freilich nicht verhinderte, dass jedes Fleckchen Natur und jeder Grashalm bedenkenlos genutzt wurden.

In der vorindustriellen Welt eine Idylle zu vermuten, setzt jedenfalls erhebliche Unkenntnis der seinerzeitigen Lebensverhältnisse voraus, die auch keineswegs von Solidarität und

Nächstenliebe bestimmt waren, die praktisch zu leben schon einen gewissen Reichtum voraussetzt. In der vorindustriellen Welt ging es um das eigene Überleben, dem alles untergeordnet wurde, wie der Sozialhistoriker Rainer Beck am Beispiel des bayerisch-schwäbischen Marktfleckens Unterfinning in den 1990er Jahren detailliert gezeigt hat.

Die ältere Welt war so in einer gewissen Fatalität befangen, weil sie um die Begrenztheit ihrer Ressourcen wusste, die als unüberschreitbar galt. Die Lebenserfahrung bestätigte das: In guten Zeiten wuchs die Bevölkerung, die Lebensmittelnachfrage nahm zu, die Agrarpreise stiegen, die Reallöhne sanken wegen der vielen Arbeitskräfte, die Durchschnittsversorgung wurde schlechter, neues Land hatte zumeist eine geringere Produktivität (Grenzböden), die Agrarpreise stiegen weiter und brachten das Gewerbe, dessen Nachfrage sank, unter Druck. Kam es in einer solchen Situation durch Wettereinflüsse zu schlechten Ernten, explodierten die Agrarpreise und das Elend nahm seinen Lauf. Wiederkehrende Hungerkrisen waren das Ergebnis, die der englische Arzt und Nationalökonom Thomas Malthus schließlich glaubte, zwingend erklären zu können. Da die Bevölkerung im Zweifel schneller wachse als der Nahrungsmittelspielraum, komme es zu wiederholten krisenhaften Einbrüchen, in denen in der Folge von Hunger und Epidemien die Bevölkerung solange sinke, bis ihr Niveau dem Nahrungsspielraum entspreche bzw. ihn unterschreite, wodurch nach Malthus der Kreislauf aufs Neue beginne. Wirtschaftskrisen mit verheerenden Folgen waren hiernach umso wahrscheinlicher, je stärker die Bevölkerung zuvor gewachsen war. Und in der Tat: Die großen Krisen des 14., des 16. und teilweise des 18. Jahrhunderts waren auch Folge des zuvor starken Bevölkerungswachstums, das erst im 19. Jahrhundert mit der Massenauswanderung ein anderes Ventil fand als das zuvor in Krisenzeiten verbreitete Massensterben.

„Social distancing“ im späten Mittelalter

Traten in einer solchen Situation noch militärische Ereignisse wie der Dreißigjährige Krieg in Deutschland hinzu, gab es kaum ein Entrinnen vor Hunger, Epidemien und Gewalt. In epidemisch verstärkten Krisen zuvor und später hatte man immerhin noch gewisse Auswege gehabt, die der Krieg dann verschloss. So findet sich bei Boccaccio angesichts der Pestkrise des 14. Jahrhunderts eine Beschreibung von „social distancing“ durch die Flucht auf das Land, da in den Städten auch das Tragen von Masken (Pestmasken) offenkundig wenig half. So geht die Quarantäne auf die vierzigtägige Wartezeit von Schiffen auf der Reede von Venedig zurück, bevor die Mannschaften an Land durften; so finden sich frühzeitig Versuche, erkrankte Personen an bestimmten Orten zu konzentrieren und von der übrigen Bevölkerung zu isolieren; alles das aber doch mit nur mäßigem Erfolg. Zu durchgreifenden Verbesserungen kam es erst mit den großen Produktivitätssteigerungen der Landwirtschaft, die die Massenernährung auch deshalb verbesserten, weil trotz wachsender Bevölkerung

die Lebensmittelpreise bezahlbar blieben. Und als zu der besseren Versorgung die moderne Medizin hinzutrat, verloren die älteren Wirtschaftskrisen nach und nach jene bedrohliche Seite, die nicht nur die Wirtschaftsleistung, sondern das Leben der Menschen direkt bedroht hatte.

Auch wenn die derzeitige Corona-Pandemie gelegentlich in einen historischen Kontext mit früheren Pandemiezügen gestellt wird; vergleichbar ist das alles daher zumindest in Europa und Nordamerika nicht. Die Folgen der jetzt durch die Pandemie verstärkten konjunkturellen Eintrübung sind wirtschaftlich sicher bedeutsam, bedeutsam auch deshalb, weil die Regierungen mit einem bisher beispiellosen Lockdown versucht haben, die Ausbreitung des Virus zu begrenzen und dabei wissentlich massive ökonomische Einbußen in Kauf genommen haben. Diese Einbußen haben aber nichts mit Situationen existenzieller Knappheit in früheren Zeiten zu tun, sondern sind eher ein Zeichen der aktuell nicht vermarktbar Fülle an Gütern. Dieser Stau und seine Folgen für Hersteller, Händler und Hoteliers soll in Zukunft ausgeglichen werden, und deshalb überschlagen sich weltweit die Regierungen mit Hilfsprogrammen, die als kurzfristige Krisenintervention sinnvoll sein mögen, strukturell aber geeignet sind, Krisenkonstellationen (Verschuldung, Produktivitätsbarrieren) zu zementieren. Diese Kriseninterventionen jetzt als zwangsläufige Folge der Pandemie hinzustellen und mit historischen Beispielen und Vergleichen zu legitimieren, ist daher bestenfalls auch nur die halbe Wahrheit. Die Krisengeschichte lehrt insofern wenig; schon gar nicht begründet sie Alternativlosigkeiten.

Der Beitrag erschien [zuerst](#) am 27. April 2020 bei der Konrad-Adenauer-Stiftung. Der Autor Prof. Dr. Werner Plumpe erhielt im Jahr 2014 den [Ludwig-Erhard-Preis für Wirtschaftspublizistik](#).

Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, herausgegeben von der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, ISSN 2366-021X