

Europäische Handelspolitik

Von Franz Eulenburg, Berlin

Inhalt

	Seite
I. Das handelspolitische Chaos und seine Gründe.	473
II. Die unmittelbaren Folgen	476
III. Neue Methoden der Handelspolitik: Durchbrechung der Meistbegünstigung.	479
IV. Die Abwertung der Währungen	483
V. Neue Gruppierungen: System der Bevorzugung (Präferenz)	486
VI. Problem des Südostraumes.	489
VII. Schlussbemerkung	491

I. Das handelspolitische Chaos und seine Gründe

Überblicken wir die Handelspolitik der europäischen Staaten der Gegenwart nach Sinngehalt, Methoden und Wirkungen, so kann man sie nur als ein Chaos bezeichnen, aus dem ein Weg schwer aufzeigbar erscheint. Woran liegt das?

1. Durch den Friedensvertrag ist eine neue Struktur und Gestaltung der europäischen Staatenwelt entstanden. Das unmittelbare politische Ergebnis des Krieges ist die Zersplitterung in eine grössere Zahl von kleineren und mittleren Staaten. Sie haben eine selbständige politische Existenz gewonnen und suchen sie mit allem Nachdruck aufrecht zu erhalten. Aus dem russischen und österreich-ungarischen Reiche sind nicht weniger als 11 selbständige Länder entstanden. Teilweise haben sie ihre Grenzen wesentlich erweitert und brauchen schon darum eine Neuorientierung. Mit allem Nachdruck betonen sie ihre nationale Selbständigkeit in politischer und wirtschaftlicher Beziehung. Sie haben eigene und neue Staatsaufgaben erhalten und müssen darum den Staatsaufwand ausserordentlich vermehren. Nicht nur die Menge der Verwaltungsstellen und Beamten, sondern auch Ausgaben für Rüstungen, für Verkehr und Eisenbahnen, für Schulen und kulturellen Aufwand, ebenso Ausgaben für die Angliederung der neu erworbenen Gebiete sind im Verhältnis zu früher gewaltig gestiegen. Die errungene Selbständigkeit verlangt von den Bürgern finanzielle Opfer. Zum ersten Aufbau brauchen die neuen und vergrösserten Staaten fremde Anleihen, zumal sie von vornherein mit Kriegsschulden belastet waren.

Durch die Zersplitterung politisch selbständiger Staaten mussten sich die handelspolitischen Abmachungen ausserordentlich vermehren. Die Zahl der Partner, mit denen Abkommen geschlossen werden müssen, hat zugenommen, die Übersichtlichkeit infolgedessen gelitten. Die Rücksichtnahme auf Sonderinteressen ist gewachsen. Die Einheitlichkeit des Vorgehens wird dadurch

gestört. Jedes der neuen Länder tritt mit seinen Sonderwünschen auf. Der Umfang der Zollgrenzen hat sich ebenso vermehrt wie die Zahl der Währungen, die noch dazu alle einen verschiedenen Münzfuss aufweisen. Wir haben in Europa allein heute etwa 28 verschiedene Währungen mit 22 verschiedenen Paritäten. Es muss darum mit jedem einzelnen Land in Verbindung getreten werden, wodurch sich die Verwaltung erheblich kompliziert.

2. Der politische Nationalismus erstreckt sich je länger um so mehr auch auf das wirtschaftliche Gebiet. Jedes der Länder möchte seine wirtschaftlichen Produktivkräfte so weit wie möglich zur Entfaltung bringen und muss es jedenfalls. Es ist darauf angewiesen, seine eigenen Bürger mit allen Mitteln zu fördern und zu unterstützen. Die nationalen Grenzen des Landes werden auch seine wirtschaftlichen. Dieser Nationalismus braucht nicht wirtschaftlich Autarkie zu erstreben, aber er will aus nationaler Energie heraus die Eigenkräfte entfalten, d. h. er wird nach Möglichkeit versuchen, eigene Industrien zu entwickeln, selbst wenn es vom Standpunkt der wirtschaftlichen Vernunft nicht zweckmässig sein sollte. Zumeist geht der nationale Wille wirtschaftlicher Zweckmässigkeit voran. Das ist von den Regierungen Italiens und Deutschlands deutlich ausgesprochen worden, indessen wird es von den kleineren Ländern in gleicher Weise befolgt.

Die neue Industrialisierung wird freilich noch aus einem anderen Grunde erstrebt. Man muss die Steuerkraft der Bevölkerung und damit die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes erhöhen, um die nationalen Aufgaben erfüllen zu können. Der Gedanke Friedrich Lists, dass Industrie höhere Erträgnisse gibt und ein Volk reicher macht, findet allenthalben eifrige Befürworter und wird in die Tat umgesetzt. Man kann sich das etwa so verdeutlichen, wie es vor einiger Zeit Prof. Manoilesco an anderer Stelle ausgeführt hat ¹⁾. Ein Industriearbeiter schafft in einem Jahre rund das Vierfache an Werten wie ein landwirtschaftlicher Arbeiter oder Bauer. Schon aus dem Grunde, weil die landwirtschaftliche Arbeit keine ununterbrochene, sondern eine periodische ist und zudem grossen Schwankungen unterliegt. Es ist deswegen nicht möglich, wie die Klassiker es taten, die Arbeitsstunde eines ländlichen Arbeiters mit der eines industriellen gleichzusetzen. Bei gesunkenen Agrarpreisen verschlechtert sich das Verhältnis noch mehr zuungunsten des ersteren. Die Kaufkraft für Industrieerzeugnisse lässt in gleichem Masse nach. Jedenfalls führt Erziehung zur Industrie zugleich Steigerung des Reichtums und Erhöhung der staatlichen Einnahmen herbei. Ihre Ingangsetzung verlangt aber Kapital, das erst vorher beschafft werden muss. Dabei ist es gleich, ob der Staat die Initiative ergreift oder die Privaten vorangehen.

3. Hierin liegt ein weiterer Grund für die Zerstörung handelspolitischer Beziehungen der europäischen Staatenwelt: es ist das Anwachsen der inneren und vor allem der äusseren Schulden. Die geschilderten neuen Aufgaben

¹⁾ Manoilesco, Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa auf neuer Grundlage, Weltwirtschaftl. Archiv, 41. Bd. (1935, H. 1), und derselbe, Arbeitsproduktivität und Aussenhandel, Weltwirtschaftl. Archiv, 42. Bd. (1935), H. 1.

verlangen Geld und nochmals Geld. Hatte schon die Kriegsführung Werte vernichtet und die Schuldenlast gehäuft, so treten nunmehr neue Schulden für diese Aufgaben hinzu. Die blossen Kriegsschulden sämtlicher Staaten an die U. S. A. beliefen sich Mitte 1934 auf 12 Milliarden Dollar ¹⁾; das wären nach dem alten Standard rund 50 Milliarden RM., nach dem neuen Dollarstand macht es freilich «nur» 30 Milliarden RM. aus. Dazu treten die grossen Material- und Aufbau-(Relief-)schulden, sodann die inzwischen aufgelaufenen Zinsbeträge. Letztere haben nämlich inzwischen fast die Höhe der Kapitalschuld selbst erreicht. So nach belief sich die gesamte politische Verschuldung zwischen den Staaten der Welt Mitte 1934 auf nominell 112 Milliarden RM., unter Berücksichtigung der Währungsentwertung immer noch auf 68 Milliarden RM. Hauptgläubiger von etwa $\frac{3}{4}$ dieses Betrages sind die Vereinigten Staaten. Nicht eingerechnet ist dabei die deutsche Verschuldung der Dawes- und Young-Anleihe mit $1\frac{1}{2}$ Milliarden RM. Wenn Deutschland durch die kolossale Inflation zuletzt die inneren Schulden losgeworden war, so ist der deutsche Mittelstand dafür völlig verarmt. Durch die Reparationen waren neue Auslandsschulden von jährlich 2 Milliarden RM. festgesetzt worden, deren Bezahlung freilich eingestellt worden ist wie bei der Mehrzahl der Schuldnerstaaten.

Hinzu kommt aber noch die neue kommerzielle Verschuldung fast aller europäischen Staaten. Denn es mussten für Aufbau und Wiederaufbau von neuem lang- und kurzfristige Schulden aufgenommen werden. Mitte 1934 belief sich für Deutschland allein der Betrag der privaten Auslandsschulden auf nicht weniger als 15 Milliarden RM., zu gleichen Teilen kurz- und langfristige. Das macht einen jährlichen Zinsbetrag von rund 1 Milliarde aus. Die Neuverschuldung war notwendig geworden, um überhaupt Landwirtschaft und Industrie in dem kapitalentblösten Lande wieder in Gang setzen zu können. Aber auch anderwärts ist die neue kommerzielle Verschuldung, deren Notwendigkeit kaum bestritten werden kann, mächtig gestiegen. Beispielsweise haben die Balkanländer Rumänien, Jugoslawien, Griechenland, Bulgarien nach meiner Berechnung nicht weniger als 8 Milliarden RM. Auslandsschulden ²⁾. Die österreichischen Nachfolgestaaten Österreich, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn haben zusammen 5 Milliarden RM. aufgenommen. Dabei ist das Verhältnis der neuen kommerziellen zu den politischen Schulden bei der ersten Gruppe wie 2 : 1 (5,3 und 2,6 Milliarden), bei der zweiten wie 5 : 4 (2,7 und 2,3 Milliarden RM.). Gerade die «Brechung der internationalen Zinsknechtschaft» hat im Programm des Nationalsozialismus eine grosse Rolle gespielt und eine nicht geringe werbende Kraft auch ausserhalb Deutschlands ausgeübt. Im ganzen rechne ich die kommerzielle Neuverschuldung der europäischen Staaten ohne Deutschland auf rund 13 Milliarden RM. Nach Angaben der «Bank für internationalen Zahlungsausgleich» tritt noch eine kurzfristige Verschuldung von 17 Milliarden RM. (Anfang 1934) hinzu.

¹⁾ Die Berechnungen über die internationale Verschuldung stützen sich auf die Angaben im Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1934, S. 239—244.

²⁾ Davon Rumänien 3,2, Jugoslawien 3,4, Griechenland und Bulgarien zusammen 2,2 Milliarden RM.

Freilich entstand aus der Neuaufnahme dieser Schulden eine Zeitlang in den Ländern eine gewisse Scheinblüte. Diese geborgte Konjunktur konnte indessen nicht von langer Dauer sein. Denn die Erträge der Anlagen entsprachen in keiner Weise dem Zinsfuß von 6—7% oder mehr. Die Mehrzahl der Staaten, mit ganz wenigen Ausnahmen, hat darum den Zinsendienst eingestellt. Die Schuldner erklärten sich ganz oder teilweise für zahlungsunfähig. Deutschland macht darin keine Ausnahme. Dadurch wächst jedoch die Schuld noch mehr an und zwar um so stärker, als die eigene Valuta an Wert im Auslande einbüßt. Allerdings hatte durch die Abwertung des englischen Pfundes und des amerikanischen Dollars die Auslandsverschuldung der europäischen Staaten eine nennenswerte Entlastung erfahren, wenigstens insoweit als die eigene Abwertung niedriger war als die der beiden Gläubigerländer. Aber sie bleibt immer noch ausserordentlich gross und übersteigt einstweilen die Leistungsfähigkeit der Schuldner.

Welches sind die mittelbaren und unmittelbaren Folgen des politischen und wirtschaftlichen Nationalismus wie der Auslandsverschuldung?

II. Die unmittelbaren Folgen

1. Als erste Folge ergibt sich ein Zwang der europäischen Schuldnerstaaten zur Ausfuhr. Sie müssen den Passivsaldo ihrer Zahlungsbilanz, der aus der Abtragung des Zinsendienstes sich ergibt, auf die einzige Weise begleichen, wie ein Land seine Schulden abtragen kann, nämlich durch Ausfuhr. Von alters her finden wir darum bei allen Schuldnerstaaten einen Ausfuhrüberschuss, umgekehrt bei den Gläubigerländern einen solchen der Einfuhr. Das erste war vor dem Kriege auch bei den U. S. A. der Fall, die damals sehr stark an das Ausland verschuldet waren. Die südamerikanischen Staaten hatten 1931—1933 durchschnittlich eine Einfuhr von 10 und eine Ausfuhr von 15 Milliarden RM. Die Differenz bedeutete Zinsendienst. Umgekehrt wiesen in diesem Zeitraum die europäischen Staaten eine Einfuhr von RM. 40 Milliarden und eine Ausfuhr von 32 Milliarden auf. Die Balkanstaaten, ebenso die neuen Oststaaten, müssten also eine aktive Handelsbilanz haben, um den Passivsaldo der Zahlungsbilanz zu begleichen. Der Ausfuhrüberschuss ist aber bei beiden Gruppen in den letzten Jahren nicht gross genug gewesen, um diese Funktion zu erfüllen ¹⁾. An sich brauchen Auslandsschulden keineswegs bedenklich zu sein. Voraussetzung ist nur, dass die Erträge der heimischen Wirtschaft hinreichend gross sind und die auszuführenden Waren im Auslande aufgenommen werden.

Vor allem befinden sich die verschuldeten Agrar- und Rohstoffländer in dieser Lage. Sie müssen versuchen, die Ausfuhr so weit als irgend möglich zu steigern, schon weil sie zumeist auf den Bezug von Industrieerzeugnissen angewiesen sind. Jedoch verhält es sich auch mit dem Industriestaat Deutschland ebenso. Selbst nach Fortfall der Kriegverschuldung kann die private Zins-

¹⁾ Der Ausfuhrüberschuss für 1932/33 belief sich für die fünf Länder Bulgarien, Griechenland, Jugoslawien, Rumänien, Ungarn zusammen nur auf 54 Millionen RM. — 960 Millionen Einfuhr, 1014 Millionen Ausfuhr. Nur bei Rumänien ist der Ausfuhrüberschuss relativ grösser.

verpflichtung nur durch erhöhte Ausfuhr abgetragen werden. Gerade durch die gesteigerte Ausfuhr der Nahrungsmittel und Rohstoffe sinken aber deren Preise immer mehr. Notierte Weizen vor dem Kriege 16, 97 RM., so im letzten Jahre nur noch 6, 25 RM. Für Kupfer und Baumwolle waren die entsprechenden Preise 137, 40 bzw. 33, 65 und 118, 76 bzw. 69, 83 RM., also ein Sinken auf den vierten Teil bzw. auf die Hälfte! Selbst bei gesteigerter Mengenausfuhr kann die Zahlungsbilanz nicht mehr ausgeglichen werden; die Menge lässt sich jedoch nicht beliebig steigern. Die «Zinsknechtschaft» macht sich also stark geltend.

Ein weiterer Umstand kommt noch hinzu, um die handelspolitische Lage zu erschweren. Gerade im Interesse des Ausgleichs der Zahlungsbilanz wird man allenthalben versuchen, die Einfuhr zu beschränken. Diese Tendenz wird mächtig unterstützt durch die nationalistischen Bestrebungen zur industriellen Erziehung. Wie wir sahen, verschafft die Industrie den öffentlichen Finanzen die notwendige Einnahme für die neuen Anforderungen des Staates. Industrialismus und Protektionismus gehen aus finanziellen wie aus nationalistischen Gründen Hand in Hand.

Darum Beschränkung der Einfuhr als Gebot der Stunde, um für Begleichung der auswärtigen Schulden einen Ausfuhrüberschuss zu erlangen, um überhaupt die Wirtschaft aufrecht zu erhalten und dem Staat die notwendigen Mittel zu beschaffen.

2. Man geht allenthalben zu denselben Massnahmen über: Erhöhung der direkten und indirekten Abgaben, Kürzung der Beamtengehälter, Erhöhung der Verkehrs- und Umsatzsteuer wie der Verbrauchsabgaben und ähnliches mehr. Die Zölle stellen eine bedeutsame und nicht zu verachtende Einnahme für die Staatsfinanzen dar. Ein Teil der modernen Schutzzölle hat direkt den staatlichen Einnahmen zu dienen. Sie tun das in nennenswertem Masse. Die Zölle machen in Frankreich, Niederlanden, Jugoslawien, aber auch in U. S. A. zwischen 12 und 15 % der gesamten Staatseinnahmen aus, in Italien, Belgien und Rumänien noch weit mehr. Das fällt für den Ausgleich des Budgets erheblich ins Gewicht. Hier liegt einer der Gründe, warum man in allen Ländern so schwer von den Zöllen wieder herunter gehen kann. In guten Jahren, wenn die Einfuhr steigt, werden auch die Einnahmen aus den Zöllen noch höhere. So ergibt sich ein eigentümlicher Gegensatz: Ausfuhrsteigerung zum Zwecke der Zinsabtragung, andererseits Protektionismus durch Erschwerung der Einfuhr und Ausbildung der nationalen Produktivkräfte zur Steigerung der eigenen Finanzen.

3. Wie verhalten sich dem gegenüber die Gläubigerländer? Zinsen können nur in Form von Waren und Dienstleistungen in Empfang genommen werden. Dann muss fremde Einfuhr möglichst ungehemmt hereingelassen werden. So waren England, Belgien, Holland als Gläubigerländer vor dem Kriege freihändlerisch, auch Deutschland nur gemässigt schutzzöllnerisch. Frankreich andererseits gewann durch den Fremdenverkehr den Saldo seiner Auslandsforderungen. Dagegen mussten die U. S. A. wegen der hohen Verschuldung in erheblichem Masse ihre Ausfuhr steigern und andererseits die Einfuhr nach Möglichkeit

beschränken. Nachdem sie aber hauptsächlichster Gläubigerstaat geworden sind, haben gerade sie sich nicht dazu verstanden, erhöhte Einfuhr zuzulassen. Sie haben im Fordney-MacCumber-Tarif von 1926 und noch mehr im Hawley-Smoot-Tarif von 1930 sehr hohe Schutzzölle festgelegt. Die Begründung bei dem ersteren lautete: «A tariff which will equalize labour.» Präsident Hoover glaubte, Industrie und Arbeiterschaft dadurch zu stärken und die Prosperity halten zu können. Goldankäufung und Hochschutzzölle hindern jedoch Entgegennahme von Zinsen und Auslandsforderungen. Wollten die U. S. A. den grossen Schuldendienst von 1,7 Milliarden \$ jährlich in Empfang nehmen, so durften sie nicht gleichzeitig Hochschutzzoll treiben. Indessen glaubt auch Frankreich, trotz seiner hohen Auslandsforderungen, seine Industrie durch erhöhte Zölle schützen zu sollen. Sogar der grösste Gläubigerstaat, England, ging aus industriellen Gründen allmählich vom Freihandel ab und hemmte dadurch die Einfuhr. Die nationalen Schutzzöllner verlangten überall Stärkung, mindestens Erhaltung der heimischen Industrie, eine Erscheinung, die sich in Zeiten der Depression immer wiederholt, zumal wenn man die Industrie vorher ausgebaut und vergrössert hat.

Durch dieses Verhalten der Gläubigerländer musste das ganze internationale Schuldengefüge zusammenbrechen. Kam noch der katastrophale Sturz der Rohstoffpreise hinzu, so war die bisherige Handels- und Zahlungspolitik von Grund auf zerstört. Die europäischen Schuldnerländer haben darum mehr oder weniger ihre Zahlungen einstellen müssen, weil die Gläubigerstaaten sich weigerten, die Zinsen in der einzig möglichen Form verstärkter Wareneinfuhr in Empfang zu nehmen. Ein Gläubigerland kann nicht hochprotektionistisch sein, nicht gleichzeitig Kapital ausführen und Zölle erheben, wenn man nicht die natürlichen Verhältnisse völlig auf den Kopf stellt. Die weitere Folge dieses Vorgehens war das dauernde Sinken der Agrarpreise. Es ist erst in allerletzter Zeit zum Stillstand gekommen. Andererseits ergab sich daraus die verhängnisvolle Preisschere, d. h. die Industrieprodukte wurden teurer als die Agrarprodukte und damit die Nachfrage nach ersteren gelähmt. Die Industriepreise andererseits konnten nicht in gleichem Masse wie die agrarischen heruntergehen, weil die hohen Kapitalkosten der Betriebe bei vermindertem Absatz ein Sinken der Preise verhinderten. Dadurch aber wurde die Aufnahmefähigkeit der agrarischen Schuldnerländer für hochwertige Industrieerzeugnisse wesentlich geschwächt.

4. Daraus ergibt sich eine fast selbstverständliche Folge für die europäische Handelspolitik, die die Staatsmänner zum Nachdenken veranlassen sollte. Europas Anteil am Welthandel in Ein- und Ausfuhr ist von 1912—1933 von 66 auf 56 % gesunken, der Anteil Deutschlands, Frankreichs, Grossbritanniens zusammen in der gleichen Zeit von 34 auf 27 %. Dafür stieg der Anteil Asiens von 9 auf 16 %. Auch der von Amerika hat zugenommen. Dabei ist der gesamte Umfang des Welthandels auf den Stand von 1905 zurückgeworfen ¹⁾. Das europäische Problem lautet demnach: Wie können die Schuldner-

¹⁾ 100 Milliarden RM. in 1934 gegen 284 im Jahre 1929.

länder den finanziellen Ausgleich herbeiführen und ihre Ausfuhr erhöhen? Wie können andererseits die Gläubigerstaaten die Zinsforderungen in Empfang nehmen? Für jedes Land ergibt sich die gleiche Problematik, aus dieser Misere der Zahlungsbilanz herauszukommen. Die Wege, die die europäischen Staaten einschlugen, haben jedoch die Verhältnisse wesentlich verschlimmert. Zwar geht jedes Land für sich allein vor, über kurz oder lang aber nehmen die eingeschlagenen Methoden die gleiche Richtung, die dem europäischen Handel zum Verderben gereicht.

III. Neue Methoden der Handelspolitik: Durchbrechung der Meistbegünstigung

1. Für ein isoliertes Vorgehen der einzelnen Länder bildet zunächst die altbewährte Meistbegünstigung einen Stein des Anstosses. Auf die verschiedenste Weise wird sie durchbrochen und unwirksam gemacht. Meistbegünstigung ist ein Mittel mehr freihändlerischer Handelspolitik. Sie sichert unter allen Umständen den Beteiligten Gleichberechtigung auf den Auslandsmärkten. Selbst bei Schutzzöllen gleicht sie die verschiedene Höhe der Zölle einander an, drängt auf deren Senkung und hilft so, einen Weltmarkt schaffen. Lange Zeit erschien dieser Vorteil so gross, dass man darüber gewisse Nachteile in Kauf nahm. Jener Vorteil war vorhanden bei den Agrarländern: sie konnten nicht wünschen, dass ihre Erzeugnisse im Auslande schlechter behandelt wurden als die eines anderen Ausfuhrlandes. Das war ebenso ein Vorteil für die Industriestaaten, die bei vielen ihrer Fabrikate im Auslande auf den Wettbewerb mit anderen Ländern stossen. Durch die Meistbegünstigung erlangten sie Gleichberechtigung und faire Behandlung in den Zollfragen.

Wie sehr man allenthalben auf die Meistbegünstigung Gewicht legte, ging schon daraus hervor, dass im Versailler Vertrag Deutschland den anderen Ländern die unbedingte Meistbegünstigung einräumen musste, während sie ihm selbst auf die Dauer von 5 Jahren vorenthalten wurde. Sie war eben eine Form liberaler Handelspolitik überhaupt. Inzwischen hat sich in allen Ländern eine Abkehr vom wirtschaftlichen Liberalismus vollzogen. Allenthalben sind dem Staate neue und grössere Aufgaben zuerteilt worden. Er wird Träger und Leiter der Wirtschaft, dem sich der einzelne unterzuordnen hat. Neue Bevölkerungsschichten drängen auf stärkere Berücksichtigung ihrer Lebensinteressen. Der erweiterte Aufgabenkreis lässt sich nur mit staatlichen Mitteln bewältigen. Die schwere Wirtschaftskrise, die alle Länder erfasste, hat diese Bewegung ausgelöst. Das Wohl der Gesamtheit glaubt man durch stärkere Lenkung der Wirtschaft erreichen zu können. Die grosse Wendung ist in Italien und Deutschland, aber nicht minder in England deutlich erkennbar. Die Vereinigten Staaten vollends machen unter Roosevelt eine wahre Revolution ihrer Geisteshaltung durch. Es ist die Folge des Weltkrieges, der ausserordentlichen Arbeitslosigkeit in allen Ländern, der weitgehenden Zermürbung der Mittelklassen, der Verschlechterung der Lage des Bauernstandes, wie endlich der grossen Unsicherheit, die alle Schichten ergriffen hat. Ein deutliches Fanal dieser Tatsache ist die

Zerrüttung der meisten Währungen. Auf verschiedene Weise sucht man dieser Schwierigkeiten Herr zu werden. Innen- und aussenwirtschaftliche Massnahmen kommen in Betracht. Letztere gipfeln darin, sich von der Meistbegünstigung unabhängig zu machen. Ich erwähne einige dieser weitreichenden Massnahmen ¹⁾.

2. Da ist zunächst das System der Einfuhrmonopole. Sie beziehen sich vorwiegend auf Nahrungsmittel; das gilt seit längerer Zeit von Branntwein und Tabak, deren Einfuhr durch die staatliche Bewirtschaftung weitgehend beschränkt wird. In Deutschland haben die Überwachungsstellen das gesamte fremde Angebot unter Einschränkung des privaten Handels in Händen und bestimmen die Höhe der Einfuhr. Abgesehen davon macht sich eine monopolistische Bewirtschaftung der Agrarerzeugnisse in vielen Ländern bemerkbar. In Deutschland ist die Methode der staatlichen Beeinflussung sehr weit fortgeschritten, indem den Bauern ein Abgabekontingent vorgeschrieben wird. Andererseits wird die Einfuhr in der Grösse des jeweiligen Bedarfes durch staatliche Behörden festgesetzt. Dadurch wird die Meistbegünstigung praktisch ausgeschaltet. Ihre Voraussetzung ist hinfällig geworden, indem die Staaten von sich aus Art und Höhe der Einfuhr wie im Innern die abzugebenden Getreidemengen bestimmen.

Jedoch auch der viel harmlosere Verwendungszwang einheimischer Erzeugnisse schliesst die Verwendung von ausländischen Waren aus oder beschränkt ihre Abnahme. Das gilt beispielsweise vom Vermahlungszwang inländischen Weizens oder dem Beimischungszwang von Spiritus zu Benzin oder der Verwendung von Inlandshopfen oder der Beifügung von inländischem Tabak. Man will auf diese Weise die einheimische Erzeugung fördern und ihren Absatz sichern. Dadurch tritt von vornherein eine Begrenzung der Zufuhr ein, die praktisch die Meistbegünstigung ausschaltet. Nunmehr kann auf dem Verordnungswege dauernd eine Änderung im Verwendungszwang durchgeführt werden, die sich natürlich auf die Einfuhr auswirken muss.

3. Am deutlichsten zeigt sich die Durchbrechung der Meistbegünstigung bei den Mengenkontingenten. Sie stellen eine Abkehr vom System der Handelsverträge überhaupt dar und laufen auf bilaterale Abkommen hinaus. Sie können auf vertragliche Weise gebunden werden, indem man aus einem Lande nur eine bestimmte Menge einer Ware zulässt. Beispielsweise war das bei der Buttereinfuhr in Deutschland der Fall, wo das Kontingent sich jeweils nach der Grösse der inneren Erzeugung richtete. In den einzelnen Staaten wird auf diese Weise nur noch eine bestimmte Warenmenge für die Einfuhr freigegeben. Die Preise lassen sich dann leicht vereinbaren. Besonderen Umfang hatte das System der Kontingentierung in Frankreich angenommen. Nicht weniger als 1600 statistische Positionen des allgemeinen Zolltarifes waren in Einfuhr-

¹⁾ Man findet eine gute übersichtliche Zusammenstellung der Massnahmen bei Brandt, Durchbrechung der Meistbegünstigung, Berlin 1933.

kontingenten festgelegt ¹⁾. Aber diese Methode hat sich nicht bewährt; denn natürlich werden dadurch Gegenmassnahmen in anderen Ländern hervorgerufen, die nun ebenfalls nur bestimmte Mengen aus dem anderen Lande hereinlassen. Die Folge war das Sinken der französischen Exportquote. Aber auch in England besteht für gewisse Produkte der Lebensmitteleinfuhr eine Kontingentierung: Verkaufsmenge, Preise, Qualität unterliegen der gemeinschaftlichen Regelung zwischen den Staaten.

Bedeutungsvoll sind die privaten Kontingente, die durch internationale Kartelle bewirkt werden: Einschränkung der Produktion im Inland, Preisabreden mit bestimmter Absatzmenge im Auslande, womöglich noch mit Zuteilung einzelner Märkte sind die Methoden. So im internationalen Röhren-, Glühlampen-, Schienenkartell u. a. Planmässige Absatzregulierung erfolgt durch Zuteilung der einzelnen Gebiete. Die Beschränkung der Absatzmenge wird durch Strafbestimmungen erzwungen. Ähnliches gilt bei der regionalen Verteilung von Erdöl, Zucker u. a. m. Man versucht, die Absatzgebiete durch private Abmachungen festzulegen und damit für die einzelnen Erzeugungsländer zu sichern. Möglicherweise wird diese Methode der Selbsthilfe sich weiter ausdehnen.

4. Die Meistbegünstigung wird jedoch am stärksten durchlöchert durch die Devisenzwangswirtschaft. Zu ihr ist eine zunehmende Zahl von Ländern übergegangen. Entstanden ist sie aus der geschilderten Not der Zahlungsbilanz und der Auslandsverschuldung vieler europäischer Staaten. Die Folgen für den internationalen Handel sind ausserordentlich schwer. Zwar kann die Zuteilung der Devisen allgemein nach einem bestimmten Prozentsatz der vorhandenen Zahlungsmittel erfolgen; sie kann aber auch nach der Wichtigkeit der einzelnen Waren stattfinden. Dann wird die ganze Einfuhr manipuliert. Zumeist folgt der zweite Schritt über kurz oder lang dem ersten. In beiden Fällen liegt eine Beschränkung der Warenaufnahme vor. Damit ist praktisch die Meistbegünstigung gegenstandslos geworden, und die Einfuhr ist von einer staatlichen Bewilligung abhängig gemacht. Durch den «Neuen Plan» vom September 1934 wird die deutsche Einfuhr einer staatlichen Regelung unterworfen. Durch die 26 Überwachungsstellen findet eine vollständige Kontrolle nach Art und Menge der Waren statt: im Umfang der vorhandenen Devisen wird nur das an Einfuhr zugelassen, was volkswirtschaftlich als «unbedingt notwendig» betrachtet wird. Dabei werden die Interessen der Ausfuhr in besonderem Masse berücksichtigt, also diejenigen Stoffe vor allem zugelassen, die verarbeitet wieder ausgeführt werden. Hat ein Land erst einmal mit der Devisenbewirtschaftung begonnen, so leidet die Ausfuhr, und der Devisenanheimfall muss zurückgehen. Dann wird die Devisenzwangswirtschaft verschärft und die Einfuhr noch mehr zugunsten einzelner Waren beschränkt.

5. In die gleiche Reihe gehören endlich die Clearingabkommen. Sie werden zwischen zwei Ländern abgeschlossen, um den Handel ganz oder teil-

¹⁾ Sie machten aus bei Nahrungsmitteln 91%, bei Rohstoffen 28%, bei Fertigfabrikaten 55%, im Durchschnitt 45%. Vgl. dazu Häfner, Die Politik der mengenmässigen Einfuhrregulierung, Weltwirtschaftl. Archiv, 40. Bd., 1934, II.

weise in gegenseitiger Verrechnung zu regeln. Man spricht dann von «Kompensationen». Ohne die vorangehende Methode der Devisenzwangswirtschaft ist sie nicht durchführbar. In gewissem Masse nimmt sie den Weg der Naturalwirtschaft wieder auf, weil sie nur so viel Waren aus einem Lande zulässt, als dieses seinerseits vom anderen kauft. Auf den ersten Blick scheint die Methode einen gerechten Ausgleich zwischen Ein- und Ausfuhr herbeizuführen; sie findet darum vielfach auch von uninteressierter Seite Befürwortung. In Wirklichkeit hat sie aber eine Verminderung der Ausfuhr im Gefolge. Denn natürlich sind es nunmehr in erster Linie die Einführenden der anderen Länder, die die Ausfuhr bestimmen. Einfuhrbeschränkungen, Kontingentierungen, Zollerhöhungen sind die weitere Folge.

Diese Methode übersieht einige wichtige Umstände. Einmal vollzieht sich der Handelsverkehr zwischen den Ländern gar nicht Zug um Zug. Vielmehr sind Ein- und Ausfuhr saisonmässig bedingt und voneinander getrennt. Sie hängen vom Ernteausfall ab wie von den Bedürfnissen der Bevölkerung und fallen schon darum zeitlich nicht zusammen. Sodann vollzieht sich der Handel zwischen den Völkern nicht immer direkt, vielmehr oft genug durch dritte Länder wie England oder Holland, die beide im Zwischenhandel eine grosse Rolle spielen. Weiter geschieht der internationale Austausch zum Teil durch Fracht- und Personenverkehr, wie durch Zinszahlung und -empfang. Dadurch wird in der Regel zwischen zwei Ländern gar keine Kompensation der Handelsbilanz in ihrer Gänze stattfinden. Dieses ist eben nur ein Teil der gesamten Zahlungsbilanz zwischen den Ländern. Man spricht von dreieckigen Beziehungen; zumeist sind sie noch komplizierter. Endlich wird durch den Clearingverkehr die Gewährung von langfristigen Kapitalanlagen wie von kurzfristigen Krediten schwierig, wenn nicht unmöglich gemacht. Trotzdem nimmt er von Land zu Land in der Gegenwart zu und wird von mancher Seite als zweckmässigster Ausweg betrachtet. Ziehen wir noch die spezialisierte Aufspaltung der Tarife in Betracht, so ist eine unterschiedliche Zollbehandlung der einzelnen Länder sehr leicht möglich.

Die neuen Methoden der Handelspolitik durchbrechen nicht nur mannigfach die Meistbegünstigung, sondern erschweren auf die Dauer überhaupt jeden Handelsverkehr zwischen den Ländern. Der Vorteil soll darin bestehen, dass man nicht mehr generell die verschiedenen Länder gleich zu behandeln brauche, sondern eine individuelle Gestaltung des Handels eintreten lassen könne. Vor allem begrüsst man es, dass dadurch die Einfuhr nach den Bedürfnissen des Landes beschränkt und erweitert werden kann. Schacht hat geradezu als Grundsatz des «Neuen Planes» ausgesprochen, nicht mehr zu kaufen als bezahlt werden kann, und in erster Linie zu kaufen, was notwendig gebraucht wird. Wenn aber alle Länder dasselbe tun, so muss natürlich auch die Ausfuhr von der anderen Seite gedrosselt werden. Es ist eben nicht möglich, dass ein Land sich von fremder Einfuhr abriegelt und gleichzeitig in fremde Wirtschaftsgebiete eindringt.

6. Trotz all dieser Bestrebungen ist bisher die Meistbegünstigung keineswegs ganz beseitigt. Vor allem zwischen den europäischen Staaten und den übrigen

Kontinenten besteht sie noch fort. Aus naheliegenden Gründen hält die Mehrzahl der Überseeländer an der Meistbegünstigung fest. Ohne sie wäre ihre Ausfuhr an Nahrungsmitteln und Rohstoffen, auf denen ihr ganzer Export aufgebaut ist, im Keime gefährdet. Oft hat ein Widerspruch von dieser Seite Sonderabmachungen zwischen europäischen Staaten verhindert. Jenes haben widerholt U. S. A., aber auch Argentinien und Kanada getan. Wenn in den letzten Jahren der Handel zwischen den europäischen Staaten zugunsten anderer Kontinente zurückgegangen ist, so dürfte es zum guten Teil gerade darauf zurückzuführen sein, dass diese anderen Länder die Meistbegünstigung beibehalten haben.

Wir dürfen also die bewährte Methode der liberalen Handelspolitik nicht zum alten Eisen werfen. Trotz aller Neigung der europäischen Staaten, davon abzugehen, ist die Gefahr, sie grundsätzlich aufzugeben, für die meisten Länder zu gross. Gerade die europäischen Staaten sind an einer gleichen Behandlung auf dritten Märkten sehr stark interessiert. Wenn sie gleichwohl versuchen, andere Methoden an ihre Stelle zu setzen, so zeigten die Zahlen der Aussenhandelsstatistik, mit welchem geringem Erfolg. Lediglich aus der Not geboren, versprechen die neuen Methoden schon wegen ihrer Unübersichtlichkeit keine lange Dauer. Der Kontinent Europa ist ein zu gewichtiger Markt, als dass man ihn dauernd durch die neuen Methoden beunruhigen könnte. Auch jetzt noch haben im Durchschnitt der letzten vier Jahre von den grossen Welthandelsvölkern U. S. A. und England die Hälfte, Frankreich und Deutschland drei Fünftel ihrer Ausfuhr nach Europa gesandt. Trotz aller wirtschaftlichen Abschliessungsmethoden bleiben die europäischen Staaten wirtschaftlich aufeinander angewiesen, selbst wenn, wie wir zeigten, ihr Anteil am Welthandel und Absatz untereinander zurückgegangen ist.

IV. Die Abwertung der Währungen

1. Es bleibt für die Länder ein letztes Mittel übrig, den Aussenhandel von anderer Seite aus grundlegend zu beeinflussen: die Abwertung der Währungen. Diese Massnahme wurde gewiss zum grossen Teil aus innerpolitischen Gründen ergriffen. Aber sie hat über den Aussenhandel schwerste Erschütterungen gebracht. Bedeutet sie doch die Zerstörung der gemeinsamen Rechnungsgrundlage zwischen den Ländern. Nicht weniger als 50 Währungen sind im Laufe der letzten Jahre von der ursprünglichen Parität abgegangen, ohne schon zu einer neuen festen zu gelangen. Teilweise möchte man durch die Abwertung von der schweren äusseren Verschuldung loskommen, teilweise ist freilich der Grund in den inneren Verhältnissen, dem Darniederliegen der Agrarpreise und der gleichzeitigen Überhöhung des Lohnniveaus zu finden. Beides sucht man durch besondere Eingriffe von der Geldseite aus zu beheben. Die Absicht bei dem Vorgehen Roosevelts war, den Farmern zu helfen und die Industriepreise von der Lohnseite herabzudrücken. Andererseits soll aber die Abwertung gerade die überhöhten Preise der Ausfuhrwaren so verbilligen, dass die Ausfuhr wieder zunehmen kann: also Devaluierung zur Ankurbelung der Ausfuhr und gleich-

zeitig Deflation im Innern. Das scheint vornehmlich den Grund für das Vorgehen Englands abgegeben zu haben, dessen Ausfuhr in den letzten Jahren stark zurückgegangen war.

Ein Teil dieser Absichten wird jedenfalls anfangs erreicht werden. Nun macht es indessen einen wesentlichen Unterschied, ob kleine Länder wie Rumänien und Jugoslawien von der Währung abgehen oder ob Weltwährungen wie Pfund, Dollar, Franken abgewertet werden. Ersteres schlägt nur leichte Wellen, letzteres zieht weitgehende Folgen nach sich. Als England im Herbst 1931 den Goldstandard aufgab, wollte es durch die Senkung der Werte die Ausfuhr anregen und gleichzeitig die Einfuhr hemmen. Ausserdem sollte durch eine leichte Preissteigerung der Reallohn im Innern etwas herabgesetzt und damit der Preis der Ausfuhrwaren verbilligt werden. U. S. A. folgten 1933. Sie haben dann zu Beginn des Vorjahres eine neue Parität, 40% unter dem alten Golddollar, festgesetzt, nachdem die Agrarpreise tatsächlich angezogen haben.

2. Welches sind die Wirkungen? September 1935 betragen die Abwertungen in Prozent der Parität: Jugoslawien 23, England 40, Schweden 44, Griechenland 57, Spanien 58, Argentinien 63, Japan 65, Brasilien 72. Es haben sich zwei Blocks gebildet. Der Sterlingblock, zu dem ausser England und seinen Dominien noch Skandinavien gehört, umfasst 27% des Welthandels. Andererseits die Goldblockländer (Frankreich, Italien, Polen, Belgien auf neuem, Schweiz und Holland auf altem Goldstandard). Es sind zum Teil Gläubigerstaaten, die von der Aufrechterhaltung der Währung Vorteil haben. Rechnen wir noch Deutschland hinzu, so umfassen sie 29% des Welthandels. Kürzlich ist Belgien abgesprungen und zu einer neuen Parität von 72% der alten übergegangen. Verfolgt man indessen die Abwertungen über einen etwas längeren Zeitraum, so sieht man, dass sie dauernd fortschreiten und bisher ein Stillstand nicht eingetreten ist. Es entsteht ein Wettlauf um die Abwertungshöhe, weil der Vorteil im Auslande sehr bald überholt wird. Die Abwertung wirkt nur solange günstig auf die Ausfuhr, als die Valuta gegenüber der Konkurrenz tiefer steht.

3. Zweifellos vermindern sich die Schulden, die in fremder Währung aufgenommen sind, in dem Masse der Abwertung der Valuten. Das hat sich für die europäischen Schuldnerstaaten bemerkbar gemacht. So sind die gesamten Schulforderungen der Gläubigerstaaten an Kapital und aufgelaufenen Zinsen Mitte 1934 von ursprünglich 112 auf 68 Milliarden RM. durch die Goldabwertung zurückgegangen. Für Deutschland bedeutet das eine ganz wesentliche Entlastung, weil es selbst an der Goldwährung festhält. Für die anderen Schuldnerländer besteht die Entlastung nur in dem Masse, wie ihre Abwertung geringer ist als die der Gläubigerstaaten, vor allem also Englands und der U. S. A.

Nun aber sind auf der anderen Seite die Wirkungen für den europäischen Aussenhandel im ganzen und damit für die Handelspolitik nichts weniger als günstig. Denn die Abwertung führt unweigerlich eine Verminderung der Einfuhr

herbei. Der Wert der Währung und damit die Kaufkraft der Bevölkerung sinkt im Verhältnis zu den Auslandspreisen. Sie wirkt nicht anders wie ein Einfuhrzoll und eine Ausfuhrprämie. Wenn als Folge der Pfundentwertung die englische Einfuhr beträchtlich zurückgegangen ist, so bedeutet das gewiss für England eine Besserung der Zahlungsbilanz. Aber muss ich ausdrücklich sagen, dass in demselben Masse sämtliche andere Ausfuhrländer darunter leiden, dass entsprechend ihre Aufnahmefähigkeit für fremde, auch für englische Waren nachlässt?

Wenn es zum guten Teil die Absicht der Abwertung war, die inländischen Preise zu senken und damit der Ausfuhr grösseren Anreiz zu geben, so wirkt das auf die Weltmarktpreise zurück weil die überragende und entscheidende Nachfrage Englands nunmehr zu einem niedrigeren Geldwert auftritt. Das bedeutet ein allgemeines Sinken der Grundstoffpreise von der Geldseite aus. Der Preisverfall ist denn auch tatsächlich eingetreten. Anzeichen der Besserung sind sehr bald wieder verschwunden. Davon hat aber das industrielle Exportland auf die Dauer gar keinen Vorteil. Im Gegenteil. Der Ausfuhrerlös der Agrar- und Rohstoffländer, auf den es ankommt, ist dadurch vermindert worden. Das gibt wieder für die Industriestaaten das Signal, die Zölle auf landwirtschaftliche Produkte zu erhöhen oder, wie es in Deutschland, Frankreich, Italien versucht wurde, sich «Nahrungsfreiheit» zu verschaffen. Es ist immer bedenklich, den Rückgang der Einfuhr als günstiges Symptom zu deuten: denn in demselben oder sogar in verstärktem Masse muss auf die Dauer auch die Ausfuhr zurückgehen. Das Ergebnis ist also: sinkende Preise der Grund- und Rohstoffe, damit sinkende Kaufkraft der Länder, die sie ausführen und damit rückwirkend verringerte Ausfuhr der Industriestaaten.

4. Es ist zweifelsohne richtig, dass die Ausfuhr der Abwertungsländer relativ gestiegen, während die der Goldländer relativ gesunken ist. Das ist anhand der Ausfuhrziffern leicht festzustellen. Aber der Vorteil besteht nur so lange, als das innere Preisniveau nicht in dem Masse der Abwertung steigt. Der Vorsprung lässt nach einiger Zeit nach, und es entsteht die Gefahr, dass die Währung weiter sinkt. So ist das englische Pfund von anfänglich 12 % allmählich auf 40 % herabgesunken, und Japan, dessen Währung eine Zeitlang am tiefsten stand, ist bereits von anderen Ländern eingeholt worden. Die Entwertungsländer müssen dann mengenmässig einen grösseren Warenexport treiben, um den früheren Ausfuhrerlös zu erlangen. Dadurch aber wird der handelspolitische Ausgleich noch weiter gestört. Es tritt teilweise eine ungesunde Konkurrenz der Entwertungsländer ein, wie das offensichtlich bei Japan der Fall ist. Indessen liegt kein Grund vor, dass die ganze Welt sich darüber entrüstet. Denn Japan war eben energischer als die anderen Staaten, die anfangs weniger abgewertet hatten. Dann sucht man durch Antidumpingzölle sich gegen die Übel zu schützen, die man z. T. selbst verschuldet hat. Es tritt ein Preisverfall der Agrar- und Rohstoffe von der Geld- und Nachfrageseite her ein: eine neue Durchbrechung des Preisgefüges wie der Meistbegünstigung. Die europäische Handelspolitik ist in eine Sackgasse geraten und steht damit vor neuen Problemen.

V. Neue Gruppierungen: System der Bevorzugung (Präferenz)

1. Auf diese Weise werden die europäischen Nationen sich nur sehr vorübergehende Erleichterungen schaffen, die Ausfuhr wird auf die Dauer so nicht gefördert. Die Preise auf dem Weltmarkt sinken weiter, die Zahlungsbilanz lässt sich nicht aufrecht erhalten, der Haushalt nicht in Ordnung bringen. So ergibt sich der Gedanke eines näheren Zusammenarbeitens in handelspolitischer Absicht statt des isolierten Vorgehens. Das wirtschaftliche Komitee des Völkerbundes hat sich wiederholt bemüht, durch eingehende Berichterstattung, durch Sammlung und Klarlegung des Materials grundlegende Kenntnisse für ein gemeinsames Vorgehen zu schaffen. Es hat 1930 den Beschluss gefasst, die Zölle sollten für eine Reihe von Jahren nicht erhöht werden. Man hoffe auf diese Weise am ehesten zu einem Ausgleich in der Handelspolitik zu gelangen und allmählich wieder normale Beziehungen herzustellen. Dabei wurde nur übersehen, dass für die neuen handelspolitischen Methoden die Zollfrage gar nicht mehr von ausschlaggebender Bedeutung ist. Mit grosser Erwartung ging man im Sommer 1932 in die Londoner Wirtschaftskonferenz. Sie sollte ein grosses Programm der wirtschaftlichen Verständigung durchsetzen. Aber schon die Vorbereitungen waren wenig zweckmässig. Die Empfehlung der Rückkehr zu einem Goldstandard trug den eingetretenen Verhältnissen der Länder keine Rechnung. Ebenso verkannte die handelspolitische Plattform die nationalen Schwierigkeiten der einzelnen Staaten. So erlitt die Londoner Weltwirtschaftskonferenz ein völliges Fiasko. Nur eine Art internationalen Weizenkartells, das in London beschlossen wurde, hat versucht, die Ausfuhr von Weizen zwischen den A- und B-Staaten (Argentinien, Australien, Kanada) zu kontingentieren und damit die Getreidepreise zu heben. Die Balkanländer sollten einen entsprechenden Anteil an der Ausfuhr erhalten. Aber auch dieser Beschluss ist auf dem Papier geblieben.

2. Inzwischen hatte man Versuche gemacht, benachbarte und befreundete Länder durch handelspolitische Übereinkünfte zusammenzufassen. Erwähnt sei der Osloblock zwischen Holland, Skandinavien und Finnland. Er erstrebte handelspolitische Interessengemeinschaft zur Überbrückung des gegenseitigen Zwischenverkehrs. Bisher ist er nur eine sehr lose Verbindung geblieben, von zielbewusster Handelspolitik nicht zu sprechen. Trotzdem könnte der Block eine gewisse Ergänzung in den Bezügen und eine Verwandtschaft in den seewärtigen Interessen darstellen.

Die Ouchykonvention von 1932 zwischen Holland, Belgien und Luxemburg verfolgte die Absicht, die Zölle allmählich zu erniedrigen und stufenweise herabzusetzen — an sich ein begrüssenswerter Gedanke. Anderen Staaten soll der Beitritt offenstehen. Bisher ist die Konvention noch nicht in Kraft getreten. Im Gegenteil hat Holland einige Positionen seines Zolltarifs erhöht. Es scheint sich neuerdings zu einem Industriezoll bekehren zu wollen. Wenigstens ist das die Absicht des Wirtschaftsministers, der ein weitgehendes Industrieprogramm mit staatlichen Mitteln verwirklichen will. Der Anlass ist in dem drohenden Verlust des holländischen Absatzes vor allem nach England und

Deutschland zu suchen. Durch die Abwertung des Belgas ist die Konvention vollends hinfällig geworden. Diesen Versuchen des europäischen Kontinentes ist bisher irgendein Erfolg versagt geblieben.

3. Dafür scheint der lange beabsichtigte engere* Zusammenschluss des Britischen Imperiums auf dem Wege, Wirklichkeit zu werden. Durch die Ottawakonferenz ist ein wesentlicher Schritt in diesen Bestrebungen geschehen. Der Plan Chamberlains des Vaters ist im Vollzug. Für den europäischen Handel und die europäische Handelspolitik hat das Konsequenzen von grösster Bedeutung. Der Gedanke der wirtschaftlichen Vereinheitlichung des britischen Weltreiches konnte so lange nicht erfüllt werden, als England am Freihandel festhielt. Hier ist indessen bald nach dem Kriege eine Bresche geschlagen worden. Es begann mit den MacKennayzöllen; dann folgte der Safeguarding Act, durch den eine Reihe von Schlüsselindustrien (Glas, chemische Industrien, gewisse Baumwollwaren) geschützt wurden. Hierauf 1932 die Auferlegung eines Wertzolles auf fast alle Einfuhrwaren. Im Verfolg der Ottawakonferenz wurden dann letztens gewisse Agrarzölle auf Weizen, tierische u. a. Nahrungsmittel eingeführt — eine geradezu revolutionäre Massnahme; sie verneint die Handelspolitik der letzten drei Menschenalter. Damit ist die Idee des Freihandels in England, das bis zuletzt wenigstens an der Zollfreiheit der Nahrungsmittel festhielt, verlassen worden. Es bedeutet die Abschiedsstunde des Freihandels. Der eine Schutz zog nunmehr den anderen nach sich. Gleichzeitig wurde die Ermächtigung gegeben, nach entsprechenden Vorbereitungen weitere Zoll-erhöhungen einzuführen. Das ist im März dieses Jahres bei den so wichtigen Eisenzöllen geschehen. Alle diese Änderungen werden nicht mit einemmal vorgenommen, sondern nach englischer Art fast zögernd von Fall zu Fall. Die Wirkungen scheinen bisher für das englische Wirtschaftsleben überwiegend günstig zu sein. So wird auch seitens der Arbeiterschaft die völlige Wendung der Handelspolitik nicht mehr grundsätzlich bekämpft. Damit ist zugleich die Bahn für das grosse Wirtschaftsimperium freigegeben.

Dieses stellt gewiss noch keine geschlossene Zoll- und Wirtschaftsunion dar. Das ist schon wegen der starken Selbständigkeitsbestrebungen der Dominien kaum zu erwarten. Kanada wie Australien, Südafrika wie Indien wollen vor allem ihre bodenständigen Industrien möglichst selbständig entwickeln und nicht mehr allein Rohstofflieferanten sein. Indessen ist das eine Ziel erreicht, das Chamberlain angestrebt hat: Bevorzugung der kolonialen Nahrungsmittel im Mutterlande, nachdem man überhaupt einmal den Weg der Agrarzölle beschritten hat. Damit aber ist für die übrigen Agrarländer von neuem eine wesentliche Erschwerung eingetreten. Der grosse aufnahmefähige englische Markt wird damit verschlossen, mindestens aber eingengt. Zudem betreibt auch England selbst eine Erhöhung der eigenen Agrarerzeugung.

Noch bedeutsamer ist die Bevorzugung von kolonialen Rohstoffen im Mutterlande. Wird doch dadurch ein bisher als selbstverständlich geltender Grundsatz internationaler Handelspolitik über den Haufen geworfen. Dafür gewähren die Kolonien ihrerseits dem Mutterlande weitere Bevorzugungen. Selbst wenn letztere nicht auf eigene Industrialisierung verzichten, so wird doch mindestens

das übrige Ausland zugunsten Englands benachteiligt. Hinzu kommt noch die gegenseitige Bevorzugung der englischen Kolonien untereinander. Auch das stellt eine wesentliche Neuerung der imperialen Handelspolitik dar und hat bereits Folgen gezeitigt. Wiederum wird dadurch notwendigerweise das übrige Europa, diesmal aber auch die U. S. A. stark benachteiligt. Das englische Imperium verengt in seiner Gänze den Weltmarkt für europäische Industrieerzeugnisse. Auch wenn das Imperium keine Zollunion darstellt, so hat das System der Präferenzen dadurch grösste Ausdehnung erfahren.

4. Eine ähnliche Bewegung vollzieht sich auch innerhalb des grossen französischen Kolonialreiches¹⁾. Auch hier sind seit 1928 Ansätze zum Imperialreich deutlich zu spüren. Die französische Goldwährung, an der man aus innenpolitischen Gründen festhalten will, verteuert die Ausfuhr im Wettbewerb mit anderen Anbietungsländern, die ihre Währung abwerten. Zudem zeigte sich deutlich ein Sinken der kolonialen Kaufkraft; es war die Folge der gesunkenen Agrar- und Rohstoffpreise. Das Vorgehen innerhalb des englischen Imperiums und das Bedürfnis nach Absatz der Veredelungsprodukte führte darum Frankreich auf einen ähnlichen Weg.

Es versucht, sich bezüglich seiner Versorgung mit Nahrungsmitteln vom Auslande unabhängig zu machen. Daher die Zollunion mit Algerien und Marokko, die nunmehr mit dem Mutterlande eine wirtschaftliche Einheit bilden. Gegenüber den eigenen Kolonien wird die Bevorzugung systematisch durchgeführt. Ihre Handelspolitik wird mehr oder weniger zugunsten des französischen Mutterlandes bestimmt. Gegenseitige Vorzugszölle und zollfreie Einfuhr von kolonialen Rohstoffen und Lebensmitteln werden seitens Frankreichs gewährleistet. Im letzten Jahre stammten bereits 9 % der eingeführten Rohstoffe und 24 % der Nahrungsmittel aus den eigenen Kolonien. Frankreich versucht, Anbau und Ausbeutung weiterer Rohstoffe in den Kolonien durchzuführen. Es handelt sich um Erze, Erdöl, Kautschuk und Baumwolle. Die Kolonien sind bereits mit 60 % ihrer Ausfuhr am Mutterland beteiligt. Betrug der Anteil der gesamten französischen Einfuhr vor dem Kriege erst 9 %, so im letzten Jahre bereits 25 %. Dafür werden andererseits die Kolonien ein wichtiger Absatzmarkt für die französischen Produkte. Die Ausfuhr nach den anderen Ländern stockt, die nach den Kolonien nimmt zu. Vor dem Kriege betrug sie 15 %, in dem letzten Jahre bereits 30 %. Die französische Reichskonferenz vom Frühjahr 1935 hat einen Reichswirtschaftsrat eingesetzt, der die wirtschaftliche Einheit des grösseren Frankreich verwirklichen soll. Die Aussichten sind durchaus erfolgversprechend.

5. Die Folgen für die europäischen Staaten sind höchst ungünstig. Mögen auch die Hoffnungen, dass hier ein grosser sich selbst genügender Wirtschaftsraum entstehen wird, hinfällig sein: auf jeden Fall muss die Bevorzugung von Ein- und Ausfuhr zwischen Mutterland und Kolonien den Absatz von Rohstoffen für die Agrarländer, von Fertigwaren für die Industriestaaten nachhaltig beeinflussen. Die neutralen Märkte verengen sich. Wenn die englischen Dominien

¹⁾ Aufschlussreich der Aufsatz von Ischboldin, Die neue Aussenhandelspolitik des Britischen Imperiums, Weltwirtschaftl. Archiv, 41. Bd., 1935, I.

wie die französischen Kolonien ihre Produktivkräfte zur Entfaltung bringen, wenn von neuem der Ausbau des kolonialen Getreidebaus, der Baumwollpflanzungen und der Erzwinnung stattfindet, um den Absatz von Industrieerzeugnissen der Mutterländer zu vermehren, so sind die Leidtragenden die europäischen Industriestaaten auf der einen Seite, die europäischen Agrarländer auf der anderen: Verengung des Absatzes für die ersteren, Verengung des Absatzes auch für die letzteren. Das sind die Folgen des Präferenzsystems der beiden grossen Reiche.

VI. Problem des Südostraumes

Es leuchtet von selbst ein, dass der Vorteil der einen Gruppe von Staaten nicht ebenso von Vorteil für andere Gruppen sein kann. Vielmehr erwachsen diesen aus der Bevorzugung innerhalb der Wirtschaftsimperien erhebliche Nachteile. Für die europäischen Staaten verengert sich in demselben Masse der Weltmarkt, wie die französischen und englischen Wirtschaftsreiche sich mehr konsolidieren. So liegt der Gedanke nahe, ein engeres Zusammengehen der europäischen Länder vor allem des Ostens und Südostens in die Wege zu leiten. Es sind Pläne des Grafen Coudenhove-Kalergi über Pan-Europa, des früheren ungarischen Staatssekretärs Elemer Hantos über den Donaauraum, des früheren österreichischen Handelsministers über innereuropäische Handelspolitik ¹⁾, anderseits Vorschläge von französischen und italienischen Politikern, die vielfach erörtert werden.

Ein Teil dieser Vorschläge wie der Tardieuplan oder der Plan, die Kleine Entente, Rumänien, Jugoslawien und die Tschechoslowakei wirtschaftlich näher zusammenzufassen, enthält einen ausgesprochenen politischen Charakter. An sich braucht ein politisches Band keineswegs ein Hindernis für wirtschaftspolitischen Zusammenschluss darzustellen. Im Gegenteil werden gerade dadurch schwache Wirtschaftsinteressen stärker umklammert. Indessen pflegen politische Freundschaften nicht immer von Dauer zu sein. Zudem sind in den bisher erörterten Plänen die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen bzw. die gegenseitige Ergänzung in den Wirtschaftsstrukturen nicht gross genug, um ein dauerndes Zusammengehen wahrscheinlich zu machen. Von grösserer Bedeutung können Pläne werden, die sich als Agrarblock oder als Balkanföderation kennzeichnen. Am meisten Aussicht scheint der regionale Zusammenschluss von Agrarstaaten im Donaauraum zu haben, also von Jugoslawien, Bulgarien, Rumänien und noch Ungarn. Regelmässige Zusammenkünfte und Agrarkonferenzen versuchen, die gemeinsamen Interessen zu verwirklichen. Es handelt sich dabei um folgende Punkte: Einigung über die Zölle bei Einfuhr aus den europäischen Industriestaaten, sodann Bevorzugung des Warenaustausches zwischen den beteiligten Ländern selbst. Weiter gewisse Einrichtungen bei der Ausfuhr der Erzeugnisse, vornehmlich Standardisierung, eventuell

¹⁾ Riedl, Innereuropäische Handelspolitik, und Hantos, Der Donaauraum in der Weltwirtschaft; beide Weltwirtschafts-Archiv, 39. Bd. 1934, I.

Kontingentierung des Anteils der einzelnen Staaten, endlich eine gemeinsame Preispolitik, um die gegenseitigen Unterbietungen zu verhindern. Das Programm könnte den Agrarländern des Südostens mancherlei Erleichterungen bringen.

1. Freilich ist es sehr zweifelhaft, ob so leicht ein gemeinsames Handeln zustandekommen wird: die Ernteausfälle sind in den Ländern ausserordentlich verschieden, mithin auch die zur Verfügung stehenden Mengen von Getreide und Futtermitteln. Das hat sich gerade in den letzten Jahren wiederholt gezeigt und ist durch die Reagrarisierung der Südoststaaten verstärkt. Stetigkeit der Belieferung ist aber Voraussetzung für dauerhafte Beziehung zu allen Abnehmern. Am ehesten wird sich vielleicht eine gewisse Produktionsteilung und Spezialisierung zwischen den Staaten ermöglichen lassen. Dazu müsste freilich die Landwirtschaft der einzelnen Länder eine Umstellung des Anbaus und Spezialisierung der Produkte vornehmen. Dieser Agrarblock ist also selbst auf einem Teilgebiet gar nicht so leicht zu realisieren.

2. Für die künftige Entwicklung wird das Verhalten der europäischen Industriestaaten von grosser Bedeutung. Der Bedarf an Nahrungsmitteln und Rohstoffen, die als Ausfuhr des Südostens in Betracht kommen, ist in Deutschland, Italien, der Schweiz, der Tschechoslowakei sehr erheblich. Trotz der Bestrebungen nach Nahrungsfreiheit hat Deutschland in den letzten Jahren eine fast so grosse Einfuhr an Nahrungsmitteln gehabt wie die genannten anderen Länder zusammen¹⁾. Aber auch diese sind in ihren Bezügen von Nahrungsmitteln ganz auf das Ausland angewiesen. Noch mehr gilt das von den mannigfachen Rohstoffen, die ein Industrieland braucht. Deutschland nahm im Durchschnitt der letzten vier Jahre 2,3 Milliarden, Italien, Österreich, Schweiz, Tschechoslowakei zusammen für 1,8 Milliarden RM. solcher Grundstoffe ab. In guten Jahren machen diese Bezüge mehr als das Dreifache aus.

Nun ist allerdings der Anteil der Balkanländer am Welthandel nicht gross. Er beträgt in Bulgarien, Griechenland, Jugoslawien, Rumänien und Ungarn zusammen nur etwa 2 %, also nur so viel wie der der Schweiz, obwohl die Bevölkerung dieser Länder 52 Millionen beträgt gegen 4 Millionen Schweizer. Von Deutschland nehmen die Balkanstaaten zusammen nur 4 % der Ausfuhr auf, von Italien nur wenig mehr. Dafür sind dessen Bezüge von dort etwas grösser (7,6 : 5,0 nach Deutschland). Beides besagt indessen nicht, dass nicht eines Tages die Aufnahmefähigkeit der südöstlichen Länder zunimmt. Kommen doch auf den Kopf der Bevölkerung in Rumänien an Ausfuhr etwa 19 RM., ebensoviel in Griechenland, in Jugoslawien und Bulgarien nur etwa 15 RM., während Kanada fast das Achtfache und Argentinien das Fünffache aufzuweisen hat, obwohl beides überwiegende Agrarländer sind.

Die Aufnahmefähigkeit der Südoststaaten hängt wesentlich von zwei Umständen ab: einmal von der Grösse der Ausfuhr und des Ausfuhrerlöses,

¹⁾ Deutschlands Einfuhr an Nahrungsmitteln belief sich 1934 auf 4,6 Milliarden, die von Italien, Österreich, Schweiz, Tschechoslowakei zusammen auf 3,6 Milliarden RM. In den Jahren guter Konjunktur betrug die Einfuhr mehr als das Dreifache.

mithin von der Preisgestaltung der Agrarprodukte. Massgebend für die Kaufkraft der Bevölkerung für fremde Erzeugnisse wird sodann die Entwicklung des inneren Wohlstandes. Hier stellt sich die Sache so, wie Friedrich List das seinerzeit gezeigt hat. Wachsen der Städte und stärkere industrielle Entwicklung, vornehmlich Ausbau der Verkehrsmittel vermögen der heimischen Landwirtschaft Möglichkeit zu intensivem Anbau zu geben, indem durch die städtische Bevölkerung die Nachfrage nach ihren Produkten sich hebt. Dadurch wieder vermag technischer Bedarf und Aufnahmefähigkeit für Fabrikate sich zu entwickeln. Die Hebung der eigenen Produktivkräfte gibt der sich entwickelnden Industrie sowie der dadurch kaufkräftig gewordenen Landwirtschaft auch die Möglichkeit, Nachfrage nach fremden Fabrikaten zu entfalten. Industrialisierung eines Landes erzeugt zunächst einen industriellen Zuschussbedarf. Ihn kann nur ein älterer vielgliedriger Industriekörper befriedigen. Verfeinerung und Vermannigfaltigung der Bedürfnisse bringt Zunahme auch der industriellen Einfuhr mit sich. Fördern also die Balkanländer die Industrie, so braucht das die alten Industrieländer nicht zu schrecken. Im Gegenteil wird sich erst dadurch der Absatz hochwertiger Industrieerzeugnisse vermehren ¹⁾).

3. Umgekehrt aber vermögen die Balkanländer den europäischen Industriestaaten wichtige Ergänzungen zu gewähren. Rumänien vor allem bietet eine grosse Reihe von Rohstoffen, nach denen die Industriestaaten wie Deutschland grosse Nachfrage entfalten. Dahin gehören Mais u. a. Futtermittel, Hülsenfrüchte, Holz und seine Verarbeitungen, dann natürlich Erdöl wie dessen Derivate Benzin, Gas und Trieböle, aber auch Häute, Wolle, Felle und ähnliches. Die Bezüge dieser Rohstoffe und Halbfabrikate aus den Balkanstaaten lassen sich vermehren. Freilich bedarf es dazu auf manchen Gebieten einer Umlagerung der deutschen wie anderer Einfuhr. Andererseits wird eine allmähliche Umstellung der südöstlichen Urproduktion auf fremden Bedarf nötig. Wenn es Aufgabe der Handelsunternehmungen ist, diese Beziehungen zu fördern, so wird der Staat seine Mitwirkung nicht versagen dürfen. Ob freilich die Methode der Vorzugszölle und der Reziprozität, wie sie Riedl vorschlägt, oder gar des Kompensationsgeschäftes zweckmässig und aussichtsreich ist, bleibt nach den früheren Ausführungen sehr zweifelhaft. Gegen erstere ist inneres von anderen Ländern Einspruch erhoben worden, gegen letztere erheben sich die früher ausgesprochenen Bedenken. Aber es stecken in dem Südosten Europas noch ungehobene Kräfte, die für den gesamten Kontinent bedeutungsvoll werden können.

VII. Schlussbemerkung

Überschauen wir im ganzen, was aus dem handelspolitischen Chaos, das wir geschildert haben, herausführen kann, um wieder zu einigermassen ausgeglichenen Verhältnissen zu gelangen, so sind es vor allem zwei Dinge. Das wäre

¹⁾ Darüber *Manoiesco*, Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa auf neuer Grundlage, a. a. O., dessen Argumenten ich durchaus zustimme.

einmal die Bereinigung der zwischenstaatlichen Verschuldung. Sie hindert immer von neuem einen Ausgleich der Zahlungsbilanz, stört damit die handelspolitischen Beziehungen und führt zu den geschilderten Abschliessungstendenzen. Sodann aber scheint die Stabilisierung der Währungen unerlässlich, um eine sichere Grundlage der Berechnungen und damit eine Gleichmässigkeit der internationalen Preisbewegung zu erlangen. Das Valutadumping der Abwertungsländer bewegt sich in einem verhängnisvollen Zirkel, der auf die Dauer den Ländern selbst wenig nützt. Den wirtschaftlichen Nationalismus haben wir für die nächste Zeit als eine Tatsache zu betrachten, auf die man sich einstellen und einrichten muss. Trotzdem vermöchten nach Behebung jener beiden elementaren Schwierigkeiten die europäischen Wirtschaftsbeziehungen im ganzen wiederum zu gesunden. Die Probleme des Südostraumes sind gewiss nicht von so überragender Bedeutung wie die beiden anderen. Aber ihre Inangriffnahme könnte doch zum Teil wenigstens dazu beitragen, die handelspolitische Lage Europas zu entspannen. Im Hintergrunde aller europäischem Handelspolitik steht für die Zukunft ohnedies das grosse Problem des russischen Reiches wie das Erwachen des asiatischen Kontinents.
