

# Neue Grundlagen der Handelspolitik

## Wissenschaftliche Gutachten

Erster Teil:  
**Deutschland**

Von  
**Franz Eulenburg**



Duncker & Humblot *reprints*



Schriften  
des  
Vereins für Sozialpolitik.

---

171. Band.

Neue Grundlagen der Handelspolitik.

Herausgegeben von Franz Eulenburg.

Erster Teil.

Deutschland.



Verlag von Duncker & Humblot.  
München und Leipzig 1925.

# Neue Grundlagen der Handelspolitik.

Wissenschaftliche Gutachten

von

Paul Arndt, Herbert von Beckerath, C.  
von Dieze, Bernhard Hinst, Walther Los,  
August Müller, Kurt Ritter, Wilhelm  
Röpke, Rudolf Schneider, W. Spieß,  
Henry Voelker

herausgegeben von

Franz Eulenburg.

Erster Teil.

Deutschland.



Verlag von Duncker & Humblot.  
München und Leipzig 1925.

Alle Rechte vorbehalten.



Altenburg, Thür.  
Dierer'sche Hofbuchdruckerei  
Stephan Gelbel & Co.

## Vorbemerkung des Herausgebers.

Im März vorigen Jahres wurde seitens des Ausschusses der Herausgeber ersucht, vorbereitende Schritte zu einer handelspolitischen Enquête des Vereins einzuleiten. Ein Gedankenaustausch mit den Herren Arndt, von Dieze, Köpke und Sieveking ergab eine Verständigung über die Richtlinien, die innegehalten werden sollten. In Aussicht genommen wurde eine Reihe von wissenschaftlichen Gutachten, die in zwei Bänden von nicht zu großem Umfange zusammengefaßt würden: der erste hatte Deutschland, der zweite das Ausland darzustellen. Vom Hauptausschuß, der zusammen mit der Generalversammlung des Vereins in Stuttgart September 1924 tagte, wurde das Programm im ganzen gebilligt und der Unterzeichnete mit der Herausgabe der Enquête beauftragt. Es wurde Gewicht darauf gelegt, daß die Veröffentlichung möglichst frühzeitig erschien, damit sie noch in der Öffentlichkeit Beachtung fände. Dabei ist zu betonen, daß die Enquête unabhängig von der handelspolitischen Aussprache in Stuttgart und dem dort gefaßten Beschuß der wissenschaftlichen deutschen Nationalökonomien (beide im 170. Bande abgedruckt) unternommen ist.

Der erste Band der Untersuchungen mit zusammen elf Abhandlungen über Deutschland liegt nunmehr vor. Muß der Herausgeber noch besonders bemerken, daß das Ziel, das er sich stellte, nicht ganz erreicht werden konnte? Es dürfte wohl das Schicksal der meisten solcher Untersuchungen sein. In diesem Falle ist es einmal die Kürze der Zeit gewesen, die den einzelnen Herren gelassen wurde; es bleibt anzuerkennen, daß die gestellte Frist innegehalten wurde, so daß der Band frühzeitig genug erscheinen kann. Andererseits ist es die Schwierigkeit des Gegenstandes selbst, der so problematisch bleibt und noch so ganz im Flusse sich befindet. Wie weit ist nun überhaupt ein Herausgeber für den Inhalt verantwortlich zu machen?

Seine Tätigkeit liegt vorwiegend nach zwei Richtungen: in der Abstechung der zu behandelnden Fragen und sodann in der Wahl der

Mitarbeiter. Beginnen wir mit letzteren, so wird man natürlich öfter fragen, warum nicht mehr Persönlichkeiten des praktischen Lebens herangezogen wurden? Darauf ist nur zu antworten, daß die Zahl der Fachkennen auf jedem Gebiete in Deutschland keineswegs groß ist. Vollends Herren aus der Praxis zu gewinnen, bereitet erhebliche Schwierigkeiten; die Menge der Absagen aus diesen Kreisen ist erheblich gewesen. So mußte ich in der Hauptsache doch wiederum auf akademische Gelehrte zurückgreifen. Sie sind am ehesten geeignet und vor allem auch am ehesten bereit, die Materie zu behandeln. Es hat also nicht an dem Herausgeber gelegen, wenn nicht mehr „Praktiker“ zu Worte gekommen sind. Ich bedauere vor allem auch, daß kein Führer der Arbeiterschaft sich zur Übernahme eines Beitrages bereit erklärt hat. Aber in Deutschland liegt nun einmal den Gelehrten die Abfassung von objektiv wissenschaftlichen Gutachten besser. Daß die Wahl unabhängig von der handelspolitischen Einstellung und nur nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt ist, versteht sich für die Enquête von selbst. Der Stuttgarter Beschluß konnte und sollte nach keiner Richtung eine Bindung für die Mitarbeiter bedeuten.

Anderseits die Absteckung der zu behandelnden Fragen. Es war von vornherein klar, daß einmal einige allgemeine Probleme zur Darstellung gelangen mußten, so dann besonders wichtige Zweige der Wirtschaft. Aber hier sind nun wesentliche Lücken geblieben: der Verein verfügt nur über beschränkte Mittel, die nicht gut überschritten werden könnten. Lebhaft bedauere ich es, daß die Verkehrsfragen nicht nachdrücklicher zur Geltung gelangt sind; aber wer übersieht diese zur Zeit in Deutschland vollständig? Während sonst jeder Gegenstand nur einen Bearbeiter gefunden hat, glaubte ich für die so bedeutsame Frage der landwirtschaftlichen Zölle noch ein weiteres Gutachten veranlassen zu sollen. Es gelang mir, dafür den Dezernenten der Hauptlandwirtschaftskammer, Dr. Ritter, noch nachträglich zu gewinnen, so daß dieser Problemkreis wohl hinreichende Aufklärung gefunden hat. Dagegen bin ich mir bewußt, daß wichtige Zweige der Industrie übergangen worden sind. Es liegt in der Kürze der Zeit, daß dafür geeignete Mitarbeiter nicht gefunden wurden. Dem Übelstande soll dadurch abgeholfen werden, daß ein kleiner Ergänzungsband für den Herbst geplant ist: er wird dann einige nicht behandelte Industriezweige, vor allem Maschinenindustrie, Elektrotechnik und Chemik zur Darstellung bringen. Der zweite Band, der das Ausland behandeln wird, soll dagegen in Völde erscheinen.

Zm übrigen aber kann die Sammlung der Gutachten über Deutschland, die ich hiermit der Öffentlichkeit übergebe, nicht als die Meinung d e r Wissenschaft oder gar d e s Vereins für Sozialpolitik gelten, sondern immer nur als die wissenschaftliche Überzeugung der einzelnen Bearbeiter selbst; sie tragen allein dafür die Verantwortung. Die Enquete hat genug geleistet, wenn sie die öffentliche Erörterung anregt, Grundlagen zur Beurteilung der so mannigfachen Verhältnisse gibt und die allgemeinen Zusammenhänge in grundsätzlicher Weise aufhellt: so vermag sie auch der Politik am ehesten zu dienen. Ich möchte hoffen, daß diese Aufgaben erfüllt werden und in den dargebrachten Gutachten die Grundlage für eine fruchtbare Aussprache gefunden wird.

Des Dankes für ihre selbstlose Mitwirkung dürfen die Mitarbeiter gewiß sein.

Anfang April 1925.

F. E.

## Inhaltsverzeichnis.

	<i>Seite</i>
I. Die neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands als Grundlage seiner künftigen Handelspolitik. Von Professor Dr. Wilhelm Röpke, Jena . . . . .	1
II. Finanzen und Handelspolitik. Von Geh. Hofrat Professor Dr. Walther Voß, München. . . . .	47
III. Konsuminteressen und Handelspolitik. Von Staatssekretär a. D. Dr. August Müller, Berlin . . . . .	69
IV. Die Auswirkungen der Londoner Beschlüsse auf Außenhandel und Handelspolitik. Von Dr. Rudolf Schneider, M. d. R., Dresden . . . . .	95
V. Meistbegünstigung und Reziprozität. Von Dr. Bernhard Hinst, Hamburg . . . . .	129
VI. Die deutsche Landwirtschaft und die neue Handelspolitik. Von Professor Dr. Conrad von Dieze in Rostock . . . . .	159
VII. Die deutschen Agrarzölle. Von Privatdozent Dr. Kurt Ritter, Berlin	235
VIII. Die handelspolitische Lage der deutschen Textilindustrie. Von Professor Dr. Herbert von Beckerath, Tübingen. . . . .	281
IX. Die Stellung der Eisenindustrie. Von Professor Dr. Henry Voelcker, Frankfurt a. M. . . . .	335
X. Arbeiterschaft und Handelspolitik. Von Professor Dr. Paul Arndt, Frankfurt a. M. . . . .	373
XI. Die Gütertarife der Eisenbahn als Gegenstand der Handelsverträge. Von Reichsbahndirektor Dr. W. Spiegel . . . . .	405

I.

Die neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands  
als Grundlage seiner künftigen Handelspolitik.

Von

Professor Dr. Wilhelm Röpke.

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Vorfragen . . . . .	3
II. Grundsätzliches . . . . .	10
III. Besondere, aus der gegenwärtigen Wirtschaftslage Deutschlands abgeleitete Fragen . . . . .	23
a) Gesteigerte Bedeutung des Außenhandels und Verarmung . . . . .	29
b) Luxuseinfuhr . . . . .	34
c) Die Manipulierung der Handels- und Zahlungsbilanz . . . . .	36
d) Finanzpolitische Gesichtspunkte . . . . .	39
e) Sozialpolitische Erwägungen . . . . .	41
IV. Die bisherige und die künftige deutsche Handelspolitik . . . . .	45

## I. Vorfragen.

Das in allen beteiligten Kreisen außerordentlich lebhaft gewordene Interesse an der Gestaltung der künftigen deutschen Handelspolitik, dem auch die vorliegenden, vom Verein für Sozialpolitik eingeleiteten Untersuchungen ihr Entstehen verdanken, ist zunächst und in der Hauptsache zurückzuführen auf die alle wirtschaftspolitischen Probleme klärenden Wirkungen der Währungsstabilisierung. Entscheidungen in der auswärtigen Handelspolitik gehören normalerweise zu den schwierigsten und zugleich folgenschwersten, die ein Volk auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik zu treffen hat. Es ließe sich aber auch nicht leicht eine Frage finden, die so wie die auswärtige Handelspolitik eingreift in den Konflikt zwischen dem volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse und den privatwirtschaftlichen Interessen und in den Konflikt der privatwirtschaftlichen Interessen untereinander. Den Kampf um Schutzzölle entfesseln heißt einen politischen und ökonomischen Kampf eröffnen, der die Leidenschaften aufs stärkste aufröhrt und nur zu leicht das volkswirtschaftliche Gesamtinteresse unterliegen lässt. Freilich, solange die Frage der Währungszerrüttung alle Aufmerksamkeit beanspruchte und das deutsche Wirtschaftsleben durch die Inflation unter ganz abnorme Bedingungen gestellt war, war von alledem wenig zu spüren. Mit Hilfe des Verbots- und Lizenzsystems wurde das durch die bekannten Wirkungen jeder Inflation auf den Außenhandel sowieso stark herabgeminderte Schutzbedürfnis der deutschen Wirtschaft unter dem die Öffentlichkeit völlig beruhigenden Deckmantel der Währungspolitik in einer Weise befriedigt, wie sie unter dem Gesichtspunkt des höchstmöglichen Schutzes idealer nicht gedacht werden konnte. Denn das System der Außenhandelskontrolle bedeutete ja hinsichtlich der Einfuhrregelung, daß sich die Einfuhr zum allergrößten Teile völlig unter der Kontrolle der protektionistischen Interessenten selbst vollzog. Mit der Einfuhrkontrolle war aber die — anders motivierte — Ausfuhrkontrolle untrennbar verbunden, und sobald schon in der letzten Phase der deutschen Inflation und dann vor allem nach der Währungsstabilisierung die Ausfuhrkontrolle sich als überwiegend schädlich

herausgestellt hatte, konnte an eine isolierte Fortführung der Einfuhrkontrolle nicht mehr gedacht werden. Die Außenhandelsstellen mußten ihr handelspolitisches Mandat wieder zurückgeben. Das normale Mittel der Handelspolitik, die Zollpolitik, hatte wieder an die Stelle des abnormen Verbots- und Lizenzsystems zu treten.

Nun hätte sich hieran kein neuer Kampf um Maß und Ziel der deutschen Zollpolitik zu entzünden brauchen, wenn man ohne weiteres zur Zoll- und Handelspolitik der Zeit vor dem Kriege hätte zurückkehren können und wollen. Eine solche Rückkehr konnte aber nicht erwartet werden, eben weil die wirtschaftliche Struktur Deutschlands in den zehn Jahren, die zwischen damals und heute liegen, sich in wesentlichen Stücken geändert hat. Dieser veränderten wirtschaftlichen Struktur entspricht eine Lagerung der handelspolitischen Interessen, die sich mit derjenigen von 1913 ebenfalls nicht mehr deckt. Die politische und ökonomische Kräfteverteilung innerhalb und außerhalb Deutschlands hat in diesen zehn Jahren Wandlungen erfahren, die in manchen Punkten etwas Revolutionäres an sich haben und natürlich auch das handelspolitische Wollen stark beeinflussen. Fortschritte der Technik haben stattgefunden und ebenfalls das übrige zur Abwandlung der handelspolitischen Fragestellung beigetragen, was zum Beispiel in dem in allen Ländern erschallenden Ruf nach Neufassung der Zolltarife so deutlich zum Ausdruck kommt. Der Kampf um die Neufassung und Neugestaltung des Zolltarifs ist auch in Deutschland die nach außen hin sichtbare Form für die Veränderung der ökonomischen und politischen Grundlagen der deutschen Handelspolitik.

Dieser Kampf hat durch zwei Umstände eine besondere Zuspizung erfahren. Der eine ist außenpolitischer Natur. Mit dem 10. Januar 1925 hat Deutschland seine handelspolitische Bewegungsfreiheit durch den Ablauf der entsprechenden Fristen des Friedensvertrages von Versailles zum größten Teile zurückgewonnen. Insbesondere ist Deutschland seit jenem Tage frei von der die deutsche Handelspolitik bisher fesselnden Pflicht, den Signatarmächten des Friedensvertrages, das heißt praktisch der halben Welt, einseitig das Meistbegünstigungsrecht einzuräumen, und damit wieder zu einem einigermaßen gleichberechtigten Partner in Handelsvertragsverhandlungen geworden, die wiederum auf deutscher Seite ein klares handelspolitisches Programm voraussehen. Und so dreht sich auch hier alles um dieses Programm. Der zweite das handelspolitische Problem Deutschlands verschärfende Umstand ist

die ebenfalls wieder aufgetauchte Frage des Agrarschutzes. Hier hat die Stabilisierungskrise, die die deutsche Landwirtschaft zunächst mit besonderer Schärfe traf, die paradoxe Erscheinung hervorgerufen, daß man, nachdem nahezu zehn Jahre lang die Ernährungsfrage eines der traurigsten Zeichen der deutschen Not gewesen war, die Wiedereinführung der am 4. August 1914 suspendierten Getreidezölle und sogar des Einfuhr scheinsystems forderte und diese Forderung, ungeachtet der Milderung der deutschen Agrarkrise und ungeachtet der Tatsache, daß so gut wie alles gegen die Wiedereinführung der Agrarzölle spricht, mit nur wenig verminderter Hartnäckigkeit bis zur Stunde aufrethält.

Wie sollen alle diese Fragen entschieden werden? Wie hat das handelspolitische Programm Deutschlands auszusehen? In welche Richtung weist die neue wirtschaftliche Struktur Deutschlands? Zum Freihandel? Zum Schutzoll?

Allen diesen Fragen steht man steuerlos gegenüber, wenn man nicht zuvor die Wahl zwischen den verschiedenen Methoden, die zur Verfügung stehen, getroffen und sich für die richtige unter ihnen entschieden hat. Diese Vorfrage methodologischer Art ist, wie sich zugleich zeigen wird, keineswegs akademischer Natur, sondern von größter praktischer Bedeutung.

Ein großer Teil der deutschen Nationalökonomen kann sich noch immer nicht von der Anschauung freimachen, daß „Theorien“, „Prinzipien“, „Doktrinen“ in der Nationalökonomie im allgemeinen und ganz besonders in der auswärtigen Handelspolitik von sehr fragwürdigem Werte sind, daß vielmehr die Frage der auswärtigen Handelspolitik „eine von Fall zu Fall zu entscheidende Frage der Zweckmäßigkeit“ ist. Sie lehnen es ab, prinzipielle Schutzöslner oder Freihändler zu sein. Der Schutzoll kann nach ihnen heute so unangebracht sein, wie es gestern der Freihandel war, und der Schutzoll kann dem einen Lande ebenso sehr frommen wie dem anderen der Freihandel. Konstante Verhältnisse von Ursache und Wirkung werden nicht anerkannt. Die Hauptwortsführer in der wissenschaftlichen Diskussion über die Richtung, die die deutsche Handelspolitik in der Zukunft einschlagen soll, scheinen diesem Grundsatz der Grundsätzlichigkeit — wenn das Paradoxon erlaubt ist — zu huldigen. Sind es doch zum großen Teil Nationalökonomen, die das Schutzollsystem vor dem Kriege ebenso sehr verteidigt haben, wie sie heute eine scharfe Abkehr von den handels-

politischen Richtlinien der Vorkriegszeit fordern, ohne damit ihr handelspolitisches Bekenntnis von gestern widerrufen zu wollen.

Eine der Tragweite der Entscheidung gerecht werdende Vertiefung des Problems ist auf diesem Wege offenbar nicht zu erwarten. Vielmehr gerät die handelspolitische Debatte auf diese Weise in Gefahr, in dieselbe Flachheit auszumünden, die die Erörterung der Handelspolitik vor dem Kriege in so verhängnisvoller Weise auszeichnete. Auch damals kein ernsthafter Versuch, die Schutzzollpolitik theoretisch, das heißt unter Würdigung des ökonomischen Gesamtprozesses, für die die vielgerühmte „Praxis“ eben nicht ausreichte, zu begründen, wenn man von den verunglückten Versuchen, Friedrich List für den „Schutz der nationalen Arbeit in Stadt und Land“ zu reklamieren, absieht. Der hemmungslose Protektionismus der Interessenten brauchte den Widerstand der Nationalökonomen in der Bureaucratie, im Parlament und in der Wissenschaft nicht zu fürchten, die — mit glänzenden Ausnahmen — bereit waren, jedes „Schutzbedürfnis“ weitherzig zu prüfen, und geringschätzig auf eine der Höchstleistungen der nationalökonomischen Wissenschaft, die Theorie des Außenhandels, herabzahnen. Eine ähnliche Gefahr besteht heute in kaum geringerem Maße. Die handelspolitische Resolution der deutschen nationalökonomischen Hochschullehrer zeigt zwar, daß die nationalökonomische Wissenschaft in Deutschland willens ist, dem Protektionismus der Interessenten Widerstand zu leisten; aber wie kann sie das, wenn sie von theoretischer Betrachtung keinen Gebrauch macht, wenn sie keinen Maßstab hat, den sie an handelspolitische Forderungen und Maßnahmen anlegen kann, oder es gar als ein Verdienst ansieht, keinen generellen Maßstab zu haben? Wenn von der Wissenschaft etwas erwartet werden darf, so ist es dieses, daß sie hinausblickt über den engen Kreis der Richts-als-Praktiker und den Instanzen, die berufen und verpflichtet sind, das Interesse der Gesamtheit den egoistischen Einzelinteressen gegenüber zu verteidigen, sagt, was ohne Rücksicht auf die besonderen Umstände für Schutzzoll und was für Freihandel spricht. Wer sich allein auf Tatsachen stützt, wer die Hauptaufgabe der Wissenschaft, Begriffe zu bilden und Kausalverkettungen zu ergründen, perhorreziert, wird sich darauf gefaßt machen müssen, daß man seine „Tatsachen“ auch anders auslegen kann. Kann der Nationalökonom zum Beispiel auf die Zumutung, die Handelspolitik aus währungspolitischen Gründen zur Manipulation der Handels- und Zahlungsbilanz zu benutzen, anders als mit

grundsatzlichen, theoretischen Darlegungen über die Zusammenhänge zwischen Geld und Außenhandel antworten? Kann er handelspolitische Erörterungen anders als mit der nüchternen Feststellung einleiten, daß schließlich irgendeine Schicht die Last des Schutzzollsystems tragen muß, daß man also die Belastung der Volkswirtschaft durch Schutzzölle, die man dem einen Wirtschaftszweige gewährt, nicht dadurch wettmachen kann, daß man dem anderen auch Schutzzölle zukommen läßt?

Man muß wissen, ob man Schutzzoll- oder Freihandelspolitik treiben soll, wie man wissen muß, ob man in der Währungspolitik der Inflation oder der Stabilisierung den Vorzug geben soll. Auch in der Währungspolitik kommt man bekanntlich nicht ohne eine Theorie, ohne gewisse Prinzipien aus, was die Regierungen aller Staaten nach dem Kriege zur Genüge haben erproben können. Die Inflation entsteht — was schon ihr Name besagt — überall, ohne Rücksicht auf ökonomische Struktur, Klima, Polhöhe und Rasse, aus der nämlichen Ursache, nämlich aus künstlicher Schöpfung von Kaufkraft, und liefert überall, wo nicht Asketen und Säulenheilige das Wirtschaftsleben herrschen, dieselben Wirkungen auf die Preise. Niemand wird zugeben, daß heute Inflation und morgen Stabilisierung angezeigt ist, wie es denn auch für alle Länder nur die einzige Empfehlung gibt, Inflation zu vermeiden. Sollte es in der Handelspolitik anders sein? Sollte es hier nicht auch konstante Verhältnisse von Ursache und Wirkung geben? Die Frage stellt sie ohne weiteres bejahen<sup>1</sup>. Auch in der Handelspolitik kommt man nicht ohne theoretische Prinzipien, mögen sie noch so allgemeiner Art sein, aus. Mit subalterner Empirie ist es auch hier nicht getan, darüber dürfte nur eine Meinung herrschen, wie auch darüber, daß Theorie und Praxis keine Gegensätze sind, sondern sich notwendig ergänzen. Die Theorie muß einerseits, wenn anders sie richtig und vollständig sein soll, in der Praxis anwendbar sein, wie andererseits die Praxis einer Theorie nicht entraten kann. „Es kann also niemand sich für praktisch bewandert in einer Wissenschaft ausgeben und doch die Theorie verachten, ohne sich bloßzugeben, daß er in seinem Fache ein Ignorant sei: indem er glaubt, durch Herum- (die eigentlich das ausmachen, was man Theorie nennt) zu sammeln und ohne sich ein Ganzes (welches, wenn dabei methodisch verfahren tappen in Versuchen und Erfahrungen, ohne sich gewisse Prinzipien

<sup>1</sup> Über die Verwandtschaft von Inflation und Protektion vgl. W. Röpke, Geld und Außenhandel, S. 205 ff., Jena 1925.

wird, System heißt) über sein Geschäft gedacht zu haben, weiter kommen zu können, als ihn die Theorie zu bringen vermag.“<sup>1</sup>

Durch diese Synthese von Theorie und Praxis ist sofort der falschen Meinung des „Doktrinärs“, der nicht mit dem „Theoretiker“ im richtigen Sinne, wie das so oft geschieht, verwechselt werden darf, vorgebeugt, daß man sich in der auswärtigen Handelspolitik nicht um die jeweiligen Umstände, um das jeweilige ökonomische Milieu zu kümmern brauche. Nichts kann unrichtiger sein. Vielmehr kommt es auch heute bei der Bestimmung des handelspolitischen Programms Deutschlands darauf an, einerseits sich auf die Argumente zu besinnen, die allgemein für Schutzzoll oder für Freihandel sprechen, und andererseits die besonderen Verhältnisse der Gegenwart und Zukunft gewissenhaft zu berücksichtigen. Nur müssen letztere gleichfalls — der Forderung Kants entsprechend — unter allgemeinen Gesichtspunkten und im Rahmen des nur theoretisch zu erkennenden Gesamtprozesses betrachtet werden. In diesem Sinne ist die im Titel dieses Aufsatzes gestellte Aufgabe in Angriff zu nehmen.

## II. Grundsätzliches.

Niemand, der in der Diskussion über die künftige Handelspolitik Deutschlands das Wort ergreift, kann und darf die Tatsache ignorieren, daß die Freihandelstheorie ökonomisch unwiderlegt und unwiderleglich ist. Mit rein ökonomischen Gründen kann eine protektionistische Handelspolitik grundsätzlich — unbeschadet gewisser Grenzfälle, von denen gleich die Rede sein wird — nicht gestützt werden. Man hat die Freihandelstheorie, die in ihren Elementen bereits in bewunderungswürdiger Weise von dem anonymen Verfasser der „Considerations on the East India Trade“ (1701) entwickelt<sup>2</sup> und dann von Ricardo und J. St. Mill auf einen Höhepunkt geführt wurde, verbessern und ergänzen, aber nicht umstoßen können. Alle Versuche, eine befriedigende

<sup>1</sup> Kant, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis. (Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik. Hrsg. von K. Vorländer. Philos. Bibliothek Bd. 47 I, S. 70, Leipzig 1913.)

<sup>2</sup> Vgl. den prägnanten und unerschütterlichen Satz: „'tis (nämlich die Fernhaltung indischer Waren) all one as to destroy an Engine or a Navigable River, that the work which is done by few may rather be done by many“, a. a. O. S. 57. (Bit. nach H. Becker, Zur Entwicklung der englischen Freihandelstheorie, S. 45, Jena 1922.)

Theorie des Schutzolles aufzustellen, sind bisher noch immer an ihrer inneren Unzulänglichkeit zusammengebrochen<sup>1</sup>, wenngleich eingeräumt werden muß, daß sie häufig auf die Freihandelstheorie befürchtend eingewirkt und zu ihrer Verbollkommenung, das heißt zu ihrer bestmöglichen Annäherung an die Wirklichkeit, beigetragen haben.

Aller Scharffinn, der auf die Freihandelstheorie verwandt worden ist, hat schließlich nur das bestätigen können, was dem „gesunden Menschenverstand“ schon als einzig richtiges Ergebnis vorschweben

<sup>1</sup> Das gilt besonders auch von den neueren Versuchen Schüllers, Kellenberger und Grunhels, eine Schutzolltheorie zu begründen. Richard Schüller (Schutzoll und Freihandel, Wien-Leipzig 1905) wendet sich gegen die Behauptung der Freihandelstheorie, daß der Freihandel nur eine rationelle Verschiebung der Produktion, nicht aber eine Minderung der Gesamtproduktion herbeiführt, also die Produktivkräfte eines Landes nicht dauernd brüchlegen kann. Die Produktivkräfte eines Landes sind freilich niemals voll ausgenutzt: die Arbeitskräfte und ein Teil der sachlichen Produktionsanlagen nicht, weil die in der hochentwickelten und komplizierten kapitalistischen Verkehrswirtschaft unvermeidlichen Konjunkturschwankungen von Zeit zu Zeit zu der paradoxen Erscheinung führen, daß zu viel Arbeitsmöglichkeiten und zu wenig Arbeitsgelegenheiten vorhanden sind, — die übrigen Produktivkräfte deshalb nicht, weil es nicht auf die maximale Ausnutzung derselben ankommt. Die Behauptung der Freihandelstheorie, daß die optimale Ausnutzung der Produktivkräfte durch den Freihandel am besten gewährleistet wird, ist so plausibel, daß auch Schüller nicht hätte wagen dürfen, sie anzugreifen. — Kellenberger (Zur Theorie von Freihandel und Schutzoll, Weltw. Archiv 1916, Bd. 7, S. 1 ff.) hat zu Unrecht geglaubt, die klassische Theorie des Außenhandels, insbesondere das „Gesetz der komparativen Produktionskosten“ mit der Behauptung widerlegen zu können, „daß die internationale Arbeitsteilung jedem Lande zum Schaden gereicht, wenn mit der Spezialisierung verhältnismäßig sinkende Höherträge oder steigende Kosten einhergehen“ (a. a. O. S. 7). Er vergibt dabei völlig, daß die Produzenten ja unter Kuratel gestellt werden müßten, wenn sie sich durch zu weit getriebene Spezialisierung selbst schaden würden. Für unvernünftige Wirtschaftsführung einzelner kann offenbar der Freihandel nicht verantwortlich gemacht werden. — Die Einwendungen gegen Schüller und Kellenberger muß auch J. Grunzel (Economic Protectionism. Carnegie Endowment for International Peace, 1916, und neuerdings: Theorie des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, Freihandel oder Schutzoll, Wien 1924) gegen sich gelten lassen. Seine „Markttheorie“, der zufolge Schutzölle der Sicherung des inneren Marktes dienen sollen, ist nur die neue, aber keineswegs klare Formulierung eines Protektionismus pur et simple ohne einen originellen Inhalt. Der Name „Markttheorie“ ist zudem stark irreführend, da ja gerade die Berücksichtigung des „Marktes“, des ökonomischen Gesamtprozesses, das heißt des Zusammenspiels von Produzenten und Konsumenten, zur Anerkennung des Freihandelsstandpunktes mit Notwendigkeit führen muß. — Von solchen Schutzolltheorien, die eine mehr oder weniger geschickte wissenschaftliche Drapierung des privaten Interessentenprotektionismus sind, muß vollends abgesehen werden.

muß: daß das Prinzip der Freiheit des Wirtschaftsverkehrs, der das Wirtschaftsleben im Innern der Staaten beherrscht, ökonomisch nicht dadurch unrichtig wird, daß eine politische Tatsache, nämlich die Staatsgrenze, ökonomisch miteinander verbundene Wirtschaftsgebiete politisch voneinander scheidet. Es ist die Pflicht einer Regierung, die Bevölkerung durch Sperrung der Grenzen gegen die Einfuhrleppung von Seuchen zu schützen; aber sie ist schlecht beraten, wenn sie dasselbe Prinzip gegenüber der Einfuhr von Waren anwendet, um das Land gegen eine „Überschwemmung“ durch Waren des Auslandes zu „schützen“. Sie würde offenbar gründlich das Wesen des auswärtigen Handels erkennen, das darin besteht, daß letzten Endes Waren gegen Waren getauscht werden. Sie würde übersehen, daß ein Land nur insoweit auswärtigen Handel — der aus Einfuhr und Ausfuhr besteht! — zu treiben geneigt ist, als damit Vorteile verbunden sind. Diese Vorteile des auswärtigen Handels sind im Grunde keine anderen als diejenigen der arbeitsteiligen Tauschwirtschaft gegenüber der tauschlosen Wirtschaft überhaupt. Sie darlegen heißt das Fazit der Freihandels-theorie ziehen, und es ist überaus nützlich, sich auch heute wieder ihrer zu erinnern. Die Vorteile des auswärtigen Handels für alle Beteiligten sind in knappster Formulierung folgende:

1. Der auswärtige Handel verschafft dem einführenden Lande Waren, die es entweder völlig außerstande wäre, selbst zu erzeugen, oder aber nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten — das heißt notwendigerweise unter Vernachlässigung anderer, ergiebigerer Produktionszweige — selbst erzeugen könnte. Die Treibhaustechnik könnte gewiß die Aufgabe lösen, Kaffee in Deutschland zu erzeugen, aber wir ziehen es vernünftigerweise vor, andere Produkte zu erzeugen, mit denen wir den Kaffee Brasiliens eintauschen. (Die Schutzzolltheorie ist bis heute den überzeugenden Beweis schuldig geblieben, daß eine solche Arbeitsteilung unvorteilhaft sein soll, wenn der Unterschied der Erzeugungskosten geringer ist als in diesem extremen Falle.)
2. Der auswärtige Handel ist für ein Land selbst dann noch vorteilhaft, wenn es Waren einführt, in deren Erzeugung es dem anderen Lande überlegen ist, und es vorzieht, diese Waren gegen solche im Tausche zu erwerben, in deren Herstellung es eine noch größere Überlegenheit besitzt (Fall des Gesetzes der komparativen Produktionskosten).

3. Die produktiven Kräfte eines jeden Landes werden durch den Außenhandel für solche Zwecke verfügbar, welche den höchsten Ertrag abwerfen, so daß die Ergiebigkeit jeder Einheit von Produktivkraft wächst.
4. Der Außenhandel erlaubt die weltwirtschaftliche Differenzierung der Produktionsstandorte und damit die für alle vorteilhafte internationale Arbeitsteilung.
5. Der freie Außenhandel ist das wirksamste Korrektiv gegenüber Irrationalitäten und Ungerechtigkeiten der kapitalistischen Verkehrswirtschaft. Er reguliert seinerseits den Regulator dieser Wirtschaftsordnung, die freie Konkurrenz, erschwert in jeder Hinsicht schädliche Monopolbildungen und ökonomische Macht-positionen, die gegen die Prinzipien der ökonomischen Ratio und der Gerechtigkeit verstossen, und zwingt die kapitalistischen Wirtschaftsführer, ihre Funktion als Treuhänder der Gesamt-wirtschaft so zu erfüllen, daß man mit gutem Gewissen und guten Gründen die kapitalistische Wirtschaftsordnung gegenüber der sozialistischen Kritik verteidigen kann<sup>1</sup>.

Es müssen also schon Gründe ganz ungewöhnlicher Art sein, die ein Volk veranlassen dürfen, sich dieser Vorteile des auswärtigen Handels aus freien Stücken zu begeben.

Man kann die Frage „Schutzzoll oder Freihandel?“, um deren grundständliche Entscheidung sich schließlich auch heute alles dreht, noch in ein anderes Licht stellen. Niemand kann leugnen, daß Schutzzölle ein sehr geeignetes Mittel sind, einzelnen Wirtschaftsgruppen ansehnliche Vorteile zu verschaffen, mögen diese nun in einer offensbaren Be-reicherung (lucrum emergens) oder in der bequemen Konservierung der gegebenen Rentabilität (damnum cessans) bestehen. Die Frage ist aber, ob auch der Gesamtheit mit dieser Heraushebung der durch Schutzzölle Bevorzugten gedient ist. Es leuchtet ein, daß es nicht leicht ist, diese Parallelität der Einzelinteressen und der Interessen der Gesamtheit plausibel zu machen, und oft genug haben hierzu die wunderlichsten Gedankenkonstruktionen herhalten müssen, die von den Frei-

---

<sup>1</sup> Man darf sich also nicht scheuen, auszusprechen, daß die englischen „Kapitalisten“ durch die Freihandelspolitik ihre Funktionen besser erfüllt haben als die deutschen, was sicherlich zum milderem Tenor des englischen Sozialismus im Vergleich zu dem deutschen beigetragen hat. — Die regulierende Wirkung des freien Außenhandels hat vor allem auch Bedeutung für die Frage der Steuerüberwälzung. Vgl. S. 40.

händlern mühelos der Lächerlichkeit preisgegeben werden konnten. Wenn wir die Kaufkraft der Industrie oder der Landwirtschaft durch Schutzzölle steigern, ist damit nicht auch allen anderen gedient, mit denen sie im Wirtschaftsverkehr stehen? Es wäre schön, wenn die Idee des *Perpetuum mobile* für die Nationalökonomie zu retten wäre; leider ist das aber aus zwei eng miteinander verbundenen Gründen nicht der Fall. Zunächst kommt es in diesem Zusammenhange nicht auf die Geldseite, sondern auf die Warenseite des ökonomischen Prozesses an<sup>1</sup>, und wenn wir die Warenseite ins Auge fassen, so zeigt sich zweitens, daß es einen gewaltigen Unterschied ausmacht, ob die Steigerung oder Erhaltung der Kaufkraft bestimmter Wirtschaftskreise — wie im Falle der Schutzzölle — auf destruktivem Wege oder — wie im Falle des Freihandels oder bei Verbesserung der Produktions-technik und Produktionsorganisation — durch Rationalisierung des Produktions- und Austauschprozesses vor sich geht<sup>2</sup>. Im einen Falle Herabsetzung der Gesamtproduktivität, im anderen Falle ihre Erhöhung. Denn worum handelt es sich, wenn Schutzzölle erhoben werden? Es handelt sich darum, daß uns zwar aus dem Auslande billigere Waren zur Verfügung stehen, als die heimischen Produzenten sie zu liefern bereit sind, daß wir es aber vorziehen, diese bessere Versorgungsmöglichkeit durch Schutzzölle illusorisch zu machen. Daß dies Verhalten gegenüber allen anderen Bestrebungen, die Güterbeschaffung auf technischem und organisatorischem Wege zu verbilligen, eine unerhörte, rational nicht zu rechtfertigende Inkonsequenz bedeutet, verdient heute einmal wieder in Erinnerung gebracht zu werden. Schon

<sup>1</sup> „Ein Volk ist nicht reich, wenn es viel Geld hat oder wenn seine Waren zu einem hohen Geldpreis umgesetzt werden, sondern wenn die Waren, die Annahmefähigkeit und Genuss gewähren, reichlich vorhanden sind.“ (Ricardo, Ein Versuch über den Einfluß eines niedrigen Getreidepreises auf den Kapitalgewinn. Kleinere Schriften I: Schriften über Getreidezölle, übertr. von Lefer, 2. Aufl., S. 20, Jena 1922.) Es ist nicht recht begreiflich, wie diese Äußerung Ricardos in einer protektionistischen Schrift (K. Ritter, Zum Problem der Agrarzölle in Deutschland S. 40, Tübingen 1924) zur Begründung des Schutzzolls angeführt werden konnte.

<sup>2</sup> Es ist daher vollauf berechtigt, wenn heute als freihändlerisches Argument die Steigerung der Kaufkraft gewisser Bevölkerungsschichten durch Zollherabsetzung betont wird (z. B. Steigerung der Kaufkraft der Bevölkerung für landwirtschaftliche Qualitätsprodukte durch Herabsetzung der Industrie- und Getreidezölle), wie es umgekehrt geradezu lächerlich ist, die Steigerung der Kaufkraft der durch Schutzzölle Privilegierten als volkswirtschaftliches Aktivum hinzustellen. Vgl. weiter unten im Text, insbesondere die Fabel Bastiats.

Bastiat fragt mit schneidendem Hohn in einer seiner geistreichen Fabeln<sup>1</sup>, warum nicht die Leuchtmittelfabrikanten Schutz vor der hinsichtlich der Tagesbeleuchtung vernichtenden Konkurrenz der Sonne verlangen sollten, obwohl man doch auch hier annehmen könnte, daß die durch den Schutz verdienenden Leuchtmittelfabrikanten für andere Produkte der Industrie und Landwirtschaft „kaufkräftiger“ würden. Mit demselben Rechte könnte man fragen: Warum kein Schutz vor neuen Erfindungen, die doch ebensosehr wie die billigeren Waren des Auslandes die Rentabilität gewisser Betriebe bedrohen?<sup>2</sup> Warum kein Schutz vor den billigeren Erzeugnissen neu entdeckter, abbauwürdigerer Kohlenvorkommen des Inlandes, wenn man die billigere Kohle des Auslandes mit Zöllen belastet? Warum arbeitet man an der stetigen Verbesserung und Verbilligung der internationalen Verkehrswägen, um diese Bestrebungen gleichzeitig durch Erhebung von Zöllen zu destabilisieren? Wenn uns an der Erschwerung der Einfuhr liegt, sollten wir dann nicht anordnen, daß die Waren nicht durch moderne Dampfschiffe und Güterzüge, sondern nur mit altmodischen Segelschiffen und mittelalterlichen Planwagen herangeschafft werden dürfen? Wie man das Problem auch wendet: stets stellt sich heraus, daß der Schutzzöllner einen Effekt wünscht, der in jedem anderen, analog liegenden Falle fast immer als absurd gelten würde, da er allen Vorstellungen von dem, was „ökonomisch“ ist, stracks zuwiderlaufen würde. Diese sehr einfache Wahrheit darf auch heute in Deutschland nicht ignoriert werden.

Wie weit der schutzzöllnerische und der freihändlerische Standpunkt — insbesondere bei außerökonomischer Betrachtung des Problems — auch auseinandergehen mögen, über die Grundfrage sollte wenigstens keine Meinungsverschiedenheit mehr herrschen. Diese Grundfrage, die in Riesenlettern über allen Tarifkommisionen

---

<sup>1</sup> Bastiat, Sophismes Economiques, Bd. I S. 83 ff., Paris 1847.

<sup>2</sup> Kellenberger (a. a. O. S. 12) glaubte die Analogie zwischen den Wirkungen des technischen Fortschrittes und den Wirkungen der freien Einfuhr hinwegdisputieren zu können. Er meint, im Falle der Erfindung fände doch immerhin ein Teil der inländischen Bevölkerung Beschäftigung, über sieht aber unbegreiflicherweise, daß das auch bei der Einfuhr der Fall ist, — falls das Ausland seine Waren eben nicht verschenkt. Um die Verwirrung voll zu machen, räumt aber K. nur für diesen Fall der unentgeltlichen Einfuhr die Analogie ein. Unentgeltliche Einfuhren sind offenbar einer kostengünstigen Erfindung gleichzustellen und so unwahrscheinlich wie diese, aber auch so erwünscht! — Über die grundsätzliche Analogie sollte ein Streit überhaupt nicht mehr möglich sein, zumal sie ja keineswegs in allen Fällen einer Schutzpolitis gewisse Gründe entzieht.

leuchten und jeden, der heute über die zukünftige Handelspolitik Deutschlands mitzuberaten und mitzuentscheiden hat, auf Schritt und Tritt begleiten sollte, lautet: Lohnt die Privilegierung einzelner die Opfer der anderen? In dieser Fragestellung kommt klar zum Ausdruck, um was es sich auch heute wieder handelt: um die Privilegierung gewisser Wirtschaftszweige auf Kosten der anderen. Man kann vielleicht den Beweis führen, daß der volkswirtschaftliche Erfolg unter gewissen Umständen die Opfer lohnt, aber man soll die bittere Tatsache nicht verzuckern, daß es sich auf der einen Seite um Privilegierung, auf der anderen Seite um Opfer handelt, daß irgend jemand die nationalökonomische Extravaganz des Schutzzolles bezahlen muß, da man auf die vierte Dimension nicht zurückgreifen kann. Gleich dem Könige, der, um vom Adel das Odium der Privilegierung zu nehmen, sein Volk en masse zu adeln ansting, ist man natürlich auch hier auf den Gedanken verfallen, möglichst allen ein Stück von der „Tarifpastete“ zukommen zu lassen. Damit war etwas geschaffen, was sehr leicht lediglich von der stark herausfordernden komischen Seite genommen werden kann: das System des „lückenlosen Zolltariffs“, des auch heute wieder berufenen „Schutzes der nationalen Arbeit in Stadt und Land“. Entweder Privilegierung oder Absurdität —, einen dritten Weg gibt es für die Schutzzollpolitik nicht. In diesem Punkte sollte zwischen Schutzzöllnern und Freihändlern leicht eine Einigung zu erzielen sein. Der Freihändler ist indessen mit vollem Recht davon überzeugt, daß die Privilegierung eine die Gesamtheit schädigende Ungerechtigkeit bedeutet, daß die Schädigung der Gesamtheit und das Unrecht gegenüber dem Rest der Nichtprivilegierten aber wächst, je mehr man den Kreis der Privilegierten ausdehnt.

Noch in einem anderen Punkte, der mit dem soeben berührten eng zusammenhängt, tut größere Klarheit dringend not. Wie früher, so werden auch heute immer wieder bei Begründung protektionistischer Maßnahmen Produzenteninteressen gegen Konsumenteninteressen ausgespielt. Wie schon aus den bisherigen Darlegungen hervorgeht, — völlig zu Unrecht. Wenn die Protektionisten glauben, das Produzenteninteresse fordere und, da es dem Konsumenteninteresse überzuordnen sei, verdiene Schutzzölle, so übersehen sie verschiedene elementare Zusammenhänge. Zunächst hat sich bisher noch kein Nationalökonom finden lassen, der gelehnt hätte, daß die Produktion nicht um ihrer selbst willen, sondern der Konsumenten wegen da ist. Das Konsumenten-

interesse ist auf alle Fälle das Primäre und das Produzenteninteresse das Sekundäre. Von der Seite der Konsumenten müssen alle Wirtschaftsprobleme aufgerollt und verstanden werden, auch das Problem der auswärtigen Handelspolitik. Man richte die Wirtschaft so ein, daß jedes Konsumtionsbedürfnis auf die billigste Weise befriedigt wird, und man hat das Ideal einer Wirtschaft. Voraussetzung ist nur, daß dabei das Moment der Zeit beachtet wird. Falsch ist aber weiterhin, Produzenten und Konsumenten scharf voneinander zu trennen, als ob es sich um zwei verschiedene Gruppen der Bevölkerung handelt. Dem ist natürlich nicht so, vielmehr ist jeder Produzent gleichzeitig Käufer, Verarbeiter, Konsument anderer Waren und nahezu jeder Konsument gleichzeitig Produzent. Die Privilegierung der Produzenten durch Schutzzölle kann also nicht auf Kosten einer eingebildeten Konsumentenklasse, sondern nur auf Kosten anderer Produzenten-Konsumenten geschehen, insbesondere auf Kosten derjenigen Produzenten, deren Erzeugnisse und Leistungen keines Zollschutzes fähig sind. Die Produzenten schröpfen sich also gegenseitig; was durch Schutzzölle der eine als Produzent gewinnt, verliert der andere Produzent als Konsument dieser Ware. Im Falle des solidarischen Schutzsystems verliert gar jeder als Konsument, was er als Produzent gewinnt. Daß die Produzenten-Konsumenten sich zum Schaden der Volkswirtschaft auf dieses merkwürdige Gegenseitigkeitsgeschäft einlassen, ist zwar ein interessantes Problem der Wirtschaftspsychologie, kann hier aber nicht weiter verfolgt werden. Das Dilemma, das aus der amphitropischen Stellung jedes einzelnen als Produzenten und Konsumenten entspringt, kann offenbar nur der Freihandel lösen, wie denn ja überhaupt seine unbesiegbare Überlegenheit in der Berücksichtigung des ökonomischen Gesamtprozesses liegt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Man muß sich also den unglücklichen Gedanken aus dem Kopf schlagen, daß Dilemma durch einen sorgfältig abgewogenen Zolltarif, durch eine „Synthese von Freihandel und Schutzzoll“ (!) lösen zu können, ganz abgesehen davon, daß sich unter modernen politischen und sozialen Verhältnissen die Höhe des Schutzzolls nicht nach dem Grade der Schutzbedürftigkeit, sondern nach dem Stärkeverhältnis der Wirtschaftsgruppen bestimmt. Je stärker, um so mehr Schutz! — In einer Schrift von Ministerialrat Poßse (Grundlagen der künftigen deutschen Handelspolitik. Veröffentlichungen des Reichsverbandes der deutschen Industrie S. 30, Berlin 1924) wird mit Recht als Ziel der deutschen Handelspolitik hingestellt: „die unbedingte Rücksicht auf die Exportfähigkeit als oberste Forderung und, im Rahmen der Exportfähigkeit, die Erhaltung und Förderung der inländischen Produktion.“ Die einzige Handelspolitik,

Wie es Fälle geben kann, in denen die Verbesserung der internationalen Verkehrswege oder die Einführung einer umwälzenden Erfindung Schwierigkeiten schafft, denen man durch entsprechende Maßnahmen ausweichen muß, so kennt bekanntlich auch der freihändlerische Nationalökonom (wenn dieser Pleonasmus erlaubt ist) Situationen, wo die handelspolitische Privilegierung einzelner das Opfer der anderen lohnen kann. Hier wie dort handelt es sich dabei um Schwierigkeiten und Probleme des Übergangsstadiums, also um Probleme dynamischer Art. Sie können unter gewissen, für jeden Fall verschiedenen Voraussetzungen folgende Schönheitsfehler des freihändlerischen Systems auch unter rein ökonomischen Gesichtspunkten rechtfertigen, ungeachtet der wichtigen praktischen Bedenken dagegen:

1. **Notstandszölle.** Sie gelten dem Schutz eines Gewerbes vor vorübergehendem Notstand, der durch vorübergehende Schwierigkeiten in dem betreffenden Erwerbszweige selbst oder aber durch vorübergehende Konkurrenzüberlegenheit des Auslandes hervergerufen sein kann. Die Notwendigkeit von Notstandsmaßnahmen steht in allen diesen Fällen fest. Ob Schutzzölle das geeignete Mittel sind, ist *quaestio facti*, aber im allgemeinen sehr zu bezweifeln.
2. **Erziehungszölle**, die dazu dienen, die Gründung und Erstärkung gewisser Produktionszweige im Innern so lange zu fördern, bis sie diese Krücken entbehren können.
3. Der Übergang vom Schutzzoll zum Freihandel muß vorsichtig und unter möglichster Ausschaltung einer Umstellungskrise erfolgen, damit der Krisenschaden nicht größer wird als der durch Verlängerung der Schutzzölle entstehende Schaden. Beides muß sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, wie denn ja überhaupt eine der vornehmsten Aufgaben jeder Wirtschaftspolitik darin besteht, Schwankungen in den Wirtschaftsbedingungen möglichst auszuschalten und Krisenmomente fernzuhalten. Ein langfristiges Abbauprogramm ist auch beim Übergang vom Schutzzoll zum Freihandel das ökonomisch Nationelle, mögen auch oft außerökonomische Gründe für eine unrationelle Beschleunigung des Tempos sprechen.

---

Die beide Ziele harmonisch miteinander vereinigt, ist der Freihandel, während es bei der Schutzzollpolitik widersinnig ist, beides von ihr zu erwarten. Das gilt es, auch heute klar zu erkennen.

Über Punkt 3 wird zwischen Freihändlern und Schutzzöllnern Einstimmigkeit herrschen, nicht so über die Punkte 1 und 2. Angenommen, daß es sich in beiden Fällen um fördernswerte Ziele handelt, was bei den Erziehungszöllen weniger zweifelsfrei ist als bei den Notstandszöllen, so darf doch gesagt werden, daß die Methode direkter Staatsunterstützung vor der zollpolitischen Methode fast immer den Vorzug verdient, und zwar aus folgenden, sehr ernsten Gründen: 1. wird das von der Allgemeinheit zu bringende Opfer in ein helleres Licht gerückt, 2. wird so besser die Gewähr gegeben, daß die Privilegierung nicht ewigt wird, und 3. kann auf diese Weise eher die durch Schutzzölle nicht zu vermeidende Möglichkeit ausgeschaltet werden, daß die unter günstigeren Bedingungen arbeitenden, also einer geringeren oder gar keiner Subventionierung bedürfenden Produzenten eine Differentialrente genießen. Es hat daher seinen guten Grund, wenn der freihändlerische Nationalökonom dem Notstand- und Erziehungszollargument mit dem größten Misstrauen entgegentritt, zumal in der Praxis mit diesen Argumenten bisher noch immer ein durch nichts zu rechtfertigender Mißbrauch getrieben worden ist. Wenn in allen Notstand- und Erziehungsfällen lediglich der Weg der direkten Staatshilfe empfohlen wird, so wird das auch die heilsame Wirkung haben, daß man etwas sorgsamer die Notwendigkeit einer Notstandsaktion oder eines Erziehungsschutzes prüft, als das bei Befolgung der bequemen zollpolitischen Methode leider bisher immer noch der Fall gewesen ist. In Deutschland und allen anderen industriell hochentwickelten Ländern hat das Erziehungszollargument — selbst bei der wohlwollendsten Prüfung — heute lediglich akademische Bedeutung, da eine hochentwickelte Volkswirtschaft einen solchen Fundus an Kapital, allgemeinen industriellen und organisatorischen Erfahrungen und Fertigkeiten besitzt, daß sie spielend jede Industrie im Innern entwickeln kann, zu der nur die geringsten Bedingungen vorhanden sind, ohne dazu eines — im solidarischen Schutzsystem außerdem noch deplazierten — Erziehungszolles zu bedürfen. Der Erziehungszoll würde vielmehr nur dazu verführen, von jenem Fundus nicht den ökonomischen Gebrauch zu machen, den man im Interesse der gesamten Volkswirtschaft dringend wünschen muß. Das Erziehungszollargument sollte also heute bei der handelspolitischen Diskussion in Deutschland ganz aus dem Spiel bleiben, während das Notstandszollargument auch bei rein theoretischer Fragestellung nur mit größter Vorsicht vorgebracht und Schriften 171 I.

zu praktischen Konsequenzen so gut wie gar nicht verwandt werden dürfte.

Führt das Durchdenken der ökonomischen Seite des handelspolitischen Kernproblems mit Unerbittlichkeit zum Freihandelsstandpunkt, so ist es auf der anderen Seite sehr beliebt, der Sache von vornherein eine politische oder kulturelle Wendung zu geben, teils, um den schwierigen Denkprozeß abzukürzen und das oft so unerwünschte Resultat desselben gar nicht erst zur Reife kommen zu lassen, teils, um diesem Resultat hinterher seine praktischen Konsequenzen zu rauben. Das erste muß von vornherein abgelehnt werden, zumal, wenn sich dazu, wie so oft geschieht, die Ansicht gesellt, daß Schutzzölle ein so selbstverständliches Requisit des Staates wie Heer, Flotte und Polizei sind<sup>1</sup>. Es ist vielmehr ein Gebot wissenschaftlicher Reinlichkeit, beide Seiten des Problems, die ökonomische und die außerökonomische Seite, voneinander zu trennen. Will man Schutzzölle aus außerökonomischen Gründen, so muß man sich darüber klar sein, daß die ökonomische Gesamtbilanz dadurch belastet wird. Es ist sicher, daß man nüchtern über die politische Notwendigkeit von Schutzzöllen urteilen würde, wenn man sich die ökonomische Irrationalität eines solchen Verfahrens immer vor Augen halten würde. Der Nationalökonom hat als Nationalökonom im allgemeinen nur geringe Kompetenz, über die politische Seite des Problems mitzureden; aber er hat das Recht und die Pflicht, die Politiker aufzufordern, eine ökonomische Irrationalität, die zugleich eine innerpolitische Ungerechtigkeit und eine außenpolitische Belastung darstellt, vor ihrem Gewissen zu verantworten. Seine Kompetenz reicht aber noch weiter. Er muß — wie bereits im Falle der Notstands- und Erziehungszölle —, ohne sich einstweilen in die Frage der politischen Schutzbefürftigkeit selbst einzumischen, den Staatsmännern dringend empfehlen, aus den oben entwickelten Gründen der Methode der direkten Subventionierung den Vorzug zu geben, und er muß ihnen weiterhin nahelegen, die Frage, ob wirklich ein Konflikt zwischen den Erfordernissen der Landesverteidigung und den Grundsätzen einer rationellen Handelspolitik besteht, auf das gewissenhafteste zu prüfen.

<sup>1</sup> Man kann sich des Gedankens nicht ganz erwehren, daß z. B. nach dem Kriege die neu entstandenen Staaten Schutzzölle für ein unentbehrliches Ingrediens ihre Autonomie gehalten haben, — wie Knaben Rauchen und Trinken für unerlässliche Attribute des Mannes halten, ohne sich viel an die Schädlichkeit dieser Extravaganz zu lehren.

Bei einer solchen Prüfung stellt sich zum Beispiel heraus, daß auch vor dem Kriege die Getreidezölle nicht mit militärischen Argumenten verteidigt werden konnten und keineswegs durch den Krieg selbst gerechtfertigt worden sind<sup>1</sup>. Denn erstens ist Deutschland ja am Ende und nicht zum wenigsten an Unterernährung — gerade durch Mangel an höherwertigen Agrarprodukten, deren Erzeugung die Handels- und Agrarpolitik vor dem Kriege eher behindert als gefördert hat — zusammengebrochen, obwohl doch schon vor dem Kriege der agrarische Protektionismus jedes Maß überschritten hatte. Wenn die ganze deutsche Handelspolitik von 1879—1914 das Versorgungsproblem Deutschlands nicht gemildert, sondern stetig verschärft hat, so kann man ihre Fortsetzung in der Gegenwart mit diesem Argument wirklich nicht mehr begründen, zumal die deutsche Handelspolitik die Außenpolitik Deutschlands seit Bismarcks Abgang immer stärker belastet hat<sup>2</sup>. Zweitens aber darf nicht vergessen werden, daß Schutzzölle keine Verbreiterung der — ewig zu kurzen — Wirtschaftsdecke, sondern nur ein Herumzerrn an ihr bedeuten. Wessen Herz schläge nicht höher, wenn er vernimmt, daß durch ein wenig Schutzzoll dieser oder jener Wirtschaftszweig so weit entwickelt werden wird, daß wir vom Auslande unabhängig werden! Wie die Dinge nun aber einmal liegen, geschieht diese Emanzipation leider auf Kosten der Gesamtversorgung. Und wenn schon einmal vom „nächsten Kriege“ die Rede sein soll, so darf doch gesagt werden, daß in einem modernen Kriege auf diese Gesamtversorgung alles ankommt. Dasjenige Volk wird also für den

---

<sup>1</sup> Daß dies Argument vor dem Kriege selbst von maßgebender Seite nicht ernst genommen wurde, geht zum Beispiel aus einer dem Reichstag am 19. März 1910 vorgetragenen Denkschrift hervor, wo es heißt, daß „die Befürchtung, daß die starke Ausfuhr von Brotgetreide und Hafer sich bei Eintritt kriegerischer Ereignisse nachteilig erweisen könnte, nicht von ausßchlaggebender Bedeutung sei“. (C. v. Thyska, Das weltwirtschaftliche Problem der modernen Industriestaaten, S. 96, Jena 1916). — Das Einfuhrbeschaffungssystem hat durch die Förmierung des Getreideexports bekanntlich dafür gesorgt, daß, wäre der Krieg nicht im August 1914, sondern in einem anderen Monat ausgebrochen, dem deutschen Volke ein geringerer Getreidevorrat zur Verfügung gestanden hätte, als es bei Freihandel und bei Eintreffen der aller düstersten und allerunwahrscheinlichsten Prophezeiungen für den Übergang zum Freihandel der Fall gewesen wäre.

<sup>2</sup> Die deutsche Getreideschutzzollpolitik hat zum Beispiel wahrlich nicht dazu beigetragen, die Freundschaft mit Russland zu festigen, wie andererseits die deutschen Industriezölle und das durch sie ermöglichte Kartelldumping die Spannung zwischen Deutschland und England zweifellos verstärkt haben.

Kriegsfall am besten gerüstet sein, das seine Produktionsmöglichkeiten am rationellsten entfaltet, das heißt dasjenige, das der Fahne des Freihandels folgt, wobei natürlich nicht geleugnet werden soll, daß dieser oder jener zur Komplettierung der Landesverteidigung notwendige Industriesplitter vielleicht einer Erweiterung bedarf, die aber auch wieder am besten nicht auf zollpolitischem Wege vor sich geht. Ein Land aber, das einen Krieg mit den Mächten der Weltwirtschaft zu führen hat und selbst von der Weltwirtschaft abgeschnitten ist, kann diesen Krieg unter keinen Umständen mehr gewinnen, wenn es nicht eine augenblickliche Entscheidung mit den Waffen herbeiführt oder die weltwirtschaftliche Isolierung durchbricht, wie das Deutschland während des Weltkrieges in gewissem Umfang durch seinen Vorstoß nach Ost- und Südosteuropa getan hat. Anderenfalls ist es „wirklich im Endeffekt das gleiche, ob dann der Zusammenbruch der Ernährungs- und Materialwirtschaft nach vier Wochen oder nach vier Monaten beginnt, ob er aus Mangel an Brotgetreide, aus Mangel an Futtermitteln oder tierischen Produkten, an Textilstoffen, Metallen oder sonstigen Massengütern entsteht“<sup>1</sup>. Um zusammenzufassen: Die deutsche Landwirtschaft kann uns nicht ernähren, schon vor dem Kriege nicht und heute erst recht nicht; wenn sie es, wie noch immer Phantasten behaupten, könnte, so nur unter Zurückstellung des größten Teiles der industriellen Produktion. Ob ein solches Land heute besonders kriegstüchtig sein wird? Industriell sind wir auch heute immer noch saturiert genug, um eine besondere zollpolitische Versicherung für den Kriegsfall entbehren zu können, zumal der Krieg ja gelehrt hat, wie schnell im Notfalle Spezialindustrien entwickelt werden könnten. Mit politischen Argumenten kann also auch heute die nationalökonomische Extravaganz des Schutzzolles nicht verteidigt werden, wie man es überhaupt ablehnen muß, daß die Handelspolitik als Prügelknabe der auswärtigen Politik behandelt wird.

Ebenso bestechend wie diese politischen Argumente sind gewisse gefühlsmäßige, kulturelle Erwägungen, die, gestützt auf sehr begreifliche und berechtigte antiindustrielle Strömungen, vor allem zugunsten der Agrarzölle vorgebracht zu werden pflegen. Leider kommen diese Erwägungen heute zu spät, nachdem Industrieszölle und die mit Unter-

---

<sup>1</sup> R. Hilferding, Handelspolitik und Agrarkrise, Die Gesellschaft (Internationale Revue für Sozialismus und Politik, hrsg. von R. Hilferding), 1924, S. 125 f.

lassungssünden der Agrarpolitik zusammenhängende Landflucht eine so starke Industrialisierung geschaffen haben, daß sie nur unter Gefährdung der Existenz eines großen Teiles der Industrievölkerung rückgängig gemacht werden kann. Also auch gegenüber solchen gefühlsmäßigen Erwägungen ist heute — angesichts der Zuspizung des handelspolitischen Problems — ganz besondere Vorsicht am Platze<sup>1</sup>.

### III. Besondere, aus der gegenwärtigen Wirtschaftslage Deutschlands abgeleitete Fragen.

Lohnt die Privilegierung einzelner das Opfer der anderen? Das war vor dem Kriege die Kernfrage der deutschen Handelspolitik, und sie ist es heute wieder. Muß sie heute anders beantwortet werden als damals? War die damals erteilte Antwort unter den gegebenen Verhältnissen die richtige, und haben sich heute gegen damals die Verhältnisse so geändert, daß nunmehr neue Wege in der Handelspolitik eingeschlagen werden müssen?

Von vielen Seiten wird mit durchschlagenden Gründen der Satz verfochten, daß die Verhältnisse in Deutschland heute auf eine der Richtung nach freihändlerische Politik hindrängen<sup>2</sup>. Die Beweisführung pflegt dabei in folgendem Gedankengang zu kulminieren: Das deutsche Aus- und Einfuhrbedürfnis — das heißt also die Verflechtung Deutschlands in die Weltwirtschaft — ist so groß, das Bedürfnis nach größtmöglicher Rationalisierung der deutschen Produktion angesichts unserer Verarmung so stark geworden, daß Schuhzölle im allgemeinen nicht länger zu verteidigen sind, zumal eine Verteuerung der Lebenshaltung der breiten Massen durch wiedereinzuführende Agrarzölle aus sozialen und ökonomischen Gründen nicht zu ertragen sein würde. Zölle auf Roh- und Halbfabrikate sind grundsätzlich zu verwerfen, da sie — entsprechend den schon von den Merkantilisten entdeckten Zusammen-

<sup>1</sup> Das Gefühlsmäßige spiegelt sich auch in gewissen halbpoetisch-getragenen, bei handelspolitischen Erörterungen immer wiederkehrenden Ausdrücken wie „heimische Scholle“, „eisenstahrende Industrie“ u. a. wider. Sie können anscheinend nicht entbehrt werden, um der protektionistischen Propaganda eine gefühlsmäßige Resonanz zu verschaffen.

<sup>2</sup> Vgl. insbesondere H a r m s, Die Schicksalsstunde der deutschen Handelspolitik, Weltw. Archiv Bd. 21 Heft 1, Januar 1925; W i e d e n f e l d, Deutschlands handelspolitische Aufgaben. Sonderdruck aus der Leipziger Mehamtlichen Wirtschafts- und Exportzeitung 1924; Ch. E k e r t, Umstellung der deutschen Handelspolitik, Halberstadt 1924.

hängen — die für die Bevölkerungskapazität des Landes so wichtige Fertigfabrikation belasten und ihre Wettbewerbsfähigkeit mit der ausländischen Konkurrenz erschweren. Meist wird allerdings vergessen, hinzuzufügen, daß Zölle auf Fertigfabrikate gleichfalls nicht verteidigt werden können, vielmehr blickt oft die verhängnisvolle, wenn auch kaum offen ausgesprochene Ansicht durch, daß man zu dem Rezept der Mercantilisten zurückkehren müsse, den Einfuhrschutz nach dem Grade der Verarbeitung, das heißt nach dem Grade der Arbeitskapazität der betreffenden Ware zu staffeln, so daß also Fertigfabrikate weiterhin einen gewissen Zollschutz genießen müßten. Diese These ist so falsch wie jeder Rest mercantilistischen Denkens. Wieder zeigt sich, zu welch gefährlichen Ergebnissen man kommt, wenn man den ökonomischen Prozeß nicht im ganzen sieht. Vor allem nach Wegfall des Zollschutzes für Rohstoffe und Halbfabrikate ist der Zollschutz für Fertigfabrikate nach einer Richtung hin unnötig, nach der anderen Richtung hin schädlich. Soweit es sich um den Export von Fertigfabrikaten handelt, ist er selbstverständlich unnötig<sup>1</sup>. Soweit es sich aber um den Absatz von Fertigfabrikaten im Innern handelt, ist der Zollschutz im höchsten Maße schädlich, und zwar aus folgenden Gründen: Zunächst sind ja die Abnehmer der Fertigfabrikate teils die Fertigfabrikanten untereinander — der bekannte Fall der Absurdität! —, teils aber und vor allem die anderen Wirtschaftszweige, insbesondere die Rohstoff- und Halbzeugfabrikation und alles, was damit zusammenhängt. Der Zollschutz für Fertigfabrikate wird somit zu einem Verteuerungsfaktor für die Rohstoff- und Halbzeugproduktion<sup>2</sup> und darüber hinaus — man denke nur an den seit Jahr und Tag üppig wuchernden und vor allem durch das Einfuhrverbotsystem genährten Protektionismus der Textilindustrie! — zu einer unerträglichen Belastung der allgemeinen Lebens-

<sup>1</sup> Könnte ein Protektionist bei Bestehen von Rohstoff- und Halbfabrikatzöllen Zölle auf Fertigfabrikate im Hinblick auf den Export äußerstens noch damit verteidigen, daß er geltend macht, die exportierende Fertigwarenindustrie bedürfe ihrer, um auf Kosten ihrer inländischen Abnehmer durch Dumping sich die Wettbewerbsfähigkeit im Auslande trotz Verteuerung der Vorprodukte zu erhalten, so wird mit Abschaffung der Zölle auf Rohstoffe und Halbfabrikate auch dieses Argument brüchig, ganz zu schweigen von den elementaren Gründen, die gegen dieses System sprechen, ganz zu schweigen auch davon, daß eine der Voraussetzungen des Kartelldumpings, die feste Kartellierung, gerade in der Fertigwarenindustrie sich am schwersten schaffen läßt.

<sup>2</sup> Dieser Belastung können natürlich die vertikalen Trusts ausweichen, so daß aus dem Zollschutz der Fertigfabrikate ein neuer Monopolisierungsfaktor wird, der nicht erwünschter als alle anderen ist.

haltung<sup>1</sup>. Wozu das führt, lehren heute am besten die Verhältnisse in der deutschen Landwirtschaft. Die Landwirtschaft besitzt heute keinen Zollschutz für eines der wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, nämlich für Getreide, ist aber auf der anderen Seite den durch Zollschutz erhöhten Preisen der industriellen Erzeugnisse unterworfen. Man kann ihr nicht zumuten, den Wettbewerb mit der ausländischen Landwirtschaft auf gleichem Fuße aufzunehmen, wenn man gleichzeitig ihre Produktionskosten durch industrielle Zölle unnötig verteuert. Ein Beispiel für viele: Von landwirtschaftlicher Seite ist darauf hingewiesen, daß die Verwendung von billigen, amerikanischen Ford-Traktoren Bodenbearbeitung und Erntearbeiten um 40—50 Prozent verbilligen und die Kosten der Produktion eines Gentners Getreide um 2—2,50 Mk. herabsetzen würde. Der Schlepper wird in Dänemark zollfrei und ungehindert eingeführt und kostet dort etwa 2000 Mk., in Deutschland dank dem Protektionismus der deutschen Motorfahrzeugindustrie fast das Doppelte<sup>2</sup>. Wie hier so in allen anderen Fällen und vor allem auch dort, wo es sich um unmittelbare Verbrauchsgegenstände des Landwirts handelt. Wenn der deutsche Landwirt für einen Anzug um die Hälfte mehr als sein englischer Kollege zahlen muß, so kann man nicht erwarten, daß die Lust des agrarischen Freihandels ihm so gut bekommt wie jenem. Die deutschen Landwirte haben also völlig recht, wenn sie diesen Zustand als höchst unbillig und schädlich empfinden, — sie haben unrecht, wenn sie, statt den Abbau der Industriezölle zu betreiben und durchzusetzen, nun nach dem so bequemen Vorkriegsrezept auch für sich Zölle verlangen. Denn dadurch würde der volkswirtschaftliche Widerstand ja nur noch ins Ungeheuere vergrößert und die Ungerechtigkeit für diejenigen, auf deren Rücken dieser Zollhandel abgeschlossen werden würde, unerträglich.

---

<sup>1</sup> Für die handelspolitische Einstellung der Arbeiterschaft ist es allerdings wichtig, daß die Arbeiter entsprechend der Struktur ihres Haushaltungsbudgets — der größte Teil der Ausgaben entfällt auf Nahrung- und Genußmittel und nur ein kleiner Teil auf industrielle Fertigerzeugnisse — Agrarzölle heftig befämpfen, gegen Industriezölle aber nur zu oft indifferent sich verhalten, wenn sie dieselben nicht gar in falsch verstandenen Produzenteninteresse verteidigen. Dieser Standpunkt ist nicht weniger egoistisch und kurzfristig wie der agrarische Protektionismus. Industrie und Landwirtschaft sollten einsehen, daß sie sich wechselseitig den besten Dienst leisten, wenn beide grundsätzlich auf Zölle verzichten.

<sup>2</sup> Gutsbesitzer R. Schneider, Landwirtschaft und Schutzoll. Frankfurter Zeitung Nr. 815 und 818 vom 31. Okt. und 1. Nov. 1924. Vgl. im übrigen zu diesem Problem: Vereboe, Zur Frage der Aera-Zölle, Berlin 1925.

Hier greift noch eine zweite Überlegung ein. Nehmen wir wieder das Beispiel des Ford-Traktors: Besteht Zollfreiheit für landwirtschaftliche wie auch für industrielle Erzeugnisse, so wird die Landwirtschaft, mag sie wollen oder nicht, zwecks Herabdrückung der Produktionskosten zur Benutzung des billigen Schleppers schreiten müssen, während die Automobilindustrie, mag sie wollen oder nicht, die Herstellung von Schleppern wird verbilligen oder, falls ihr, trotz günstigerer Transportorientierung eine Konkurrenz nicht möglich ist, die Herstellung solcher billigen Massenerzeugnisse Amerika überlassen müssen. Die Volkswirtschaft, das heißt auch Landwirtschaft und Industrie als Ganzes, kann durch solche Rationalisierung der Produktion nur gewinnen. Anders, wenn beiderseits Zölle bestehen. Die Landwirte werden sich jetzt schwer entschließen, die Produktionskosten durch innere Umstellung und Nutzbarmachung der agrartechnischen Fortschritte auf das Minimum herabzudrücken, das der Freihandel erzwingen würde. Die Kapitalisierung der Steigerung der Grundrente wird außerdem die Nachbesitzer nahezu in die alte Stellung zurückwerfen, die vor der Einführung der Agrarzölle bestand<sup>1</sup>. Und die Automobilindustrie? Auch sie wird keine Veranlassung haben, sich so umzustellen und ihre Produktion so zu rationalisieren, wie es der Freihandel erfordern würde. Sollte trotzdem hier wie dort der unwahrscheinliche Fall eintreten, daß die Produktionskosten auf das durch Freihandel erzwungene Minimum herabgesetzt werden, so sind ja die Zölle wiederum unnötig. Schlägt der Freihandel der Volkswirtschaft und damit den ursprünglich durch Zollfreiheit benachteiligt Scheinenden zum Gewinn aus, so hat sie im Falle des Zollschutzes den Schaden und — bis zu einem gewissen Grade — den Kreis der Produzenten, die den gegenseitigen Zollhandel abgeschlossen haben, mit ihr, mögen sie es leugnen, sobiel sie wollen.

<sup>1</sup> Das Agrarzollproblem kann und braucht hier nicht in seinem ganzen Umfang, vor allem nach der weltwirtschaftlichen und betriebstechnischen Seite, aufgerollt zu werden, da das Ziel dieses grundsätzlichen Aussakes eine Detaillierung der Einzelprobleme verbietet. Nur so viel sei hier gesagt, daß dem beliebten Hinweis auf die „katastrophalen“ Wirkungen des Freihandels auf die englische Landwirtschaft zunächst die tatsächliche Entwicklung der englischen Landwirtschaft, wenigstens bis zur internationalen Agrarkrisis, und dann das bekannte Beispiel Dänemarks entgegensteht, daß trotz oder vielmehr wegen des Freihandels eine so blühende Landwirtschaft besitzt. Vor allem aber muß beim englischen Beispiel berücksichtigt werden, daß die übrige Agrarpolitik, insbesondere die Bodenverteilungspolitik, der Freihandelspolitik nicht zur Seite gegangen ist. Bauernschutz und innere Kolonisation sind auch in Deutschland ein wichtiges Korollar des agrarischen Freihandels.

Einfachste Überlegung führt zu der Forderung: Zollfreiheit für Rohstoffe und Halbfabrikate!, aber ökonomische Ratio, Gerechtigkeit und die Dynamik des volkswirtschaftlichen Gesamtprozesses verlangen ebenso gebieterisch die Zollfreiheit für Fertigfabrikate. Der Protektionismus der Textilindustrie und der ihr verwandten Industrien oder der Automobilindustrie — um nur einige Beispiele herauszugreifen — ist kaum weniger gefährlich als der agrarische oder schwerindustrielle Protektionismus. Ist dieser übermäßig durch die Geschlossenheit und Energie seines politischen und ökonomischen Auftretens, so hat der Protektionismus der Fertigindustrie den Vorteil, daß falsche nationalökonomische Vorstellungen ihn als weniger bedenklich ansehen und die breite Öffentlichkeit ihn viel weniger beachtet, zumal die Arbeiterschaft sich den Anforderungen, die in diesem Punkte an ihre nationalökonomische Schulung gestellt werden, nicht immer gewachsen zeigt. Dem steht nur als günstiger Umstand gegenüber, daß das wohlverstandene Eigeninteresse sehr vieler Fertigindustrien gar zu deutlich für eine freihändlerische Handelspolitik spricht. Die Fertigindustrie beginnt — mit allerdings schwerwiegenden Ausnahmen — ihren Austritt aus der solidarischen Gemeinschaft der protektionistischen Interessen anzumelden<sup>1</sup>. Sie ist im ganzen zu schlecht dabei gefahren. Für Deutschland ist endgültig der Zeitpunkt der englischen „forties“ gekommen. Die Einsicht drängt sich unmittelbar auf, daß Zollfreiheit für alle anderen Waren und Zollschutz für die eigenen Waren zwar vom Standpunkt des einzelnen Interessenten ein sehr akzeptables handelspolitischs Programm ist, daß es aber, da alle es wollen, sich schlecht zu einer allgemeinen handelspolitischen Maxime eignet, und daß dem Zollschutz für alle die Zollfreiheit für alle entschieden vorzuziehen ist. Also: Freihandel auf der ganzen Linie!

Dieser an sich lückenlose und überzeugende Gedankengang hat allerdings eine schwache Stelle. Die wenigen ernst zu nehmenden Vertreter einer unbeirrten Fortsetzung der herkömmlichen protektionistischen Handelspolitik Deutschlands pflegen sich die Gelegenheit zu dem Hinweis nicht entgehen zu lassen, daß die Veränderung der Wirtschaftsstruktur Deutschlands nach dem Kriege nicht gewaltig genug ist, um eine entgegengesetzte Richtung der Handelspolitik zu rechtfertigen. In

<sup>1</sup> Charakteristisch hierfür ist der kürzlich zustande gekommene handelspolitische Zusammenschluß einiger Fertigindustrien, die sich gegen den herkömmlichen Protektionismus aufzulehnen beabsichtigen.

diesem Hinweis steckt ein berechtigter Kern, allerdings in ganz anderem Sinne als dem beabsichtigten. Richtig ist, daß der Unterschied zwischen damals und heute nicht grundsätzlicher Art, sondern nur ein Unterschied des Grades ist. Um es auf eine kurze Formel zu bringen: Wir sind stärker als vor dem Kriege in die Weltwirtschaft verflochten, das heißt, unser Aus- und Einfuhrbedürfnis ist größer geworden, und wir sind unendlich viel ärmer geworden. Das ist der Grundtatbestand. Daraus folgt nun aber keineswegs, daß wir den Vorkriegsprotektionismus — mit einem Tropfen Freihandels gesalbt — fortsetzen müßten. Vielmehr muß man erwägen, daß schon der Protektionismus vor dem Kriege falsch war, — so wie, entsprechend den ein-gangs entwickelten prinzipiellen Erörterungen, jeder Protektionismus grundsätzlich falsch ist. Bei keinem der heute zugunsten des Freihandels vorgebrachten Argumenten ist einzusehen, warum er nicht schon vor dem Kriege Geltung hätte haben sollen. Immer ist der Freihandel grundsätzlich die ökonomisch richtige Handelspolitik. Aber je reicher ein Land ist und je geringer die Bedeutung des Außenhandels für dasselbe ist, um so mehr kann es sich aus politischen und kulturellen Gründen oder, weil die Stimme der Interessenten stärker durchdringt als die der Nationalökonomie, eine falsche Handelspolitik leisten. Die Vereinigten Staaten, die aus dem Vollen schöpfen und eine Welt für sich bilden, können sich den Luxus einer irrationalen Handelspolitik gestatten, so wie sie es sich leisten können, ein Areal, größer als der Freistaat Hessen, als Naturschutzpark einzurichten. Je ärmer aber ein Land ist und je mehr die Existenz seiner Bewohner vom Außenhandel abhängt, um so unerträglicher wird eine protektionistische Handelspolitik. Das Freihandelsargument gilt also heute für Deutschland a fortiori, was ja auch darin zum Ausdruck kommt, daß Nationalökonomie, die vor dem Kriege die Schutzzollpolitik verteidigt haben, heute für eine freihändlerische Richtung der deutschen Handelspolitik eintreten. Das ist die Bedeutung der neuen Wirtschaftsstruktur Deutschlands für die künftige deutsche Handelspolitik, womit denn auch die Anschauung, daß wir heute eben wegen der veränderten Wirtschaftslage eine verstärkte Schutzzollpolitik betreiben müßten, als das gekennzeichnet wird, was sie ist: eine schwere, kaum begreifliche Verirrung und eine bedenkliche Verkennung der theoretischen Zusammenhänge und zugleich der praktischen Erfordernisse. Wir sind schon einmal, in der Währungspolitik, den Weg Österreichs gegangen, wir wollen ihn nicht ein zweites Mal in der

Handelspolitik betreten. Diese neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands gilt es nun noch, unter Berücksichtigung einiger Spezialprobleme, näher zu untersuchen.

### a) Gesteigerte Bedeutung des Außenhandels und Verarmung.

Gesteigerte Bedeutung des Außenhandels und Verarmung sind, wie wir sahen, die für die künftige deutsche Handelspolitik wichtigen Hauptkennzeichen der neuen Wirtschaftsstruktur Deutschlands. Beide hängen natürlich eng miteinander zusammen. Unsere Verarmung kommt eben stark in der gesteigerten Bedeutung des Außenhandels zum Ausdruck und umgekehrt. Von vielen Rohstoffquellen sind wir durch die Gebietsabtretungen entblößt; der Produktionsfaktor Arbeit ist mehr als vor dem Kriege die Grundlage unserer Existenz geworden; mehr als vor dem Kriege müssen wir Erzeugnisse unserer Arbeit gegen die nötigen Rohstoffe des Auslandes eintauschen. Die Verarmung Deutschlands bedeutet aber vor allem eine Verarmung der breiten Massen der Bevölkerung, der gebildeten Mittelschichten und der Arbeiterklasse. Dieser Umstand im Verein mit der Tatsache, daß wir wegen unserer Verarmung die Höchstergiebigkeit unserer Produktion anstreben müssen, macht es unmöglich, daß wir die oben (S. 11f.) beschriebenen, segensreichen Funktionen des Außenhandels auch nur im geringsten in ihrer Wirksamkeit durch eine kurzsichtige Handelspolitik beeinträchtigen: 1. sind wir im Bezug auf wichtige Rohstoffe ausschließlich oder fast ausschließlich auf den Außenhandel angewiesen; 2. können wir heute weniger als vor dem Kriege die Vorteile der internationalen Arbeitsaufteilung entbehren; 3. können wir nicht verzichten auf die die Produktion rationalisierende Wirkung der freien Konkurrenz mit dem Auslande; 4. bedürfen wir im Interesse einer gerechten Verteilung des Produktionsertrages, zur Verbesserung des für die Produktion wiederum so wichtigen Lebensstandards der breiten Massen und zur Erschwerung schädlicher Monopolbildungen dringend eines freien Außenhandels. Schon vor dem Kriege waren das durchschlagende Argumente für den Freihandel, heute aber sind es Gründe, denen wir überhaupt nicht mehr ausweichen können, eben wegen der gesteigerten Bedeutung des Außenhandels und wegen unserer Verarmung. Freihandel wird heute zu einem unentbehrlichen Bestandteil einer rationalen Produktions- und einer sozialen Distributionspolitik.

Wenn hier von der gesteigerten Bedeutung des Außenhandels für Deutschland gesprochen wird, so geschieht das in doppeltem Sinne, erstens im Sinne einer Tatsachenfeststellung und zweitens im Sinne einer unabweisbaren Forderung. Im Sinne einer Tatsachenfeststellung: ebenso wie die Verarmung ist auch ihr Korollar, die gesteigerte Bedeutung des Außenhandels, in dieser einen Bedeutung des Ausdrucks bereits eine vollzogene Tatsache. Daß sie das ist, kann allerdings weniger auf statistischem Wege händig bewiesen als auf Grund verschiedener Indizien erschlossen werden. Wenn wir statistisch beweisen wollten, daß das Verhältnis des Außenhandels zur Gesamtproduktion und zum Gesamtumsatz gegenüber der Vorkriegszeit gestiegen ist, so genügen dafür nicht Nachweise einzelner Industrien, vielmehr ist hierfür ein statistisches Gesamtbild notwendig<sup>1</sup>. Dazu fehlt uns aber leider ein wichtiges Glied der Gesamtstatistik, nämlich die allgemeine Produktionsstatistik. Auch die Benutzung der Volkseinkommenswerte kann zu keinen brauchbaren Ergebnissen führen, nicht zuletzt auch wegen der heute ganz besonders in die Augen fallenden Problematik solcher Berechnungen<sup>2</sup>. Statt dessen muß man sich auf die Darstellung der Tatsachen beschränken, die für die Gegenwart auf eine gesteigerte Bedeutung des Außenhandels für Deutschland schließen lassen und eine noch fortgesetzte Steigerung dieser Bedeutung für die Zukunft in Aussicht stellen, so daß die Berücksichtigung dieser Bedeutung eine unabweisliche Forderung oder — noch besser — eine sich unweigerlich durchsetzende Notwendigkeit ist. Es handelt sich um Tatsachen und Zusammenhänge, die, vermöge der hier bestehenden Wechselwirkung zum guten Teile auch zugleich die Verarmung Deutschlands widerspiegeln, auf ein wachsendes Interesse am Außenhandel hindrängen. Mag dabei im Einzelfalle zunächst das Interesse an der Einfuhr oder aber das

<sup>1</sup> Ein Beispiel mag das erläutern: Es ist angesichts der Verringerung der deutschen Eisenproduktion durch die Gebietsabtretungen leicht einzusehen, daß auch heute noch der Anteil der Roheisenaußfuhr an der Roheisenproduktion weit geringer ist als vor dem Kriege, wie es andererseits — angesichts der geringeren Verluste an Maschinenfabriken — wahrscheinlich ist, daß hier der Anteil gestiegen ist. Auf diese Verschiebungen innerhalb des Gesamtbildes kommt es aber natürlich weniger an als auf die Verschiebung des Gesamtbildes selbst. (Das ist vor allem der Grund dafür, daß Sombarts „Gesetz der sinkenden Exportquote“ in so heillosen Widerspruch mit den Tatsachen geriet.)

<sup>2</sup> Vor allem wird die Frage, welcher Teil des Außenhandelswertes zum Brutto- oder zum Nettoeinkommen, welcher zum Vermögen in Beziehung zu setzen ist, zu einem unentwirrbaren und unlösbareren Knäuel.

an der Ausfuhr im Vordergrunde stehen, — immer wird dieses primäre Interesse durch die bekannte, unzerreiβbare Verbundenheit von Einfuhr und Ausfuhr zu einem Interesse am Gesamtaußenhandelsprozeß. Man müßte dabei auf folgende, zum Teil hinreichend bekannte Dinge hinweisen:

1. Die Gebietsabtretungen auf Grund des Versailler Friedensvertrages haben ganz im Sinne einer Verdichtung der deutschen Außenhandelsbeziehungen gewirkt, zunächst schon dadurch, daß der Wirtschaftsverkehr mit den abgetretenen Gebieten, mit dessen intensiver Fortführung beiden Teilen gedient ist, sich nun auch in der Form des Außenhandels abspielen muß, dann aber auch vermöge der ökonomischen Struktur, in der die Gebietsabtretungen das Deutsche Reich zurückgelassen haben<sup>1</sup>. Gerade das letztere ist außerordentlich wichtig. Während die Bevölkerung Deutschlands durch die Gebietsabtretungen nur um 10 % vermindert ist, ist, gemessen an den Verhältnissen von 1913, die Anbaufläche für Brotgetreide und Kartoffeln je um rund 17 %, die Steinkohlenproduktion um 26 %, die Produktion an Eisenerzen um 74,5 %, an Bleierzen um 26,2 % und diejenige an Zinkerzen um 68,3 % verringert. Die Mehrausfuhr des deutschen Zollgebiets von 660 000 t Roheisen im Jahre 1913 ist in den Monaten Januar bis Oktober 1924 auf eine Mehrausfuhr von nur rund 147 000 t Roheisen zurückgegangen<sup>2</sup>, und an die Stelle einer Mehrausfuhr von 690 000 t Eisenhalbzeug im Jahre 1913 ist in dem erwähnten Zeitraum des Jahres 1924 eine Mehreinfuhr von rund 757 000 t Eisenhalbzeug getreten. Bedeutsam ist nun aber, daß der Verlust an weiterverarbeitenden und Fertigindustrien verhältnismäßig viel geringfügiger ist. Er

---

<sup>1</sup> Das Ausscheiden Luxemburgs aus dem deutschen Zollverbande ist in diesem Punkte, wo es sich eben um die Frage der Handelspolitik handelt, den Gebietsabtretungen ohne weiteres gleichzusehen.

<sup>2</sup> „Im heutigen Deutschland spielt die Roheisenproduktion keine so entscheidend wichtige Rolle mehr. Sie beruht nur noch zum geringsten Teil auf eigener Erzgewinnung, verlangt vielmehr ganz überwiegend die Einfuhr fremder Erze und ist zum Teil aus diesem Grunde, hauptsächlich jedoch aus Qualitätsrücksichten sowohl in Rheinland-Westfalen als auch in Oberschlesien und erst recht an den vereinzelten Stätten sonstiger Stahlindustrie durch die mannigfachsten Verfahren, ohne das Zwischenglied des Hochofens aus hochwertigen Erzen und namentlich Alteisen (Schrott) unmittelbar Stahl zu erzeugen, stark in den Hintergrund gedrängt worden, während wir das Gießerei-Roheisen aus dem Erzgebiet Lothringen-Luxemburg und aus England wie früher beziehen.“ (R. Wiedenfeld a. a. D. S. 6.)

<sup>3</sup> Ebd. a. a. D. S. 6.

beträgt zum Beispiel in der Maschinenindustrie nur 5%<sup>3</sup>. Das alles hat dazu geführt, daß der industrielle Überbau Deutschlands gewachsen ist, daß wir uns dem Typus der englischen Volkswirtschaft sehr stark genähert haben: das heißt, daß die Bedeutung des Außenhandels und die Bedeutung des Produktionsfaktors Arbeit gewaltig gestiegen ist. Deutschland war schon vor dem Kriege ein überbölkertes Land und ist es heute natürlich noch viel mehr, das heißt, wir müssen uns mit einem durchschnittlich geringeren Lebensstandard begnügen als Länder mit einem günstigeren Verhältnis zwischen Nahrungsspielraum und Bevölkerungszahl. Aber wenn wir einem großen Teil der deutschen Bevölkerung überhaupt die Grundlage der Existenz erhalten wollen, so sind wir auf den Außenhandel angewiesen. Eine Handelspolitik, die sich vom längst unerfüllbar gewordenen Ideal der Autarkie leiten ließe, wäre eine Verelendungspolitik, wie sie verantwortungsloser nicht gedacht werden könnte. Es wäre dasselbe, wie wenn der Freistaat Sachsen plötzlich „autark“ werden wollte. Solche Ideen sind ja heute kaum mehr ernst zu nehmen. Gefährlicher aber ist eine mildere Form von handelspolitischen Folgerungen, die man hier und dort aus der neuen Lage zieht, nämlich die schon durch die bisherigen Darlegungen implizite gerichtete Anschaufung, daß man, um dem überbölkerten Lande Arbeitsgelegenheit und Brot zu erhalten, zum Mittel der Schutzzölle greifen müßte. Nichts könnte verkehrter sein. Es handelt sich hierbei vor allem um die schon erwähnte Verwechslung eines Krisenproblems mit einem Problem des Dauerzustandes, auf die weiter unten noch zurückzukommen sein wird. Nur so viel sei hier gesagt, daß ja, wie gezeigt, die Notwendigkeit des Freihandels um so dringender wird, je ärmer ein Land ist, und je mehr es auf den Außenhandel angewiesen ist, — Tatbestände, die ja mit dem Tatbestand der Überbölkung weitgehend zusammenfallen. Im übrigen müßte hier das allgemeine theoretische und das spezielle, auf die heutige Lage zugeschnittene Freihandelsargument wiederholt werden, und wiederum müßte gefragt werden: Sollen wir auf die Einführung einer neuen, arbeitsparenden Maschine mit Rücksicht auf die zunächst und unmittelbar dadurch Betroffenen auf die Dauer Verzicht leisten?

2. Auf eine Verstärkung des Außenhandelsinteresses drängen weiter hin: der Verlust der Kolonien, die Zerstörung und Liquidierung der deutschen Außenhandelsorganisation und die Zusammenschrumpfung der Revenuen aus dem Auslande, — alles Verluste, die nur durch

Forcierung der reinen Warenausfuhr wieder wettgemacht werden können.

3. Aufs stärkste hat schließlich die ungeheure Verschuldung an das Ausland die deutsche Volkswirtschaft an die Weltwirtschaft gekettet, zunächst die privatrechtliche Verschuldung, zu der uns eben wieder unsere Armut genötigt hat, und die ein unerlässliches Mittel ist, den Wiederaufstieg der deutschen Volkswirtschaft zu ermöglichen, und dann vor allem die politische Verschuldung auf Grund des Dawes-Abkommens. Diese Verschuldungsverhältnisse führen wie jede Verschuldung von Land zu Land mit Notwendigkeit zu einer entsprechenden internationalen Warenbewegung. Zwischen der privatrechtlichen Verschuldung und der politischen Reparationsverschuldung besteht allerdings in dieser Hinsicht ein bemerkenswerter Unterschied. Erstere setzt nämlich zunächst eine „sichtbare“ oder „unsichtbare“ Einfuhr nach Deutschland voraus, da ja Deutschland Empfänger von Kapitalsummen wird, die sich schließlich, sollen sie nicht zur Inflation führen, in eine Einfuhr auflösen müssen; — die Reparationsverschuldung hingegen ist eine lediglich durch politische Macht zustande gekommene Verschuldung, die also nicht wie jene durch eine Einfuhr entstanden ist. Der Schuldendienst erfordert natürlich in beiden Fällen eine entsprechende Ausfuhr sichtbarer oder unsichtbarer Art, die wiederum nicht aus dem ökonomischen Gesamtzusammenhang, dessen wichtiges Glied die Einfuhr ist, herausgelöst werden darf. Handeln wir auf der einen Seite wenig folgerichtig, wenn wir Auslandskredite zwar wünschen, ihre Erscheinungsform, nämlich die Einfuhr, aber durch Zölle bekämpfen, so erschweren wir auf der anderen Seite unnötig die uns obliegenden Leistungen, wenn wir aus der Notwendigkeit der Ausfuhr nicht die entsprechenden handelspolitischen Folgerungen für die Einfuhr ziehen. Eine protektionistische Einfuhrpolitik würde der für die Abtragung der Schuldenlast notwendigen Nationalisierung der Volkswirtschaft ernste Hindernisse in den Weg legen, zu einer unsozialen Verteilung der Schuldenlast im Innern beitragen, die Wegräumung der handelspolitischen Schwierigkeiten für den deutschen Absatz im Auslande erschweren und auf diesem Wege aufs neue den Lebensstandard in Deutschland herabdrücken, da wir dann versuchen müßten, die Zollmauern des Auslandes durch Verlängerung der Arbeitszeit und Herabsetzung der Löhne, deren Kaufkraft ja bereits durch die deutschen Schutzzölle verringert ist, zu übersteigen. Wir müßten alle Besinnung ver-

Ioren haben, wenn wir diesen Weg beschreiten wollten. So kommt hier am stärksten zum Ausdruck, welche handelspolitischen Folgerungen wir aus den beiden Hauptmerkmalen unserer wirtschaftlichen Lage — gesteigerte Bedeutung des Außenhandels und Verarmung — zu ziehen haben.

### b) Luxuseinfuhr.

Wenn wir so arm geworden sind, sollten wir dann nicht wenigstens nach Kräften versuchen, die Einfuhr von Luxuswaren durch geeignete handelspolitische Maßnahmen zu erschweren? Dieser Gedanke ist ebenso populär wie ökonomisch irrational. Soweit Luxuswaren eingeführt werden, trifft ja auch die Voraussetzung, nämlich die Verarmung, nicht zu. Es ist überhaupt nicht einzusehen, warum der Staat sich der sehr undankbaren Aufgabe widmen soll, darüber zu wachen, wie der einzelne sein Geld ausgibt<sup>1</sup>. Selbst wenn eine solche Bevormundung einmal als wünschenswert unterstellt wird, ändert das nichts daran, daß die Fernhaltung von Luxuswaren des Auslandes ein völlig ungeeignetes Mittel zu diesem fragwürdigen Zwecke ist. Die Einfuhr von Luxuswaren ist ja, wie der Luxuskonsum selbst, nur ein Refleg, nur ein Symptom der individuellen Einkommensgestaltung. Sie wird hervergerufen von Individuen mit einem so hohen Einkommen, daß sie sich einen Luxuskonsum leisten können. Diese Individuen haben nach der Psychologie des Grenznutzens diesen Einkommensüberschuß für den Luxusverbrauch bestimmt, und an diesem Entschluß werden Luxuszölle schwerlich etwas ändern können, zumal sich im Innern der Volkswirtschaft genügend Gelegenheiten bieten, das Geld zu verjubeln. Will man den Luxuskonsum einschränken, so muß man die Kernursache ins Auge fassen und die individuelle Einkommensverteilung zu verändern suchen, den auf Luxuskonsum ausgehenden Personen das Geld also durch die Steuerbehörden fortnehmen lassen<sup>2</sup>. Wenn man den Erfolg will, so muß

<sup>1</sup> Die erbitternde Vergrößerung der Einkommens- und Besitzunterschiede nach dem Kriege darf überhaupt nicht dazu verleiten, den Luxuskonsum völlig zu verdammen und unter anderem seine psychologische Bedeutung als Leistungsstimulus zu unterdrücken.

<sup>2</sup> Man entwickelt sich aber aufs neue in Widersprüche, wenn man die Steuer an den Akt des Luxusverbrauchs selbst knüpft, wie das etwa bei der deutschen Ausreiseverordnung vom 3. April 1924 geschehen ist. Denn was will man nun? In dem Umfang, wie die Steuer erhoben wird, wird auch der Luxusverbrauch vollzogen. Man kann also nicht sagen, daß Luxuszölle der oben formulierten steuerpolitischen Forderung entsprechen.

man auch die geeigneten Mittel wollen. Es steckt eine vielleicht nicht schlechte Absicht hinter dem Verlangen nach Luxuszöllen, nur das Mittel ist eben untauglich und — als Verstoß gegen eine rationelle Handelspolitik — schädlich dazu. Was will man also? Will man das deutsche Volk zu einer soliden Lebensführung erziehen, so sind Luxuszölle zwecklos. Man muß dann schon den Weg der Steuerpolitik beschreiten, womit man nicht nur auf die Konsumtionsverhältnisse, sondern auch auf die Einkommensverteilung günstig einwirken kann. Will man aber lediglich die deutsche Luxuswarenindustrie vor der ausländischen Konkurrenz schützen, so möge man diese Absicht offen kundgeben. Es wird sich dann zeigen lassen, daß diese Abart des Protektionismus nicht nur der allgemeine Makel des Protektionismus trifft, sondern daß sie zu der übrigen Tendenz desselben sogar in einem gewissen Widerspruch steht. Wenn es nämlich wünschenswert ist, daß wir in der Produktion von Waren des notwendigen Bedarfs eine gewisse Unabhängigkeit vom Auslande anstreben, so handeln wir dieser Absicht ja gerade entgegen, indem wir durch Luxuszölle die inländische Produktion von Luxuswaren begünstigen und Kapital und Arbeit auf diese Weise aus der übrigen Produktion fortlocken<sup>1</sup>. Wir sollen der Produktion von Waren des notwendigen Bedarfs aus den bekannten Gründen nicht durch Schutzsätze künstliche Treibhausbedingungen schaffen; das wäre ökonomisch irrational und sozialpolitisch verwerflich. Aber ebenso irrational und sozialpolitisch ohne jeden Vorteil würde es sein, wenn wir diese Produktion durch zollpolitische Begünstigung der Luxuswarenproduktion unnötig erschweren. Hier wie immer dieselbe Lage: Enthält sich der Staat auf der einen Seite mit guten Gründen der handelspolitischen Intervention, so muß er es auch auf der anderen Seite tun. In Wahrheit ist der Schaden, den Luxuszölle anrichten, aber noch viel größer, da auch die Luxushalbfabrikate und -rohstoffe verarbeitende Industrie und der Zwischenhandelsgewinne abwerfende Relexport durch Luxuszölle schwer geschädigt wird. Das Verbot der Einfuhr von Elfenbein etwa wird zwar die Galanteriewarenindustrie nicht hindern, für den Inlandsabsatz gewöhnliches Bein zu verarbeiten, aber auf den Auslandsmärkten muß sie nun den Konkurrenten derjenigen Länder weichen, die klug genug waren,

<sup>1</sup> Die Ausdehnung der deutschen Schokoladen-, Liktör- und Zigarettenindustrie durch die deutsche Luxuswarenprohibition gibt in dieser Richtung einen deutlichen Fingerzeig.

Schriften 171 I.

der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrie auf dem Weltmarkte keine Hindernisse in den Weg zu legen. So erweisen sich auch Luxuszölle als eine unbegreifliche Kurzsichtigkeit, die leider die Richtung der künftigen deutschen Handelspolitik stark zu beeinflussen scheint. Diese Spielart des Protektionismus ist gefährlicher, als sie zu sein scheint, und zwar deshalb, weil hinter den Kulissen eine Anschauung ihr Wesen treibt, die leider von einer ebenso unverwüstlichen Lebensfähigkeit ist, wie ihr ernste Gründe mangeln: die Anschauung nämlich, daß man Zölle festsetzen müsse, um die Handels- und Zahlungsbilanz zu manipulieren und so die Währung vor vermeintlichem Verfall zu schützen. Hier waltet ein Missverständnis vor, das dringend der Richtigstellung bedarf<sup>1</sup>.

### c) Die Manipulierung der Handels- und Zahlungsbilanz.

Der Gedanke, daß man Schutzzölle gleichzeitig zur Manipulierung der Handels- und Zahlungsbilanz verwenden müsse, ja, daß überhaupt etwas von Staats wegen zu diesem Zwecke geschehen müsse, ist gegenüber der Zeit vor dem Kriege, wo kaum jemand wagte, sich eine solche nationalökonomische Blöße zu geben, ein ungeheurer Rückschritt. Die Goldwährung, die wir damals hatten — so argumentiert man wohl —, jürgte dafür, daß die etwaige Passivität der Zahlungsbilanz nur eine vorübergehende, für die Währungsstabilität indifferente Gleichgewichtsstörung blieb. Man kann nun der Goldwährung sehr viele Vorzüge nachrühmen, aber diese unbestreitbare Tatsache ist keineswegs ihr Verdienst. Denn nicht die Goldwährung an sich, sondern der bei einer gesunden Währung stets wirksame Mechanismus des Außenhandels hat damals dafür gesorgt, daß eine etwaige Passivität der Zahlungsbilanz letzten Endes nur eine vorübergehende, für die Währungsstabilität indifferente Gleichgewichtsstörung blieb. Die Goldwährung hat die stete Wiedergewinnung des Gleichgewichtspunktes nur technisch erleichtert; sie hätte, wenn der Mechanismus des Außenhandels nicht stets aus sich selbst heraus die Regulierungskräfte entwickelt hätte, nicht verhindern können, daß allmählich der Goldborrat ins Ausland abgeflossen und damit die Goldwährung selbst unterminiert worden wäre<sup>2</sup>. Oder sollte etwa vor dem Kriege der unter allen Umständen unwahr-

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden W. Röpke, *Geld und Außenhandel*. Jena 1925.

<sup>2</sup> Vgl. G. F. Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes*, 3. Aufl., S. 241 ff., München-Leipzig 1921.

scheinlichste Fall — nämlich die zufällige und dauernde Balanzierung der Zahlungsbilanz — Tag für Tag und Jahr für Jahr die Regel gewesen sein? Das ist natürlich ein völlig unmögliches Gedanke. Es kann also nicht an der Goldwährung gelegen haben, wenn die Zufälligkeiten der Außenhandelsbewegung die Währung nicht zerrütteten, sondern an der — schon an sich denknotwendigen — Tatsache, daß die Außenhandelsbewegung, so wie jede Abweichung von der Norm in der Wirtschaftsführung der einzelnen, auf die eine Anomalie in der Außenhandelsbewegung ja schließlich zurückzuführen ist, in sich selbst ihr Korrektiv trägt. Je größer die Passivität der Zahlungsbilanz wird und je länger sie dauert, je mehr sich die Wechselkurse vom Gleichgewichtspunkte — Goldparität, Kaufkraftparität — entfernen, um so mehr wächst die Spannung, die ein weiteres Anwachsen und eine längere Dauer der Passivität verhindert und das ausgeschlagene Pendel zum Wiedereinschwingen in die Ruhelage zwingt. In jedem Falle wird, solange das Geldwesen innerlich gesund ist, mag es sich nun um die Goldwährung oder um eine stabilisierte Papierwährung handeln, durch diese innere Dynamik des Außenhandels erreicht, daß der Passivität der Handels- und Zahlungsbilanz eines Landes keine wesentlich andere Bedeutung zukommt als derjenigen etwa zwischen Berlin und Hamburg, das heißt nur in der Weise, daß die Kaufleute der einen Stadt gegenüber denen der anderen zu Zeiten mehr im Debet als im Kredit stehen. Wenn diese Debetsalden nicht auf irgendeine Weise ausgeglichen werden können, so ist das ein Fehler in den kaufmännischen Dispositionen, der im schlimmsten Falle zum Konkurse einzelner führen kann. Weiter reicht ihre Bedeutung nicht. Nachdem die energische Stabilisierung der deutschen Mark im Augenblicke der hoffnungslosesten Zerrüttung der deutschen Wirtschaft praktisch mit der offiziellen Zahlungsbilanztheorie gebrochen hat, darf man wohl annehmen, daß die unselige Auffassung, die „Passivität der deutschen Zahlungsbilanz“ sei schuld an der deutschen Geldentwertung und nicht die Inflation, auch in der Theorie der Vergangenheit angehört. Was auch heute wieder zu tun ist, sind zwei Dinge: erstens halte man jegliche Inflation fern, und zweitens dränge man die Gleichgewichtsstörungen der Wechselkurse durch Debisen-, Diskontpolitik und sonstige Maßnahmen, zu denen auch der Transfermechanismus des Dawes-Plans zu rechnen ist, auf das geringstmögliche Maß zurück, — aber man lasse die Handelspolitik aus dem Spiel. Wenn eine Papierwährung sich nur

durch eine irrationelle Handelspolitik halten ließe, so wäre das ein Grund, sie schleunigst durch ein brauchbareres Währungssystem zu ersetzen. Hierzu liegt aber, von dieser Seite aus gesehen, keine Veranlassung vor. Sollte man aber denn nicht die durch ausländische Kredite finanzierte Einfuhr durch Schutzzölle eindämmen, um einer späteren Zuspitzung der Valutalage vorzubeugen? Wieder eine völlige Verkennung der Zusammenhänge. Erst dann ließe sich über diesen Gedanken weiter reden, wenn im ganzen Deutschen Reiche mindestens tausend Kaufleute gefunden werden sollten, die Kredite ohne Not und wirtschaftliche Erwägung und ohne die feste Erwartung aufzunehmen, zur Zurückzahlung der Kredite imstande zu sein. Täuschen sie sich in dieser Erwartung, so wird die Währung durch etwaige Bankrotte nicht berührt.

Neben dem offen zutage liegenden Fehler dieser valutarischen Handelspolitik, lediglich die dynamische Seite des Vorgangs zu sehen, zeigt sich gerade in dem soeben berührten Problem der Auslandskredite die andere Schwäche dieser Anschaufung: nämlich das offensichtliche Unvermögen, hinter den Begriffen „Handels-“ und „Zahlungsbilanz“ das Reale, nämlich die Entschlüsseungen und Handlungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte, zu erkennen, — von viel Schlimmerem ganz abgesehen. Mit dieser Anschaufung tritt man der unbestreitbaren Tatsache gegenüber, daß Deutschland einen Teil seines Exporterlöses zu Zins- und Reparationszahlungen an das Ausland abführen muß, mithin nicht zur Einfuhr von Waren verwenden kann, so daß, wenn wir unseren notwendigen Einfuhrbedarf sicherstellen wollen, der Exporterlös möglichst groß sein muß<sup>1</sup>. Man stellt sich nun zunächst vor, daß

<sup>1</sup> Die sonst übliche Formel, daß wir einen möglichst großen Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr erzielen müchten, enthält bereits eine Schiefeheit. Denn der Eintritt eines Aktivsaldoes der Handelsbilanz im Umfange unserer auswärtigen Zahlungsverbindlichkeiten ist à la longue — das heißt vor allem unter Absehung von den uns weiterhin zufließenden Auslandskrediten — mit Sicherheit zu erwarten, — bis zu der Grenze, wo Massenbankrotte und die Zahlungsunfähigkeit des Staates weiteren Versuchen, den auswärtigen Zahlungsverbindlichkeiten nachzukommen, ein Ziel setzen. Es handelt sich also im Grunde genommen gar nicht um die vielberufene „Aktivierung der Zahlungsbilanz“, sondern um folgende Dinge: 1. um den Lebensstandard, den sich die deutsche Bevölkerung bei der notwendig eintretenden Aktivierung zu retten vermag, und um die produktiven Kräfte, die uns trotz der Einschränkung der Einfuhr noch erhalten bleiben; 2. um das Maximum des Exporterlöses, das über Lebensstandard, Produktivkraft und Zahlungsfähigkeit der Volkswirtschaft entscheidet; 3. um die Bekämpfung der Krisenmomente auf dem Valutamarkte und in der Produktions-

man nach Art eines kollektiven Saldierungsplanes versuchen müsse, „Soll und Haben“ der „Volkswirtschaft“ aufeinander abzustimmen. Hilflos, wie man diesem gewaltigen, im kleinen durch Zufall und Willkür geleiteten, im großen aber nach bestimmten Gesetzen verlaufenden Prozeß der Außenhandelsbewegung gegenübersteht, glaubt man zweitens in Einfuhrzöllen ein geeignetes Mittel zur Manipulierung der Handels- und Zahlungsbilanz gefunden zu haben. Fehlerhaft ist natürlich schon die Vorstellung, daß man Handels- und Zahlungsbilanz überhaupt manipulieren muß; denn die Zahlungsbilanz einer ganzen Volkswirtschaft ist ja nichts anderes als die „Summe der persönlichen Zahlungsbilanzen im Volke“<sup>1</sup>, die man sich auch nicht anmaßt, zu manipulieren, indem man es vielmehr jedem einzelnen überläßt, wie er seine Forderungen verwertet und seine Schulden bezahlt. Warum soll der Staat seinerseits nochmals in die Abwicklung der internationalen Zahlungsverpflichtungen eingreifen? Es ist leicht einzusehen, daß, wenn er ins Mittel tritt, er nichts mehr zu tun vorfindet, und daß sein Manipulierungseifer, vor allem, wenn dieser sich des unsagbar plumpen Mittels der Handelspolitik bedient, mehr Schaden als Nutzen stiftet. Diejenige Einfuhr, die der notwendigen Gestaltung der Handelsbilanz entgegenwirken könnte, tritt (wenn man einen genügend langen Zeitraum, der die Tilgungsperioden der Auslandskredite mitumfaßt, berücksichtigt) überhaupt nicht ein, und die tatsächlich stattfindende Einfuhr in Zukunft abdroßeln zu wollen, wäre außerordentlich kurzsichtig, denn die Behinderung dieser Einfuhr muß schließlich auch auf die Ausfuhr zurückwirken, so daß für die Handelsbilanz nichts gewonnen wird, während im übrigen der bekannte volkswirtschaftliche Schaden der Schutzzölle eintritt<sup>2</sup>. So landet man auch hier

---

osphäre, die durch das Einspielen der gesamten Volkswirtschaft auf eine so gewaltige Aktivität der Handelsbilanz hervorgerufen werden. (Hier liegen die unter dem Namen „Transferprobleme“ bekannten Schwierigkeiten.) Vgl. im übrigen Röpke, Geld und Außenhandel, a. a. O. S. 55—81.

<sup>1</sup> Fr. v. Wieser, Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft. Grundriß der Sozialökonomik I, 2, 2. Aufl., S. 314.

<sup>2</sup> Es ist also ganz verkehrt, wenn in einem schutzzöllnerischen Artikel („Zollpolitik des Vereins für Sozialpolitik“, Hamburger Nachrichten Nr. 567 vom 4. Dez. 1924) gesagt wird: „Halten wir uns durch den Schutz der Inlandsarbeit zugleich die unnötige Einfuhr vom Halse (das heißt den inländischen Interessenten! R.), so kann der Fehlbetrag der Handels- und Zahlungsbilanz ebenso gut herabgedrückt werden wie durch die Steigerung des Exports.“ Man kann kaum mehr Falsches in einem einzigen Satz sagen.

am Ende auf einem Wege, dem auch der Protektionist seine Zustimmung geben muß, wieder beim handelspolitischen Kernproblem: Schutzzoll oder Freihandel. Diesen Umweg sollte man sich in Zukunft sparen, um die Klarheit des Problems nicht unnötig zu verwirren, und für den Schutzzollgedanken nicht mit Argumenten agitieren, die auf jeden nationalökonomischen Laien, der die Währungsnot der letzten Jahre miterlebt hat, Eindruck machen, mag er gegen die übrigen Argumente der Protektionisten noch so misstrauisch sein. Diese zum Teil dilettantsche, zum Teil unehrliche Methode, für den Schutzzollgedanken zu werben, muß ein Ende haben. Die Währungspolitik erfordert auch heute keineswegs eine unvernünftige Handelspolitik.

#### d) Finanzpolitische Gesichtspunkte.

Daß ebenso wie die Währungspolitik auch die Finanzpolitik heute keine irrationelle Handelspolitik erfordert, darf wohl zu den wenigen Erkenntnissen gerechnet werden, die Gemeinbesitz der Freihändler und der Schutzzöllner sind. Es ist stets ein ungesunder und eigentlich nur halbzivilisierter Staaten ohne modernes Steuersystem würdiger Zustand, wenn die Zolleinnahmen im Staatsbudget eine so große Rolle spielen, daß sie allgemeinen volkswirtschaftlichen Rücksichten nur schwer zum Opfer gebracht werden können. Wenn es sich nicht um reine Finanzzölle (Zölle auf im Inlande nicht hergestellte oder durch Verbrauchssteuern gleichbelastete Waren) handelt, spricht bekanntlich gegen die finanzpolitische Verteidigung von Zöllen neben weniger wichtigen finanztechnischen Bedenken ein Doppeltes: Erstens fließt weniger in die Staatskasse, als die Bevölkerung zu zahlen hat, da ja neben den Zolleinnahmen des Staates gleichzeitig ein Tribut der Konsumenten an die heimischen Produzenten der zollgeschützten Ware einhergeht. Je mehr ein Zoll Schutzzoll ist, das heißt, je mehr er die Aufgabe hat, fremde Waren fernzuhalten, um so weniger kann er dem Staat Einnahmen bringen. Der finanzpolitische und der protektionistische Gesichtspunkt sind also Gegenläufe. Zweitens belasten Schutzzölle ja auch die Ausgabenseite des Budgets. Dieses kann also leicht in eine gefährliche Zange genommen werden, wenn ein Staat Schutzzölle zum Mitträger der Finanzen zu machen versucht. Ein Staat hat um so weniger Veranlassung, einer rationalen Handelspolitik finanzpolitische Bedenken entgegenzustellen, als das, was für die Volkswirtschaft

rationell ist, für den Staat und für die Finanzen nicht unrationell sein kann.

Viel mehr als in diesem spielen finanzpolitische Erwägungen heute in einem anderen Sinne in der Schutzzolldebatte eine Rolle. Die Handelspolitik ist nämlich ein sehr wirksames Mittel, um den steuerlichen Überwälzungsprozeß in irgendeinem gewünschten Sinne zu regulieren. Freihandel erschwert die Überwälzung von den Produzenten auf den Konsumenten, Schutzzölle fördern sie. Soweit es sich also um Verbrauchssteuern handelt, die eben den Konsumenten treffen sollen, sind Ausgleichszölle ebenso billig wie volkswirtschaftlich notwendig<sup>1</sup>. Anders liegt die Sache bei den übrigen Steuern. Hier würde die Forderung nach Ausgleich der steuerlichen „Belastung“ darauf hinauslaufen, daß die Konsumenten den Produzenten die von ihnen gezahlten Steuern zurückstatten, was eine Verhöhnung des Grundsatzes der steuerlichen Gerechtigkeit sein würde und im vollen Umfange überhaupt nicht durchzuführen wäre. So sind es gerade finanzpolitische Erwägungen, die hier den Freihandel fordern.

### e) Sozialpolitische Erwägungen.

Die dem extremen Liberalismus zu verdankende Kompromittierung des Wortes „Wirtschaftsfreiheit“ hat es fraglos verschuldet, daß man viel zu lange die hohe sozialpolitische Bedeutung des Freihandels verkannt hat. Freihandel hat aber mit sozialpolitischem Manchesterum so wenig zu tun, daß die Waffenbrüderlichkeit von Freihandel und Sozialpolitik gegen Protektionismus und sozialpolitische Reaktion schon längst nichts Befremdendes mehr an sich hat. Die Gründe hierfür dürften nach den bisherigen Darlegungen nicht mehr zu erkennen sein. Freihandel bezeichnet den seltenen Fall im Wirtschaftsleben, wo Freiheit sich mit Gerechtigkeit und ökonomischer Ratio in vollendetem Harmonie vereinigt, während Schutzzölle beide Prinzipien verleugnen. Wenn dieser Satz nach dem Bisherigen als erwiesen angesehen werden darf, so ist damit bereits jedem sozialpolitischen Argument zugunsten von Schutzzöllen das Urteil gesprochen. Um das deutlich zu machen, sei noch auf einige dieser Argumente näher ein-

<sup>1</sup> Das würde heute auch von der Umsatzsteuer zu gelten haben, obwohl hier das Problem wegen der Allgemeinheit der Umsatzsteuer und wegen technischer Schwierigkeiten so verwickelt ist, daß der andere Weg der Herabsetzung und schließlich Abgeschaffung näher liegt.

gegangen, die stärker als alle anderen zugunsten von Schutzzöllen zu sprechen scheinen.

Zunächst macht man gern und gerade heute wieder geltend, daß Schutzzölle als Mittel gegen Arbeitslosigkeit und Krise nicht zu entbehren seien. Diese Unschauung beruht auf einer argen Verkennung des Wesens der volkswirtschaftlichen Krise und des Außenhandels. Bei einer Krise handelt es sich um eine Störung des gesamten volkswirtschaftlichen Prozesses, um ein Nicht-mehr-ineinander-Übergreifen der einzelnen Glieder dieses Prozesses, mit dem der inneren Natur der Wirtschaft so hohnsprechenden Ergebnis, daß plötzlich zu viel Arbeiter und Produktionsanlagen und zu wenig Arbeitsgelegenheiten vorhanden sind, da Nachfrage und Angebot sich nicht mehr treffen. Viele Produktionszweige liegen still, weil die Nachfrage stockt, und diese Stockung verbreitet sich dann auch auf diejenigen Industrien, die ihrerseits den Mangel an Kaufkraft der bereits der Depression anheimgefallenen Industrien zu spüren bekommen. Man kann und muß durch geeignete Maßnahmen diesem allgemeinen volkswirtschaftlichen Kollaps vorbeugen, und man muß, wenn das Unglück geschehen ist, den Selbstheilungskräften der Wirtschaft und den Maßnahmen, die diese wachrufen und fördern, vertrauen; aber man soll nicht blind zu Maßnahmen greifen, die diesen Selbstheilungsprozeß nur stören können. Zu diesen Maßnahmen sind vor allem auch Schutzzölle zu rechnen, da deren Einführung ja neue Austauschverhältnisse und damit ein neues Störungsmoment hervorruft. Wenn zur Beseitigung der Krise die Nachfrage angeregt werden und das Preisniveau erniedrigt werden soll, was können da wohl Schutzzölle nützen, die doch, wenn sie wirksam sein sollen, nur verteuernd wirken? Wenn wir uns von dieser Maßnahme Nutzen versprechen, so könnten wir bekanntlich ebenso gut Maschinen zerstören und zu primitiveren, mehr Arbeiter beschäftigenden Produktionsmethoden zurückkehren, wobei wir aber sehr bald gewahr werden würden, daß wir auf diese Weise keinen Schritt vorwärts kommen. Also: unproduktive Erwerbslosenfürsorge. Nicht nur die Fruchtlosigkeit der Krisenbekämpfung durch Schutzzölle, sondern auch der Schaden dieser Methode liegt klar auf der Hand.

Man kann das noch auf eine andere Weise verdeutlichen. Die allgemeine volkswirtschaftliche Krise, von der hier die Rede ist, darf nicht verwechselt werden mit einer speziellen Krise in einem bestimmten Produktionszweige, die einer ganz anderen Kategorie angehört. Diese kann

sehr wohl auf ein Unterliegen gegenüber der ausländischen Konkurrenz zurückzuführen sein. Sie kann dazu führen, daß der unterlegene Produktionszweig durch den Zwang des Existenzkampfes schließlich innerlich erstickt aus der Krise hervorgeht oder aber endgültig unterliegt und einer anderen, besser geeigneten Produktionsart Platz macht. Wenn die Überlegenheit der ausländischen Konkurrenz nur ganz vorübergehender Art ist, so kann eine staatliche Intervention zugunsten der betreffenden inländischen Produzenten, am besten in Form direkter Subventionierung, wohl angezeigt erscheinen. Im übrigen aber kann die Volkswirtschaft bei diesem Existenzkampf nur gewinnen. Bei einer allgemeinen volkswirtschaftlichen Krise liegen die Dinge aber völlig anders. Man hat das organische Wesen einer solchen Krise nicht begriffen, wenn man sie, auch nur zum Teil, auf die ausländische Konkurrenz zurückführt. Denn da die Krise durch Depression, Preisderoute und allgemeine Kaufunfähigkeit gekennzeichnet ist, gehen die Einführen nunmehr auf ein Minimum zurück, während der krisenhafte Zustand im Innern die Waren ins Ausland drängt. Dafür, daß man die Einfuhr zu Unrecht als Krisenerreger beschuldigt, mag hier ein praktisches Beispiel gegeben werden. Ein Vergleich der englischen Aus- und Einfuhrwerte für das Jahr 1923 mit der vom Arbeitsministerium veröffentlichten Zahl der Arbeitslosen für Ende Dezember 1923 zeigt nämlich, daß von einer Gesamtzahl von 1 174 000 Arbeitslosen entfielen: 557 718 auf solche Gewerbe, die einen Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr aufwiesen, 409 703 auf die lediglich für den heimischen Markt arbeitenden Gewerbe, und nur 74 012 auf Industrien mit einem Einfuhrüberschuß<sup>1</sup>. Soweit eine Krise mit den Verhältnissen des Außenhandels ursächlich zusammenhängt, liegt es nicht an einem Plus der Einfuhr, sondern an einem Minus der Ausfuhr. Man vergißt dieses Minus, wenn man aus mangelnder Einsicht in das Wesen der Krise die Einfuhr drosselt. Die gegenwärtige Krise in Deutschland zeigt insofern eine gewisse Anomalie, als sie entsprechend ihrem Ursprung, der jahrelangen Inflation, eine außerordentlich langsame Preisderoute aufweist, und das gibt ihr den bekannten schleppenden Charakter. Man sollte zwar in Zeiten einer Krise möglichst wenig an der bestehenden Handelspolitik ändern, aber wenn es heute ein Mittel gibt, die Selbst-

<sup>1</sup> Nach „The Case for Free Trade“, Denkschrift der North Western Free Trade Union, S. 14 ff., Manchester 1924. — Vgl. im übrigen zu diesem Abschnitt: W. Röpke, Freihandel und Sozialpolitik. Soziale Praxis XXXIII Sp. 985—990.

heilung der Wirtschaft zu beschleunigen und die Produzenten zu einem Verhalten zu zwingen, das die Krise abkürzt, so ist es der vorsichtige Abbau der Einfuhrhemmungen<sup>1</sup>. Wenn man sich überlegt, daß mit der Reinigung der Volkswirtschaft von Inflationsslacken der die Krise verschleppende Monopolismus gelockert und mancher Unternehmer genötigt wurde, die Nationalisierung und Umstellung einer unnötigen Stilllegung des Betriebes vorzuziehen, so wird ein solcher Rat nicht mehr frivol erscheinen.

Noch offener als in diesem Falle liegt die Fehlerhaftigkeit einer anderen sozialpolitischen Argumentation zutage, die den wahrlich nicht leichten Beweis antreten will, daß Schutzzölle, weit entfernt, der wirtschaftlichen Lage des Arbeiters zu schaden, derselben nur nützen können, nicht nur durch Eindämmung der Arbeitslosigkeit — ein Sophisma, das als erledigt gelten kann —, sondern auch durch Hochhaltung der Löhne und durch Fernhaltung von Waren, die unter ungünstigeren sozialpolitischen Bedingungen hergestellt sind. Was die Hochhaltung der Löhne betrifft, so wäre zunächst der Fall denkbar, daß der Zollschutz die geschützten Industrien befähigt, höhere Löhne auszuzahlen, so daß die Arbeiterschaft dieser Industrien auf Kosten der übrigen Arbeiterschaft bevorzugt wären, — ein Zustand, der natürlich nicht lange anhalten könnte, ohne durch Arbeiterfluktuationen einen gewissen Ausgleich zu schaffen. Eine durch allgemeinen Zollschutz erzielte allgemeine Erhöhung des Lohnniveaus würde den Arbeitern vermöge der Herausbekämpfung der Nationalität der gesamten Volkswirtschaft an Realeinkommen weit mehr rauben, als sie durch Erhöhung des Nominaleinkommens gewonnen hätten. Eine andere Anschaugung würde offenbar wieder auf die berüchtigte Perpetuum-mobile-Theorie hinauslaufen, denn nochmals: irgend jemand muß die Kosten tragen, wenn anders die Schutzzölle überhaupt einen Sinn haben sollen<sup>2</sup>. Nicht

<sup>1</sup> Man komme nicht mit dem Einwand, daß die Preise vieler Industrieerzeugnisse bereits heute unter den Selbstkosten liegen. Angenommen, dies sei wahr, so ist doch nicht zu vergessen, daß die Verkaufspreise der einen Industrie die Selbstkosten der anderen bestimmen. Es kommt ja auf das allgemeine Preisniveau an.

<sup>2</sup> Diese Bedeutung und keine andere hat auch die Bemerkung von R. Ritter (a. a. O. S. 33 f.), daß, da bei agrarischem Freihandel die fehlenden Lebensmittel durch forcierten Industrieexport im Auslande beschafft werden müssen, die Arbeiter durch Hungerlöhne für die Ablehnung der Agrarzölle büßen müßten. Als ob ihre Lage besser sein könnte, wenn und soweit Schutzzölle eine Ausdehnung der landwirtschaftlichen Erzeugung im Inlande hervorrufen! Immer wieder daß Operieren mit der vierten Dimension!

anders steht es mit dem angeblichen sozialpolitischen Nutzen der Fernhaltung von Waren, die unter ungünstigeren sozialpolitischen Bedingungen als im Inlande hergestellt worden sind<sup>1</sup>. Es handelt sich hierbei ja um ein Argument, das gegenwärtig mehr die Handelspolitik des Auslandes gegenüber Deutschland als die Handelspolitik Deutschlands gegenüber dem Auslande bestimmen könnte, für Deutschland also doppelt gefährlich ist. Der Hinweis auf die von keiner Seite zu bestreitende Tatsache, daß die soziale Lage der Arbeiterschaft in den Freihandelsländern England und Holland von jeher dem sozialpolitischen Schutzzollargument entgegengestanden hat, mag diese Erörterungen be schließen.

#### IV. Die bisherige und die zukünftige deutsche Handelspolitik.

Welcher Prüfung man auch das Freihandelsargument unterwirft, unter welchen Gesichtspunkten man es auch betrachtet, ob unter allgemeinen, theoretischen, ob unter speziellen, praktischen, — immer zeigt es den Vorzug seiner inneren Folgerichtigkeit, seiner Universalität, Gesundheit und Wahrhaftigkeit. Das ist keine Feststellung von lediglich akademischer Bedeutung, sondern es ist das allerwichtigste, was der Nationalökonom auch in dem gegenwärtigen Stadium praktischer Entscheidungen zu sagen hat. So sicher die deutsche Währungspolitik den Weg der Stabilisierung und der Vermeidung der Inflation wandeln muß, so sicher hat die deutsche Handelspolitik den Weg des Freihandels zu gehen. Es könnte nun aber scheinen, als ob die Lösung des Problems der deutschen Handelspolitik ebenso radikal wie einfach wäre: nämlich Abschaffung aller Zölle. So einfach liegt die Sache nun allerdings nicht, und zwar deshalb nicht, weil die Handelspolitik von morgen auf den Schultern der Handelspolitik von heute stehen muß. Die Begründung ist folgende.

Die Handelspolitik ist zunächst nicht bloß dazu da, um die Nationalität der eigenen Volkswirtschaft zu fördern, sie dient vielmehr auch dazu, um durch einen entsprechenden Druck die auswärtigen Regierungen zu einer rationellen Handelspolitik zu veranlassen, die der eigenen Volkswirtschaft und zugleich der ganzen Weltwirtschaft Segen bringt. Diese zweite Aufgabe muß scharf von der ersten getrennt

---

<sup>1</sup> Vgl. Röpke, Freihandel und Sozialpolitik, a. a. O.

und der Verhandlungskunst der Handelsdiplomatie überlassen werden. Durch den verdächtigen Übereifer, mit dem sich auch die protektionistischen Interessenten diesem Verhandlungsproblem widmen, schimmert gar zu deutlich die nach allen bisherigen Erfahrungen berechtigte Hoffnung hindurch, daß der Verhandlungsgegenstand zu einem neuen protektionistischen Moment wird. Dieser Übereifer macht den an sich richtigen Verhandlungsgegenstand leicht zu einer nationalökonomischen Ungeheuerlichkeit, etwa in der Art, daß wir heute in einer „Zollrüstung“ Ersatz für militärische Rüstungen suchen müßten. Ganz abgesehen davon, daß Zollrüstungen noch weit eher als militärische Rüstungen dem Reiz der wechselseitigen Erhöhung ausgekehrt sind und weit eher als diese dem Punkte zutreiben, wo eine gegenseitige Vereinbarung eine absolute Notwendigkeit wird<sup>1</sup>, steckt in dieser landläufigen Überschätzung des Verhandlungsgegenstandes noch ein typischer nationalökonomischer Irrtum. Zunächst ist also festzustellen, daß — gerade auch in der gegenwärtigen Situation Deutschlands — aus psychologisch-politischen Gründen eine rationelle Handelspolitik nach innen und die Erzwingung einer rationalen Handelspolitik der anderen Länder sich nicht ausschließen, daß vielmehr der eigene Protektionismus mehr geeignet ist, den Protektionismus als den Freihandel der anderen anzufeuern. Der Protektionismus des einen Landes beruft sich immer auf den des anderen Landes. Aber selbst wenn dieser Druck auf die anderen Länder nicht gelingt, wird der Freihandel für das eigene Land dadurch notwendig falsch? Sollen wir die Benutzung einer neuen, produktionsverbilligenden Maschine davon abhängig machen, daß alle anderen Länder mitmachen? Viele scheinen das zu glauben, die den Freihandel für ein notwendiges, nur durch Allseitigkeit des Freihandels gerechtfertigtes Übel halten. Das ist natürlich ein ganz falscher Gegenstand. Richtig ist vielmehr, daß — auf die Dauer gesehen — einseitiger Freihandel immer noch besser ist als allseitiger Schutzzoll, wenn ein gegenseitiger Freihandel einstweilen an der Stumpfheit der anderen scheitert<sup>2</sup>. Die anderen Staaten, die am Schutzzollsystem festhalten, schädigen uns

<sup>1</sup> Das Resultat solcher Vereinbarungen nach voraufgegangenem Zollkrieg pflegt aber nicht besser, sondern schlechter zu sein als das ohne Übertreibung des Verhandlungsgegenstandes zu erreichende Ergebnis.

<sup>2</sup> Vgl. C. A. Verrijn Stuart, Wiederaufbau und Freihandel. Schmollers Jahrb. S. 533, 48. Jahrg., 1924.

und sich selbst damit, aber wir würden den Schaden ja nur vergrößern, wenn wir uns unsererseits nun auch eine irrationelle Handelspolitik auferlegen wollten. Selbstverständlich müssen wir im eigenen und im weltwirtschaftlichen Interesse alles tun, um die Starrköpfigkeit der Protektionisten in den anderen Ländern zu brechen, und zu diesem Zweck alle Mittel ergreifen, von denen wir hoffen dürfen, daß sie dieses Ziel erreichen. Es wäre aber sehr kurz-sichtig, zu diesen Mitteln eine Erhöhung der Zölle rechnen zu wollen, erstens, weil wir auf diese Weise dem Protektionismus hüben und drüben neue Nahrung geben, zweitens aber und vor allem, weil wir selbst ja dem Freihandel zu streben wollen und müssen. Was wir tun müssen, ist also folgendes: wir müssen unsere lästig gewordene Zollhaut so teuer wie möglich verkaufen, müssen versuchen, mit dem Streben nach einer rationellen, das heißt freihändlerischen Handelspolitik zugleich die andere Aufgabe der Handelspolitik, auch die anderen zu einer rationellen Handelspolitik zu veranlassen, möglichst weitgehend zu erfüllen. Wo wir weiterhin auf Übelwollen und Starrköpfigkeit stoßen, dort dürfen wir keinen Zweifel darüber lassen, daß wir Zolldiskriminationen gleichfalls mit Zolldiskriminationen beantworten, wenn alle anderen Mittel erschöpft sind. Zu all dem bedarf es keines „handelspolitischen Rüstzeuges“, keines mit Verhandlungszöllen blufsenden neuen Zolltarifs.

Das ist die eine Bedeutung der bisherigen Handelspolitik für die künftige. Die andere ist im Laufe der Untersuchung bereits häufiger erwähnt, so daß hier eine kurze Fassung möglich ist. Kein Freihändler kann im Ernst behaupten, daß der Übergang vom Schutzzoll zum Freihandel lediglich das Schmugglergewerbe — wenn dieses auch ganz besonders gründlich — schädigt. Bedeutet vielmehr der Schutzzoll eine dauernde Bevorzugung einzelner auf Kosten der Gesamtheit, so bringt der Freihandel zunächst eine empfindliche Schädigung vieler Produzenten und damit auch der von ihnen beschäftigten Arbeiter mit sich. Daß die Gesamtheit auf die Dauer nur dadurch gewinnen kann, steht fest, aber zunächst bedeutet ein schroffer Wechsel der Handelspolitik ein Krisenmoment für die auf die bisherige Handelspolitik eingespielte Volkswirtschaft. Das Problem besteht nun darin, den Zollabbau unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse der einzelnen Wirtschaftszweige so behutsam zu vollziehen, daß der Krisenschaden nicht etwa größer wird als der Schaden, der durch Hinausschiebung des Zeitpunktes für die Zollabschaffung eintreten würde, — eine Politik, mit

der wir das Vorbild Englands nicht verlassen würden, das sich bekanntlich auch etwa 20 Jahre bis zum völligen Freihandel Zeit gelassen hat. Daraus ergibt sich nun sogleich, daß von der Wiedereinführung oder Erhöhung von Zöllen unter keinen Umständen die Rede sein darf; denn damit würde man ja dem Freihandelsstandpunkt und dem eben entwickelten Krisenpolitischen Gesichtspunkt zuwider handeln. Die Wiedereinführung der Agrarzölle ist also heute in jeder Hinsicht undiskutabel und ebenso jede Erhöhung der Industriezölle. Dies muß der Ausgangspunkt der künftigen deutschen Handelspolitik sein. Der nächste Schritt ist dann der stufenweise und gleichzeitig gegen Zollkonzessionen des Auslandes einzutauschende Abbau der Industriezölle<sup>1</sup>. Die schwierige, aber klare Aufgabe des Handelspolitikers in Deutschland besteht also heute darin, ein auf die Bedingungen der einzelnen Industrien abgestimmtes Programm für den Abbau der Industriezölle aufzustellen und mit einem Höchstmaß an handelspolitischen Konzessionen des Auslandes durchzuführen.

<sup>1</sup> Es darf natürlich nicht übersehen werden, daß die Lage einiger deutscher Industriezweige vorerst keine Herabsetzung der Zölle gestattet, wie denn auch das Notstandsargument im Augenblick eine starke Stütze findet im noch fortbauernden Valutadumping Frankreichs und Belgiens, in den Produktionsprämien Frankreichs und in manchen anderen Fällen einer „unfair competition“. In allen diesen Fällen müssen aber aus den genugsam erörterten Gründen andere Lösungen als die zollpolitischen gefunden werden, Lösungen, die nicht den notwendigen Umfang einer Notstandsaktion überschreiten und nicht die Handelspolitik auf lange Sicht präjudizieren. Der Nachweis, inwieweit ein solcher offensichtlicher Notstand vorliegt, muß konkreten Untersuchungen vorbehalten bleiben. Nachahmenwert ist das Beispiel des dänischen Ministerpräsidenten, der kürzlich die Einführung von Antidumping-Zöllen gegenüber Deutschland abgelehnt und für den Fall eines öffentlichen Notstandes staatliche Subventionen in Aussicht gestellt hat.

II.

**Finanzen und Handelspolitik.**

Von

**Walther Los, München.**

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Die Grundbegriffe Finanzzoll, Begünstigungszoll . . . . .	49
II. Die feineren Wechselwirkungen zwischen Finanzen und Handelspolitik .	50
a) Offene Produktionsprämien . . . . .	51
b) Versteckte Unterstützungen . . . . .	52
c) Einfuhrverbote und Kontingentierungen . . . . .	55
d) Schutzzölle . . . . .	55
III. Die künftige deutsche Handelspolitik unter Berücksichtigung der Finanzinteressen . . . . .	63

## I. Die Grundbegriffe Finanzzoll, Begünstigungszoll.

Die Wirkung der Abgaben, die beim Grenzübergang von Waren erhoben werden, beschränkt sich nicht darauf, daß sie Einnahmen für den Fiskus liefern. Vielmehr sind Zölle seit der Zeit des Merkantilsystems in vielen Fällen „Steuern mit einem Nebenzweck“ gewesen. Man kam zur Unterscheidung der reinen Finanzzölle und der Schutzzölle. Unter Finanzzöllen versteht man gemeinhin solche, bei denen nur die Absicht, eine möglichst hohe Einnahme zu erzielen, eine Rolle spielt. Unter Schutzzöllen versteht man dann solche Zölle, bei denen eine Begünstigung bestimmter heimischer Unternehmer beabsichtigt ist. Nicht immer spricht jedoch der Gesetzgeber aus, was er beabsichtigt. Politiker sind außerdem nicht immer bereit, ihre wahren Motive bekanntzugeben. Es finden ferner in der Praxis Übergänge von Zöllen, die ausgesprochen als Finanzzölle geschaffen wurden, in Schutzzölle statt und umgekehrt. Will man nicht in Unklarheit verfallen, so muß man von einem festen, am Zoll stets erkennbaren Merkmal der Unterscheidung von Finanzzöllen und Schutzzöllen ausgehen. Eine Begünstigung der heimischen Produktion kann bei der Zollerhebung überhaupt nur in Betracht kommen, wenn es sich um Waren handelt, die sowohl im Inland wie im Ausland produziert werden können, und bei deren Behandlung eine Begünstigung der heimischen Produktion dadurch erfolgt, daß die im Inland erzeugte Ware geringeren Lasten unterworfen wird als die gleichartige vom Ausland eingeführte Ware. Schutzzölle sind demgemäß Abgaben, die bei der Einfuhr von solchen ausländischen Waren erhoben werden, welche der heimischen Produktion am Inlandsmarkt Konkurrenz machen können. Es muß sich nicht nur um Waren handeln, die sowohl im Inland wie im Ausland erzeugt werden können, sondern es muß auch die heimische Ware entweder frei von inländischen Verbrauchssteuern oder niedriger belastet sein, als der Zoll ist, der von eingeführten Auslandswaren gleicher Art erhoben wird. Reine Finanzzölle sind solche, bei denen eine Nebenwirkung der Begünstigung bestimmter einheimischer Unternehmer bewußt vermieden wird, also 1. Einfuhrzölle auf solche Waren, die im Inland nicht erzeugt werden, Schriften 171 f.

sei es weil ein Verbot der Erzeugung besteht (so früher in England bei Tabak) oder weil klimatische oder andere natürliche Bedingungen die Erzeugung der Ware im Zollinland ausschließen (Kolonialwaren in Ländern der gemäßigten Zone)<sup>1</sup>; 2. Einfuhrzölle auf Artikel, die zwar auch im Inland hergestellt werden können, aber dann durch eine genau dem Zoll entsprechende Akzise belastet sind (Steuerausgleichszölle). Übersteigt der Steuerausgleichszoll die Höhe der Inlandssteuer, so ist der Zoll nur zum Teil reiner Finanzzoll, zum anderen Teil Begünstigungszoll (beim Zucker wird dieser als Begünstigungszoll wirkende Teil des Einfuhrzolls offiziell in der Brüsseler Konvention als „Überzoll“ bezeichnet).

Reine Finanzzölle können sich in Begünstigungszölle umwandeln, wenn ein Land zur Erzeugung eines einstweilen steuerfrei gelassenen Ersatzmittels für Kolonialprodukte in der heimischen Produktion übergeht (Rübenzuckeranbau bei Fortbestehen der Finanzzölle auf Rohrzucker), oder wenn ein Land seinen Kolonieen für deren Produkte gegenüber fremden Ländern eine Zollbevorzugung zugestellt, wie diese im Merkantilsystem allgemein verbreitet war und neuerdings wieder für das britische Kolonialreich vom Mutterland für Gegenstände bisheriger reiner Finanzzölle seitens der konservativen Regierung in Aussicht genommen ist.

Reine Schutzzölle, die bewußt als Begünstigungsmaßnahmen geschaffen wurden, können einen finanziell nicht unerheblichen Ertrag liefern, wenn das betreffende Land dauernd zu wenig von den zollgeschützten Waren selbst produziert, um seinen Verbrauch selbst voll zu decken. In dieser Lage befand sich Deutschland vor 1914 hinsichtlich seiner Getreide- und Holzzölle; in weit höherem Maße galt dies von den Vereinigten Staaten von Amerika hinsichtlich der Industrieschutzzölle.

## II. Die feineren Wechselwirkungen zwischen Finanzen und Handelspolitik.

Die Wechselwirkungen zwischen den Systemen der Handelspolitik und den öffentlichen Finanzen erschöpfen sich keineswegs in dem, was

<sup>1</sup> An solchen Artikeln der Finanzzollpolitik fehlt es jedoch in Ländern, die durch besondere klimatische Bedingungen begünstigt sind, wie Indien. Dort können als Finanzzölle nur die an zweiter Stelle genannten Steuerausgleichszölle in Betracht kommen.

am leichtesten festzustellen ist, nämlich den Ziffern, die uns zeigen, in welcher Höhe Zolleinnahmen dem Fiskus zufliessen.

Zunächst ist festzustellen, daß die Möglichkeiten einer Begünstigungspolitik mit der Gewährung oder Versagung von Einfuhrabschüttzöllen nicht erschöpft sind. Sehen wir von Ausfuhrverbeten und Ausfuhrzöllen ab, die ja im Kriege 1914—1918 und noch einige Jahre nach dem Kriege wie einst in früheren Zeiten wieder Bedeutung gewonnen hatten, so bleiben jedenfalls folgende mögliche Fälle zu erörtern:

a) Bestimmten Zweigen der heimischen Produktion werden offensichtliche Produktionsprämien gewährt, die Einfuhr der in Betracht kommenden konkurrierenden ausländischen Waren wird von Verbotsmaßnahmen freigelassen. Hier steht ziffermäßig fest, welcher Betrag von der Gesamtheit aufzuwenden ist, um einzelne einheimische Wirtschaftszweige zu begünstigen. Eine Belastung der einheimischen Verbraucher durch Verteuerung des Verbrauchs braucht hier nicht stattzufinden; im Gegenteil wird unter Umständen eine billigere Versorgung der Gesamtheit erreicht. Das Finanzinteresse wird dadurch betroffen, daß hier der Staat nur Ausgaben, nicht Einnahmen seiner Begünstigungspolitik verdankt. Die Lasten solcher Begünstigungspolitik können wie andere Kosten der jeweiligen Politik auf die Steuerzahler verteilt werden. Es ist nicht unmöglich, die Lasten solcher Begünstigungspolitik den leistungsfähigsten Schichten aufzuerlegen, und es brauchen nicht gerade die breiten Massen zu sein, die hier die Hauptlast der Kosten der Begünstigungspolitik aufbringen. Wie steht es mit den wirtschaftlichen Wirkungen? Bekanntlich ist die Quelle des Gewinns aus dem auswärtigen Handel die Differenz in den Produktionskosten für einzelne Waren der verschiedenen Länder. Gewinn wird erzielt, indem der Verbrauch durch Eintausch von Waren aus dem Ausland gegen Produkte der heimischen Exportindustrie wohlfeiler gedeckt wird als durch eigene Erzeugung der betreffenden Waren im Inland. Der Gewinn aus dem auswärtigen Handel wird durch eine Politik der Produktionsprämien, solange die Einfuhr freigelassen wird, nicht direkt betroffen. Es bleibt der Volkswirtschaft überlassen, am vorteilhaftesten Markt einzukaufen und am vorteilhaftesten Markt zu verkaufen. Wird jedoch die Unterstützung durch Produktionsprämien solchen Erwerbszweigen zugeschenkt, die nicht auf die Dauer ohne Unterstützung lebensfähig und wettbewerbsfähig sind, so werden von der einheimischen Volkswirtschaft Kapitalien anders als in der lohnendsten Weise angelegt. Die

Bürger müssen für solche Belleitkeiten alsdann Opfer bringen, die jeder nachrechnen kann. Ebenso kann bei solcher Politik unschwer jedermann nachprüfen, ob sie Erfolg hat oder nicht. Stets ist hier leicht erkennbar, daß der Staat nur Wohltaten spenden kann aus anderer Leute Tasche. Im ganzen ist diese Form der Begünstigungspolitik keineswegs sehr verbreitet.

Hierher sind nicht zu rechnen: offene Prämien, die zur Unterstützung der Ausfuhr und nicht der Produktion gewährt werden. Denn diese offenen Exportprämien, welche regelmäßig mit einem Schutzzoll zur Abwehr ausländischer Konkurrenz kombiniert sind, bewirken eine künstliche Knapphaltung des heimischen Markts und damit auch eine Verteuerung der Ware für den Verbraucher am Inlandsmarkt.

b) Es werden aus allgemeinen Mitteln nicht offene Produktionsprämien, sondern verdeckte Unterstützungen, die die weltwirtschaftliche Lage eines begünstigten Produktionszweiges beeinflussen, gewährt. Regelmäßig ist hier der Ursprung der Maßnahmen nicht die Absicht, eine Begünstigung zu gewähren, vielmehr will man eine Rückvergütung leisten für Belastungen, die dem inneren Verbrauch zugedacht waren und deren Wirkung bei der Ausfuhr sich konkurrenzschwierend am Weltmarkt fühlbar machen müßte. Die Absicht ist also zunächst, lediglich einen Ausgleich für innere Steuerbelastung den Exportgewerben und dem Exporthandel zu gewähren. Es handelt sich hier nicht um Rückvergütungen der allgemeinen Last, die für Exportgewerbe durch veranlagte Steuern, wie Einkommensteuer, Gewerbesteuer usw., verursacht wird. Ebensowenig handelt es sich um Vergütung der Steuerlast, die durch Stempel usw. dem Rechtsverkehr unter Lebenden im Inland auferlegt sind. Im wesentlichen kommen Zölle, Akzisen und die allgemeine Umsatzsteuer in Betracht.

Wo ein Einfuhrzoll erhoben wird, braucht keineswegs schon eine volle Verteuerung des gesamten Inlandverbrauchs um die Höhe des Zolls gegenüber dem Weltmarktpreis eingetreten zu sein, und dennoch ist dem Handel die Ausfuhr der zollgeschützten Ware erschwert, den Verarbeitungsgewerben vielfach unmöglich gemacht. Das Schulbeispiel hierfür war der deutsche Getreidezoll bis zur Aufhebung des Identitätsnachweises. In den Teilen Deutschlands, in denen die heimische Ernte zur Versorgung des Verbrauchs nicht ausreichte, mußte Einfuhrgetreide herangezogen werden; da es mit Zoll belastet war, steigerte sich in diesen knapp versorgten Teilen Deutschlands der Ge-

treidepreis voll am den Zollbetrag über den Weltmarktpreis. In den Überschussgebieten des Ostens lag dagegen Preisdruck auf dem Getreide, besonders da die im Osten angebauten stärkemehlreichen und kleberarmen Weizenarten ohne Vermischung mit Einfuhrgetreide kein gut backfähiges Mehl lieferten. Im übrigen zehrten die Frachten den Preisunterschied bei Versendung von Getreide aus deutschen Überschussgebieten nach Defizitgebieten auf. Die Abhilfe wurde 1894 erstrebt, indem man es durch staatliche Zuschüsse ermöglichte, daß die Getreideüberschussgebiete bei günstiger Ernte nach den vorteilhaftesten Auslandsmärkten exportierten. Die Ausfuhrzuschüsse wurden nicht in bar, sondern in sogenannten Einfuhrscheinen gewährt. Der Empfänger der Einfuhrscheine erhielt ein übertragbares Recht auf zollfreie Einfuhr entsprechender Getreidemengen, und damit die Nachfrage nach diesen Einfuhrscheinen sich steigerte, wurde ihre Verwendbarkeit auch für einige andere als die Getreidezölle gewährt. Die Einfuhrscheine waren am Markt nahezu als Zollgeld verwertbar. Der Erfolg des Systems war, daß lokale Erntüberschüsse auf den Weltmarkt exportiert werden konnten, während für die Gesamtversorgung Deutschlands immer eine Mehreinfuhr stattfand. Der Preis des Inlandsgetreides wurde nunmehr allenthalben auch bei günstigem deutschen Ernteausfall um den Zollbetrag gegenüber dem Weltmarktpreis erhöht. Im Jahre 1913 wurden von 270 862 000 Mark Getreidezollertrag 168 816 000 Mark durch Einfuhrscheine aufgezehrt<sup>1</sup>.

In Ländern mit entwickeltem bürokratischen Apparat sind solche Maßnahmen zur Korrektur der Wirkungen der Schutzzollpolitik unter Umständen sehr raffiniert ausgebaut worden. Besonders Frankreich hat damit operiert, und seine Politik der *Acquits à caution* wurde 1868–1875 von anderen Ländern angegriffen, weil die Art der Gewährung von Einfuhrscheinen bei der Ausfuhr damals nach Meinung der Produzenten anderer Länder den französischen Eisenverarbeitern mitunter mehr brachte, als die Belastung durch den Zoll bedeutete<sup>2</sup>.

Auch wenn solche Korrekturen der Zollwirkung nicht eine verdeckte Begünstigung, sondern lediglich Rückerstattung der auferlegten Zolllast bei der Ausfuhr bewirken, bedeuten solche Maßnahmen Eingriffe in die natürliche Entwicklung des Welthandels, die leicht Ressentiments bei den Importländern hervorzurufen pflegen. Ein be-

<sup>1</sup> Vgl. W. Voß, *Finanzwissenschaft* S. 585, 576, Tübingen 1917.

<sup>2</sup> Vgl. W. Voß, *Schriften des Vereins für Sozialpolitik* Bd. 50 S. 92, 93.

rühmtes Beispiel ist die deutsche Roggengäusfuhr nach Russland 1914 vor Kriegsausbruch, die nur durch das System der Einfuhrcheine ermöglicht war und jedenfalls die unliebsame Wirkung hatte, unmittelbar vor Kriegsausbruch Deutschland von einem Teil seiner Ernte zu entblößen.

Weit komplizierter als die Rückvergütungen von Zöllen sind in ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Wirkung die Rückvergütungen von inneren Verbrauchssteuern, welche bei der Ausfuhr gewährt werden. Man kann auf diese Rückvergütungen durchaus verzichten, wenn die inneren Verbrauchssteuern nach Abschluß des Produktionsprozesses vom fertigen Produkt in Form der Fabrikatsteuer erhoben werden und dann die Ausfuhrware abgabenfrei gelassen, jedoch auf dem Wege von der Fabrik bis zum Exportplatz steueramtlich kontrolliert wird. Dies ist die heute verbreitetste Praxis. Solange man aber die Verbrauchssteuer nicht als Fabrikatsteuer, sondern als Fabrikationssteuer, also nach Merkmalen während des Produktionsprozesses erhob, war es unvermeidlich, daß ebenso die für den Inlandsverbrauch bestimmte Ware wie das Exportgut durch die Steuer verteuert wurde. Die logische Konsequenz war, daß zur Ermöglichung der Exportfähigkeit beim Grenzübergang die während des Fabrikationsprozesses erhobene Steuer rückvergütet werden mußte. Bei der Rückvergütung im Augenblick der Ausfuhr lag ein fertiges genügsames Produkt vor. Die Schwierigkeit war, stets genau zu bemessen, wieviel Steuer in der ausgeführten fertigen Ware drin steckte. Da, je nach der Technik der Fabrikation und nach sonstigen individuellen Umständen, das Ausbeuteverhältnis beispielsweise von Zucker aus Rüben sich verschieden stellte, so ergab sich bei Irrtümern über die Ausbeute leicht eine versteckte Ausfuhrprämie.

Die Volkswirtschaft der Nation büßt bei solcher Entwicklung Gewinne vom auswärtigen Handel ein, auch wenn die Ausfuhrziffern durch fortwährendes Steigen die Menschen blenden. Infolge der Zuschüsse zur Ausfuhr gibt das exportierende Land die Ausfuhrgüter für einen zu geringen Gegenwert ans Ausland. Erleidet das Exportland hierdurch einen Schaden, der erst bei genauer kritischer Prüfung erkannt wird, so sind die Wirkungen solchen „offensiven Protektionismus“ für die Länder, nach denen die subventionierte Ausfuhr strömt, leichter zu erkennen. Sie fühlen sich betroffen durch eine Verschiebung der natürlichen Wettbewerbsverhältnisse, welche auf künstlichen Maß-

nahmen der Ausfuhrländer beruht. Am stärksten war die Reaktion gegen subventionierte Ausfuhr bekanntlich beim Zucker. Hier hatte sich aus der ersten Stufe der Entwicklung der versteckten Ausfuhrprämie mit Fabrikationssteuer später die offene Ausfuhrprämie mit Fabrikatsteuer herausgebildet. Die Antidumpinggesetzgebung der Vereinigten Staaten suchte die Schleuderausfuhr europäischen Zuckers durch Zuschlagszölle in Höhe der gewährten Ausfuhrprämien zu bekämpfen. Finanziell war die Wirkung, daß die exportierenden Staaten den amerikanischen Einfuhrzoll aus ihren Finanzen deckten. Wirtschaftlich entstanden aus dieser Politik der kleinen Mittel große Wirkungen, wie der Niedergang der Rohrzuckerproduktion angesichts der Konkurrenz des durch Prämien begünstigten europäischen Rübenzuckers.

c) Weitere Maßnahmen der Begünstigungspolitik sind Einfuhrverbote und Kontingentierung der zulässigen Einfuhr. Einfuhrverbote spielten als Mittel der Begünstigungspolitik im Merkantilsystem eine hervorragende Rolle; man ist heute einig, daß sie kein wirtschaftlich zweckmäßiges Mittel der Begünstigungspolitik in normalen Zeiten des Friedens darstellen. Für die Finanzen ist natürlich die Einnahme bei unbedingten Einfuhrverboten null, wenn auch durch Verteuerung des Verbrauchs eine große Belastung der Volkswirtschaft eintreten kann. Einfuhrverbote und Einfuhrkontingentierungen begegneten wieder in der Kriegszeit 1914—1918 und in der Nachkriegszeit. Durch Verbot und durch Kontingentierung der Einfuhr werden die Vorteile des auswärtigen Handels verkürzt für das Land, welches diese Maßnahmen einführt. Bei Einfuhrkontingentierung wird nicht nur darauf verzichtet, in allen Fällen am vorteilhaftesten Markt einzukaufen, es findet auch eine Bevorzugung der jeweils am Kontingent beteiligten Personen, verbunden mit verteuernden Wirkungen für den Verbraucher, statt.

d) Der Normalfall moderner Begünstigungspolitik in Friedenszeiten ist die Durchführung von Schutzzöllen: diese sollen eine Belastung bilden, wenn aus fremden Ländern auch im Inland herstellbare Waren eingeführt werden.

Zunächst soll hier die Politik betrachtet werden, bei welcher einheitliche Zollsätze gegenüber der Einfuhr aus allen Ländern für bestimmte Waren gelten. Hinsichtlich der finanziellen und wirtschaftlichen Wirkungen sind hier die Fälle des industriellen Erziehungs- schutzzolls und des Solidaritätsschutzes streng zu scheiden.

1. Entschließen sich bisherige Agrarexportländer, auch junge Kolonialländer, zur Einbürgerung von Industrien, die angesichts der Konkurrenz stärkerer und älterer Exportindustrien des Auslandes noch nicht entwickelt sind, aber an sich günstige Vorbedingungen finden könnten, zeitweilig für die Dauer einer Generation industriellen Einfuhrschutzzoll zu gewähren, wie dies von dem Amerikaner Hamilton, den Französen Chaptal und Say und dem Deutschen Friedrich List empfohlen wurde, so trägt zugestandenermaßen für die Übergangsperiode einer Generation die Landwirtschaft als Verbraucherin von Industrieartikeln in deren höheren Preisen eine Last. Man verzichtet zwecks Einbürgerung neuer Industrien vorübergehend auf Vorteile des auswärtigen Handels; denn man zwingt sich, industrielle Waren aus dem Inland zu beziehen, die man an sich wohlfeiler im Austausch gegen exportierte Agrarprodukte vom Ausland erhalten könnte. Die Voraussetzung, mit der die Befürworter solcher Politik argumentieren, ist: a) daß der Schutz auf solche Industrien beschränkt wird, die in Zukunft auch ohne Schutzzölle am Weltmarkt wettbewerbsfähig sein werden und nur für eine Übergangsperiode des Erziehungsschutzes bedürfen; b) daß unter den geschützten Unternehmern im Inland unbeschränkte Konkurrenz herrscht.

Solange das erstrebte Ziel, den Inlandsverbrauch an industriellen Produkten aus eigener Produktion zu decken, nicht voll erreicht ist, wird zwar die heimische Landwirtschaft teurer als zu Weltmarktpreisen versorgt, doch hat der Fiskus in dieser Periode Zolleinnahmen, die unter Umständen sehr beträchtlich sein können. Besonders waren diese Zolleinnahmen aus industrieller Einfuhr in den Vereinigten Staaten vor 1914 sehr ergiebig. Das finanzielle Ergebnis ist jedoch davon abhängig, daß die industriellen Erziehungsschutzzölle so mäßig sind, um nicht von der Einfuhr abzuschrecken. Steigert man sie über dieses Maß, so ergeben sich Mindereinnahmen. Es war konsequent, den radikalen Schutzzolltarif Mc Kinleys von 1890 als ein Gesetz zur Verminderung der Zolleinnahmen zu bezeichnen<sup>1</sup>.

Eventuell kann auch die finanzielle Wirkung erfolgreicher Politik der industriellen Erziehungsschutzzölle sich in einer allgemeinen Steigerung der Steuerkraft, in vermehrten inneren Einnahmen ohne Erhöhung der Steuersätze äußern. Herrscht wirklich bei einem industriellen

---

<sup>1</sup> Vgl. W. Voß, Finanzwissenschaft S. 573, 574.

Erziehungsschutzzollsystem unbeschränkte Konkurrenz im Innern, ohne daß monopolistische Organisationen der Produzenten sich ausbilden, so wird die unter dem Gesetz des steigenden Ertrags arbeitende Industrie zu fortwährender Ausdehnung ihrer Produktion veranlaßt. Bei reichlicher Versorgung des Inlandsmarkts beginnt man die Ausfuhr zu entwickeln. Unter diesen Voraussetzungen werden dann durch die Konkurrenz der industriellen Produzenten die Preise am Inlandsmarkt auf die Höhe der Weltmarktpreise herabgedrückt; die Landwirtschaft hat nunmehr als Verbraucher weitere Opfer nicht mehr zu bringen. Da eine Einfuhr industrieller Produkte bei wohlfeilen Preisen am Inlandsmarkt und reichlicherer Versorgung desselben von selbst unterbleibt, so verringern sich fortgesetzt die Zolleinnahmen aus industrieller Einfuhr. Der Fiskus hat dann kein besonderes Interesse mehr an Aufrechterhaltung der industriellen Schutzzölle, die nichts einbringen, und die exportfähige Industrie kann, ohne Schaden zu nehmen, auf den Zollschutz verzichten. Diese Gedankengänge gingen im wesentlichen von der Voraussetzung überwiegender Kleinbetriebs oder hausindustrieller Verfassung aus. In Wirklichkeit haben sich in der Geschichte, wo der industrielle Schutzzoll als Erziehungszoll versucht wurde, zwei Besonderheiten verwirklicht: Der Schutz wurde auch an Gewerbe erteilt, die nicht lebensfähig sich erwiesen, chronisch notleidend und nicht ohne Zollschutz lebensfähig waren. Einzelne Betriebe einer an sich lebensfähigen Gewerbsart blieben außerdem schutzzbedürftig infolge ungünstigen Standorts oder auch technischer Rückständigkeit. Ferner schließen sich bei entwickeltem mechanischen Großbetrieb und stärkerer Festlegung fixer Kapitalien Großindustrien, die ohne Zollschutz lebensfähig wären, zu monopolistischen Organisationen zusammen, die auf künstliche Knapphaltung des heimischen Markts und dauernde Hochhaltung der Preise im Zollinland hinarbeiten. Hieraus erklärt sich, daß heute ein Abbau des industriellen Schutzzolls in den Vereinigten Staaten und den britischen Kolonien angesichts des Widerstands mächtiger Interessen mit festgelegten Kapitalien sich keineswegs vollzieht. Ähnliches war auch in Russland vor 1914 zu beobachten. In Deutschland war das Stadium, in welchem ein Abbau des industriellen Schutzzollsystems nach Abschluß der Jugendperiode der Industrien vorzunehmen war, im Litschen Sinn etwa um 1862 gegeben. Glückliche Umstände brachten es mit sich, daß angesichts der damaligen internationalen Konstellation Deutschland durch die Bismarckschen

Handelsverträge von 1862—1865 die rechtzeitige Ermäßigung und Be- seitigung industrieller Schutzzölle ohne wesentliche Schmerzen des Übergangs und ohne finanzielle Schwierigkeiten durchführte. Immerhin waren auch damals Widerstände gegen den Zollabbau bei den Baumwollspinnereien und der Soda-industrie aus besonderen Gründen vorhanden. In stärkerem Maße machten sie sich geltend, als 1873 während einer besonders kritischen Lage der Eisenindustrie die Ab- schaffung der Eisenzölle beschlossen wurde.

2. Völlig anders ist vom wirtschaftlichen und finanziellen Standpunkt aus das sogenannte Solidaritätsschutzsystem zu beurteilen, welches in Deutschland, Frankreich und anderwärts sich seit 1878 durchsetzte. Hier handelt es sich darum, daß nicht der industrielle Betrieb neu einzubürgern, sondern bereits stark entwickelt ist; unter den Industrien befinden sich bereits solche, die in starkem Maße nach dem Weltmarkt exportieren. Aber einzelne gewerbliche Unternehmungen sind in kritischer Lage. Die Ursache ihrer Bedrängnis kann in technischen, kaufmännischen oder in weltwirtschaftlichen Gründen liegen. Gegenwärtig ist die Ursache einer kritischen Lage einzelner deutscher stark schutzzöllnerischer Gewerbe, daß sie von ihrer Rohstoffbasis durch völkerrechtliche Vorgänge, wie die deutsche Eisenindustrie seit 1919, losgelöst sind. Es ist politisch bei entwickeltem Parlamentarismus unmöglich, die Industriezölle durchzusetzen ohne ein Bündnis mit den Landwirten. 1878 wurde die Neigung der bisher freihändlerischen Landwirte, für sich selbst Schutzzölle zu beanspruchen und die Forderung der Industrieschutzzölle zu unterstützen, durch die Konkurrenz neu erschlossener Agrargebiete in dünn besiedelten Ländern mit extensivem Betrieb verursacht.

Man kann nie allen Erwerbszweigen durch Schutzzölle Förderung verschaffen. Dadurch, daß man beim Solidaritätsschutz vorteilhafte Preise am Inlandsmarkt zu sichern sucht, können nur Erwerbszweige Vorteile ziehen, bei denen nicht das Schwergewicht des Absatzes auf den Export fällt. Hieraus ergibt sich, daß beim Solidaritätsschutz nicht nur die Verbraucher in Form höherer Preise, die sie am Inlandsmarkt zu entrichten haben, sondern auch die ohne Schutz lebensfähigen und jedenfalls exportbedürftigen Industrien Opfer zu bringen haben. Die Exportindustrien sehen ihre Selbstkosten durch den Solidaritätsschutz gesteigert; besonders gilt dies von den Gewerben, welche kartellmäßig produzierte Halbfabrikate in Fertigprodukte verwandeln. Sie leiden

aber außer durch Verteuerung ihrer Produktion regelmäßig dadurch, daß die Schutzpolitik, mit der ein Staat begonnen hat, sich weiter verbreitet und Zollerhöhungen der Staaten, nach denen man bisher exportierte, die Ausfuhr beeinträchtigen. Bei den Auseinanderseuzungen zwischen den schutzzöllnerisch orientierten und den freihändlerisch interessierten Industriegruppen pflegen dann zwei Momente eine Rolle zu spielen: Entgegenkommen der kartellierten Erzeuger in den Preisen der Halbfabrikate, die nachweislich zum Export von Fertigfabrikaten verwendet werden, eine Art Stipendienpolitik der schutzzöllnerischen Syndikate, und ferner das Argument, ein ausgiebiger Schutzzolltarif gebe den Unterhändlern für Handelsverträge eine vorteilhafte Rüstung.

Die finanziellen Wirkungen eines Solidaritätsschutzsystems sind zum Teil offensichtlich, zum Teil latent und nur bei sorgfältiger Untersuchung zu erkennen.

Offensichtlich ist, daß mit einem komplizierten Zolltarif größere Zollerhebungskosten verbunden sind. Dies stellte sich auch in Deutschland bei Handhabung des unter Fürst Bülow in Kraft getretenen Zolltarifs heraus. Daß bei sehr hohen Zollsätzen die Schmuggelgefahr größer ist als bei niedrigem Tarif, ist eine alte Erfahrung; doch sind jetzt die Methoden der Zollkontrolle so vervollkommen, daß diese Befürchtungen in den entwickeltesten europäischen Ländern keine große Rolle mehr spielen. Offensichtlich ist, daß bei Solidaritätsschutz eine Menge von Zöllen des Tarifs nennenswerte Einnahmen überhaupt nicht liefert, nämlich soweit es sich um Gewerbe handelt, die den heimischen Markt voll beherrschen und eine beträchtliche Ausfuhr entfalten. Mögen die Zölle für Web- und Wirkwaren, chemische Produkte, Maschinen in Deutschland noch so hoch bemessen werden, finanziell ist nichts mehr von ihnen zu erwarten. Nicht unbeträchtlich ist dagegen die Einnahme, soweit regelmäßig eine Mehreinfuhr infolge unzureichender Versorgung des heimischen Markts durch die heimische Produktion stattfindet, so bei Holz und Getreide in Deutschland vor 1914. Das finanzielle Ergebnis ist also hier um so günstiger, je weniger die wirtschaftspolitischen Nebenzwecke vom Zoll erreicht werden.

Die Haupteinnahme wird jedoch auch beim Solidaritätsschutzsystem in Ländern mit stark entwickelter eigener Industrie nicht von Schutzzöllen, sondern von eigentlichen Finanzzöllen geliefert. Bewirken Schutzzölle auf Lebensmittel eine erhebliche Verteuerung der Lebenshaltung, so liegt hier nicht bloß eine Besteuerung vor, die die Familien

mit kleinerem Einkommen verhältnismäßig höher belastet als diejenigen mit großem Einkommen: es findet auch eine Verkümmерung der Einnahmen statt, die an sich aus eigentlichen Finanzzöllen zu erzielen wären. Der Beweis hierfür wurde in Deutschland erbracht, als nach dem Inkrafttreten der Caprivi'schen Handelsverträge eine beträchtliche Verbilligung der Lebensmittel in Deutschland sich geltend machte. Der Schatzsekretär Graf Posadowsky hat am 9. Dezember 1895 im Deutschen Reichstag nachgewiesen, wie sehr in der Zeit der ersten Geltung ermäßigter Getreidezölle unter Caprivi sich der Verbrauch und damit auch der Zollertrag von Kaffee, Tee, Petroleum, Tabak gehoben hat<sup>1</sup>.

Weitere Wirkungen können sich für die Finanzen beim Solidaritätsschutzsystem dann ergeben, wenn nicht nur der Konsum zoll- und steuerpflichtiger Massenverbrauchsartikel durch Besteuerung der Lebenshaltung verkümmert wird, sondern auch die Zunahme des Wohlstands infolge unzeitgemäßer Handelspolitik sich verlangsamt. In einem Minderzuwachs der Erträge der Einkommensteuer würden dann solche Wirkungen hervortreten.

Deutlicher messbar sind die finanziellen Wirkungen, welche durch Steigerung der Ausgaben im Bundeshaushalt, Landeshaushalt und Gemeindehaushalt dann herbeigeführt werden, wenn eine wesentliche Besteuerung der Lebenshaltung das Ergebnis einer Solidaritätsschutzzollpolitik ist. Es verteuern sich dann die Baukosten der inneren Verwaltung, bei Staatseisenbahnbetrieb die Beschaffungskosten des Betriebsmaterials, beim Militär die Kosten der Verpflegung der Mannschaften. Fällt die Wirkung höherer Lebensmittelzölle nicht mit einem Niedergang der Weltmarktpreise für Getreide usw. zusammen, so muß auch für absolute Steigerung der Lebensmittelpreise in fortwährenden Erhöhungen der Beamtengehälter und der Löhne der Staatsarbeiter ein Ausgleich gewährt werden, der wiederum die Finanzen belastet.

Weit erheblicher als alle diese Umstände ist aber in allen Fällen, in welchen ein Schutzzoll wirklich verteuernnd wirkt, folgendes Moment:

Man kann nie mit Schutzzollpolitik, wenn sie preisverteuernd wirkt, den Grundsatz der Wohlfeilheit der Besteuerung durchführen. Bekanntlich hat Adam Smith in seiner vierten Steuerregel verlangt:

---

<sup>1</sup> Vgl. W. Voß, Finanzwissenschaft S. 579/80.

„Jede Steuer sollte so ersonnen werden, daß sie möglichst wenig aus den Taschen des Volks entnimmt und fernhält über das hinaus, was sie dem öffentlichen Staatsgeschäft einbringt.“ Nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich 1921/22, S. 318, wurde der Verbrauch an Roheisen für 1913 auf 18 594 239 t zu 1000 kg geschätzt; hiervon lieferte die Einfuhr nur 439 896 t. Die Zolleinnahme von Roheisen und Bruchreisen betrug nach dem Statistischen Jahrbuch 1921/22, S. 372, 1 319 000 Mark = 0,1% des Ertrags aller Zölle; die Belastung war scheinbar 2 Pfennige pro Kopf der Bevölkerung. Der Zoll betrug 1 Mark pro 100 kg. Da jedoch nicht die eingeführte Ware allein, sondern alles am inländischen Markt zum Verbrauch gelangende Roheisen dank der Organisation der Produzenten gegenüber dem Weltmarktpreis um den Zollbetrag höher verkauft wurde, so betrug die wirkliche Belastung der deutschen Bevölkerung durch den Roheisenzoll ungefähr 185,9 Millionen Mark. Hiervon war die fiskalische Einnahme noch nicht 1%, alles übrige Zollnutzen für private begünstigte Unternehmer. Angesichts solcher latenter Wirkungen voll verteuender Schutzzölle ist Joseph Chamberlains Ausspruch, daß es sich hier nicht um eine „profitlose Besteuerung“ handle, durchaus zutreffend. Dadurch, daß eine viel größere Last auferlegt wird, als das Ergebnis für den öffentlichen Haushalt beträgt, erklärt sich natürlich die Verkümmерung der Fähigkeit eines schutzzöllnerischen Volks, solche Waren ausgiebiger zu konsumieren, deren Zoll- und Steuerbelastung unverkürzt dem Fiskus zufliest.

Feststellungen über die ungünstigen offenen und latenten finanziellen Wirkungen eines bereits unzeitgemäß gewordenen Solidaritätsschutzsystems haben 1840 in England das größte Aufsehen erregt und die Umkehr vom Schutzzoll- zum Freihandelsystem in der öffentlichen Meinung vorbereiten helfen. Bekanntlich wurde festgestellt, daß 1838 bzw. 1839 der britische Zolltarif, der 1150 Nummern umfaßte, überhaupt nur in 715 Positionen einen Überschuß der Einnahme über die Rückvergütungen lieferte. Jedoch brachten von etwas über 22 Millionen Pfund Nettozolleinnahmen 19 Artikel insgesamt 92,277%, unter ihnen 9 Zollobjekte nicht weniger als 18 575 071 Pfund. Die Vereinfachung des britischen Zolltarifs seit den Freihandelsreformen hat bedeutet, daß die Staatsfinanzen keine Einbuße erlitten, weil man die unbeträchtlichen Zollobjekte fallen ließ und sich auf ausgiebige Ausnutzung derjenigen Zollobjekte konzentrierte, die große Einnahmen,

und zwar ausschließlich für den Fiskus und nicht für Sonderinteressen, aufbrachten<sup>1</sup>.

Bei den bisherigen Betrachtungen wurde der Einfachheit wegen vorausgesetzt, daß ein einheitlicher Schutzzolltarif gegenüber den Waren aller Länder angewendet wird. Dies war Bismarcks Grundsatz, als er zum Solidaritätsschulzsystem überging. Das britische Schutzzollsystem um 1839 kannte dagegen Differentialzölle. Formell wird das Zollsystem noch viel verwickelter, wenn man durch die Höhe der Zollsätze nicht nur bestimmte einheimische Unternehmer, sondern auch bestimmte auswärtige Lieferanten zu begünstigen strebt und demgemäß die Zollsätze auf dieselben Waren verschieden hoch bemisst, je nachdem, der Ursprungsstaat der Ware genehm ist oder nicht. Im Merkantilsystem ist es geradezu Grundsatz, die Einfuhr aus anderen Ländern nicht einheitlich, sondern im Sinne der Begünstigung der eigenen Kolonien und politisch befreundeter Staaten verschieden zu behandeln. Demgegenüber kam dann im Laufe des 19. Jahrhunderts immer mehr die Meistbegünstigungsklausel in handelspolitischen Abmachungen zur Durchführung und wirkte auf eine im wesentlichen einheitliche Gestaltung der Tarife hin. Man kann sagen, daß die Praxis, ebenso wie sie durch gegenseitige Verständigung über Herabsetzung von eben geschaffenen hohen Zolltariffzäsuren die Exzesse der Schutzzolltarife zu heilen strebt war, sich auch bemühte, durch Verständigung über die Meistbegünstigungsklausel nachträglich die Exzesse der Differentialzollpolitik zu mildern.

Wie steht es vom Standpunkt der Finanzen, wenn zum Beispiel ein Staat einen Weinzoll von 50 Mark gegenüber fremden Ländern, von 25 Mark aber gegenüber seinen Kolonien oder gegenüber besonders befreundeten Ländern anwendet? Wie steht es, wenn ein Land mit regelmäßiger Mehreinfuhr von Getreide verschieden hohe Zollsätze von dem Getreide verschiedener Ursprungsländer fordert?

Es ist klar, daß, wenn der Preis des zollpflichtigen Artikels sich

<sup>1</sup> Vgl. W. Loß, Finanzwissenschaft S. 571, 582—584. Der sehr seltene Report von 1840 (vgl. daselbst S. 256 ff.) ist neuerdings vom Cobdenklub in der Zeitschrift „The world free trader“ (Vol. I, Nr. 5, S. 106 ff.) teilweise abgedruckt worden. Bei den Ziffern oben im Text habe ich die Angaben für 1838 und nicht die meistens zitierten Berechnungen von Porter für 1839 verwertet. Im Report von 1840 ist zwar angegeben, daß 1838 von 862 Artikeln Zolleinnahmen erzielt seien, jedoch ist hinzugefügt, daß hiervon 147 Artikel mehr Rückvergütungen verschlangen, als der Zollertrag betrug.

um den jeweils höchsten der nebeneinander geltenden Zollsätze über den Weltmarktpreis hinaus steigert, die Verbraucher dieselbe Last tragen, als ob alle Einfuhr den jeweils höchsten der nebeneinander geltenden Zollsätze bezahlt hätte. Der Fiskus kommt hierbei schlecht weg; er verzichtet faktisch auf einen Teil der Wirkungen seiner Zollpolitik zugunsten bevorzugter Lieferanten. Es liegt also hier die Gewährung eines Zollrabatts, ein bares Finanzopfer des Staates vor.

Wenn dagegen die Wirkung differentialer Zollfestsetzung nur ist, daß um den jeweils niedrigsten der nebeneinander geltenden Zollsätze im Einfuhrland der Preis gegenüber dem Weltmarktpreis gesteigert wird, findet zunächst eine geringere Belastung der Verbraucher im Einfuhrland statt. Es liegt nahe, daß die Einfuhr aus demjenigen Land unterbleiben muß, welchem die höheren Zollsätze auferlegt werden. Ein direktes Finanzopfer wird hier vom Schutzzollstaat nicht gebracht; seine Bewohner verzichten jedoch auf die Vorteile, welche die Auswahl unter den vorteilhaftesten Lieferanten sonst gewähren würde. Die Erfahrungen Deutschlands im Zollkrieg mit Russland bis 1894 zeigen, daß dann immerhin die Gefahr besteht, daß auf Umwegen des Handels oder durch Weiterverarbeitung von Materialien in anderen Ländern die Produkte des Landes, dem die höchsten Zollsätze zugemutet werden, sich den Wirkungen der Differentialzollpolitik entziehen, sofern nicht allgemein von der Einfuhr aller Länder Ursprungszeugnisse gefordert werden. Die Durchführung der Forderung der Ursprungserzeugnisse bringt aber wieder dem eigenen Handel eines in den Weltverkehr stark verlochtenen Staats viele Belästigungen und vermehrt die Zollverwaltungskosten.

Im ganzen ist es verständlich, daß die Politik differentialer Bemessung der Zollsätze bisher hauptsächlich als Kampfmittel bei vorübergehenden zollpolitischen Konflikten Bedeutung gehabt hat, sonst aber als Dauereinrichtung bisher wenigstens nicht allgemeinen Beifall fand.

### III. Die künftige deutsche Handelspolitik unter Berücksichtigung der Finanzinteressen.

Eine weitverbreitete Meinung ist: Für das Gleichgewicht der Finanzen bedarf es einer stabilen Valuta, eine stabile Valuta ist bei ungünstiger Zahlungsbilanz nicht aufrechtzuerhalten. Eine günstige

Bahlungsbilanz muß erstrebt werden durch Drosselung der Wareneinfuhr, das heißt durch konsequente Hochschutzpolitik.

Der erste Satz dieser Argumentation ist unbestreitbar richtig. Der letzte Satz ist nichts wie ein altes mercantilistisches Argument. Man braucht sich heute nicht ausführlich mit ihm auseinanderzusetzen, nachdem in der Inflationszeit die Kontrollen, welche die deutsche Warenainfuhr zu drosseln und auf eine aktive Handelsbilanz hinzuwirken suchten, ihren Zweck durchaus nicht erreicht haben und die Hilflosigkeit einer Politik, die Vorsehung spielen wollte, offen erwiesen worden ist. Glaubt man übrigens überhaupt an die Möglichkeit solcher Interventionspolitik, dann würde es hierfür gar nicht der Hochschutzölle bedürfen; durch die Art, wie die Zentralnotenbank Devisen für Bezahlung der Einfuhr zur Verfügung stellt oder versagt, siehe sich ohne Schutzölle mit Zentralisation des Devisenhandels das Experiment machen, wie weit eine Zentrale überhaupt entscheiden kann, welche Einfuhr in einem großen Volkswirtschaftsgebiet unentbehrlich und welche Einfuhr entbehrlich ist. Auch in der Devisenpolitik aber hat sich eine Rückkehr zum freien Handel als nötig erwiesen. In Wirklichkeit wird bei Erörterung der Zusammenhänge zwischen Valuta und Handelspolitik ein sehr wichtiges Problem von den Schutzöllnern berührt, aber nicht gelöst. Das Problem lautet: Wie kann Deutschlands Ausfuhrfähigkeit aufrechterhalten und gefördert werden? Voraussetzung der Ausfuhrfähigkeit sind niedrige deutsche Preise. Man hat seit 1924 alles versucht, um durch Kreditbeschränkungen usw. auf einen Preisabbau hinzuwirken. Gerade dem Preisabbau wirkt eine Politik des Solidaritätsschutzes straßs entgegen. Daß, wenn wir überhaupt Schutzpolitik wieder aufnehmen, sie ohne eine Kombination agrarischer und industrieller Zölle nicht durchzusetzen sein wird, ist selbstverständlich.

Ein zweites, gewiß ernst zu nehmendes Argument lautet: drückende Steuern lasten auf der deutschen Produktion. Zum Ausgleich dieser Steuerlasten müßten Zölle geschaffen werden, die den Wettbewerb fremder Länder, die weniger Steuerlasten hätten, fernhalten. Federmann billigt es, wenn in der Tat Einfuhrzölle zum speziellen Ausgleich einer inländischen Verbrauchsbesteuerung durchgeführt werden. Dann handelt es sich aber gar nicht um Schutzölle. Sobald man durch Zölle die Belastung über das Maß der inländischen Verbrauchssteuern hinaus allgemein ausgleichen will, bewegt man sich auf so un-

sicherem Boden, daß rücksichtslose Interessenten eine Menge von Sonderwünschen ohne sorgfältige Kontrolle der Wirkungen auf die Gesamtheit durchsetzen können. Im übrigen kann uns das Beispiel der Franzosen lehrreich sein. Sie sind von schweren Steuerlasten nach 1871 nicht verschont geblieben und schlugen eine stark schutzzöllnerische Politik ein. Der Fortschritt Frankreichs nahm in dieser Periode 1871 bis 1914 in jeder Hinsicht ein viel langsameres Tempo an als in dem vorausgegangenen freihändlerischen Jahrzehnt. Im übrigen macht sich seitdem der Geburtenrückgang in Frankreich geltend.

Unvermeidbar ist bei einer Politik, die der Steuerbelastung durch Schutzzölle entgegenwirken will, daß man in folgenden Widerspruch kommt: Man klagt über die unvermeidlichen Lasten und bürdet dem Volk weitere Lasten auf, deren Wirkung zum geringsten Teil den Fiskus und zum größeren Teil begünstigten einheimischen Unternehmern zugute kommen. Ein Volk, welches bis aufs äußerste durch Reparationen belastet ist, kann sich nicht den Luxus leisten, Zolllasten für Subventionierung inländischer Unternehmer im Widerspruch mit dem Grundsatz der Wohlfeilheit der Besteuerung dauernd aufrechtzuhalten.

Denkbar wäre noch das Argument: Schutzzoll sichere Arbeitsgelegenheit im Inland, vermindere also die Finanzlasten für Erwerbslosenfürsorge. Es kommt dies schließlich auf die Frage hinaus, ob Beschäftigung von Arbeitskräften in nicht dauernd ohne Zuschuß lebensfähigen Betrieben wirklich eine wirtschaftliche Verwendung der Produktionsmittel bedeute. Dies muß verneint werden.

Das letzte und vielleicht heute wirksamste Schutzzollargument lautet: Die übrige Welt sperrt sich gegen Deutschland ab, Deutschland muß wenigstens alles tun, sich den heimischen Markt zu sichern. Gewiß ist es finanzpolitisch ein völlig paradoyer Zustand, daß Gläubigernationen von Schuldernationen große Zahlungen verlangen und dann, wenn der Schuldner zahlungswillig ist und die Zahlung auf die einzige mögliche Weise, nämlich durch Steigerung seiner Warenausfuhr, finanzieren will, durch Schutzzolltarife, die sich gegen den Wettbewerb der Schuldernation richten, die einzige mögliche Art der Zahlungsleistung zu erschweren suchen. Auf dieses Phänomen der „Obstruktion der Gläubiger gegen den zahlungswilligen Schuldner“ haben in London beim Freihandelskongreß 1924 die Engländer aufmerksam gemacht, soweit sie als Schuldner der Vereinigten Staaten Hindernisse ihrer Schriften 171 I.

Warenausfuhr im amerikanischen Hochschutzolltarif finden. Genau so liegt es aber auch, wenn Gläubigernationen, die Deutschland Milliardenzahlungen auferlegt haben, sich durch Schutzollpolitik gegen die deutsche Warenausfuhr sperren. Ob freilich Deutschland, wenn es sich über Schutzölle anderer Länder ärgert, klug handelt, sich selbst außerdem durch weitere deutsche Hochschutzölle zu schädigen, kommt auf die berühmte alte Streitfrage hinaus, ob Freihandel ohne Gegen- seitigkeit möglich und nützlich sei. Bleiben in dieser Streitfrage die Meinungen geteilt, so stimmen sie mehr überein, wenn Zölle als Verhandlungsobjekt für Handelsverträge ausgespielt werden. Doch wird der Nutzen der starken Zollrüstung für erfolgreiche Handelsverträge oft überschätzt. Die Hauptsache ist ein klarer Wille und konsequentes Verfolgen fester Ziele, ferner aber auch klare Erkenntnis der eigenen Interessen und jener Zusammenhänge, die unabhängig vom Willen der Regierungen zwischen Handelspolitik und Finanzen bestehen.

Die zwei wichtigsten Punkte, in denen Handelspolitik und Finanzen einander berühren, sind heute: Wer nicht den Ertrag der Zölle auf Kolonialwaren und den Ertrag der Steuern von entbehrlichen Massenverbrauchsartikeln verklümmern und beeinträchtigen will, darf keine Zollpolitik unterstützen, welche irgendwie die Lebenshaltung und damit die Produktionskosten zu verteuern geeignet ist. Sind wir von der Ausfuhr der Fertigfabrikate abhängig, so muß Deutschland die Führung auch in einer heutigen Welt der Schutzöllner übernehmen im Sinne der Vereinfachung der Zölle und im Sinne der Konzentration der Zollerhebung auf wenige Waren, die wirklich dem Fiskus Beträchtliches einbringen. Würde man heute in Deutschland eine Enquête unternehmen, wie sie 1840 angesichts des finanziellen Mißerfolgs der britischen Hochschutzollpolitik epochemachend wirkte, so würde man für Deutschlands handelspolitische Zukunft viel lernen können.

Die andere Lebensfrage für Deutschlands nächste Zukunft lautet: billige Produktionskosten als Grundlage der Fähigkeit, am Weltmarkt zu konkurrieren, und Ersparung an Personalausgaben und Materialausgaben in der öffentlichen Verwaltung sind unvereinbar mit einer Politik künstlicher Hochhaltung der Preise, wie sie das Solidaritäts- schutzollsystem vertritt. Ein anderes Schutzsystem aber als Kombination agrarischer und industrieller Schutzölle ist angesichts der politischen Lage in Deutschland, wenn man überhaupt Begünstigungspolitik treiben will, nicht durchzuführen. Nur muß man bedenken, daß seit

der Überführung der Bahnen in Privatbetrieb und den Bestimmungen des Versailler Vertrags die Ergänzung solcher Zollpolitik, wie es vor 1914 geschah, durch die Eisenbahntarifpolitik unmöglich wird, so daß der Solidaritätsschutz bereits anders als vor 1914 wirken müßte. Wenn heute die Wahl nur zwischen Solidaritätsschutz-Zollsystem und Freihandel gegeben ist, müssen finanzielle Erwägungen ebenso wie wirtschaftliche auf die Dauer den Ausschlag im freihändlerischen Sinne geben.



### III.

## Konsuminteressen und Handelspolitik.

Von

Dr. August Müller, Staatssekretär a. D.

## **Inhaltsverzeichnis.**

	Seite
I. Der Konsum und die öffentliche Meinung. . . . .	71
II. Zoll- und Preispolitik . . . . .	75
III. Zoll und Reallohn. . . . .	85

---

## I. Der Konsument und die öffentliche Meinung.

Von den Figuren, die als Vergegenständlichung der bewegenden Ursachen des wirtschaftlichen Geschehens das Gebäude der Wirtschaftswissenschaften bebölkern, spielt der Konsument — oder der „Verbraucher“, wie man ihn neuerdings zwar sprachlich reiner, aber begrifflich verschwommener nennt — eine eigentümliche Rolle. „Konsumtion ist der einzige Endzweck aller Produktion; und das Interesse des Produzenten ist nur insofern zu pflegen, als die Förderung desjenigen des Konsumenten es erheischt. Die Wahrheit dieses Grundsatzes ist eine so vollkommene und augenscheinliche, daß es töricht wäre, ihn noch beweisen zu wollen.“ So schrieb vor 150 Jahren Adam Smith, und zwar, was sehr bezeichnend ist, im Zusammenhange mit einer Polemik gegen das Merkantilsystem, gegen das Smith einwandte, es opfere das Interesse des Konsumenten stets dem des Produzenten und scheine „die Produktion, nicht aber die Konsumtion als den Endzweck allen Gewerbesleiszes und Handels zu betrachten“<sup>1</sup>. Heute spricht man vom Neumerkantilismus. Wer die Bezeichnung mag, kann neben manchem anderem Kennzeichen des Begriffes auch die Tatsache anführen, daß die Träger des Neumerkantilismus über das Verhältnis zwischen Produktion und Konsumtion Anschaunungen vertreten, die wie ein Ei dem anderen jenen Auffassungen ähnlich sind, gegen die Adam Smith polemisierte. Selbstverständlich ist die Wirtschaftstheorie nach wie vor der Meinung, daß die Konsumtion nur Mittel zum Zweck der Ermöglichung der Bedürfnisbefriedigung ist; aber seit einiger Zeit macht sich ein undefinierbares, mit höchster Aktivität erfülltes Wesen bemerkbar, das sich selbst die „Wirtschaft“ nennt. Den Sprachrohren dieser anonymen Gesellschaft scheint es nun aber ganz unzweifelhaft zu sein, daß der Konsument das überflüssigste Ding auf der Welt ist. Nichts Lächerlicheres vermögen sie sich vorzustellen als die Idee von der Konsumtion als Endzweck alles wirtschaftlichen Handelns, die den Konsumenten zum König, die Produktion zu

<sup>1</sup> Natur und Ursachen des Volkswohlstandes in der Übersetzung von Löwenthal II S. 172/173.

dessen Diener macht. So wird der Sinn des Wildeschen Märchens vom jungen König umgedreht: Die Wirtschaft verlangt vom König Konsum, daß er sich das schäbigste Gewand anzieht und würde ihm den Eingang in den Tempel verwehren, wenn er sich mit den äußerlichen Anzeichen seiner Macht und Stellung umkleiden wollte!

Jede Einzelwirtschaft verkörpert in sich eine doppelte Eigenschaft. Sie ist zu gleicher Zeit Konsumwirtschaft und Erwerbswirtschaft. Letztere erwirbt Einkommen und wird dabei ganz natürlich von dem Wunsche geleitet, ein möglichst hohes Einkommen zu erringen. Die Konsumwirtschaft von 90% der Bevölkerung kann sich aber nicht mit der Hoffnung und dem Streben nach höherem Einkommen begnügen; sie weiß, wie schwer solche Hoffnungen realisiert werden können, und kultiviert daher die Kunst, mit dem Gegebenen hauszuhalten. Von dieser Fertigkeit hängt sehr vieles ab, was von nicht geringer volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Es ist die Sphäre, in der die Hausfrau ihre meistens ganz ungenügend anerkannten Verdienste erwirbt. Als Konsumgemeinschaft muß jede Wirtschaft das natürliche Bestreben haben, die Kaufkraft ihres Einkommens möglichst zu erhöhen; ein Ziel, das den billigsten Preis aller Konsumgüter als Ideal proklamiert.

Es gibt nichts Selbstverständlicheres und Legitimeres als diese Tatsache. Ungefähr ein Jahrhundert lang, in jener kapitalistischen Entwicklungsepoke, in der die freie Konkurrenz als Hauptantriebssmittel des wirtschaftlichen Mechanismus anerkannt wurde, dachte niemand daran, das zu bestreiten. Erst als an Stelle dem Kampfes der Produzenten um die Kunden, der mit den Mitteln der Wohlfeilheit der Preise und der Güte der Produkte am aussichtsreichsten und nachhaltigsten geführt werden konnte, der Kampf mit den Kunden trat, denen die kartellierten Produzenten die von ihnen festgesetzten Preise zu diktieren trachten, wurde immer mehr und mehr zu einer Untugend gestempelt, was früher eine Selbstverständlichkeit war: das Verlangen nach niedrigen Preisen! Produzentenpolitik! So lautet heute das alles beherrschende Schlagwort, durch dessen Wucht der arme Konsument zum Schweigen gebracht wird, wenn er es einmal wagt, daran zu erinnern, daß er doch auch noch vorhanden sei und Berücksichtigung seiner Bedürfnisse erwarten dürfe. Als vor nicht allzu langer Zeit der Leiter einer Organisation landwirtschaftlicher Interessenten in einer der größten deutschen Zeitungen die Schutzzollsforderung der Landwirtschaft vertrat — be-

zeichnenderweise unter dem Titel: *Produktions- oder Konsumentenpolitik* — war es für ihn ein Axiom, daß der „sogenannte Konsument“ eine billige Lebenshaltung mit „Verlust seiner Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten“ bezahlen müsse. Streben nach billigem Fleisch war für ihn „mißverstandenes Konsumenteninteresse“, es „birgt für die gesamte landwirtschaftliche Produktion ungeheure Gefahren in sich“. Als im Frühjahr 1924 die Goldkreditbank errichtet wurde, hielt es ein Organ für Wahrnehmung industrieller Unternehmerinteressen für erforderlich, mit ganz besonderem Nachdruck zu betonen, es dürften bei alleine keine Mittel der Bank zur Anregung des Konsums auf dem Binnenmarkt verwendet werden. „Eine strenge Kreditpolitik im Inlande, deren Wirkung Knapphalten der inländischen Konsumfähigkeit ist, scheint uns das notwendige Korrelat der Aufnahme von Auslandskrediten zu sein.“ Und als, wieder unter dem zur ständigen Gewohnheit werdenden Titel: *Konsumenten- oder Produzentenpolitik*, von einem Organ der Industrie eine gewerkschaftliche Aktion besprochen wurde, hieß es dabei ohne alle Umschweife: „Sind denn die heute an allen Enden erhobenen Lohnforderungen etwas anderes als der Ausfluß einer — zudem oft noch sehr kurzfristigen — Konsumentenpolitik, die lediglich die Lebenshaltung des Lohnempfängers zur Richtschnur nimmt und die wirtschaftspolitischen Konsequenzen außer Acht läßt?“ Diese Apologetik der „*Produktionspolitik*“, die Dinge wie die Lebenshaltung der Lohnempfänger als eine der Betrachtung kaum werte Kleinigkeit beiseiteschiebt, kennt nur eine Seite der Lohnfragen: den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Produktionstechnik. Wenn die „notwendige Vermehrung unseres Kapitalreichtums“ erzielt ist, so heißt es in dem Artikel weiter, dann sind „maßvolle Lohnerhöhungen“ sogar zu begrüßen als Mittel „einer verschärften Auslese der besten Arbeiter und der Anspornung zu gesteigerter Leistung“.

In dieser Tonart dringt es tagtäglich aus den Spalten der zahlreichen Organe, die Unternehmerinteressen zu vertreten haben. Die Zusammenhänge zwischen Warenpreis und Lebenshaltung, zwischen Einkommenshöhe und kulturellem Niveau, zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Kaufkraft des Einkommens der breiten Massen, zwischen nationalem Lebensstil und Verdienstmöglichkeiten der Volksmehrheit scheinen für diese Art von Publikationen kaum noch zu existieren. Welche praktischen Folgen aus einer solchen Betrachtungsweise entspringen können, lehrt ein amtliches Dokument: ein Schreiben des

Reichsfinanzministers an den Reichsarbeitsminister vom 14. Januar 1924, das unmittelbar nach seiner Abjedung den Weg in die Öffentlichkeit fand. Als Ziel deutscher Sozial- und Wirtschaftspolitik wurde in dem Schreiben eine allgemeine Herabdrückung der Arbeitseinkommen auf das Niveau der damals den Beamten gezahlten Hungergehälter empfohlen, und zwar als Mittel, um die deutsche Industrie lebensfähig und konkurrenzfähig zu erhalten. Es ist charakteristisch, daß dieses sprechendste Beispiel für die Eigenart der sogenannten Produktionspolitik nach dem Zeugnis des Reichsfinanzministers durch die Eingaben verschiedener Arbeitgeberverbände veranlaßt worden war. Es gipfelte in dem Vorschlag, der Reichsarbeitsminister möge auf die Schlichtungsausschüsse einwirken, damit deren Spruchpraxis verhindere, daß die Löhne der Arbeitnehmer und der Privatwirtschaft über die Lohn- und Gehaltsfänge des Reiches hinaus gesteigert werden, und schlug sogar den Erlaß einer Verordnung zur Erreichung dieses Ziels vor. Dank der einsichtigeren Haltung des Reichsarbeitsministers blieb damals dieser finanzministeriellen „Produktionspolitik“ der Erfolg versagt. Und ein Vierteljahr nach der Veröffentlichung dieses Zeugnisses einer beschämend geringen Einsicht in die Erfordernisse der sozialen Wirtschaftspolitik bei einer deutschen Zentralbehörde strafte die Entwicklung der Reichsfinanzen die ganze grundfäßliche Auffassung, von der der Autor dieses Schreibens ausgingen war, Lügen.

Die Einkommensgestaltung der einzelnen Bevölkerungsklassen und das Güterquantum, das die Volkswirtschaft ihnen zur Befriedigung ihres Konsumbedarfs zur Verfügung stellen kann, sind veränderliche Größen. Wenn die Gegner der Konsumentenpolitik nur zum Ausdruck bringen wollen, daß man nicht mehr verzehren kann, als man hat, und Steigerung der Konsumtion von vorhergehender Steigerung der Produktion abhängig ist, so rennen sie offene Türen ein. Einem Verbraucherinteresse, das so blind ist, diese Zusammenhänge zu übersehen, oder so kurzfichtig, mit gleichbleibender oder selbst sich vermindender Produktion eine Zunahme des Verbrauches großer Bevölkerungsteile für vereinbar zu halten, wird selbstverständlich hier nicht das Wort geredet. Die Erhöhung des Wirkungsgrades der allgemeinen, volkswirtschaftlichen Arbeit ist die Voraussetzung besserer Bedarfsbefriedigung. Diesen Gemeinplatz müssen auch die Konsumenten anerkennen; aber hinter der aufdringlichen Betonung solcher Selbstverständlichkeit

keiten verbergen sich oft mehr oder minder bedenkliche wirtschafts-, politische Tendenzen von Trustmagnaten und Konzernbeherrschern, die dadurch eine psychologische Einstellung der öffentlichen Meinung zu gunsten ihrer Machtstellung zu erreichen versuchen. Dieser Neumerkantilismus kann schließlich sogar eine Gefahr für die Nationalisierung des Produktionsprozesses werden, wenn vollkommene Kartellierung und ausreichende Schutzzölle die innere und äußere Konkurrenz beseitigen. Nicht nur kurzfristiges, eigennütziges Verhalten der Verbraucher kann Produktionsinteressen gefährden; das gleiche gilt auch von Produzentengruppen, bei denen Privatinteressen und allgemeine volkswirtschaftliche Erfordernisse in Widerstreit geraten sind. Es fehlt nicht an Lebensäußerungen der Produzenten, die eine so vollständige Verkennung des naturgegebenen Verhältnisses zwischen der Konsumtion als Endzweck der Volkswirtschaft und dem Produktionsapparat als diesem Endzweck dienenden Mittel verraten, daß es angebracht ist, mit aller Deutlichkeit das Recht der Konsumenten auf eine ausreichende und möglichst wohlfeile Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu betonen. Dieses soll natürlich nicht auf Kosten elementarer, technischer und wirtschaftlicher Produktionsbedürfnisse befriedigt werden. Aber es ist ebenso bedeutsam und berechtigt wie irgendein Anspruch der Produzenten. Soweit wirtschaftliche und soziale Maßnahmen des Staates in die Güter- und Einkommensverteilung eingreifen, ist daher die Prüfung der Frage erforderlich, wie sie auf die Konsumenteninteressen einwirken, wobei kein geringeres Maß von Sorgfalt anzuwenden ist als bei der Untersuchung des Einflusses solcher staatlichen Eingriffe auf die Produktion. Das gilt auch von der Zoll- und Handelspolitik.

## II. Zoll- und Preispolitik.

Die Erörterungen über die Beziehungen zwischen Schutzzoll und Verbraucherinteressen umfassen nicht alle zollgeschützten Waren mit gleicher Intensität. Es sind eigentlich nur wenige Positionen des Zolltarifes, die den Gegenstand der Zolldiskussionen bilden: in der Hauptsache die Zölle auf Nahrungsmittel. Die Zölle auf Fertigfabrikate interessieren die Verbraucher weniger. Zum Teil mag das daran liegen, daß der Kreis der Interessenten für Fertigfabrikate sofort sehr eng wird, wenn diese nur eine Andeutung vom Charakter eines Luxusgutes haben; die Zölle auf eigentliche Luxusgüter interessieren

die öffentliche Meinung wenig; denn wer sie konsumieren kann, fragt nicht nach der Zollhöhe, und wer an sich genötigt wäre, die Zollhöhe zu berücksichtigen, gehört nicht zu dem Konsumenkreis dieser Güter. Das geringe Interesse für die Zölle auf Industrieerzeugnisse, seien dieses nun Halb- oder Fertigfabrikate, erklärt sich natürlich auch daraus, daß die Wirkungen des Zollschutzes hier sehr viel schwerer nachweisbar sind als bei Getreide- und anderen Lebensmittelzöllen. Die Zusammenhänge sind komplizierter: Qualitätsunterschiede sind schwieriger zu erkennen und erschweren die Preisvergleiche, und schließlich fällt der Konsum an solchen Gegenständen für den Haushalt des kleinen Mannes nicht so sehr ins Gewicht als der Verbrauch von Nahrungsmitteln. Eine Ausnahme macht vielleicht die Eisenzollfrage. Historische und politische Gründe dürften aber stärker als wirtschaftliche Erwägungen dazu geführt haben, daß der Eisenzoll auch in der Verbraucherliteratur eine gewisse Berücksichtigung erfährt.

Untersuchungen über die Beeinflussung des gesamten Preisniveaus durch die Zölle auf gewerbliche Produkte und industrielle Halb- und Fertigfabrikate liegen nicht vor. Auch hier wäre höchstens als Ausnahme der Eisenzoll zu nennen. Der Gegenstand ist von außerordentlicher Wichtigkeit für die eisenverarbeitende Industrie. Seine Bedeutung, die schon in der Vorkriegszeit nicht gering war, hat sich stark vergrößert durch die allgemeinen Verschiebungen in der Weltwirtschaft, die als Folge des Weltkrieges eingetreten sind, durch das viel stärker gewordene Bedürfnis der deutschen Volkswirtschaft, insbesondere Veredlungsindustrien zu betreiben und Produkte auszuführen, in denen möglichst viel lebendige Arbeitskraft steckt, und natürlich auch durch die Veränderungen, die die Gesamtposition der deutschen Eisenindustrie infolge des Vertrages von Versailles erfahren hat. Im Herbst des vergangenen Jahres hat eine beim Reichsverband der deutschen Industrie bestehende „Arbeitsgemeinschaft der eisenverarbeitenden Industrie“ die Eisenzollfrage zum Gegenstand einer sehr eingehenden und auch sehr interessanten Denkschrift gemacht, die den für die Bearbeitung der Frage zuständigen Behörden überreicht worden ist. Die Denkschrift trägt einen vertraulichen Charakter und kann daher im einzelnen hier nicht besprochen werden. Es mag daher die Mitteilung genügen, daß in der Denkschrift in einwandsfreier Weise der zahlenmäßige Nachweis geführt wird, daß eine Folge der Eisenzölle im Deutschland der Vorkriegszeit mit seiner größeren Produktionskraft und sehr leistungs-

fähigen Roheisen- und Stahlindustrie eine dauernde Erhöhung des Eisenpreises über die Weltmarktspreise gewesen ist. Nimmt man an, wozu man nach den mitgeteilten Materialien berchtigt ist, daß der Eisenzoll im Durchschnitt in voller Höhe im Roheisenpreis zum Ausdruck kommt, so bedeutet der Zoll von 10 Mark pro Tonne bei einem Eisenverbrauch von 18,5 Millionen Tonnen, der im Jahre 1913 erzielt wurde, eine Belastung von 185 Millionen Mark. Diese Belastung erstreckt sich aber auch auf die weiteren Stadien der Roheisenverarbeitung, allerdings in einem Maße, das nicht zu errechnen ist, weil der größere oder geringere Grad der Technik und eine Anzahl anderer Faktoren einen großen Einfluß auf die direkte Belastung durch den Eisenzoll ausüben. Jedenfalls ist aber das eine unverkennbar, daß durch die Zölle auf gewerbliche Produkte und Halbfabrikate das allgemeine Preisniveau stark beeinflußt wird, wahrscheinlich sogar stärker als durch die Nahrungsmittelzölle.

Wenn trotz dieser Tatsache das Konsuminteresse nur sehr lau gegen die Industrieschutzzölle rebelliert, so ist das zu einem Teile daraus zu erklären, daß die gewerbliche Arbeiterschaft besonders in dieser Frage die ihr anhaftende Zwiespältigkeit als gleichzeitiger Konsument und Produzent deutlich empfindet. Wenn der Schutzzoll als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsgrades des Gewerbes und günstiger Lohngestaltung betrachtet wird, hat der deutsche Arbeiter nicht sehr viel gegen ihn einzuwenden. Die Preiserhöhung, die daraus entspringt, berührt ihn nicht; denn selbst, wenn es sich um einen Gebrauchsgegenstand der großen Masse handelt, stellen die bei seiner Herstellung beschäftigten Arbeiter nur einen geringen Prozentsatz der Gesamtkonsumenten des betreffenden Sachgutes dar. Die Preiserhöhung muß aber vom Gesamtkonsum getragen werden, und der Gewinn, den der Arbeiter als Produzent erzielt, ist um sehr viel größer als die Belastung, die ihm als Konsument zuteil wird. Erfahrungen, die in den letzten Jahren gemacht wurden, rechtfertigen die Annahme, daß bei den bevorstehenden Zollentscheidungen die Arbeiter sich bei Beurteilung der gewerblichen Zölle stärker von ihrem Produzenteninteresse leiten lassen werden als in früheren Zeiten. Im Jahre 1917, als ich als Unterstaatssekretär im Kriegernährungsamt tätig war, wurde von dem zuständigen Ressort, dem Reichswirtschaftsministerium, eine Vorlage vorgelegt, die die nach der damaligen Kali-gezeggebung erforderliche Zustimmung des Reichstages zu einer Preis-

erhöhung für Kali im Betrage von 59 Millionen Mark vorsah. Ich hielt die Preiserhöhung in diesem Grade nicht für objektiv gerechtfertigt und war bemüht, erhebliche Abstriche von dieser Summe zu erreichen. Das mißlang mir nicht nur, sondern der Reichstag bewilligte sogar einstimmig eine Summe von 61 Millionen Mark, also 2 Millionen Mark mehr, als die Regierung verlangt hatte. Diese Erhöhung war auf Grund eines Initiativantrages, der von sämtlichen Parteien, einschließlich der beiden sozialdemokratischen Fraktionen, ausging, erfolgt. Obgleich die Preise für Kali einen Preisbestimmungsgrund für Getreide und Brot bildeten, fand sich im ganzen Reichstag nicht ein Redner, der die sonst so beliebten, wenn auch keineswegs besonders originellen Declamationen gegen Besteuerung des Brotes vortrug. Selten hat im Reichstag eine größere Harmonie geherrscht als bei dieser Brotbesteuerungsaktion. Der Grund dafür ist folgender: Die Preiserhöhung für Kali war in Verbindung gebracht mit Lohnerhöhungen für die Bergarbeiter. Der damalige, heute verstorbene Leiter des Kalihindikates machte meine Bemühungen um Verminderung des Kalipreises einfach dadurch unwirksam, daß er aus sämtlichen Fraktionen die Bergarbeiterabgeordneten heraussuchte und mit ihnen verabredete, daß die vorgesehenen Lohnerhöhungen um einige Millionen auf 16 769 000 Mark erhöht würden, wofür die Bergarbeiter der vorher geschilderten Erhöhung der Kalipreise um 2 Millionen zustimmten. Selbstverständlich traten sie außerdem in allen Fraktionen, auch bei den Sozialdemokraten, die sich sonst immer als Verbraucherpartei gebärdeten, für die Annahme der Regierungsvorlage so nachdrücklich ein, daß kein Mensch wagte, an die Folgen der Kalibesteuerung für den Brotpreis zu erinnern. Ein noch drastischeres Beispiel für die schnell entschlossene Art der Arbeiter, allgemeine Verbraucherinteressen hinter ihre Lohn- und Produzenteninteressen zurücktreten zu lassen, schildert eine Eingabe der Oberschlesischen Kohlwerke an den Reichskanzler vom 9. September 1922. Am 1. September dieses Jahres hatte der Reichskohlenrat über eine neue Kohlenpreisfestsetzung und zugleich über eine neue Festsetzung der Bergarbeiterlöhne zu beschließen. Die Reichsregierung hielt eine Kohlenpreiserhöhung für angebracht, die sich etwas unter 100% hielt; die Bergarbeiter hatten eine Forderung nach einer Lohnerhöhung von 150 Papiermark pro Schicht gestellt. Kurz vor der Eröffnung der Sitzung machten die rheinisch-westfälischen Kohlenindustriellen den Bergarbeitern den Vorschlag, den

Bergarbeiterlohn um 300 Mark pro Schicht zu erhöhen, wofür die Bergarbeiterführer in der Sitzung des Reichskohlenrates sich durch Zustimmung zu einer Kohlenpreiserhöhung um 160% erkenntlich zeigen sollten. Und so, wie es abgemacht war, geschah es auch. Eine Hand wusch die andere und nahm und gab zugleich: die Bergarbeiter erhielten ihre 300 Mark Lohnerhöhung und die Bergwerksbesitzer ihre Preis-erhöhung von 160%. Der anwesende Regierungsvertreter protestierte zwar und stellte in Aussicht, daß das zuständige Ministerium die Beschlüsse nicht genehmigen werde. Aber diese Anwandlung von Kühnheit verslog bald gegenüber der geschlossenen Haltung der Bergherren und der Bergknappen, die mit beneidenswerter Kühle gemeinschaftlich das Verfahren von Überstunden von der Genehmigung der beschlossenen Preis- und Lohnerhöhungen abhängig machten. Bei der damaligen Kohlensituation konnte es das Ministerium aber hierauf nicht ankommen lassen, und so traten die Abmachungen in Kraft, die den Kohlenpreis über den Weltmarktpreis hinaustrieben. An weiteren Beispielen für das Überwiegen des Produzenteninteresses über das Konsuminteresse bei den gewerblichen Arbeitern fehlt es nicht. Es scheint insbesondere durch das Zusammenwirken zwischen Unternehmern und Gewerkschaften in Arbeitsgemeinschaften, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen und pseudogemeinwirtschaftlichen Unternehmungen, wie Kali-, Eisen- und Kohlenrat, belebt worden zu sein.

Handelt es sich um Nahrungsmittelzölle, so überwiegt bei der Lohnarbeiterchaft ihr Verbraucherinteresse an niedrigen Lebensmittelpreisen. Daß einzelne Gewerkschaftsgruppen, die den Rechtsparteien nahestehen, hie und da auch einmal schüchtern die Berechtigung von Nahrungsmittelzöllen anerkannt haben, hat nur den Wert der die Regel bestätigenden Ausnahme. Etwas undurchsichtig ist jedoch das Verhalten der Landarbeiter zu der Frage der Nahrungsmittelzölle. Die Führer derjenigen Landarbeiterorganisationen, die den Linksparteien nahestehen, treten in der Öffentlichkeit gegen die Agrarzölle auf. Ich habe jedoch Gelegenheit gehabt, bei den nicht öffentlichen Beratungen des Reichswirtschaftsrates festzustellen, daß es auch unter den Führern dieser Landarbeiterorganisationen Vertreter eines Produzentenstandpunktes gibt, der höhere Getreidepreise als Grundlage höherer Löhne mehr schätzt als niedrige Getreidepreise und darauf beruhende billige Brotpreise. Es muß allerdings zugegeben werden, daß bei den Vertretern dieser Ansicht die Bereitwilligkeit, zu ihnen zu

stehen, eine merkliche Verminderung erfährt, wenn sie nicht nur in verschwiegenen Beratungszimmern, sondern in der vollen Öffentlichkeit verteidigt werden sollen. Gute Kenner der Verhältnisse auf dem Lande behaupten jedoch, daß die Landarbeiter selbst, auch wenn sie freigewerkschaftlich organisiert sind, Agrarzölle ähnlich beurteilen wie die Bergleute den Kohlenpreis, und daß die Frage nicht unbeträchtlich zu den Erfolgen der schützöllnerischen Parteien bei den letzten Wahlen auf dem Lande beigetragen habe. Wenn die Führer der zum Allgemeinen deutschen Gewerkschaftsbund gehörenden Landarbeitergewerkschaft trotzdem die Agrarzölle bekämpfen, so ist für ihr Verhalten die Macht der Tradition bei denjenigen Teilen der Arbeiterschaft, die unter dem Einfluß sozialdemokratischer Überzeugungen stehen, entscheidend. Ein paar Menschenalter hat die Sozialdemokratie die Agrarzölle als eines der größten wirtschaftlichen und politischen Übel behandelt, und den Folgen dieser Taktik vermögen sich auch die Führer der Landarbeiter selbst dann nicht zu entziehen, wenn sie etwa geneigt sein sollten, dem Landarbeiter das gleiche Recht zur Beurteilung von Zollfragen aus dem Gesichtswinkel des Produzenten zuzubilligen, daß gewerbliche Arbeiter in vielen Fällen anwenden. Den Landarbeiterführern kommt außerdem die bekannte Lehre zugute, daß nur ein Teil der Grundbesitzer Vorteil von Agrarzöllen habe. Brentano geht in seiner bekannten Denkschrift über die deutschen Getreidezölle<sup>1</sup> von der Annahme aus, daß 18% der Bevölkerung Getreideverkäufer seien. Die Unhängerschaft der Getreidezölle ist aber viel größer als 18% der Bevölkerung; wenn man sie berechnen will nach der Unhängerschaft der für Getreidezölle eintretenden Parteien bei den letzten Wahlen, kommt man zu dem Resultat, daß etwa 60% der Bevölkerung als Unhänger von Getreidezöllen betrachtet werden können. Daraus ergibt sich, daß es sich hier um eine Frage handelt, die von der Bevölkerung selbst nicht nach dem engen Gesichtskreis des unmittelbarsten Selbstinteresses behandelt wird. Übrigens ist der Kreis der an Bier-, Fleisch-, Butter- und Fettzöllen interessierten Landwirte wesentlich größer. Zu ihm darf man neben den Klein- und Zwergbauern auch zahlreiche landwirtschaftliche Arbeiter rechnen. Die Annahme zahlreicher Kenner der Verhältnisse auf dem Lande, daß die landwirtschaftliche Bevölkerung nicht zwischen Getreidezoll und anderen landwirtschaftlichen Zöllen unter-

---

<sup>1</sup> Cotta, Stuttgart und Berlin 1925.

scheidet, sondern die Zollfrage als ein Ganzes behandelt, hat viel Wahrscheinlichkeit für sich. Daraus wird es sich auch erklären, daß zahlreiche Landarbeiter trotz anderer Haltung ihrer Führer die Agrarzölle als Mittel zur Förderung ihrer Produzenteninteressen beurteilen. Die außerordentlich niedrigen Geldlöhne, die seit Beginn der Währungsstabilisierung auf dem Lande gezahlt werden, dürften dazu beitragen, die Unhängerschaft für Agrarzölle unter den Landarbeitern zu vermehren.

Eine unzweideutige Ablehnung erfahren also in erster Linie die Agrarzölle bei der großen Mehrheit der gewerblichen Arbeiter und bei den übrigen Schichten mit überwiegendem Konsumenteninteresse: den Beamten, den Angestellten, städtischen Mittelschichten, Überresten der Rentnerklasse und ähnlichen Bevölkerungssteilen. Die letzterwähnten Konsumentengruppen werden auch Bedenken gegen gewerbliche Schutzzölle haben; aber da in diesem Punkte die Arbeiter eine mindestens sehr unentschädigte Haltung einnehmen, so fehlt es den Gegnern gewerblicher Schutzzölle an der nötigen Resonanz in der Öffentlichkeit. Die Verbraucher wenden ihre Aufmerksamkeit vor allem den Agrarzöllen zu, und unter diesen wieder den Getreidezöllen. So weit die Frage der Belastung des Verbrauches durch die Zölle bisher eine eingehende Untersuchung gefunden hat, ist es denn auch vorwiegend der Einfluß der Getreidezölle, der hierbei behandelt wurde. Auch die Reichsregierung ist in dem Entwurf eines Gesetzes über Zölle und Umsatzsteuer, der unter dem Datum des 22. August 1924 dem Reichstag zugegangen ist, auf diese Frage eingegangen. Es heißt in der Vorlage:

„Dass Agrarzölle eine Belastung der Verbraucher bedeuten, kann nicht bestritten werden. Über die Höhe der Belastung gehen die Meinungen auseinander. Es fragt sich, ob der Zoll ganz vom Inland getragen wird, oder ob ein Teil auf das Ausland abgewälzt wird. Die überwiegende Ansicht ging vor dem Kriege dahin, daß eine volle Auswirkung des Zolles auf die Inlandpreise nicht eintritt. Folgende Gegenüberstellung bestätigt diese Ansicht:

Es betrugen die Weizenpreise für 100 kg frei deutscher Grenze, also unverzollt:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
14,44	13,39	15,67	16,71	18,76	16,10	16,03	17,25	16,39
Schriften 171 I.								6

Die Inlandspreise am Berliner Markte notierten dagegen:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
14,48	17,96	20,63	21,12	23,39	21,17	20,40	21,70	19,89

Hätte sich der Vertragszoll von 5,50 Mark auf die Inlandspreise voll ausgewirkt, so hätten die Berliner Preise betragen müssen:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
19,94	18,89	21,17	22,21	24,26	21,60	21,53	22,73	21,89

Die Roggenpreise für 100 kg frei deutscher Grenze, also unverzollt, betrugen:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
11,77	11,20	14,66	15,07	14,08	10,91	12,38	13,90	11,96

Die Berliner Notierung dagegen:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
15,19	16,06	19,32	18,65	17,65	15,23	16,83	18,58	16,43

Bei voller Auswirkung des Vertragszolls mit 5,— Mark auf 100 kg hätten die Berliner Preise betragen müssen:

1905	1906	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
16,77	16,20	19,66	20,07	19,03	15,91	17,38	18,90	16,96

Es zeigt sich also, daß besonders beim Weizen das Ausland den Zoll bis zur Hälfte getragen hat. Auch beim Roggen ist der Zoll, besonders soweit es sich um russischen Roggen handelt, zum Teil vom Ausland getragen worden.“

Diese Bemerkungen zu einem wichtigen volkswirtschaftlichen Problem sind dürfstiger, als es selbst für die gegenwärtige Zeit, die durch die Qualität der Begründung von Gesetzentwürfen nicht verwöhnt ist, zulässig erscheint. Zölle werden deshalb eingeführt, um das heimische Preisniveau über das Weltmarktpreisniveau hinaus zu erhöhen. Daß das nicht immer bis auf den Pfennig genau eintritt, weiß man, und die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Entscheidend sind die Ernteergebnisse und die von ihnen bedingte Dringlichkeit des Angebotes auf dem Weltmarkt oder der Nachfrage im zollgeschützten Lande. Daraus ergeben sich Schwankungen, die aber, wenn man genügend große Zeiträume vergleicht, ausgeglichen werden. Die Zolltarifvorlage des Jahres 1902 befaßte sich etwas eingehender mit dieser Frage als die Vorlage von 1924, und das von ihr wiedergegebene Material zeigt, daß, mit gewissen Schwankungen, der Inlandspreis identisch ist mit dem Weltmarktpreis plus Zoll. Aber schließlich ist

es nicht so wichtig, nachzuweisen, daß eine erwartete und erstreute Selbstverständlichkeit auch eintritt. Bedeutsamer ist die in der Vorlage von 1924 ganz unberücksichtigt gebliebene Tatsache der Versteuerung des Inlandsgetreides, dessen Preis natürlich gleich dem Preis des zollgeschützten Einfuhrgetreides ist. Produktionstechnisch liegen ja in diesen Zusammenhängen die Gründe für den Schutzzoll. Vom Verbraucherstandpunkte aus ist das Maß dieser Versteuerung für heimisches Getreide viel schwerer ins Gewicht fallend als der Umstand, daß der Preis des Auslandsgetreides durch den Zoll erhöht wird. Brentano kommt in seiner bekannten Denkschrift zu dem Ergebnis, daß in den drei Jahren von 1907 bis 1909 durchschnittlich 828,5 Millionen Mark Überpreis für Roggen, Weizen und Hafer gezahlt wurde, weil vom Roggen 1,6%, vom Hafer 0,71% und vom Weizen 34,1% des Bedarfes eingeführt werden mußten, der Zoll aber auch den Preis für das heimische Getreide erhöhte. Die Einnahmen des Reiches an Zöllen betrugen im Jahresdurchschnitt der gleichen Jahre nur 93,8 Millionen Mark. Wenn bei freier Einfuhr von Getreide der Weltmarktpreis in Deutschland zur Geltung gekommen wäre, so würden tatsächlich die deutschen Verbraucher nicht ganz ein Drittel ihrer Ausgaben für Getreide gespart haben, nämlich den Betrag des Zolles, der nicht ganz ein Drittel des Getreidepreises ausmacht, multipliziert mit der Erntemenge. Das ist der entscheidende Punkt. Ob die von Brentano errechnete Summe genau stimmt, kann dahingestellt bleiben; solche Rechnungen ergeben immer nur Annäherungswerte. Die Frage, ob irgendwelche produktionstechnische Erwägungen auch das Resultat der Rechnung für den Verbraucher in günstigem Sinne abzuwandeln geeignet sind, ist in diesem Zusammenhange nicht zu beantworten. Ganz zweifellos ist jedenfalls aber eine erhebliche Belastung des Konsums durch den Zoll, und diese wirkt auch in sozialer Hinsicht nachteilig, weil die Belastung der Einkommen durch die Nahrungszölle um so größer wird, je geringer die absolute Höhe des Einkommens ist. In der Wirkungszeit sind hierüber von Mombert, Neumann und anderen exakte Untersuchungen veranstaltet worden, die zweifellos ergeben, daß die ärmeren Bevölkerungsschichten durch die Agrarzölle relativ und zum Teil auch absolut stärker belastet werden als die wohlhabenden. Bei der letzten Getreidezollerhöhung suchte man einen gewissen Ausgleich gegen diese Wirkung der Agrarzölle dadurch herbeizuführen, daß man bestimmte, Mehrerträge

dieser Zölle über den Durchschnitt der Rechnungsjahre 1898 bis 1903 sollten für eine Witwen- und Waisenversicherung verwendet werden. Das Mittel war nicht sehr aufrichtig; denn dem beabsichtigten Zweck flossen ja nur die Erträge aus den Zöllen zu, nicht aber die durch den Zoll bewirkten Preiserhöhungen der heimischen Ernte. Nachdem durch die Suspendierung der Nahrungsmittelzölle und den Zusammenbruch des Versicherungswesens dieses Mittel zur Verhügung harmloser Verbraucherseelen unwirksam geworden ist, scheint man auf Anwendung ähnlicher Methoden verzichten zu wollen. Jedenfalls hat man bisher noch nichts von Vorschlägen ähnlicher Art gehört.

Die durch den Krieg eingetretene Änderung der weltwirtschaftlichen Beziehungen läßt keine Anzeichen dafür erkennen, daß man für die Zukunft die Folgen des Zollschutzes für die Verbraucher anders beurteilen könne als in der Vergangenheit. Die Weltproduktion an Getreide ist zurückgegangen, allerdings in der Hauptsache verursacht durch den Zusammenbruch der russischen Landwirtschaft. Europa hat eine geringere Konsumkraft, der aber ein Zurückbleiben der landwirtschaftlichen Produktion hinter dem Stand von 1913 parallel läuft. Man kann damit rechnen, daß die Dringlichkeit des Bedarfs und die Dringlichkeit des Angebotes sich nicht wesentlich geändert haben, und somit werden auch die Wirkungen des Zollschutzes gleichbleiben. Wohl aber werden die sozialen Bedenken gegen die Belastungen durch die Agrarzölle nachhaltiger zu betonen sein als in der Vorkriegszeit. Nach Veröffentlichungen in der von der Frankfurter Zeitung herausgegebenen „Wirtschaftskurve“ beträgt der Aufwand für Ernährung, den eine Beamtenfamilie von drei Köpfen zu bestreiten hatte, im dritten Vierteljahr 1924 144,81% des Aufwandes für Ernährung im Jahre 1913. Da die breiten Verbrauchermassen durchweg mit geringeren Einkommen zu rechnen haben als in der Vorkriegszeit, ist es von erheblicher Bedeutung, wenn der Posten Ernährung in ihrem Haushaltsbudget annähernd die Hälfte mehr vom Gesamteinkommen verschlingt als in der Vorkriegszeit. Die einzelnen Bestandteile des Verbrauches der Familie, auf denen sich die Berechnungen der Wirtschaftskurve aufbauen, haben gegenüber der Vorkriegszeit eine Verschiebung erfahren. Hochwertige Nahrungsmittel, wie Fleisch, Butter, Eier, Milch, werden in bedeutend geringerem Maße verbraucht als früher; zum Teil ist ihr Konsum bis auf ein Drittel des Vorkriegskonsums gefallen. Dafür hat der Verbrauch von Brot eine um so

stärkere Zunahme erfahren. Daß Bedenken gegen die Getreidezölle infolge des stärkeren Druckes, den sie auf den Haushalt der kleinen Leute ausüben, bestehen, muß heute besonders unterstrichen werden. Nicht nur wegen des geringeren Einkommens, sondern auch wegen der Änderungen in der Gestaltung des Konsums. Denn vom Verbraucherstandpunkte sind heute noch mehr Einwände gegen die Nahrungsmittelzölle zu erheben als früher, und der Gesetzgeber wird sich der Pflicht nicht entziehen können, bei seinen zollpolitischen Plänen diese Seite des Problems sehr sorgfältig zu prüfen. Diese Forderung muß um so nachdrücklicher erhoben werden, als die herrschende „Produzentenpolitik“ bisher mit kühler Uninteressiertheit an solchen Nebensächlichkeiten wie dem Einfluß der Einkommensveränderung auf die Verbrauchsgestaltung vorübergegangen ist.

### III. Zoll und Reallohn.

Im Fieberzustande der Inflationszeit ist das Verständnis für so manche volkswirtschaftliche Selbstverständlichkeit geschwunden, in der ersten milderen Zeit der Inflation auch der Sinn für die Bedeutung des Realeinkommens. Indizes, Preisbestimmungsgründe und Lohnstatistiken erwecken auch gegenwärtig, in der Periode der Währungsstabilisierung, noch ein Interesse, das als Kennzeichen für das Mißverhältnis zwischen Einkommensgestaltung und Preisniveau für den größten Teil zum mindesten der städtischen Bevölkerung betrachtet werden darf. Die Ergebnisse der nicht in jeder Hinsicht befriedigenden Lohn- und Preisstatistik finden ihre Ergänzung in sozialen Zustandschildерungen, die zeigen, daß das Problem der Beeinflussung des Realeinkommens durch die Zollpolitik gegenwärtig eine viel größere Beachtung erfordert als in den vergangenen Perioden der Handelsvertragsrenerierungen.

Es ist bekannt, daß für die verschiedenen Bevölkerungsschichten die Möglichkeiten, durch höheres Einkommen die Folgen höherer Preise für Konsumgüter auszugleichen, nur sehr verschiedenartig gegeben sind. Das Produzenteninteresse, das den höheren Preis bevorzugt, überwiegt bei den selbständigen Gewerbetreibenden, ihren Direktoren und Angestellten und überhaupt bei all den Schichten, die man als „kapitalistisch interessiert“ bezeichnen kann, wobei die Urproduzenten in Landwirtschaft, Bergbau und Schwerindustrie die Neigung, vor allem hohe Preise als Ziel ihres Strebens zu betonen, etwas stärker entwickelt

haben, als es in den Stadien der Fertigfabrikation geschieht. Ausgesprochene Vertreter des Konsumenteninteresses sind die Beamten, die Angehörigen der freien Berufe, die Schichten, die man sich gewöhnt hat als Angehörige des neuen Mittelstandes zu bezeichnen, die Sozialrentner, Privatiers und Pensionäre sowie Rentenbezieher mit mäßigem Vermögen. Die entsetzlichen Verheerungen, die die Inflation besonders unter den letzterwähnten Schichten angerichtet hat, vermehren die Zahl der Bevölkerungssteile mit vorwiegenden Konsumenteninteressen in doppelter Hinsicht. Einmal infolge der Zerstörung der Vermögenssubstanz dieser Schichten, dann aber auch infolge des Umstandes, daß die Arbeitsgelegenheiten, Zukunftsaussichten und Einkommensverhältnisse der freien Berufe, der Gelehrten und Künstler, der Ärzte und Rechtsanwälte eine so große Verschlechterung erfahren haben, daß für diese Schichten kaum mit einer Möglichkeit, starke Belastungen durch die Zölle durch höhere Einkommen auszugleichen, gerechnet werden kann. Nimmt man dazu, daß die Beamten in Reich, Staat und Gemeinde, die Angestellten des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft und ähnliche Schichten sich Reduzierungen ihres Einkommens gefallen lassen müssen, die ihr Realeinkommen teilweise bis zur Hälfte des vorriegsmäßigen Standes gedrückt haben, so kommt man zu dem Ergebnis, daß diejenigen Bevölkerungsschichten, die dadurch charakterisiert sind, daß die Natur ihres Einkommens eine schnelle und elastische Anpassung der Einkommenshöhe an das Preisniveau gestattet, nicht nur zahlenmäßig sehr viel größer ist, sondern auch ganz zweifellos in ihrer Mehrheit viel geringere Real- und Nominaleinkommen besitzt als in der Vorkriegszeit. Es liegt auf der Hand, wie sehr die sozialen Bedenken gegen Zoll erhöhungen durch diese Tatsachen verstärkt werden.

Zwischen den Schichten mit ausgesprochenem Produzenten- oder Konsumenteninteresse stehen die Lohnarbeiter. Auch ihr Realeinkommen bleibt hinter dem der Vorkriegszeit in der Regel zurück. Lohnarbeitereinkommen bedeutet in den meisten Fällen ja überhaupt nur, daß es ausreicht zur Deckung des notwendigsten Lebensbedarfes, weshalb Preissteigerungen von keiner Bevölkerungsschicht intensiver empfunden werden als von den Lohnarbeitern. Es ist daher begreiflich, daß die Beeinflussung der Preisentwicklung durch die Zölle die Lohnarbeiterchaft stark bewegt. Trotzdem kann man nicht unbedingt die Lohnarbeiter in ihrer Gesamtheit als eine Bevölkerungsklasse be-

zeichnen, deren Verbraucherinteresse ihre Handlung in gleich starkem Maße beeinflußt wie etwa die Beamten oder Kleinrentner. Über diesen Gegenstand ist im vorhergehenden Abschnitt schon einiges ausgeführt worden. Der Hinweis auf die in den letzten Jahren feststellbare Anwendung von Methoden der gewerkschaftlich organisierten Arbeiter zu einem Zusammenwirken mit dem gewerblichen Unternehmertum bei der Beeinflussung der Preisbildung, die für die Arbeiter natürlich Beeinflussung der Lohnbildung bedeutet, mag hier noch ergänzt werden durch die Betonung der Machtverschiebungen im Aufbau der gesellschaftlichen Kräfte zugunsten der Lohnarbeiter, die in den letzten zehn Jahren eingetreten sind. Unsere innerpolitische Entwicklungslinie verläuft ja nicht sehr geradlinig, und oberflächliche Beobachter haben namentlich in den letzten Monaten hieraus schließen zu dürfen geglaubt, daß der politische und wirtschaftliche Einfluß der Arbeiterschaft in einer starken rückläufigen Bewegung begriffen sei. Es ist auch unverkennbar, daß in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch seitens der Arbeiterorganisationen auf manchen Gebieten erhobene Machtansprüche zurückgedrängt worden sind. Aber das ändert nichts an der Tatsache, daß die organisierten Arbeiter auch heute noch einen gesellschaftlichen Machtfaktor darstellen, dessen Einfluß weit über den in der Vorkriegszeit von den Arbeitern besessenen hinausragt. Rein äußerlich tritt das zutage in der zahlenmäßigen Stärke der politischen, gewerkschaftlichen und genossenschaftlichen Arbeiterorganisationen. Alle scheinbaren Rückschläge und Bestrebungen bestimmter politischer Parteien, eine Zurückdrängung des Einflusses der organisierten Arbeiter zu erzielen, ändern nichts an der Tatsache, daß die organisierten Arbeiter ihre Gleichberechtigung mit anderen Klassen erkämpft haben, und die Zukunft wird zeigen, daß jeder Versuch, ihnen diese Gleichberechtigung wieder zu rauben, erfolglos bleiben wird. Auch heute noch wagt es keine Regierung oder keine Behörde, irgendeine Arbeiterinteressen auch nur entfernt berührende Maßnahme durchzuführen, ohne vorher das Urteil der Arbeiter zu hören und ihnen Gelegenheit zur Mitwirkung zu geben. Da infolge der merkwürdigen Gepflogenheiten unseres Parlamentes, durch ständige Parteikämpfe das Parlament aktionsunfähig zu machen, die Geschäfte bei uns rein bürokratisch erledigt werden, kommt es hie und da einmal vor, daß die ja noch vorwiegend der Vorkriegszeit entstammende Bürokratie einen Rückfall in frühere Zeiten erleidet und in Einzelfällen die Mitwirkung

der organisierten Arbeiter absichtlich oder unabsichtlich vergibt. So geschah es unter anderem bei der Vorbereitung der Handelsvertragsunterhandlungen, die in den letzten Wochen geführt wurden. Nicht bei der Vorberatung des Zolltariffschemas und anderer zollpolitischer Fragen. Hieran sind die Vertreter der Arbeiter in gleichem Maße beteiligt gewesen wie die Unternehmer. Und als die Arbeiter ihren Anspruch darauf geltend machten, auch bei den schwelbenden Verhandlungen über Handelsvertragserneuerungen hinzugezogen zu werden, da beeilte sich die Regierung, dieses Verlangen als berechtigt zu erklären. Im übrigen ist die Stärkung der Position der organisierten Arbeiterschaft in den Eigenarten der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung unserer Zeit begründet. Es ist eine internationale Erscheinung, und es ist höchst bezeichnend, daß sofort, nachdem über bestimmte handelspolitische Fragen Sonderberatungen von Unternehmergruppen neben den von den Regierungen geführten Verhandlungen stattfanden, auch die Gewerkschaften der in Frage kommenden Länder Sonderkonferenzen über die betreffenden Fragen abhielten. Das sich in solchen Tatsachen illustrierende Selbstbewußtsein der Arbeiter ist aber durchaus in der politischen und wirtschaftlichen Machtposition begründet, der sie sich erfreuen. Und wenn man daraus Schlüsse zieht, die für die hier behandelte Spezialfrage bedeutsam sind, so kann das Ergebnis nur das sein, daß man die Arbeiterklasse bei der Bewertung ihres Produzenten- und Konsumenteninteresses heute etwas anders einschätzen muß, als das früher der Fall gewesen ist.

Sicherlich werden die Arbeiter nicht mit fliegenden Fahnen in das Lager der Schutzzöllner abmarschieren. Ihre Presse bekämpft die Nahrungsmittelzölle am heftigsten und am nachhaltigsten. Und zweifellos werden Nahrungsmittelzölle nur gegen den Widerstand der parlamentarischen Vertretung der Arbeiter durchgesetzt werden können. Was allerdings geschiehe, wenn man der Stimmen der Arbeitervertreter zu diesem Zwecke bedürfte, ist nicht so ganz sicher vorauszusagen. Das Prinzip: Hand wird nur von Hand gewaschen, wenn du nehmen willst, so gib!, hat in den letzten Jahren so häufig Anwendung gefunden, daß man sich denken könnte, es würde der Versuch gemacht, auch bei der Entscheidung über Zollfragen davon Gebrauch zu machen, wenn es notwendig wäre. Im übrigen spielt bei dem Urteil der Arbeiter über Nahrungsmittelzölle ja nicht nur ihr Verbraucherinteresse, sondern auch die Tradition neben politischen Erwägungen eine große Rolle.

Bei gewerblichen Zöllen dürfte es um sehr vieles leichter sein, über die Zollfrage eine Verständigung mit den Arbeitern zu erreichen. Es fehlt ja nicht an Wortführern der Arbeiterinteressen, die die Arbeiter lehren, daß nicht ihr Konsumenten-, sondern ihr Produzenteninteresse bei der Beurteilung von Zollfragen entscheidend sein müsse. Schon vor fünfundzwanzig Jahren hat Max Schippel in den „Sozialistischen Monatshäften“ verkündet, „daß die ausschlaggebenden Faktoren für die Lebenshaltung und die ganze politisch-soziale Stellung der Arbeiterklasse auf dem Gebiete der Produktion liegen: im Aufschwunge der Industrie, im Wachstum des funktionierenden Kapitals, in der Expansion des Herrschaftsgebietes der kapitalistischen Produktion, nach innen wie nach außen, gegenüber den vererbten überlebten Produktionsweisen mit ihrem Gefolge von zeitwidrigen, gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen. Hier in der Produktionsphäre — wer wollte es erkennen? — fallen die entscheidenden Würfel über die Gegenwart wie über die Zukunft des Proletariats<sup>1</sup>.“ Gewiß hat Schippel nie die grundfäßliche Zustimmung für seine Auseinandersetzung innerhalb der gesamten Arbeiterbewegung gefunden. Aber die ständige Betonung solcher Gedanken, die ein Vierteljahrhundert in den „Sozialistischen Monatshäften“ erfolgt ist, hat doch ihre Wirkungen gezeitigt; das übrige tat die realpolitische Betrachtungsweise der Gewerkschaften. Und so sind wir allmählich auf einem Punkte angelangt, der es wahrscheinlich erscheinen läßt, daß die Arbeiter ihre Stellungnahme zu zollpolitischen Fragen nicht nur vom Verbraucherstandpunkte beeinflussen lassen.

Ob übrigens schiedlich-friedliche Vereinbarungen oder Lohnkämpfe das Mittel sind, mit dem die Arbeiter trotz gestiegener Preise den Reallohn nach vorgenommenen Zollerhöhungen wiederherstellen, ist von untergeordneter Bedeutung. Das Entscheidende ist, daß man bei Betrachtung aller vorliegenden Verhältnisse zu dem Ergebnis gelangen muß, es werde den Arbeitern leichter als anderen Bevölkerungsschichten gelingen, den Einfluß der Zölle auf ihre Lebenshaltung durch eine entsprechende Lohnpolitik auszugleichen. Sollte es Vertreter der Meinung geben, daß die Zollpolitik ein Mittel sein könne, um den Anteil der Arbeiter am gesellschaftlichen Arbeitsertrag, vielleicht zu-

<sup>1</sup> Max Schippel, Konsument und Produzent. Zur handelspolitischen Stellungnahme der Arbeiterklasse. Dezemberheft der Sozialistischen Monatshäfte. Jahrgang 1900.

gunsten der Reparationsleistungen, herabzudrücken, so dürfte die Praxis diese Spekulation bald zuschanden werden lassen. Weniger zuverlässig wird man allerdings die Folgen der Zollerhöhung für andere Bevölkerungsschichten beurteilen können. Auch wenn als Antwort auf Preiserhöhungen infolge der Zollpolitik eine Periode schwerer heftiger Lohnkämpfe anheben würde, durch die Nominal- und Realeinkommen einander angeglichen werden müssten, so würde dieses selbstverständlich ein zwar unvermeidliches, aber immerhin ein Übel sein, dessen Eintritt bei der Beurteilung der Zollfragen nicht außer acht gelassen werden darf.

Nimmt man also die ja eigentlich nur begrifflich zulässige Trennung der Wirtschaftssubjekte in Konsumenten und Produzenten mit entgegengesetzten Interessen vor und prüft auf Grund der gegenwärtigen Wirtschaftslage Deutschlands die Situation der Verbraucher, so ist das Ergebnis, daß die Folgen von Krieg, Zusammenbruch und Inflation eine Situation der Konsumenten geschaffen haben, die stärkere Bedenken gegen Zollerhöhungen vom Standpunkte der Konsumenten aus zum Ausdruck zu bringen zwingt, als das bei früheren Handelsvertragserneuerungen notwendig gewesen sein mag. Auf die weltwirtschaftlichen Verschiebungen, die die gesamte handelspolitische Situation Deutschlands verschlechtern, und die natürlich zurückstrahlend die innerwirtschaftlichen Ursachen der den Konsumenten ungünstigen Entwicklung verstärken, soll in diesem Zusammenhange nicht näher eingegangen werden. Die Tatsachen liegen ja auf der Hand, und ihre Wirkungen sind leicht vorauszusehen. Auch das beliebte Schlagwort von der „Nationalisierung des Produktions- und Verteilungsprozesses“ in Deutschland wäre in diesem Zusammenhange anzuführen. Zweifellos könnte das Preisniveau günstig beeinflußt werden, wenn die deutsche Volkswirtschaft von den Wirkungen inflationistischer Denkgewohnheiten, veralteter Produktionsmethoden, der Kosten eines über das Bedürfnis hinaus ausgedehnten gewerblichen Produktionsapparates, des Vorhandenseins zahlreicher parasitärer Elemente im Verteilungsprozeß, von allzu hohem Steuerdruck und den Folgen der Kapitalknappheit befreit werden könnte. Aber über diese Dinge sind seit einem halben Jahrzehnt Berge von Papier beschrieben worden, ohne daß dadurch auch nur der leiseste Antrieb zur sogenannten Nationalisierung der Produktion und zur Erhöhung des Wirkungsgrades der gesellschaftlichen Arbeit erfolgt wäre. Wer nüchtern und ohne jede

Illusion diese Dinge prüft, wird resigniert zu dem Schluß kommen müssen, daß es kein anderes Mittel gibt, um die deutsche Volkswirtschaft von den toten Lasten zu befreien, die sie mit sich schleppt, als das Waltenlassen der natürlichen wirtschaftlichen Gesetze. Zölle können hier bedenklich wirken, insbesondere, soweit sie dazu beitragen, Kartellen und anderen Wirtschaftsgebilden die Existenz zu verlängern, die deshalb bedenklich sind, weil sie überflüssige, vermittelnde Instanzen durch ihre Preispolitik am Leben erhalten. Insofern berührt diese Frage auch das Verbraucherinteresse. Sonst aber ist die Frage der Einwirkung der Zölle auf die Produktionsgestaltung eine so vorwiegend produktionstechnische Frage, daß sie in diesem Zusammenhange nicht zu erörtern ist.

Die billigen Ratschläge an die Konsumenten, durch Ersparnisse im Haushalt einen Ausgleich gegenüber ungenügender Einkommenshöhe zu schaffen, brauchen hier auch nicht besonders erörtert zu werden. Frau Henriette Fürth unterzieht sich mit anerkennenswertem Eifer der Aufgabe, auf diese Seite des Wirtschaftslebens die allgemeine Aufmerksamkeit zu lenken<sup>1</sup>. Aber das Resultat, zu dem sie kommt, zeigt die ganze Aussichtslosigkeit aller dahin gerichteten Bestrebungen. Natürlich gibt es Haushaltungen, die das schmale Einkommen, über das sie verfügen, auch noch dadurch entwerten, daß sie es unzweckmäßig verwenden. Das ist aber schwer abzuändern, so daß von dieser Seite aus kein brauchbarer Ratschlag über Milderung der Zollfragen für die Konsumenten gegeben werden kann. Selbst die rationellste Form, die Kaufkraft eines gegebenen Einkommens zu erhöhen: der Anschluß an Konsumgenossenschaften, bedeutet heute nicht mehr das gleiche für den Haushalt wie in der Vorkriegszeit, weil die allgemeine Verschlechterung der Einkommensverhältnisse und der Rückgang der sozialen Positionen breiter Schichten den Wert solcher Hilfsmittel, wie Kunstvollste Haushaltzführung, sparsamste Verwendung des Einkommens und Anschluß an genossenschaftliche Organisationen sehr stark beeinträchtigt haben. Selbstverständlich soll man all dieses tun, aber die Schichten mit dem ausgesprochenen Konsumenteninteresse können durch alle diese Ratschläge nicht davor gesichert werden, daß Zölle, die das Preisniveau erhöhen, das Realeinkommen dieser Mitbürger aller

<sup>1</sup> Henriette Fürth, Die soziale Bedeutung der Käufersitten. Jena, Gustav Fischer, 1917, und Der Haushalt vor und nach dem Kriege, dargestellt an Hand eines mittelbürgerlichen Budgets. Jena, Verlag von Gustav Fischer, 1922.

Voraussicht nach in einer Weise belasten, die durch die hier erwähnten Ersparnismöglichkeiten nicht ausgeglichen werden können. So wird nichts anderes übrigbleiben, als die Erhöhung des Realeinkommens auch für diese Schichten für notwendig zu erklären, wenn die Zollpolitik keine verhängnisvollen sozialen Konsequenzen mit sich führen soll. Das bedeutet für den öffentlichen Haushalt neue Belastungen zugunsten der Beamten. Ob akademische Berufe in der Lage sein werden, Preiserhöhungen durch höhere Einkommen auszugleichen, ist in einem ganz allgemeinen Sinne unwahrscheinlich. Die Konkurrenz dieser Schichten untereinander ist so groß, daß es wahrscheinlich nur einer Minderzahl gelingen kann, durch Erhöhung der Honorare den Folgen der Zollpolitik zu entgehen. Und was schließlich die Inflationsopfer anbelangt: die Kleinrentner, die Besitzer von Kriegsanleihen und mündelsicheren Anlagepapieren, so wird keine Aufwertung und keine andere Hilfsaktion für diese unglücklichen Opfer der Entwicklung Folgen haben können, die gestatten, auch nur mit dem geringsten Optimismus das Ergebnis der Zollpolitik zu beurteilen. Wahrscheinlich ist es unvermeidlich, daß Armenpflege und andere Formen der Mildtätigkeit ihre Leistungen erhöhen müssen, wenn durch die Zollpolitik eine Verteuerung herverufen wird, die das Dasein dieser Schichten noch mehr bedrückt, als es gegenwärtig schon der Fall ist.

Eine geschäftige Presse, die im Dienste von Unternehmerinteressen steht, ist seit einiger Zeit damit beschäftigt, vor den Folgen von Lohn- und Gehaltserhöhungen grauslich zu machen, wobei das schaurliche Gespenst der Inflation im Sommer und Herbst 1923 als Hilfsmittel herhalten muß. Lohnerhöhungen, so hören wir dabei meistens, seien nur möglich, wenn entweder die Kapitallere der Betriebe andauere, sogar vergrößert werde, oder wenn durch Druck von Noten über den normalen Bedarf hinaus die Mittel zu Lohnerhöhungen aus einer neuen Inflationssteuer gedeckt würden. In einer Proklamation einer Unternehmervereinigung im Herbst des vergangenen Jahres wurde berechnet, daß eine Lohnerhöhung für die deutschen Arbeiter um einen Pfennig pro Stunde eine monatliche Mehrbelastung von annähernd 40 Millionen Goldmark bedeute, eine Erhöhung um 10 % oder 5 Pfennig, dementsprechend zu einer monatlichen Mehrbelastung von rund 200 Millionen Goldmark führen müsse. Es ist gewiß richtig, daß in einer Wirtschaft, die so stark unter Kapitalmangel, hohem

Zinsniveau, Steuerdruck und anderen Ursachen hoher Produktionskosten leidet, jede Kostenerhöhung mit großer Vorsicht auf ihre Durchführbarkeit und auf ihre volkswirtschaftlichen Wirkungen hin geprüft werden muß. Es ist aber immerhin merkwürdig, daß solche Erwägungen, wie sie hier zur Abwehr von Löhnerhöhungen angestellt wurden, durchaus nicht Platz greifen, wenn Kohlen- oder Eisen- oder andere Produktionsmittel im Preise erhöht werden. Wenn Löhnerhöhungen für die Arbeiter oder Gehaltserhöhungen für die Beamten unsere Währung gefährden, so müßten unberechtigte Preiserhöhungen doch eigentlich die gleichen Folgen haben. Die ganze Berechnung verkennt den Zusammenhang zwischen innerem Markt und Zinsniveau. Es ist wahrhaftig keine Gefahr dafür vorhanden, daß Lohn- und Gehaltserhöhungen in einem Umfange vorgenommen werden, daß dadurch zusätzliche Kaufkraft geschaffen werden könnte, die aufs neue eine Inflationsbewegung bewirkt. Das Tempo der Lohn- und Gehaltserhöhungen geht so langsam vor sich, daß diese aus dem Produktionsergebnis beim Privatunternehmer, aus den Steuererträgen bei den öffentlich rechtlichen Körperschaften oder bei Reich und Staat bestritten werden können. Und soweit das der Fall ist, wirken solche Einkommenserhöhungen nicht schädlich, sondern fördernd auf die Volkswirtschaft. Steigerung des Konsums wirkt belebend auf die Volkswirtschaft, beschleunigt die Warenzirkulation und erhöht die Bedeutung des inneren Marktes. Technisch hat diese Belebung des inneren Marktes die Folge, daß die vorhandenen Betriebe rationeller ausgenutzt werden können. Dadurch entstehen Produktionsverbilligungen, Möglichkeiten der Preisherabsetzung oder andere volkswirtschaftliche Konsequenzen, die in ihrer Gesamtheit den Wirtschaftsapparat kräftigen und so die Voraussetzungen zu rationellerer, was soweit besagen will wie billigerer Produktion schaffen. Bei aller Vorsicht, die zur Vermeidung einer neuen Inflationswelle natürlich anzuraten ist, darf aber doch eine gewisse optimistische Einstellung über den Wirtschaftsverlauf nicht gewaltsam durch Rechenkunststücke, wie die eben erwähnten, unterdrückt werden. Lohn- und Gehaltszulagen werden zur Steigerung des Konsums der großen Masse benutzt. Sie wirken daher immer belebend auf das gesamte Geschäftsleben und damit auf die allgemeine Volkswirtschaft. Ein gewisses Reservoir, aus dem für diese Zwecke geschöpft werden kann, ist trotz der gespannten Lage der deutschen Volkswirtschaft vorhanden, und es sollte daher auch in diesem

Sinne verwandt werden. Die Zusammenhänge zwischen Kaufkraft des Einkommens und Produktionsumfang, zwischen Lohnhöhe und Produktionstechnik, sind gerade für eine Volkswirtschaft wie die deutsche deshalb von so großer Bedeutung, weil die Belebung des Binnenmarktes den Schwierigkeiten der handelspolitischen Situation entgegenzuwirken vermag. Dabei ist natürlich nicht an irgendwelche Phantasien von „deutscher Autarkie“ gedacht; unser reges Exportbedürfnis erfordert auch die Verbesserung der deutschen Volkswirtschaft mit dem Weltmarkt. Aber je größer die Quote der deutschen Produktion ist, die auf dem heimischen Markt verbraucht werden kann, desto wohltätiger sind nicht nur die allgemeinen Folgen, sondern auch die handelspolitischen Konsequenzen, die aus diesem Zustande entspringen und die Stellung der deutschen Unterhändler über Handelsverträge bedeutend stärken.

Im großen und ganzen ist die Zeit für die Wahrung der Konsumenteninteressen ungünstig. Der Gegensatz der Interessen, der zwischen beiden Anschauungen vorhanden ist, kann eine beide Teile befriedigende Lösung wohl überhaupt nicht finden. Die Konsumenten werden aber gegenwärtig durch den Umstand besonders benachteiligt, daß die allgemeine geistige Einstellung zugunsten des Produzentenstandpunktes überwiegt, wozu der weitere Umstand tritt, daß die Produzenten sich im Laufe der letzten Jahre ein gewaltiges, organisatorisches Rüstzeug zulegten, während die Organisationen zur Wahrnehmung des Verbraucherinteresses noch in den Anfangsstadien begriffen sind. Prüft man das Lager jeder der streitenden Parteien, so ist das Ergebnis ein gewaltiges geistiges und materielles Übergewicht der Produzenten. Um so mehr aber sollte der Staat, der Repräsentant der Allgemeininteressen, darauf bedacht sein, eine Zollpolitik zu betreiben, die nicht ganz vergißt, daß auch die Bedürfnisse der Konsumenten Anspruch auf Schutz und Berücksichtigung erheben dürfen.

---

## IV.

# Die Auswirkungen der Londoner Beschlüsse auf Außenhandel und Handelspolitik.

Von

Dr. Rudolf Schneider, M. d. R.

## **Inhaltsverzeichnis.**

	Seite
I. Die Aufbringung der deutschen Leistungen . . . . .	98
II. Die Übertragung der Leistung . . . . .	104
III. Der Empfang der Reparationen. . . . .	113
IV. Transfer und Handelspolitik. . . . .	123

Im Schlußprotokoll der Londoner Konferenz vom 16. August 1924 und in den von derselben Konferenz beschloßnen Abkommen, welche die Botschafter der beteiligten Mächte am 30. August 1924 in London unterzeichneten, wurde der Sachverständigenplan mit einigen Änderungen und Erweiterungen angenommen, und seine Durchführung begann am 1. September 1924. Die handelspolitische Tragweite des Planes ist sehr groß. Er ist nur durchführbar, wenn an Stelle der jetzt erheblich passiven deutschen Handelsbilanz binnen vier Jahren und dann auf die Dauer ein Überwiegen der deutschen Ausfuhr über die Einfuhr um jährlich mehr als zwei Milliarden Goldmark sich erreichen läßt. Das setzt eine gewaltige, rasche und dauerhafte Steigerung der deutschen Ausfuhr voraus, und der Sachverständigenplan ist bemüht, für die entsprechende dauernde Steigerung der deutschen Gütererzeugung gewisse, sehr wesentliche Voraussetzungen zu schaffen und gewisse Hemmungen zu vermindern. Aber die erwähnte Grundbedingung für die Durchführung des Planes lautet, anders ausgedrückt, dahin, daß die Reparationen empfangenden Länder zusammen im Verkehr mit Deutschland eine um mehr als zwei Milliarden Mark passive Handelsbilanz auf die Dauer haben sollen, also für diese Mehreinfuhr und, was noch schwieriger ist, für diese unentgeltliche Mehreinfuhr auf die Dauer wirtschaftlich aufnahmefähig und handelspolitisch aufnahmebereit sein sollen. Wenn nun die rein innerwirtschaftlichen Schwierigkeiten des Transfer auf der Seite der Empfänger im Gutachten kaum zwischen den Zeilen berührt werden (Seite 36 des Deutschen Weißbuches: Übertragung „ohne Schaden ans Ausland“ — wobei dahingestellt bleibt, wen der Schaden trifft), so begnügt sich das Gutachten hinsichtlich der handelspolitischen Voraussetzungen mit der Annahme, die Durchführung des Planes werde sich vollziehen „in einer Welt, in der allmählich normale Bedingungen für den Warenaustausch wiederhergestellt sind“ (Weißbuch Seite 7). Nur der Umstand, daß der 10. Januar 1925 und damit das Ende der im Versailler Frieden aufgelegten handelspolitischen Fesselung Deutschlands vor der Tür stand, erlaubte es den Sachverständigen einigermaßen, so über die handelspolitischen Voraussetzungen für die Durchführung ihres Planes hinwegzugehen. Deutschland hatte in seinen Noten zur Reparationsfrage und auf den verschiedenen Konferenzen, namentlich in Genua, wieder-Schriften 171 I.

holt die handelspolitischen Bestimmungen des Versailler Friedens als unvereinbar mit den von ihm geforderten Leistungen bezeichnet. Seit der Konferenz von Genua stand fest, daß die Alliierten von der Möglichkeit des Artikel 280 des Versailler Friedens keinen Gebrauch machen konnten, also Deutschland nicht auch über den 10. Januar 1925 hinaus zwingen würden, ihnen die einseitige, uneingeschränkte Meistbegünstigung zu gewähren. Denn zu dem dafür erforderlichen einstimmigen Beschuß des Rates des Völkerbundes, der bis zum 10. Januar 1924 hätte gefaßt werden müssen, fehlte bestimmt mindestens die Stimme Englands. Infolgedessen konnten seit Mitte 1922 verschiedene Antworten der Alliierten darauf hinweisen, daß Deutschland die geforderte handelspolitische Gleichberechtigung ohnehin in absehbarer Zeit wieder gewinnen werde. Mit diesem Tatbestand haben sich auch die Sachverständigen bei ihren Beratungen Anfang 1924 begnügt. Sie waren ja nicht in der Lage, dem noch etwas Positives, also bestimmte Wünsche für eine der Ausfuhr deutscher Tributleistungen günstige Politik des Zollabbaues, der Einführerleichterungen, der Handelsverträge hinzuzufügen, ohne die eng umschriebenen und peinlich eingehaltenen Grenzen der ihnen von der Reparationskommission vorgelegten Fragen zu überschreiten. Das ändert natürlich nichts an der Tatsache, daß gerade hier sehr große Schwierigkeiten für die Durchführung des Sachverständigenplanes liegen werden. Denn dieser Plan muß sich umfangreich auswirken auf Außenhandel und Handelspolitik der beteiligten Länder, schon bei der Aufbringung der Leistungen durch Deutschland, mehr noch bei der Übertragung der deutschen Leistungen und besonders bei dem Empfang der Leistungen durch die reparationsberechtigten Länder.

## I. Die Aufbringung der deutschen Leistungen.

Für den als möglich vorausgesetzten Transfer soll Deutschland im Normaljahr<sup>1</sup> den Gegenwert von 2½ Milliarden Goldmark bereitstellen als verfügbares Guthaben in Reichsmark auf dem Reichsbank-

<sup>1</sup> Es braucht nicht jedesmal wiederholt zu werden, daß die deutsche Tributleistung in der Übergangszeit der vier ersten Jahre niedrig gehalten wird, daß sie später nach dem Wohlstandsindeks sich noch steigern kann, und daß auch der Normalbetrag von 2½ Milliarden veränderlich ist, und zwar im umgekehrten Verhältnis zur Kaufkraft des Goldes.

konto des Generalagenten (Agent for Reparation Payments). Für die von den Sachverständigen vorzuschlagende Art der Aufbringung war entscheidend, daß die Leistung auf die Dauer erfolgen soll, also die Leistungsfähigkeit und die Produktionsmittel der deutschen Wirtschaft nicht schwäche, eher noch ihre weitere Steigerung zulasse. Deshalb mußte sichergestellt werden, daß die auf die Dauer gewünschten deutschen Tributleistungen wirklich aus der deutschen Gütererzeugung stammen, und zwar aus verfügbaren Überschüssen dieser Produktion über den inneren Verbrauch, das heißt aus seinem Überschuß über die Summe aller derjenigen Gütererzeugung, die bei der nunmehr erforderlichen vermehrten Kraftanspannung dem notwendigen Lebensunterhalt, dem öffentlichen Bedarf, dem Ersatz und der Vermehrung der Produktionsmittel zugeführt werden muß. Denn in der Tat, nur vorübergehend kann die umfangreiche Tributleistung einer Volkswirtschaft aus anderen Quellen als aus einem solchen Überschüsse stammen. Frankreich hat 1871—1873 die einmalige, verhältnismäßig niedrig bemessene Leistung von vier Milliarden Goldmark als reiches, durch den kurzen Krieg nur wenig geschädigtes Land durch Hingabe seiner Auslandsguthaben und seines Besitzes fremder Wertpapiere in der Hauptsache aufbringen können. Derartige Werte, und unter viel ungünstigeren Verhältnissen, waren der deutschen Volkswirtschaft aber bereits genommen, und es handelte sich um eine Leistung für die Dauer, die durch weitere Plünderung der Produktionsmittel nicht abermals in Frage gestellt werden sollte.

Denn in den Jahren seither, als Deutschland, durch den Krieg erschöpft, durch Waffenstillstand und Friedensvertrag vollends ausgeplündert, durch innere Wirren und Nachkriegsscheinungen in seiner Leistungsfähigkeit geschwächt, immer wieder vergeblich um Rücksichtnahme, Milderung der Reparationsansprüche, Zahlungsausschub gebeten hat, waren von Deutschland als Reparationsleistungen beständig Lieferungen und Zahlungen ultimativ mit angedrohter oder vollzogener Gewalt erpreßt worden; sie konnten nicht aus dem Ertrag oder gar aus Überschüssen seiner Wirtschaft stammen, sondern in der Hauptsache aus Notendruck, der seinerseits wieder, in fortschreitender Inflation, den Steuerertrag immer weiter selbst hinter den notwendigen inneren Ausgaben zurückbleiben ließ, machte also eine wesentliche Quelle für Reparationsleistungen des Reiches um so mehr versiegen, je dringlicher solche Leistungen angefordert wurden. Dazu

kamen die anderen wirtschaftlichen Schäden der Geldentwertung. Dieser Weg der Erpressungen einerseits, des Notendruckes andererseits hatte im Ruhrkampf und in der dadurch vollständigen Zerstörung der deutschen Währung im November 1923 in das versperrte Ende einer Sackgasse geführt. Der nun im Dezember 1923 zusammentretende Sachverständigenausschuß mußte also einen ganz anderen Weg vorschlagen.

Um nach solchen Vorgängen auf die Dauer den notwendigen Überschuß der deutschen Wirtschaft zu erzielen, zunächst einmal in Deutschland selbst verfügbar zu machen, dem Konto des Agenten alljährlich gutschreiben zu können, ist die deutsche Gütererzeugung zu steigern und die deutsche Kaufkraft (einschließlich Staatsbedarf) entsprechend niedrig zu halten.

Die in London im Sinne des Sachverständigenplanes gefaßten, jetzt in der Durchführung begriffenen Beschlüsse wollen zunächst die deutsche Gütererzeugung steigerungsfähig machen, Hemmungen beseitigen. Dazu sollen dienen die Wiederherstellung der fiskalischen und wirtschaftlichen Einheit des Deutschen Reiches, die Schaffung und Erhaltung einer stabilen deutschen Währung und des Gleichgewichts im Staatshaushalt, die Sicherung gegen neue gewaltsame Störungen des wirtschaftlichen Genesungsprozesses, die Wiederherstellung des Vertrauens, vor allem auch die anfängliche Schonung der deutschen Leistungsfähigkeit, Moratorium und Auslandsanleihe.

Nicht minder wichtig ist es nun für den Plan der Sachverständigen, mit der erwarteten Steigerung der deutschen Produktion auch die Erfassung und Bereitstellung eines Überschusses von ihr herbeizuführen. Das gangbare Mittel, einen Teil der Gesamtproduktion für Leistungen des Staates, gewöhnlich für eigenen Staatsbedarf oder, wie hier, für Tributleistungen des Staates verfügbar zu machen, ist für außergewöhnliche Ansprüche die Anleihe, auf die Dauer, wie hier, die Steuer. Und zwar Steuern, die, wie hier unbedingt nötig ist, dauernd ohne Verminderung des Kapitals, der Produktionsmittel, ohne Störung der notwendigen Kapitalbildung und bei hinreichender Lebenshaltung ertragen werden können, und auch neben den anderen, für den notwendigen öffentlichen Bedarf bestimmten Steuern. Denn Steuern bedeuten im regelmäßigen Gang der Dinge, daß die Steuerzahler einen Teil ihrer Kaufkraft an den Staat abtreten, der sich damit Dienstleistungen und Sachgüter beschafft. Steuern vermindern die Kaufkraft der Steuerzahler um einen Betrag, machen einen Teil der verfügbaren

Produktion frei, sonst für die üblichen Bedürfnisse des Staates, hier für Tributleistungen Deutschlands an andere Länder.

Und um die Kaufkraft, den eigenen Verbrauch Deutschlands, binnen wenig Jahren um  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Mark hinter der deutschen Gütererzeugung zurückbleiben zu lassen, den Unterschied verfügbar zu machen, sollen dreierlei Steuern erhoben werden: für die Hälfte der Summe (vom fünften Jahre ab jährlich 1250 Millionen Mark) Leistungen aus dem Reichshaushalt, die aus Steuern und Zöllen verschiedener Art stammen sollen, für die andere Hälfte der Summe eine von der Industrie usw. aufzubringende Vermögenssteuer von 300 Millionen Mark und eine aus den Eisenbahneinnahmen aufzubringende Verbrauchssteuer von 950 Millionen Mark<sup>1</sup>. Damit Jahr für Jahr dem Konto des Agenten bei gesicherter deutscher Währung usw. 2500 Millionen Goldmark gutgeschrieben werden können, muß allenthalben die Kaufkraft, der mögliche Verbrauch geschmälert werden: Hohe Einkommen- und Vermögenssteuer kürzen das Einkommen, Verbrauchssteuern und Finanzzölle, dazu hohe Frachten, verteuren die Waren, die industrielle Belastung hält den Gewinn, das Einkommen des Unternehmers niedrig oder verstärkt den Druck auf die Löhne, oder verteuernt, abgewälzt, die Waren nochmals.

Damit ist nicht gesagt, daß der deutsche Verbrauch, die deutsche Kaufkraft absolut niedrig sein sollen. Im Gegenteil, wenn der Plan durchführbar ist, würden sehr hohe Ausfuhr- und Einfuhrmengen und eine sehr starke Anspannung der deutschen Produktion wahrscheinlich

---

<sup>1</sup> Die Reichskasse haftet für alle drei Aufbringungen, sie hätte auch die industrielle und Eisenbahn-Belastung zunächst selbst einzunehmen und dann die Gesamtsumme an das Konto des Agenten überweisen können, wenn nicht in einer Zeit erschütterter Staatsmacht und verschägender Leistungsfähigkeit des Staates die Verpfändung der Wirtschaft und der Eisenbahn für Reparationsleistungen angeboten und nunmehr nach dem Sachverständigenplane zur größeren Sicherung angenommen worden wäre. — Die Form der industriellen Belastung ist Verzinsung und Tilgung von 5 Milliarden Obligationen; in Wirklichkeit wird sie in Zuschlägen zur Vermögenssteuer bestehen, im zweiten Jahre etwa 0,4 %, im dritten Jahre 0,85 % vom vierten Jahre ab etwa 1 % des zur Vermögenssteuer veranlagten Betriebsvermögens, von den im Aufbringungsgesetz genannten Steuerzahlern zu zahlen, einerlei ob sie die im Industrie-Belastungsgesetz vorgeschriebenen Obligationen unterzeichnet haben oder nicht. — Die Eisenbahnbelastung, vom vierten Jahre ab 290 Millionen Mark Verkehrssteuer und 660 Millionen Verzinsung und Tilgung der 11 Millionen Eisenbahn-Obligationen, stammt in beiderlei Form aus einer Besteuerung des Reise- und Güterverkehrs, ist deshalb hier als Verbrauchssteuer bezeichnet.

auch einen steigenden und auf die Dauer ziemlich hohen Verbrauch in Deutschland ergeben. Nur würde der Steuerdruck dauernd erzwingen, daß von der Gesamtproduktion, wie hoch sie auch sein mag,  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark jährlich dem Agenten zur Übertragung zur Verfügung stehen. Die nach dem Sachverständigenplan herbeigeführte Verminderung der inländischen Kaufkraft bedeutet auch an und für sich keine Verminderung der Nachfrage innerhalb der deutschen Wirtschaft, also keine schlechtere Marktlage, keine Geschäftsstörung, da sie angenommenermaßen (davon später) durch eine gleichwertige Nachfrage aus den tributempfangenden Ländern ersetzt werden soll: Die Marktbeträge, die der deutsche Steuerzahler, Lohnempfänger, Warenverbraucher zu wenig hat, stehen auf dem Konto des Reparationsagenten bereit, um Sachlieferungen für irgendein reparationsberechtigtes Land damit zu bezahlen.

Wohl aber ist festzustellen, daß die jährliche Bereitstellung von  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark auf dem Konto des Agenten eine überaus hohe zusätzliche Belastung der deutschen Wirtschaft bedeutet. Rechnet man (sehr günstig!) in Deutschland etwa 15 Millionen Haushaltungen, einschließlich sonstiger selbständiger Wirtschaftender, und jede zu monatlich 150 Mark Durchschnittseinkommen, so gibt das ein Volkseinkommen von jährlich 27 Milliarden Mark. Die Steuerlast für Reich, Länder und Gemeinden ist und bleibt wegen der Kriegsschäden (Pensionslast, Fürsorge) außerordentlich hoch, wird jetzt auf mindestens 9 Milliarden oder ein Drittel des Volkseinkommens zu schätzen sein. Die Hinwendung weiterer  $2\frac{1}{2}$  Milliarden jährlich wird also folgenschwer sein.

Es wurde nun vorhin schon vorausgesetzt, was in ein anderes Kapitel gehört, daß die deutsche Tributleistung nicht nur ein verfügbarer Überschuß der deutschen Gesamtwirtschaft, sondern daß sie auch ein Überschuß der deutschen Ausfuhr über die Einfuhr sein muß, und zwar bei insgesamt sehr großer Ausfuhr. Die im zweiten Kapitel zu erörternde, überaus umfangreiche Steigerung der Ausfuhr müßte erfolgen, obwohl gleichzeitig zu sonstigem Steuerdruck jene zusätzliche, alljährliche Wegsteuerung des  $2\frac{1}{2}$ -Milliarden-Tributes käme. Die Frage der Aufbringung der deutschen Jahresleistung ist also nicht nur eine Frage der Leistungsfähigkeit der Steuerschraube — die nach manchen schlimmen Erfahrungen sogar bejaht werden könnte —, sondern in Frage steht, ob die Wirtschaft dabei auch ausfuhrfähig, und zwar ganz außerordentlich vermehrt ausfuhrfähig sein kann. Es han-

det sich nicht nur darum, jährlich aus Industriebelastung, Eisenbahn-  
einnahmen, Steuern und Zöllen  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark dem Konto  
des Agenten gutzuschreiben, sondern gleichzeitig darum, ob eine noch  
viel größere Gütermasse (denn es handelt sich um die Gesamtausfuhr,  
nicht mehr um den Ausfuhrüberschuß) ausführbereit ist, zu wett-  
bewerbsfähigen Preisen und Zahlungsbedingungen dem Weltmarkte  
angeboten werden kann.

Wahrscheinlich ist folgendes: Steuerdruck und Teuerung, zur Aufl-  
bringung der jährlichen  $2\frac{1}{2}$  Milliarden erzwungen, werden beständig  
erhöhte Lohn- und Gehaltsforderungen hervorruhen, die bei an sich  
(angenommenermaßen) lebhafter Beschäftigung auch nicht immer zu-  
rückgewiesen werden können; dazu kommt aus der gleichen Ursache  
eine beständige Teuerung der Frachten und sonstiger Unkosten. Es ist  
unwahrscheinlich, daß Deutschland trotzdem und angesichts seiner  
sonstigen Nachteile im verschärften Wettbewerb sein Angebot so billig  
zu gestalten, seine Ausfuhr so zu steigern vermöchte, daß sie nicht nur  
die Einfuhr für den inländischen Bedarf und die mit der erhöhten Pro-  
duktion ebenfalls steigende Rohstoffeinfuhr zu bezahlen vermag, son-  
dern noch einen Überschuß von  $2\frac{1}{2}$  Milliarden über die Einfuhr er-  
reicht.

Die notwendige außerordentliche Steigerung der Produktion wäre  
denkbar, wenn ein besonderer Anreiz, das heißt sehr lohnender Ertrag  
vorhanden wäre. Aber das Gegenteil ist der Fall. Die notwendige  
Schwächung der inländischen Kaufkraft erfordert auch die Hinweg-  
steuerung größerer Geschäftsgewinne (Industriebelastung usw.), nimmt  
der Maschine den Antrieb. „Ohne Profit raucht kein Schornstein“, und  
wenn es schon schwierig wäre, die deutsche Volkswirtschaft aus ihrer  
jetzigen schwierigen Lage heraus in so lebhaften Gang zu bringen, daß  
sie sich eines jährlichen Überschusses von  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark er-  
freuen könnte, so wird es kaum zur Erzielung eines solchen Überschusses  
anspornen, wenn man dieser deutschen Wirtschaft von vornherein durch  
feierliche internationale Abmachungen auf eine unbegrenzte Reihe von  
Jahren garantiert, daß ihr dieser Gewinn bestimmt alljährlich weg-  
genommen werden wird, oder, privatwirtschaftlich gesprochen, wenn der  
Unternehmer alle seine Bemühungen zur Steigerung des Ausfuhr-  
geschäftes durch Steuerdruck und Lohnforderungen von vornherein un-  
lohnend gemacht sieht.

Auch durch eine gewaltsame Steuerpolitik, welche zum Anreiz der

Produktion den Geschäftsgewinn schonte und vor allem den Verbrauch und das Lohnneinkommen belastete, wäre nicht zu helfen — abgesehen von der politischen Unmöglichkeit eines solchen Steuersystems —, da sich dadurch die bereits erwähnten Lohn- und Gehaltsforderungen nur um so stärker auswirken würden und die deutsche Ausfuhrindustrie jedenfalls nicht billig anzubieten vermöchte.

Und eine deutsche Politik der Ausfuhrförderung, die etwa Geschäftsgewinne, Gehälter und Löhne im Bereich des gesamten Ausfuhrgeschäftes steuerfrei ließe, zum gleichen Zweck die Umsatzsteuer rückvergütete oder aufhöbe, auch (im Sinne der kürzlich in Paris geführten Besprechungen der Eisenindustrie) alle Zollbelastung der Rohstoffe und Halbfabrikate bei der Fabrikatausfuhr rückvergütete, trotz Eisenbahnbelastung der Ausfuhrindustrie billigste Rohstofftarife und Seehafentarife einrichtete, wäre nur durchführbar gegen den Widerstand der dann doppelt gestraften anderen Wirtschaftsgruppen, könnte die Auswirkungen der allgemeinen Steuerung auf alle Produktionskosten<sup>1</sup> der Ausfuhrindustrie doch nicht verhindern, könnte insbesondere die Löhne der Exportindustrien nicht dauernd ausreichend niedriger als die sonstigen Löhne halten — und wäre schließlich, wenn sie gelänge, ein so gigantisches Dumping, daß die übrigen Länder, Reparationsländer oder nicht, dem vom ersten Tage ab die schärfsten Gegenmaßregeln entgegensezten würden. Doch das berührt schon spätere Fragen.

## II. Die Übertragung der Leistung.

Die deutschen Zahlungen, als Guthaben auf dem Konto des Agenten verfügbar, sollen nach dem Sachverständigengutachten und den Londoner Beschlüssen von dem Agenten unter Leitung des Übertragungskomitees (Transfer-Komitees) an die empfangsberechtigten Länder übertragen werden, und zwar nach Umwandlung der Reichsmark in ausländische Währung, wenn der Devisenmarkt nach dem Ermessen des Komitees derartige Markverkäufe zuläßt, ohne die Stabilität der deutschen Währung zu bedrohen; ferner in Markbeträgen zur Bezahlung von Sachlieferungen und für Zahlungen auf Grund des Reparation Recovery Act. Letztere Zahlungen sah

<sup>1</sup> Nur beispielsweise sei erwähnt, daß ein hoher Eisenzoll den Preis einer ausgeförderten Eisenware auch dann noch verteuert, wenn er nach dem Gewichtsanteil des verwendeten Roheisens bei der Ausfuhr rückvergütet wird. Denn er verteuerte nicht nur den verwendeten Rohstoff, sondern auch die Maschinen, Frachten (Schienengespreis), Kohle usw. usw.

das Londoner Abkommen für die Übergangszeit (das heißt bis zur Zeichnung der Dalves-Anleihe) auch für andere Länder vor, Frankreich hat sie jedoch auch darüber hinaus beansprucht. Erheblich ist für unseren Zusammenhang die Feststellung, daß die Zahlungen auf Grund des Reparation Recovery Act zwar formell Markzahlungen sind, da die deutschen Exporteure ihre Gutscheine über 26 % ihres Ausfuhrbetrages in Mark vom Konto des Agenten ausgezahlt erhalten. England und Frankreich ziehen jedoch den Betrag von 26 % ihrer Einfuhr aus Deutschland von ihren Einfuhrfirmen in ihrer eigenen Währung ein und sichern sich so eine Übertragung in Devisenform, die nach ihrer Auffassung und im Gegensatz zu der auf das Sachverständigen-gutachten gestützten Auffassung des Agenten nicht der Entscheidung durch das Transfer-Komitee unterliegt, also insbesondere nicht davon abhängt, ob diese Verminderung des deutschen Deviseneingangs die Stabilität der deutschen Währung bedroht. Die Absicht des Gutachtens, daß die Zahlungen der beiden ersten Jahre fast ausschließlich in Mark im Inlande erfolgen sollten, und der Gedanke des Gutachtens, während einer Erholungszeit den Deviseneingang der deutschen Wirtschaft nicht zu schmälern, wird hier in gefährlicher Weise durchkreuzt.

Die Verteilung auf die einzelnen Empfängerländer erfolgt nach einem Schlüssel, den die Pariser Finanzkonferenz aus dem sogenannten Spaë-Schlüssel (beschlossen am Ende der Konferenz von Spaë, Juli 1920: für Frankreich 52 %, für England 22 %, Italien 10 %, Belgien 8 %, Jugoslawien 5 %, der Rest von zusammen 3 % für Portugal, Rumänien usw.) entwickelt hat, indem dem neu aufgetretenen Anspruch der Vereinigten Staaten jährlich 2½ % zugeschlagen und die Raten der anderen entsprechend vermindert wurden.

Die tatsächliche Übertragung in den bisher abgelaufenen ersten fünf Monaten der Durchführung des Planes ist ersichtlich aus den Nachweisungen, die der Generalagent monatlich veröffentlicht. Aus den Eingängen des ersten Jahres von 1 Milliarde Goldmark hat der Agent zu bestreiten mit einem Jahresbetrag von etwa:

90	Millionen	GM.	die Unterkosten der Anleihe (Ausgabekurs und Provisionen),
300	"	"	Befähigungskosten,
200	"	"	Zahlungen auf Grund des englischen Recovery Act,
30	"	"	Unterkosten für Verwaltung und Organisation, Reparations-kommission, Rheinlandkommission, Militärkontrolle, Kom-missionen usw.

Zuf.: 620 Millionen GM.

Der Rest von 300—400 Millionen Mark von der Zahlung des ersten Jahres wird für Sachlieferungen nach den neuen Programmen, aber auch für Ablösung früherer, bei Beginn des Ruhrkampfes unterbrochener Lieferungsverträge sowie für Rücklieferungen (Restitutionen nach Artikel 238 des Versailler Vertrages) verfügbar sein. Besatzungskosten und Organisationskosten werden zum größten Teil ebenfalls in Deutschland ausgegeben, sind in der Hauptsache auch Naturallieferungen, Sachlieferungen, jedoch keine Ausfuhr. Sie vermindern sich bereits rasch, da größere Sparsamkeit eingetreten ist, seit diese Kosten vom Guthaben der betreffenden Länder beim Agenten zu bezahlen sind. Andererseits wächst die verfügbare Summe binnen vier Jahren von 1 Milliarde auf 2½ Milliarden, von denen dann der weitaus größte Teil, annehmbar über 2 Milliarden, zur Übertragung als Sachlieferungen oder in Devisenform bereitstehen wird.

Was nicht übertragen werden kann, sei es, daß Devisenkäufe nicht angängig oder Sachlieferungen nicht abgerufen worden sind, soll auf dem Konto des Agenten stehenbleiben und sich zunächst bis zum Betrage von 2 Milliarden Mark ansammeln, oder auch noch höher bis zu 5 Milliarden, wenn die Reichsbank die Beträge weiter als kurzfristige Depositen annehmen will. Andernfalls soll das Komitee die Beträge ebenfalls bis zur 5-Milliarden-Grenze, bei der dann Beschlüsse über eine Ermäßigung der deutschen Zahlungen zu fassen sind, in Deutschland ausleihen, und zwar in Obligationen oder anderen Anleihen in Deutschland anlegen, die es wieder verkaufen oder kündigen kann, sobald dann der Stand der Mark doch wieder eine Devisenübertragung zuläßt oder die Reichsbank das Geld wieder auf dem Konto annimmt. Endlich können von dem, was die einzelnen reparationsberechtigten Länder vom Konto des Agenten zu beanspruchen haben, auch nach Ziffer VI der Anlage 6 des Sachverständigungsgutachtens Markzahlungen vorgenommen werden nicht für Sachlieferungen, sondern für Anlagen in Deutschland, für Anschaffungen dauernder Art (also nicht Aktien!), nach den mit Deutschland vereinbarten oder schiedsgerichtlich bestimmten Listen. Es wird dabei vor allem an den Kaufwerbender Anlagen zu denken sein, etwa von industriellen Werken bestimmter Art und in bestimmten Gegenden, die dann dauernd im Besitz von Staatsangehörigen der Reparationsländer bleiben sollen, also eine Überfremdung Deutschlands auf deutsche Kosten. „Transfer“ werden diese „Anlagen“, übertragen werden die für solche Anschaffungen ver-

wandten deutschen Zahlungen natürlich erst dadurch, daß ihr Reinertrag später den Besitzerländern in irgendwelcher Form zufließt.

Diese Beschreibung und Aufzählung gibt namentlich für den Anfang ein manigfaches und verworrenes Bild des Transfer. Trotzdem muß man sich klarzumachen suchen, was denn nun eigentlich und in der Wirklichkeit von Deutschland weggenommen und den empfangenden Ländern zugeführt wird, wenn ihnen Deutschland einen Jahrestribut von 2½ Milliarden Goldmark leistet:

A. Ein (kleiner) Teil des Tributes wird in Deutschland verbleiben und von Angehörigen der Reparationsländer hier verzehrt werden.

Dazu gehören:

- a) die Ausgaben der in Deutschland befindlichen Komitees und Kommissionen, die ihren Bedarf in Mark vom Konto des Agenten erhalten — mit Ausnahme derjenigen Beträge, die sie etwa als Ersparnisse in ihre Heimat senden, und die dann zweifellos nach B gehören. Das gleiche gilt vom Etat der Reparationskommission, da sie in Paris sitzt;
- b) Besatzungskosten. Die Besatzungstruppen bekommen Markbeträge vom Konto des Agenten für ihren Verbrauch, Löhnung usw. Ihre Naturalempfänge (Quartier, Pacht für Übungsplätze, Bauten, Verpflegung und Futter) werden ebenso bezahlt. Ersparnisse, die sie in die Heimat senden, gehören nach B;
- c) der Reinertrag der nach Ziffer VI Anlage 6 gekauften Anlagen, soweit er von den Besitzern in Deutschland selbst verzehrt wird.

B. Alles übrige, jene Ersparnisse, dazu Überweisungen von Devisen, dann Sachlieferungen aller Art, der sonstige Reinertrag der gekauften Anlagen, geht von Deutschland an die empfangenden Länder, muß irgendeine reale Gütermenge darstellen, die aus der deutschen Wirtschaft herausgenommen wird und in die Wirtschaft der empfangenden Länder eingehen soll. Wie schon gesagt, werden die unter B zusammengefaßten Leistungen den Hauptteil der 2½ Milliarden künftig ausmachen. Aus was werden sie bestehen? In welcher Form sollen sie vor sich gehen? In Gold, Papiergele, Devisen, Schecks? Oder in deutschen Arbeitsleistungen im Ausland, bei Bauten und dergleichen? Oder in Form von Waren, Sachlieferungen, deutscher Warenausfuhr?

Gold scheidet bei dem geringen Goldbesitz Deutschlands, der oben-drein mit zur Notendekoration im Lande verbleiben muß, für Übertragung aus. Zahlungen ans Ausland in Reichsmark (deutschen Noten) sind nicht vorgesehen, würden auch nur einen Umweg zu Sachlieferungen<sup>1</sup> darstellen, da die deutschen Banknoten schließlich nur in Deutschland verwertet werden können. Bleibt die Übertragung in Devisen-form. Der Agent verkauft Reichsmark von seinem Guthaben und kauft dafür Devisen, die er den Empfängerländern innerhalb ihres Anspruches aushändigt. Er darf aber derartige Markverkäufe nur vornehmen, „wenn es der Devisenmarkt nach dem Ermessen des Komitees zuläßt, ohne die Stabilität der deutschen Währung zu bedrohen“. Diese Bedingung bildet einen im Gutachten immer wiederholten Grundsatz, ist die erste Regel für Maßnahmen des Transferkomitees. Sie liegt, als Sicherung der deutschen Währung, nicht nur im deutschen Interesse, sondern ebenso im Interesse der Reparationsempfänger. Denn was diese bekommen, sind Reichsmark, und nur Reichsmark, ganz bestimmte Beträge jedes Jahr. Was sie als Guthaben beim Agenten verfügbar haben, sind nur Reichsmark. Wird die deutsche Währung erschüttert, entwertet sich die Reichsmark, so vermindert sich das Guthaben, die Beute der Tributempfänger. Und die deutsche Währung abermals ruinieren, hieße, den ganzen Plan zum zweitenmal unmöglich machen. Die anderen haben diese Rücksicht auf die deutsche Währung in schlimmen Jahren<sup>2</sup> erst lernen müssen, aber sie haben gelernt, obwohl Rücksäle wie jetzt mit der 26%igen Ausfuhrabgabe nicht aus-

<sup>1</sup> Größere Zuweisungen deutscher Zahlungsmittel an ein Empfängerland könnten natürlich von dort einen größeren Reise- und Fremdenverkehr nach Deutschland ziehen. Für Frankreich, das die Hälfte der Gesamtsumme bezieht, ist das unwahrscheinlich. Auch bei den anderen Ländern wird es nicht Beträge erreichen, die für die Gestaltung des Transfer ins Gewicht fallen.

<sup>2</sup> Das Londoner Ultimatum vom Mai 1921 erzwang ohne jede Rücksicht auf den elenden Stand der deutschen Währung in kürzester Frist die Zahlung von einer Milliarde Goldmark in Form von Devisen. Das Reich kaufte die zu liefernden Devisen in wenig Monaten auf und zahlte 33 Milliarden Papiermark, die eigens zu diesem Zwecke gedruckt werden mußten, und die in der Tat dasjenige waren, was die empfangenden Länder erhielten. Soweit diese 33 Milliarden Papiermark vom Auslande noch zum Ankauf deutscher Waren haben verwendet werden können, haben sie jedenfalls an Waren nicht den Gegenwert von einer Milliarde Goldmark gebracht, da die Mark gerade infolge jenes beschleunigten Notendruckes damals rasch sank. Die fehlende Rücksichtnahme auf die deutsche Währung bedeutete Verminderung der erzwungenen Sachlieferungen auf etwa ein Drittel.

geschlossen sind. Ist also für die Übertragung in Devisenform die Erhaltung der deutschen Währung die Vorbedingung, so können Devisen nur übertragen werden, soweit am Devisenmarkt ein Überangebot von fremder Valuta gegenüber der Mark vorliegt. Bei der Vereinfachung der deutschen Zahlungsbilanz nach dem Kriege ist das Devisenangebot in Deutschland im wesentlichen der deutschen Ausfuhr, die Devisen Nachfrage der Einfuhr gleichzusetzen. (Nur vorübergehend ändert Ende 1924 große Auslandskredite und Anfang 1924 die Zurückziehung der während der Inflation gebildeten Auslandsguthaben, die Abstoßung der ebenso gehäufteten fremden Banknoten dieses Verhältnis von Angebot und Nachfrage. Die Valuta-Frachteinnahmen oder vielmehr Über schüsse der deutschen Schiffahrt und sonstiger Auslandsunternehmungen spielen noch auf Jahre hinaus keine große Rolle. Ebenso brauchen wohl Reise- und Fremdenverkehr und das sonstige Wenn und Aber zugunsten einfacher Darstellung der Hauptsache nicht jedes mal erwähnt zu werden.) Ein Devisen-Transfer darf also nur dann und nur inso weit vorgenommen werden, als ein Über schuß der deutschen Ausfuhr über die Einfuhr, eine aktive Handelsbilanz Deutschlands vorliegt.

Des weiteren ist festzustellen, daß die übertragenen Devisen eben Ertrag der deutschen Ausfuhr sind, daß vorher deutsche Waren nach dem Ausland gegangen sind, deren Bezahlung, eben die Devisen, dem Auslande wieder hingeggeben wird. Das, was Deutschland also tatsächlich hingibt, als unbezahlte Leistung, als Tribut, sind nicht die Devisen in ihrem Hin und Her, sondern die Ausfuhrgüter, welche die Devisen verdienten, deren Wert durch Devisen ausgedrückt wird. Das will sagen, daß auch die Übertragung in Devisenform nur ein Umtausch zu Sach lieferungen, zu Warenausfuhr ist. Läßt sich zum Beispiel Frankreich französische Franken überweisen, so werden diese Franken im Regelfalle die Bezahlung für die deutsche Ausfuhr nach Frankreich gewesen sein. Frankreich erhält die bereits geleistete Zahlung zurück, die Ausfuhr ist in der Tat eine unentgeltliche geworden; Frankreich erhält diese Devisen nur als äußerer Ausdruck dafür, daß es in der Tat Sach lieferungen erhalten hat. Läßt sich aber Frankreich statt der Franken amerikanische Dollar überweisen, so werden diese Dollar im Regelfalle der Erlös für deutsche Ausfuhr nach den Vereinigten Staaten sein. Das, was Deutschland tatsächlich hingibt, sind wiederum diese Ausfuhrgüter. Wenn nun Frankreich die erhaltenen Dollar den Ver

einigen Staaten zur Bezahlung seiner Schulden gibt, so haben die ausgeführten deutschen Waren eben zur Bezahlung dieser Schulden gedient — ein Fall, der sehr häufig eintreten kann, wenn die Frage der interalliierten Schulden gelöst wird, und der dann eine große Ausfuhr deutscher Sachlieferungen nach den Vereinigten Staaten lenken müßte. Anderenfalls könnte Frankreich auch für die von Deutschland erhaltenen Dollar sich Waren in den Vereinigten Staaten selbst kaufen, eine Einfuhr, die es also in der Tat umsonst, als deutsche Tributleistung erhielte, während Deutschland andererseits Ausfuhr unbezahlt, als Tributleistung hingeggeben hat, und die Vereinigten Staaten, gleichmäßig gebend und nehmend, nur Durchgangsland wären.

Wenn aber die Übertragung von Devisen auch nur ein Umweg zu Sachlieferungen ist, so darf aus zwingenden Währungsrücksichten dieser Umweg eben nur im Falle einer aktiven Handelsbilanz betreten werden. Wenn bisher England auf seinem Recovery Act und Frankreich auf dessen Nachahmung besteht, so sichern sich diese Länder Devisenübertragung, vermindern den ohnehin geringen Deviseneingang Deutschlands, gefährden die deutsche Währung, durchkreuzen die Maßnahmen des Transferkomitees, verlecken den Geist des Gutachtens... werden aber auf die Dauer (wenn sie die Währung nicht ruinieren) nichts daran ändern, daß auch der in Devisenform übertragene Teil der deutschen Reparationsleistung schließlich nur in Sachlieferungen besteht und nur darin bestehen kann.

Die Alternative lautet nicht: Devisen oder Sachlieferungen, sondern: Ruin der deutschen Währung und des ganzen Plans — oder Sachlieferungen.

Nur als Sachlieferungen, in Warenform, können auch deutsche „Leistungen“ irgendwelcher Art in den Besitz der Tributempfänger kommen, selbst wenn man nach früheren Verhandlungen der beiderseitigen Gewerkschaften eine große Zahl deutscher Arbeiter im französisch-belgischen Wiederaufbaugebiet arbeiten ließe. Denn die wirklichen Kosten dieser Arbeit, die Summe der Löhne und Gehälter würde Deutschland vielleicht erst in Form von Zahlungsmitteln, schließlich also nur in Form von Waren, verlassen, und die dazu gelieferten Baustoffe wären selbstverständlich Sachlieferungen. Das gleiche gilt vom Reinertrag der in Deutschland gekauften „Anlagen“. Hier verteilt sich die Übertragung nur auf spätere Jahre.

Die Londoner Abmachungen sind also hinsichtlich der Übertragung der deutschen Leistung durchführbar, wenn für den nahezu vollen Betrag der  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark Jahr für Jahr deutsche Waren, Sachlieferungen ausgeführt werden, und wenn diese Warenmenge den Überschuß einer aktiven Handelsbilanz Deutschlands darstellt. Nun hat Deutschland seit Menschengedenken, seit es eine Handelsstatistik gibt, noch niemals eine aktive Handelsbilanz gehabt. In den Jahren vor dem Kriege haben wir den Überschuß der Einfuhr über die Ausfuhr von etwa einer Milliarde Mark jährlich reichlich mit dem Ertrag des im Auslande arbeitenden Kapitals usw. bezahlen können. Während der Inflationsjahre 1919 bis 1923 haben wir den Einfuhrüberschuß von schätzungsweise  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark jährlich mit Papiermark beglichen; 1924 ist der Einfuhrüberschuß von 2,7 Milliarden Goldmark in den ersten Monaten mit gehamsterten fremden Banknoten, die im Frühjahr 1924 in Riesenbeträgen zurückströmten, bezahlt worden. In den letzten Monaten war der Einfuhrüberschuß zum größten Teil der Gegenwert der Dawes-Unleihe, dazu der in Verbindung damit nunmehr erzielten Auslandskredite, dabei auch große Posten Elsaß-Lothringischer Ware, die schnell vor dem 10. Januar 1925 noch zollfrei nach Deutschland gelegt wurden, Vorräte auf lange Zeit, die natürlich auch noch nicht bezahlt sind. Die Möglichkeiten, auf denen die bisherige Passivität der deutschen Handelsbilanz beruht, sind also vorübergehend. Als bald wird die Rückzahlung der kurzfristigen Auslandskredite beginnen müssen. Nur so weit sie von neu gewährten Krediten noch übertroffen werden sollte, kann die deutsche Handelsbilanz künftig passiv bleiben.

Aber es genügt nicht, daß dieses Passivum von 2,7 Milliarden Goldmark verschwindet: Zur Durchführung der Londoner Beschlüsse müßte die deutsche Handelsbilanz statt dessen um mehr als 2 Milliarden aktiv werden, und zwar binnen vier Jahren und dann auf die Dauer. Dies ist wenig wahrscheinlich.

Ein solcher Ausfuhrüberschuß würde eine sehr hohe Gesamt-  
ausfuhr Deutschlands voraussetzen. Auch abgesehen von Reparationsleistungen, muß die deutsche Ausfuhr so groß sein, daß sie zunächst einmal den Einfuhrbedarf Deutschlands bezahlt. Die deutsche Einfuhr vor dem Kriege betrug jährlich 10 Milliarden Mark. Dieselbe Waren-

menge würde jetzt etwa 15 Milliarden Mark kosten. Soll der zur Durchführung des Gutachtens erforderliche Grad der deutschen Leistungsfähigkeit und Beschäftigung erzielt werden, so wird der jährliche Einführbedarf Deutschlands eher noch größer sein, trotz oder gerade wegen der Gebietsverminderung, die nicht so sehr die Bevölkerung und verarbeitende Industrie Deutschlands vermindert hat, als gerade Rohstoffgebiete (Kohle, Erz) und die Bezugsgebiete von Roggen und Kartoffeln weggenommen hat. Aber hinzu kommt die weitere Anspannung und Steigerung der deutschen Produktion zur Erzielung jenes jährlichen Überschusses, das gibt vermehrte Rohstoffeinfuhr, wohl auch vermehrten Lebensmittelbedarf, auf alle Fälle weiter vermehrte Einfuhr, die zunächst einmal durch eine gleiche, weitere Steigerung der Ausfuhr bezahlt werden muß, ehe ein Überschuß in Betracht kommt.

Auch kann der Betrag des Überschusses von 2—2½ Milliarden Goldmark nicht außer Verhältnis zur Höhe der Gesamtausfuhr stehen, wenigstens nur theoretisch. In der Wirklichkeit des Konkurrenzkampfes im Inland und Ausland, bei dem Drucke, der auch dauernd auf den Preis der Sachlieferungen ausgeübt wird, bei all den Kriegsschäden und Nachkriegshemmungen, welche die deutsche Produktion verteuern, wird sich der für Reparationszwecke übertragbare Überschuß der deutschen Ausfuhr nur auf einige Prozente dieser Ausfuhr be- laufen. Schätzungen mögen willkürlich sein, jedenfalls geht die Schätzung sachverständiger Kreise auf höchstens 10% der Gesamtausfuhr. Damit stimmt etwa überein eine Schätzung Loucheurs, der 1921 gelegentlich des Londoner Ultimatums für eine deutsche Reparationsleistung von jährlich 2½ Milliarden Goldmark eine deutsche Gesamtausfuhr von 24 Milliarden als notwendige, aber merkwürdigerweise auch als bald erreichbare Voraussetzung ansah.

Der Wert der deutschen Ausfuhr von 1913, damals 9 Milliarden Goldmark, würde nach den gestiegenen Preisen jetzt etwa 13—14 Milliarden Goldmark sein. Das war der Welt schon 1913 etwas zu viel. Die steigende deutsche Ausfuhr gehörte doch wohl etwas mit zu den wirtschaftlichen Kriegsursachen; Deutschland als Konkurrent sollte zurückgedrängt werden. Nun wohl, zur Erfüllung des Versailler Friedens, das heißt zur Durchführung der Londoner Abmachungen, wird Deutschland auferlegt, von 1928 ab jährlich eine Ausfuhr von mindestens 20—25 Goldmilliarden zu haben.

### III. Der Empfang der Reparationsleistungen.

Die Verfasser des Versailler Friedens oder des Londoner Ultimatums von 1921 ebenso wie die politischen Vertreter der Reparationsforderungen in den letzten Jahren haben zweifellos bei den begehrten Reparationsleistungen Deutschlands zunächst an große Geldsummen gedacht, deren Empfang ja doch keine Schwierigkeiten machen kann. Auch nach den jahrelangen Darlegungen von Kehnes, Mac Kenna und selbst nach der Erörterung des Sachverständigengutachtens pflegt man vielfach noch eine Darlegung der Schwierigkeiten des Transfer etwas unwillig anzuhören, da die meisten von dem Gedanken an große Geldforderungen, große Geldzahlungen sich nicht losmachen, nicht, wie wohl Marx es einst bezeichnet hat, „durch den Geldschleier hindurchsehen“ können.

Das vorige Kapitel hat versucht, auch für den Transfer in Devisenform darzulegen, daß die deutschen Tributleistungen in der Hauptache in Waren, in Ausfuhr gut bestehen müssen. Ihr Empfänger ist zunächst in jedem reparationsberechtigten Land der Staat, der sie nur ausnahmsweise selbst verbrauchen kann, zum größten Teil vielmehr weitergeben muß, der sie für sich zu Geld machen muß, oder von vornherein Käufer, Abnehmer für deutsche Sachlieferungen suchen muß, der also zu einem Agenten oder Kommissionär für fremde Einfuhr, für deutsche, ausgerechnet deutsche Einfuhr wird; der Staat, der für den Absatz deutscher Erzeugnisse, wie schon früher für Spaa-Kohle usw., nun nach dem Londoner Protokoll Programme aufstellt, Verkaufseinrichtungen organisiert, Bureaus, in den uns aus der Zwangswirtschaft bekannten Formen, unter Mitwirkung der Interessenten usw., die den Bezug von deutschem Hüttenkoks regeln, für die Verteilung deutscher Reparationskohle sorgen, deutsche Farbstoffe der französischen oder sonstigen Textilindustrie zuführen. Alles dies wird natürlich nicht unentgeltlich abgesetzt: Die einheimischen Empfänger in den Reparationsländern müssen ihre Bezüge ungefähr zu den Preisen bezahlen, die den deutschen Inlandspreisen entsprechen, und die auch den Preisen der einheimischen Konkurrenz etwa entsprechen sollen. Über die Vereinbarkeit dieser beiden Wünsche wird ja auf der ganzen Linie verhandelt; das Londoner Protokoll hat das natürlich nur unvollkommen regeln können. Der Reparationen empfangende Staat wird beim Empfang von Sachlieferungen im Rahmen der aufgestellten Programme auf dem Schriften 171 I.

Konto des Agenten innerhalb seines Guthabens belastet — und er läßt sich von den Verbrauchern im Lande die Waren bezahlen; im Betrage seines Reparationsanteiles geht Geld in seine Staatskasse ein.

Das Bild der Reparationsleistungen ist also dieses: Schuldner auf der einen Seite ist der Staat, Gläubiger auf der anderen Seite ist wiederum der Staat. Der Schuldnerstaat erzwingt durch Steuendruck einen Ausfall der inländischen Kaufkraft, der Gläubigerstaat sucht auf der anderen Seite die entsprechende Gütermenge in seine Volkswirtschaft hineinzupressen. Transfer heißt den Ausfall der Kaufkraft der einen Seite durch eine entsprechende Nachfrage der anderen Seite ersehen. Gelingt dies, so wandert ein Posten Waren hinüber: auf der einen Seite bezahlt vom Konto des Agenten, durch aus Steuern stammendes Geld, auf der anderen Seite von den Verbrauchern der Waren dem Gläubigerstaat bezahlt. Dann haben in der Tat die deutschen Staatsangehörigen Steuern bezahlt, deren Betrag in die französische usw. Staatskasse geflossen ist. Aber eben auf dem unvermeidlichen Umwege über eine Ausfuhrleistung der deutschen Volkswirtschaft, zu konkurrenzfähigen Preisen dem Weltmarkte angeboten, die regelrecht von irgendwelchen Privaten im Empfängerland gebraucht, bestellt und bezahlt werden mußte.

Wie Dr. Sven Helander im „Wirtschaftsdienst“ vom 29. August 1924 gezeigt hat, wird allerdings in den Empfängerländern Kaufkraft im Betrage von  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark frei, da diese Staaten ihre Steuern um so viel herabsetzen können oder doch nicht zu erhöhen brauchen. Die Frage ist nur, ob sich diese Kaufkraft nun der deutschen Ware zuwenden wird. Helander nimmt fortschreitende Anpassung an. Aber welche Kräfte können eine solche Anpassung hervorruhen? Im ersten Kapitel ist dargelegt, daß der Staat mit der gebotenen Herabdrückung der Kaufkraft, das heißt mit der Erfassung der  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark durch Steuern nicht wohl auch eine Politik verbinden kann, die nun diese  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark zur Ausfuhr befähigt. Jetzt ist die Frage, ob die Empfängerstaaten zur Hereinnahme von  $2\frac{1}{2}$  Milliarden Goldmark Tribut mit der entsprechenden Herabsetzung ihrer Steuern eine Politik verbinden können, die die Einfuhr im höchsten Maße begünstigt und für den sehr vermehrten Absatz gerade deutscher Waren sorgt, also etwa das Gegenteil dessen tut, was herkömmlich ist, und noch mehr dessen, was besonders in den letzten Jahren und be-

sonders die Reparationen empfangenden Länder gegenüber deutschen Waren getan haben.

Die vorhandene oder freiwerdende Kaufkraft in den Empfängerländern ist sehr wenig geeignet, sich deutschen Waren zuzuwenden, und die staatliche Politik ist sehr wenig imstande, das zu begünstigen. In der Regel werden deutsche Sachlieferungen mit Erzeugnissen des Empfängerlandes im Wettbewerb stehen, deren Absatz schmälern, ihnen Geschäftsstockungen und Arbeitslosigkeit bereiten. Was wird stärker sein, der Widerstand der Wirtschaft gegen Einfuhr, die Forderung nach handelspolitischen Abwehrmaßnahmen aller Art, der Einfluß des Handelsministers auf der einen Seite, — oder das Verlangen des Finanzministers nach dem Erlös aus deutschen Sachlieferungen auf der anderen Seite? Es macht dabei keinen Unterschied, ob der Staat in der Lage ist, deutsche Sachlieferungen, etwa Kohle, Baustoffe, Bureaubedarf, Militärtuch, Eisenbahnmaterial, für sich selbst zu verwenden, sie also nicht im eigenen Lande zum Verkauf zu stellen braucht. Denn in beiden Fällen nimmt er der einheimischen Erzeugung die Arbeitsgelegenheit; Aufträge des eigenen Staates werden sogar noch schmerzlicher vermißt, da sie mit Recht als gewinnbringender gelten und als besondere Domäne der einheimischen Lieferer angesehen werden.

Nur soweit sich Waren finden lassen, die der einheimischen Gütererzeugung keinen Wettbewerb bereiten, oder soweit die Nachfrage größer als das Angebot ist, fällt jener Widerspruch zwischen Reparations- und Handelspolitik weg. Beide Fälle seien hier zunächst erörtert. Der einheimische Wettbewerb und damit der Widerstand gegen deutsche Sachlieferungen ist gering in den industriearmen Empfängerländern, in Jugoslawien, Rumänien, Portugal und anderen. Aber auch die Quoten dieser Länder sind gering, zusammen noch nicht 8%. Sie zeichnen sich zwar in der Tat schon durch fleißigen Abruf deutscher Sachlieferungen aus, der Agent hat ihnen gewisse Beziehe auch vorweg sichergestellt, deutsche Lieferanten sitzen zahlreich in Belgrader Hotels und im Orientexpress, nehmen diese Geschäfte gern wahr, da sie deutsche Maschinen, Eisenbahnwagen usw. vortrefflich einführen und Nachbestellungen, Reparaturaufträge für dauernd erhoffen lassen. Trotzdem fehlt es nicht an Widerspruch selbst in diesen Ländern. Die im oder nach dem Kriege künstlich gezüchteten Anfänge eigener Industrie im Verein mit der allgemeinen Industrieförderungspolitik widersehen

sich. Jugoslawische Waggonfabriken beklagten ihre Stilllegung und die Arbeitslosigkeit angesichts der umfangreichen Bestellungen deutscher Eisenbahnwagen auf Reparationskonto. Erheblicher noch ist die Absatzschmälerung, welche die industriellen Reparationsländer, England, Belgien usw., auf dem bezeichneten Märkte erfahren. Sie klagen namentlich über den Wettbewerb deutscher Sachlieferungen in Jugoslawien. Ungefähr um so viel, als der Widerstand gegen deutsche Sachlieferungen in den industriearmen Empfängerländern an sich geringer ist, um so viel wächst er in den industriereicheren, die nun den Wettbewerb nicht nur daheim, sondern auch in sehr begehrten Exportgebieten spüren. Dieser indirekte Widerstand hat sich zum Beispiel in der Frage der 26% sehr bezeichnend betätigt. Als Portugal Miene machte, nach französischem Vorgang ebenfalls 26% von der deutschen Einfuhr einzubehalten, hätte England eigentlich dem ebenfalls ablehnend gegenüberstehen sollen, da die Nachahmung des englischen Reparation Recovery Act der Reihe nach durch Frankreich und andere Länder dieses geschätzte englische Vorrecht schmälerte, den Widerstand des Transferkomitees gegen die Maßregel verstärken mußte. Aber trotzdem hat England in Portugal, wenn auch schließlich erfolglos, dafür gewirkt, daß auch Portugal die 26% einziehen möchte. Denn dann hätte Portugal die deutsche Einfuhr erschwert (davon später), hätte sich einen Devisen-Transfer gesichert, der an sich der in Portugal ohnehin überlegenen Einfuhr aus England hätte zugute kommen können anstelle deutscher Sachlieferungen, die vielleicht englische Erzeugnisse verdrängten.

Sachlieferungen wären aber auch in dem anderen Falle handelspolitisch vielleicht erträglich, wo die einheimische Nachfrage das Angebot weit übersteigt, oder wo es sich um ein natürliches deutsches Monopol handelt. Dieser Gedanke steckt in den Annexen III, V und VI des Versailler Friedens und in den Londoner Abmachungen über gewisse bevorzugte und besonders zu behandelnde deutsche Lieferungen: Schiffe, Kohle chemische Erzeugnisse, insbesondere Farbstoffe und Heilmittel. Davon kommen die Schiffe nur im Versailler Frieden, aber nicht mehr in den Londoner Abmachungen vor, da die Vorstellung eines unstillbaren Bedarfes nach Schiffsräum zwar Anfang 1919 in der frischen Erinnerung des U-Boot-Krieges noch lebendig war; inzwischen aber hatten der unbenuzte Schiffsraum, die jahrelang schlechte Lage des Frachtenmarktes, die Klagen der Reederei längst den Wunsch

nach Erfüllung der vom Versailler Frieden noch mit alttestamentlicher Strenge („tonneau pour tonneau et catégorie pour catégorie“) geforderten deutschen Schiffsbauten gänzlich verstummen machen. Er wurde in London nicht mehr behandelt. Aber auch für die übrigen bevorzugten Waren (Kohle, chemische Erzeugnisse) hat schon 1919 Kehnes nachgewiesen, daß sie das Problem nur zum Scheine erleichtern. Im sechsten Kapitel seiner berühmten Schrift führt er aus: „Es hat wenig Zweck, nichtkonkurrierende Waren in Abtragung der Schuld entgegenzunehmen, solange konkurrierende Waren von der Schuldnernation in anderem Zusammenhange verkauft werden, zum Beispiel um damit ihre eigene Einfuhr zu bezahlen. Das hieße einfach den Kopf in den Sand stecken. So dürfte es zum Beispiel möglich sein, aus der Gesamtheit der Waren, die Deutschland exportieren würde, wenn man seiner Ausfuhr einen von außen erzwungenen Ansporn gäbe, eine Anzahl nichtkonkurrierender Waren auszusuchen, aber es würde die Lage nicht im geringsten beeinflussen, wenn man behaupten wollte, daß gerade durch diese Waren und nicht durch andere die Schuld abgetragen würde. Es ist deshalb zwecklos, Deutschland vorzuschreiben, in bestimmten Waren zu zahlen.“

Die Liste der besonderen, bevorzugten Erzeugnisse, die in erster Reihe als deutsche Reparationslieferungen dienen sollten, ist aus den Kriegsverhältnissen, dem besonders dringenden Bedarf der Kriegsjahre entstanden und mit dem Eintritt regelmäßiger Verhältnisse mehr und mehr hinfällig geworden. Das gilt am deutlichsten von der Kohle. Aus der Gedankenwelt der Kohlennot heraus wollte man sich Kohle auf Jahrzehnte sicherstellen. Aber schon die Lieferung der Spaa-Kohle seit August 1920 störte den Wettbewerb der allmählich wieder erstärkenden französischen Kohlenförderung und noch mehr der belgischen. Als die französischen Kohlenzechen ihre Halden und ihre Arbeitslosigkeit wachsen, ihre Dividenden und Ruge sinken sahen, warf Frankreich die Spaa-Kohle nach Holland und anderwärts zu Schleuderpreisen ins Absatzgebiet englischer Kohle und vermehrte die englische Arbeitslosigkeit. England hat denn auch auf der Londoner Konferenz erreicht, daß der Weiterverkauf von Sachlieferungen durch feierliche Abmachungen der Alliierten verboten wurde. Gegenwärtig, da die französische Kohlenförderung ihre Vorkriegshöhe wieder erreicht hat, Belgien aufs schärfste um seinen Kohlenabsatz kämpft, England die Arbeitslosigkeit in seinen Kohlengebieten endlich vermindern muß, die

Ruhrkohle vor Bildung des Zwangshyndikates sich im eigenen Lande bis um 40% unterbot, — gegenwärtig wird die deutsche Reparationskohle inmitten des schärfsten Wettbewerbes angeboten und längst als eine zweifelhafte Gabe angesehen. Die Lieferungen deutscher Reparationskohle sind seit der Londoner Konferenz in den einzelnen Monaten zurückgegangen. Und das Bestreben Frankreichs, sich durch Einbehaltung der 26% nach englischem Muster lieber Devisen zu sichern, enthält auch den Gedanken, sich Kohle nur im Bedarfsfalle am billigsten Märkte zu kaufen, anstatt nach festen Programmen deutsche Reparationskohle ins Land zu bekommen, trotz aller Klagen des französischen Kohlenbergbaues.

Wohl aber ist Röls eine Ware besonderer Art geblieben. Da Hüttenrols von der Ruhr für die Roheisengewinnung in Hochöfen besonders geeignet ist und sowieso nicht durch französischen Röls ersetzt werden kann, bedeuten die umfangreichen Rölsbezüge von der Ruhr in das Lothringische Erzgebiet eine Reparationslieferung, die auf die Dauer ohne Beeinträchtigung der französischen Wirtschaft erfolgen kann. Natürlich bleiben die allgemeinen Einwendungen von Röhnes auch demgegenüber bestehen. — Kennzeichnend für das Bestreben in den Reparationsländern, solche bevorzugten deutschen Erzeugnisse als Ausweg aus dem Sachlieferungsdilemma aussindig zu machen, waren die Pressestimmen nach dem Zeppelinflug vom Oktober 1924, welche den Bau zahlreicher deutscher Zeppeline auf Reparationskonto als solchen Ausweg vorschlugen.

Wie gesagt, ist die Auswahl besonderer Waren nur scheinbar eine Lösung, das Verbot des Weiterverkaufs verhindert nur die Abschiebung der Schwierigkeiten etwa von Frankreich auf England, die Möglichkeiten industrieloser Empfängerländer gehen auf Kosten der Industrieländer. Etwa ungeschmälert bleibt die Notwendigkeit für die empfangenden Staaten, jährlich 2½ Milliarden deutsche Waren in ihre Wirtschaft entgegen dem Wettbewerb ihrer eigenen Produzenten hineinzupressen. Waren aller Art, in unzähligen Posten, deren jeder einzelne von einem Käufer bestellt werden muß.

Nach den Erfahrungen, die seit Jahren mit Sachlieferungen gemacht worden sind, werden bei dem größten Empfänger, bei Frankreich, auch die Schwierigkeiten am größten sein. Diese Dinge sind auch in Frankreich im einzelnen viel mehr erörtert worden als in Deutschland, wo man immer nur auf Schwierigkeiten der Aufbringung

blickte, während man in Frankreich auch vom „manquement des ordres“ (Tardieu), von der Richterfüllung auf Seiten der Empfänger sprach. Herriot hat bei Kammer- und Senatsdebatten der letzten Monate seine Gegner immer wieder darauf hingewiesen, daß ihre Leute ja selbst die Reparationsfrage erschwert hätten durch Widerstand gegen deutsche Sachlieferungen oder auch durch Richtabruß verfügbarer Sachlieferungen. Nur ein Beispiel: Nach Vorschlägen der Konferenz von Cannes hatte die Reparationskommission im März 1922 für das Jahr 1922 für Frankreich 950 Millionen Goldmark deutsche Sachlieferungen festgesetzt, die auch zur Verfügung standen und auf Abruf gewartet haben. Nun konnte sich Frankreich bei den damals noch im Kohlenmarkt bestehenden Verhältnissen immerhin davon für 181 Millionen Goldmark Kohle liefern lassen. Aber von den 770 Millionen Mark, die außerdem zur Verfügung standen, hat es nur für 28 Millionen Mark bestellt und auf das übrige einfach verzichtet. Da kann man wohl von „manquement des ordres“ sprechen. Und zwar war das in einer Zeit, als die Lieferungsbedingungen längst durch das Wiesbadener Abkommen und die folgenden Abkommen geregelt waren, als Sachlieferungen in jeder Weise erleichtert wurden, als (28. Juli 1922) durch eine besondere Verordnung für Sachlieferungen auch der Mindesttarif des französischen Zolltarifes gewährt wurde. Aber es hat eben damals, wie jetzt nach den Londoner Abmachungen auch, der Widerstand der französischen Lieferer jedesmal gerade gegen die Ware eingesezt, welche der französische Staat als deutsche Sachlieferungen bestellen wollte. Einerlei, ob es sich um Eisenbahnwagen oder Zement, um Dachziegel oder Fensterglas handelte, die beteiligten Firmen und Fachverbände der französischen Industrie schrien, wiesen ihre Arbeitslosigkeit, ihren Zusammenbruch nach, bestürmten die Ministerien und die Abgeordneten, damit die Regierung sich doch anderen, besser geeigneten Waren für ihre Sachlieferungen zuwenden möge, bei denen sich dann dasselbe Spiel wiederholte — mit dem Erfolge, daß 1922 so gut wie nichts bestellt worden ist. 1923 und 1924 ist dann durch den Ruhrkampf eine große Unterbrechung der Sachlieferungen eingetreten. Seit sie nach der Londoner Konferenz wieder beginnen sollen, hat auch das frühere Spiel wieder begonnen. Im Vordergrund steht dabei die erst, im Oktober 1924, sehr umfangreich geplante Bestellung von Eisenbahnmaterial, Lokomotiven, Wagen usw. für die französischen Eisenbahngesellschaften, die im Februar 1925 anscheinend auf

eine Bestellung von ein paar tausend Güterwagen zusammengeschrumpft ist, die sich obendrein auf eine Reihe Jahre verteilen soll. Und auch dagegen lärmten noch die Interessenten, nachdem zuerst von den Lokomotivfabriken bis zu den Lackfabrikanten ein wahrer Proteststurm aufgeboten worden war.

Wenn man sich nun vorstellt, daß der Empfang der Reparationsleistungen für Frankreich bedeutet, daß es Jahr für Jahr, außer seiner sonstigen Einfuhr und auch außer einer künftig beträchtlichen bezahlten Einfuhr von Deutschland, noch aus Deutschland für etwa 1,2 Milliarden Goldmark (das sind jetzt etwa 6 Milliarden Franken) unbezahlte Einfuhr hereinnehmen müßte — und daß diese Einfuhr Posten für Posten bestellt werden muß und aus tausenderlei Waren bestehen wird, die jede für sich in die Interessensphäre irgendwelcher französischer Konkurrenten hineinkommt —, dann wird man vielleicht annehmen, daß sich die Erfahrungen von 1922 mit dem „manquement des ordres“ wiederholen könnten. Eine Jahresteinfuhr von 1,2 Milliarden Goldmark, also mehr als Frankreich jemals jährlich von irgendeinem Lande gekauft hat, müßte zusätzliche, unbezahlte französische Einfuhr sein, das Passivsaldo der Handelsbilanz im Verkehr mit Deutschland. Wie schon mehrmals, ist auch hier zu sagen, daß eine solche Entwicklung wenig wahrscheinlich ist. Und doch wäre sie der einzige Weg zur Durchführung der Londoner Abmachungen, wenn man die Notwendigkeit des Währungsschutzes und die wesentliche Gleichsetzung des Transfer mit Sachlieferungen anerkennt.

Als Ausweg sind Lieferungen für Kolonialgebiete genannt worden. Wohl von belgischer Seite ist bei Verhandlungen gesagt worden: Nun wohl, ehe wir dann ganz auf eure Zwangslieferungen verzichten, lassen wir uns von euch lieber 10 000 km Eisenbahn am Kongo bauen. Das erscheint sehr einleuchtend. Aber in Wirklichkeit ist bisher der Wettbewerb um große Bauaufträge in den Kolonien zwischen den konkurrierenden Firmen der europäischen Industrieländer stets genau so scharf gewesen wie um Aufträge im eigenen Lande. Als einige Jahre vor dem Kriege deutsche Firmen der elektrischen Industrie einen Riesenauftag für die Ausnutzung der Victoria-Fälle in Südafrika hereinholten, erhob die Industrie Englands zornigen Protest. Kolonien sind schließlich auch zu dem Zwecke erworben, um der Industrie des Mutterlandes ein Absatzgebiet zu sichern; und wie der britische Botschafter in Washington erst kürzlich in einer Rede erklärte, ist gerade der Wett-

bewerb um große Bahnbaute und Konzessionen in den Kolonien und anderen überseeischen Gebieten mit einer der Ursachen des Weltkrieges gewesen. Es wäre seltsam, wenn es nun eine Frucht des Sieges im Weltkriege für die „Sieger-Länder“ sein sollte, daß nunmehr die kolonialen Aufträge als Reparationsleistungen an Deutschland übertragen werden.

Kurzum, ob man den oder jenen denkbaren Ausweg betrachtet, es bleibt dabei, daß der Tribut, notwendigerweise in Warenform<sup>1</sup> geleistet, allenthalben als unerwünschter Konkurrent auftritt.

Die Unterbringung der Sachlieferungen, das heißt des deutschen Ausfuhrüberschusses von mehr als 2 Milliarden Mark jährlich bedeutet, daß die Empfängerländer insgesamt gegenüber Deutschland eine passive Handelsbilanz im gleichen Betrage nicht nur bekommen, sondern selbst absichtlich, mühsam, herbeiführen müssen, während bisher doch ihre ganze Handelspolitik auf möglichste Aktivität der Handelsbilanz gerichtet ist.

Und die deutsche Gesamtausfuhr, 1924 etwa 6 oder 7 Mil-

<sup>1</sup> Nur in einer Annmerkung sei darauf hingewiesen, daß auch die in Deutschland selbst ausgegebenen kleineren Beträge der Reparationsleistungen für die Empfängerländer wirtschaftlich kein reiner Vorteil sind, insbesondere nicht der Aufwand für Besatzungskosten. Je mehr z. B. Frankreich die ihm auf dem Konto des Agenten zur Verfügung stehenden Markbeträge in Deutschland selbst für den Unterhalt seiner Besatzungstruppen aufwendet, also für Quartierleistungen, Geländepacht, Lebensmittel, Futter, Brennstoffe, — desto mehr beklagen sich die französischen Garnisonorte dieser Truppenteile, die wirtschaftlich auf den Verbrauch ihrer Garnisonen angewiesen und eingestellt sind. Man weiß, wie lebhaft Provinzstädte um ihre Garnisonen kämpfen, wie sie Präfekten und Deputierte dafür in Bewegung seien. Sie haben erreicht, daß in Frankreich ihnen einstweilen farbige Truppenteile als Garnisonen gegeben worden sind, ein Ersatz, der in mancher Hinsicht unzulänglich, in anderer wieder zu weitgehend ist. — Soweit Reparationsbeträge in Deutschland als Reisekosten und dergleichen ausgegeben werden, ist zu bemerken, daß ein großer Reiseaufwand, der nach einem fremden Land getragen wird, in der eigenen Volkswirtschaft meist als Verlust angesehen wird. — Anlagen, Häuser, Fabriken, die in Deutschland auf Reparationskonto von fremden Staatsangehörigen erworben werden, können, wie schon erwähnt, dem Besitzerland nur dadurch Vorteile bringen, daß sie in den späteren Jahren ihren Reinertrag dorthin abführen. Nach vielfachen Erfahrungen kann das Besitzerland damit aber nicht auf die Dauer rechnen, denn es pflegt eine gewisse Akklimatisierung solcher Niederlassungen zu erfolgen, die ihre Verbindung zum Besitzerlande verlieren. Man denke an die Entstehung von Teilen der deutschen Industrie aus englischen Gründungen, an die Entstehung russischer Industrie durch fremde Niederlassungen, auch an das Schicksal des in den Inflationsjahren in Deutschland von valutastarken Fremden erworbenen Haussbesitzes.

liarden Goldmark wert, niedrig gehalten auch durch die bisherige Handelspolitik der Reparationsländer, durch französischen Maximaltarif mit drei- bis vierzehnfachen Zuschlagskoeffizienten, durch belgische Sonderzölle gegen deutsche Waren, durch Differenzialzölle, Erhöhungen und Plackereien aller Art, durch Einreise- und Niederlassungsverbote, Rechtsverweigerung oder auch durch Verweigerung konsularischer Vertretung — diese deutsche Gesamtausfuhr könnte auf die notwendigen 20—25 Milliarden, also auf den drei- bis vierfachen Betrag binnen weniger Jahre doch nur anwachsen, wenn ungefähr das Gegenteil von der bisherigen Handelspolitik Frankreichs, Belgien und anderer Länder angewandt würde.

Aber davon ist nichts zu spüren. Gewiß haben gleichzeitig mit den Londoner Reparationsabmachungen auch Handelsvertragsverhandlungen besonders mit Frankreich und Belgien begonnen. Aber bei diesen Verhandlungen ist keine Einwirkung des Reparationsgedankens zu erkennen, kein Gedanke daran, sich auf die erleichterte Entgegennahme einer rasch riesenhaft anwachsenden deutschen Ausfuhr, auf eine um den Tributbetrag passive Handelsbilanz einzustellen: sondern es sind die herkömmlichen handelspolitischen Ziele, Förderung der eigenen Ausfuhr, also der Wunsch, daß Deutschland seine Zölle möglichst niedrig hält, und Abwehr der Einfuhr aus Deutschland durch möglichst hohe Zölle, an denen man mit aller Zähigkeit festhält; — kein Gedanke daran, daß das tributleistende Land ein Lieferer hervorragender Art werden muß, sondern im Gegenteil der Versuch, Deutschland selbst die Gleichberechtigung, die Meistbegünstigung zu verweigern.

Hatte zum Beispiel noch das französische Gesetz zur Regelung des Zolltariffs vom 7. November 1919 für deutsche Sachlieferungen, die unter Kontrolle der Regierung abgesetzt werden, Zollfreiheit festgesetzt, so wurde durch Verordnung vom 28. Juli 1922 für Reparationslieferungen (als solche ~~zoon~~ Bescheinigung des Wiederaufbauministeriums eingeführt) mit Mühe und nach heftigem Streit wenigstens der Minimaltarif eingeführt. Dazu ist zu sagen, daß der französische Minimaltarif seinem Namen zum Trotz für viele Erzeugnisse einfach prohibitiiv wirkt und, was immer wieder zu betonen ist, es sich für die Übertragung der deutschen Tribute ja nicht nur um die „Sachlieferungen“, den deutschen Ausfuhrüberschuß, sondern um eine riesenhafte deutsche Gesamtausfuhr handelt.

Der Reparation Recovery Act und seine Nachahmung zu-

nächst durch Frankreich ist gedacht als ein Mittel, sich deutsche Tribute zuzuführen. In der Tat aber gefährdet er den Transfer, nicht nur durch die schon erwähnte Verminderung des deutschen Deviseneinganges und die daraus folgende Störung der deutschen Währung, sondern auch durch eine Erschwerung der deutschen Ausfuhr. Die Wahl und das bisherige Festhalten dieses zweckwidrigen Mittels zeigt, wie wenig sich die inneren Notwendigkeiten des Reparationsplanes gegenüber der handelspolitischen und wirtschaftspolitischen Praxis durchzusetzen vermögen. Der Transfer-Agent freilich haßt den Recovery Act, der seine Aufgabe durchkreuzt. Es ist dem Einfluß des Agenten zu danken, wenn jetzt Deutschland anscheinend aussichtsvolle Verhandlungen für eine wenigstens die deutsche Ausfuhr nicht mehr störende Durchführungsart des Recovery Act führt.

#### IV. Transfer und Handelspolitik.

Mit alledem könnte bewiesen sein, daß Reparationspolitik das Gegenteil von Handelspolitik ist.

Das tributpflichtige Land soll eine gewaltige Ausfuhr leisten, aber durch das Reparationsprogramm wird ihm nicht die entsprechende Ausfuhrförderung vorgeschrieben oder auch nur ermöglicht, sondern im Gegenteil wird es zu einer Zusatzzsteuerlast gezwungen, welche die Ausfuhr verteuern und also hemmen muß.

Die reparationsempfangenden Länder müßten im Sinne der Reparationspolitik der Einfuhr aus Deutschland alle Erleichterungen gewähren, müßten sich selbst eine passive Handelsbilanz bereiten, müßten deutsche Waren in ihre Privatwirtschaft hineinpressen. Aber die herkömmliche Wirtschaftspolitik bietet dazu keine Mittel, die Handelspolitik schon sicher nicht. Denn sie betreibt das Gegenteil, muß es betreiben. Der Staat ist handelspolitisch immer der Förderer der Ausfuhr; reparationspolitisch soll er der Förderer, der Agent und Kommissionär fremder Einfuhr sein, soll die Konkurrenz gegen die eigene Wirtschaft begünstigen.

Da der „Staat“ kein einheitliches Lebewesen, sondern vielmehr eine Vielheit von Personen mit verschiedenen Interessen und verschiedenem Einfluß ist, aus deren widerstreitenden Komponenten (etwa im Kabinett, in Ausschüssen oder Cliquen, oder im Parlament) sich die Resultante der Politik ergibt, wird sich dieser Widerstreit zwischen

Reparationspolitik und Handelspolitik ganz gegenständlich darstellen zwischen den Bemühungen des Finanzministers im Reparationslande, der seiner Staatskasse den erhöhten Tribut, das lockende Gutshaben vom Konto des Reparationsagenten durch umfangreichen Betrieb von Sachlieferungen zuführen möchte, — und des Handelsministers, der eben Handelspolitik treibt, Einfuhr abwehrt, Ausfuhr fördert, keine passive, sondern eine möglichst aktive Handelsbilanz anstrebt und gegen Sachlieferungen, gegen jeden einzelnen Posten den Widerstand vertritt, der bei ihm in den lauten und wirkungsvollen Klagen der jeweils bedrohten Konkurrenz, der Fachverbände, der Interessenvertretungen, der Abgeordneten sich zusammenfindet. Die letzteren Kräfte, hinter denen höchst lebendige Wirtschaftsnotwendigkeiten stehen, und die gleichzeitig in der Richtung der gesamten, herkömmlichen Wirtschaftspolitik wirken, werden sich meist als stärker erweisen, sobald sich, nicht in der Erkenntnis, aber in der Wirkung und Wirklichkeit, herausstellt, daß ein von Siegerübermut, Begehrlichkeit und Rachsucht nicht hoch genug erträumter Tribut aus einer Summe höchst unerwünschter Importe gerade des unerwünschtesten Konkurrenzlandes besteht. Wie schon in der bisherigen Entwicklung der Sachlieferungen die handelspolitischen Notwendigkeiten über die Reparationswünsche gesiegt haben, so zeigt sich gegenwärtig wieder das gleiche Ergebnis in den mageren Mitteilungen des französischen Finanzministers über die nach dem Londoner Protokoll beginnenden deutschen Sachlieferungen. Und dies schon jetzt!

Der Finanzminister vertritt den Willen des Staates nach Einnahmen, er will Tribut einnehmen, sein Fiskus ist nicht privatwirtschaftlich eingestellt, schwiebt sozusagen oberhalb der Wirtschaft da unten, die aus Millionen von konkurrierenden Privatwirtschaften zusammengesetzt ist, in die der Fiskus aber seinen Tribut hineinpressen muß, gegen einen Widerstand, der tausendsach und an jeder Stelle sich wehrt. Hätte der Fiskus sich gegenüber nicht die privatkapitalistische, konkurrierende Wirtschaft, sondern etwa eine kommunistische Gesamtwirtschaft, eine bolschewistische Wirtschaft wie im Russland Lenins, so wäre die Schwierigkeit nicht vorhanden. Denn Reparationspolitik widerspricht nicht jeder Art Wirtschaftspolitik, sondern eben gerade der privatkapitalistischen. Hätte 1919 Sowjetrußland die Weltrevolution planmäßig weitergetragen, etwa die Reparationen empfangenden Länder bolschewisieren können, so würden diese Länder

jetzt nicht die geringsten Schwierigkeiten in der Entgegennahme beliebig hoher deutscher Tributleistungen haben. Im bolschewistischen Staat stößt die Tributeinfuhr nicht auf den Widerstand bedrohter Konkurrenzbetriebe, sondern wird von einem Gesamtkonsumenten aufgenommen, etwa so, daß jedem Volksgenossen im Jahr ein Anzug, ein Paar Schuhe oder sonst welche Verbrauchsgüter mehr zugeteilt werden können, oder auch, daß die Arbeitszeit allgemein etwas vermindert, fremder Produktion Platz gemacht wird.

Soweit aber unsere Welt privatkapitalistisch ist, und sich danach auch zwangsläufig die Staatspolitik einstellt, soweit ist der Reparationsgedanke „nicht von dieser Welt“.

Daher der innere Widerspruch schon des Versailler Friedens, der in seinen Reparationsbestimmungen einerseits und andererseits in seinen handelspolitischen Bestimmungen völlig das Gegenteil, Punkt für Punkt das Gegenteil anstrebt und festsetzte, aus denselben Grundgedanken heraus zu völlig widerstrebenden Schlußfolgerungen kam, was man wohl auch im Sinne Kants als eine Antinomie bezeichnen kann, nämlich zu der Antinomie, daß Deutschland möglichst viel liefern und möglichst wenig exportieren soll!

Auf diesen längst von Rennies und den anderen aufgezeigten Widerspruch ist auch während des Streites um das Sachverständigen Gutachten in Deutschland wenig, in Frankreich endlich aber desto mehr geachtet worden. Das bezeugen die Hinweise in Herriots Senatsrede vom 9. Juli 1924, ebenso wie die damaligen Artikel des *Temps* über das „Paradoxe“ dieses Problems, bei dem anscheinend das Empfangen schwieriger als das Liefern sei, bei dem vielleicht eine Unmöglichkeit der Durchführung sich einstellt, ohne daß man eine Verfehlung Deutschlands feststellen könne. Bezeichnend erscheint ein Witz, den in jenen Tagen ein Chicagoer Witzblatt machte, und der am 26. Juni in der „Börsen-Zeitung“ abgedruckt war: „Das schwierige Problem. Wenn wir richtig verstehen, muß Deutschland einen großen Überschuß seines Exportes über seinen Import erzielen -- ohne etwas nach auswärts zu verkaufen.“

Natürlich fehlt es nicht an Gegenstimmen. Die Vorstellung der Männer des Versailler Friedens von 1919, daß es sich nur um die Forderung großer Geldsummen handelt, deren Empfang doch wahrhaftig keine Schwierigkeiten machen kann, lebt immer wieder auf. Der Chefredakteur des „*Matin*“ wendete sich in einem vielbeachteten Leit-

artikel vom 18. September 1924, überschrieben: „Le microbe du transfer“, der Transferbazillus, gegen die angelsächsischen Doktrinen von den gefährlichen Auswirkungen des Transfers auf die Empfänger. Er wendet ein, daß 1871—1873 doch auch der Transfer von 5 Milliarden Goldfranken von Paris nach Berlin gelungen sei, ohne daß damals jemand von gefährlichen Folgen gesprochen habe. — Wirklich nicht? Nun von gefährlichen Folgen ist damals nicht nur gesprochen worden, sondern ihre Feststellung ist erfolgt. Schon damals haben hervorragende Wirtschaftspolitiker, wie Bamberger und Soetbeer, die Aufmerksamkeit auf die notwendigerweise ungünstigen wirtschaftspolitischen und handelspolitischen Auswirkungen gelenkt, die mit der einseitigen Übertragung so großer Summen aus einer Volkswirtschaft in die andere verbunden seien. Obwohl es sich um eine viel geringere Summe als jetzt und um unerschütterte Wirtschaften beim leistenden wie beim empfangenden Lande handelte, hat doch nach den erwähnten Darlegungen der damalige Transfer beiderseits schädliche Auswirkungen auf die Wechselkurse, auf deutscher Seite erst die ungesunden Verhältnisse der Gründerjahre, dann die schwere Krise von 1873 mit verursacht. Besonders die Darlegungen Bambergers sind lehrreich, der den allgemeineren Gedanken verfolgt, daß große einseitige Wertübertragungen überhaupt von mitunter dauernden Nachteilen gefolgt sind, gleich Bluttransfusionen zwischen lebenden Organismen, die doch auch nur unter allerhand einschränkenden Vorbedingungen ohne Lebensgefahr vorgenommen werden können. Bamberger geht in der Wirtschaftsgeschichte zurück bis zu den großen Gold- und Silbereinführungen Spaniens und Portugals aus der Neuen Welt und sieht in deren Hereinnahme die Ursache zu dem folgenden jahrhundertelangen Niedergange der Halbinsel. —

Gewiß mag das weitgesponnene Theorie sein. Und auch diese Darlegungen hier mögen sich konstruierend von der Wirklichkeit entfernt haben. Denn in der Wirklichkeit der Durchführung des Sachverständigenplanes seit dem 1. September 1924 treten noch nicht die hier erwogenen Schwierigkeiten auf, sondern zunächst nur der Streit um den Beuteanteil, der Widerspruch des Agenten gegen den Recovery Act, die Schwierigkeiten bei der Aufstellung der Sachlieferungsprogramme und bei deren Preisfestsetzung. Wenn später die deutsche Jahresleistung wächst und der Anteil der Sachlieferungen erheblich werden muß, dann wird sich sicherlich der Reparationswille nicht sofort auf der ganzen

Linie durch hier theoretisch dargelegte handelspolitische Schwierigkeiten einengen lassen. Bei einem Teile der Sachlieferungen wird man sich eben über die Beschwerden der konkurrierenden Betriebe hinwegsetzen (so wie jetzt auf Reparationskonto von den Franzosen zwei Schiffe in Deutschland bestellt worden sind, obwohl französische ufw. Werften stillliegen), bei anderen Sachlieferungen, wie bei Röks, und seien es selbst Zeppelinluftschiffe!, werden die deutschen Lieferungen ohnehin den Empfängern keine Schwierigkeiten machen. So werden sich im zweiten, im dritten Durchführungsjahre Hunderte von Millionen unterbringen lassen. Und was dann nicht untergebracht wird, das kann sich in den späteren Jahren ansammeln, jahrelang, ehe die 2 Milliarden-, die 5 Milliarden-Grenze erreicht ist, kann auch zunächst zu „Anlagen“ in Deutschland verwendet werden. Die Wirklichkeit ist der Anpassung, den Kompromissen günstig, der theoriegemäßen Zuspizung der Probleme abhold. Sie wird sie verzögern, ohne sie allerdings aus der Welt schaffen zu können.

Aber es ist wahrscheinlich, daß es überhaupt nicht zu einer reinen Austragung des hier dargelegten Gegensatzes zwischen Reparationspolitik und Handelspolitik kommen wird, da hinter dem Transfer-Problem von Versailles-London das viel größere Transfer-Problem der interalliierten Schulden steht. Die reparationsberechtigten Länder schulden alles, was sie von Deutschland zu beanspruchen haben, und noch mehr, ihrerseits wieder den Vereinigten Staaten, teils unmittelbar, teils auf dem Wege gegenseitiger Verschuldung. Wenn nach dem Sachverständigengutachten ein Gegenwartswert von etwa 40 Milliarden Goldmark in bestimmten Jahresraten von Deutschland an eine Reihe von Empfängerländern übertragen werden soll, so stellt das interalliierte Schuldenproblem die Aufgabe, eine noch wesentlich größere Summe, nämlich etwa 60 Milliarden Goldmark, an einen einzigen Empfänger, die Vereinigten Staaten, zu übertragen. Dieser einzige Empfänger, der sich bei einer durchführbaren Lösung des Problems dazu verstehen müßte, für etwa 15 Milliarden Dollar Einfuhr unbezahlt, als Passivsaldo seiner Handelsbilanz hereinzunehmen, besteht jetzt sehr dringlich auf seinen Ansprüchen, obwohl er in der Tat den größten Wert auf eine aktive Handelsbilanz legt, ja eine Handelspolitik betreibt, die am liebsten nur Ausfuhr und gar keine Einfuhr mehr zulassen möchte. Und der Hauptschuldner, Frankreich, verlangt bereits nach einem Sachverständigengutachten, das voraussichtlich vom

internationalen Schiedsgerichtshof im Haag erstattet werden soll, verlangt nach einem „Plan“ und nach einem Transfer-Komitee, das auch bei diesem größeren Transfer die Währung der zahlenden Länder schützt. Unmittelbar nach der vorläufigen Regelung der Reparationsfrage in London ist die Frage der interalliierten Schulden in den Vordergrund getreten. Die Vereinigten Staaten, in zweiter Linie auch England, drängen nach einer Lösung. Der Transfer von Versailles und der Transfer der interalliierten Schulden hängen finanziell, wirtschaftlich und politisch so eng zusammen, daß sie eigentlich in ein einziges Problem übergehen, das sicherlich unlösbar ist. Es wird der Inhalt der nächsten Jahre sein: sei es, daß der unwahrscheinliche Fall eintritt, daß die Welt die Unmöglichkeit dieses Problems erkennt und, etwa nach ein paar vergeblichen Konferenzen, die Tribute und Schulden streicht, — oder daß die Welt unter gewaltigen Neubildungen in neuen Konflikten über jene Probleme zur Tagesordnung übergeht.

V.

**Meistbegünstigung und Reziprozität.**

**Von**

**Dr. Bernhard Hinst, Hamburg.**

## Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Begriffliches: Die Meistbegünstigung; unbedingte, bedingte (Reziprozität), gegenseitige und einseitige, beschränkte und unbeschränkte Meistbegünstigung; die Inlandsparität . . . . .	131
II. Entwicklung und Stand der Frage in Deutschland . . . . .	134
III. Die gegenwärtige Stellung der nachstehenden Staaten zur Frage der Meistbegünstigung: Großbritannien, Spanien, Italien, Österreich, die Tschechoslowakei und das übrige Südosteuropa, die baltischen Länder, Russland, Frankreich, die amerikanischen Länder, Japan . . . . .	147
IV. Kritisches . . . . .	156
Literaturangaben . . . . .	158

---

## I. Begriffliches.

1. Der Krieg hat die Handelsbeziehungen unter den Kriegführenden, soweit sie vertraglich geregelt waren, gelöst. Die nachhaltigen Störungerscheinungen der Weltwirtschaft infolge des Krieges und das vielfach festzustellende Streben nach nationaler Abschließung und nach Hochschutz haben aber auch die Lösung vertraglicher Beziehungen bei verbündeten und neutralen Staaten verursacht, weil die Verteidigung der inneren Märkte vielen Ländern wesentlicher erschien als der Wettbewerb auf dem Weltmarkt. Erst nach Veruhigung der wirtschaftlichen Lage entstand wiederum das Bedürfnis nach fester Neuregelung der Vertragsbeziehungen, insbesondere erforderten auch die wirtschaftlichen Beziehungen der mit Kriegsende neu gebildeten Staaten dringend die vertragliche Fundierung. In der allerersten Zeit nach dem Kriege beschränkten sich solche Vereinbarungen wegen der Undurchsichtigkeit der Verhältnisse auf ganz kurzfristige Abkommen über Ein- und Ausführregelung, insbesondere über Kompensations- und Contingentsabschreibungen. Mit der weiteren Veruhigung der Lage entstand dann allseits die Neigung zur Wiederaufnahme engerer Bindungen, die Beendigung der einseitigen Meistbegünstigung der Friedensverträge, über die noch zu sprechen sein wird, förderte diese Entwicklung nachhaltig. Und so steht die Handelspolitik, insbesondere der europäischen Länder, zurzeit wieder im Zeichen der Verhandlungen über langfristigere Handelsverträge. Damit gewinnt aber auch die Frage wieder an Bedeutung, in welchen Formen die Meistbegünstigung als wichtigstes aller Probleme der Handelsverträge den Vereinbarungen einzufügen ist.

Ein Aufblick auf die Verträge der Vorkriegszeit, soweit sie noch heute in Geltung sind, und eine Prüfung der nach dem Kriege getroffenen Vereinbarungen werden geeignet sein, die gegenwärtige Lage hinsichtlich der Meistbegünstigungsklausel zu erkennen und zugleich die Entwicklungslinien aufzuzeigen. Hierbei soll insbesondere dargetan werden, in welchem Umfange die unbedingte Meistbegünstigung, oft „Meistbegünstigung“ schlechthin genannt, und inwieweit die bedingte Meistbegünstigung, die mit Reziprozität bezeichnet wird, Gegenstand der Verträge ist.

2. Durch die Meistbegünstigung sichern die Vertragsteilnehmer einander zu, ihre Staatsangehörigen, Konsuln, Waren und Schiffe usw. mindestens ebenso günstig zu behandeln wie jene anderer Länder und sie an den dritten Ländern künftig gewährten Vorteilen und Begünstigungen teilnehmen zu lassen. Im Rahmen dieses Allgemeinbegriffes hat die Klausel in den Handelsverträgen viele verschiedene Formen erhalten, sie umfaßt eine ganze Reihe von Kategorien verschieden gestalteter Bindungen wirtschaftlicher Art mit oder ohne Gegenseitigkeit, ihre Wirksamkeit kann zeitlich und örtlich beschränkt sein und von Bedingungen abhängig gemacht werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß in den älteren Verträgen die Meistbegünstigung zugleich den Mindestanspruch auf den Generaltarif bedeutet<sup>1</sup>. Man spricht von einer Generalklausel, wenn die Meistbegünstigung alle möglichen oder aber eine Vielheit von Bindungen betrifft, wie zum Beispiel hinsichtlich der Rechtsstellung, der Handels- und Verkehrsfreiheit, der Steuerzahlung von Staatsangehörigen, der Belastung des Warenverkehrs mit Zöllen und Verbrauchssteuern, sowie seiner Behinderung durch Ein- und Ausfuhrverbote und -beschränkungen, der Behandlung von Schiff und Ladung und anderem mehr. Viele Nachkriegsverträge enthalten solche Generalklauseln. Wenn häufig von Meistbegünstigung gesprochen wird, so betrifft sie meist nur die Tarifbehandlung des Warenverkehrs unter Außerachtlassung der übrigen sozialen und handelspolitischen Dinge, weil diese Spezialwirkung der Meistbegünstigung am drastischsten in die Erscheinung tritt. Daß aber neben der Zollbehandlung des Warenverkehrs auch zum Beispiel die Frage der Rechtsstellung bezüglich der Auswirkung der Meistbegünstigung von geradezu ausschlaggebender Bedeutung sein kann, wird bei der kritischen Beleuchtung des deutsch-englischen Vertrages von 1924 besonders zu erörtern sein. Das Ziel der Meistbegünstigung soll immer sein, wirtschaftliche Erleichterungen zu gewähren und somit die Beziehungen zwischen Ländern von Spannungen zu befreien. Hierbei ist aber zu beachten, daß die materielle Auswirkung oft keineswegs hält, was die Formel zu versprechen schien. Erst durch den Abschluß von Handelsverträgen mit Dritten und die darin vereinbarten Vorteile bekommt die Formel Inhalt.

Nach der Vorkriegsentwicklung ist im wesentlichen zwischen der unbedingten Meistbegünstigung und der bedingten, der Reziprozität,

<sup>1</sup> s. Glier S. 13.

zu unterscheiden. Die unbedingte Meistbegünstigung sagt, daß die Vertragschließenden einander alle Vorteile und Begünstigungen gewähren wollen, die sie dritten Staaten bis zum Abschluß des Vertrages zugestanden haben und auch künftig zugestehen werden. Wesentlich ist in diesem Falle, daß die Gewährung des Vorteils an keine Bedingungen geknüpft ist und daher nach dem Zugeständnis an einen Dritten auch dem Vertragspartner vorbehaltlos zufällt. Die bedingte Meistbegünstigung — Reziprozität — dagegen bestimmt, daß nur solche an Dritte gewährten Vergünstigungen und Vorteile unter die Klausel fallen, die vor Abschluß des Vertrages zugestanden worden sind oder künftig unentgeltlich zugestanden werden. Auf alle sonst an Dritte im Wege der Gegenseitigkeit künftig gewährten Vorteile hat der Vertragsteilnehmer bei bedingter Meistbegünstigung nur dann Anspruch, wenn er sie durch gleichwertige Zugeständnisse nachträglich erkauf<sup>1</sup>. Diese beiden Formulierungen der Meistbegünstigung werden im Mittelpunkte der Erörterung stehen. Man spricht bei positiver Form der Klausel (Versprechen aller gegenüber Dritten gewährten Vorteile) vom Gleichbegünstigungzwang; in manchen Verträgen hat die Klausel eine negative Form bekommen (keine Auflagen, die nicht auch Dritten zugesetzt werden), sie stellt dann den Gleichbenachteiligungzwang fest.

Die Vereinigten Staaten haben, im Gegensatz zur europäischen Auffassung von der oft vereinbarten Meistbegünstigungsklausel in allgemeiner, unbestimmter Form — ohne ausdrückliche Angabe, ob unbedingt oder bedingt —, bis zum Kriege, unter Billigung ihres Obersten Gerichtshofes, die Auffassung vertreten, daß solche allgemeine Meistbegünstigung sich so auswirke, als ob sie bedingt vereinbart worden sei<sup>2</sup>.

Weitere Kategorien von Meistbegünstigungsklauseln ergeben sich aus der Frage der Gegenseitigkeit. Nicht alle Meistbegünstigungen werden zweiseitig gewährt, die Verträge der Großmächte mit den so genannten Barbarenstaaten enthielten zum Beispiel meist die einseitige Meistbegünstigung zugunsten der Großmächte. Ferner ist zu unterscheiden, ob die Meistbegünstigungsklausel unbeschränkt oder mit Einschränkung zugestanden ist. Sie kann einschränkend, zum

<sup>1</sup> Glier spricht davon, daß das Geschenksystem bei der bedingten M. an die Stelle des Geschenksystems der unbedingten trete, und Galwer weist darauf hin (S. 17), daß im Moment des Vertragsabschlusses die beiden Staaten auch bei bedingter M. ohne weiteres einander alle Vorteile zugestehen, daß in der Folge aber dafür das Prinzip der Gegenseitigkeit trete.

<sup>2</sup> §. Handbook of Commercial Treaties S. 4.

Beispiel, nur die Tarifbehandlung einer Auswahl von besonders genannten Waren betreffen, oder aber eine Anzahl von Tarifnummern von der Meistbegünstigung ausschließen; sie kann ferner durch ausdrückliche Ausnahme der bestimmten an dritte Länder gewährten Vergünstigungen, oder positiv durch Beschränkung auf die bestimmten Ländern gewährten Vorteile begrenzt sein. Die Beschränkung der Meistbegünstigung ist eines der ernstesten Probleme der Nachkriegshandelspolitik, worauf wiederholt, insbesondere bei der Behandlung der französischen und spanischen Handelsverträge, hinzweisen sein wird. Vergünstigungen zwischen Mutterland und Kolonie, sowie von Nachbarländern untereinander, Vorteile aus Zollunionen oder ähnlichen Vorzugsvereinbarungen und die Behandlung des kleinen Grenzverkehrs werden oft einschränkend von der Meistbegünstigung ausgenommen. Eine oft zitierte, praktisch nicht besonders wirkungsvolle örtliche Beschränkung der Meistbegünstigung enthielt der Artikel 11 des Frankfurter Friedens, dessen unbedingte Meistbegünstigung nur die Vorteile gegenüber England, Belgien, Niederland, Schweiz, Österreich und Russland in Betracht ziehen sollte, im übrigen aber ewig, also zeitlich unbeschränkt, festgelegt wurde. Materiell allerdings hat die unkündbare, unbedingte Meistbegünstigung des Frankfurter Friedens einschränkend gewirkt; Frankreich enthielt sich, mit Rücksicht auf die sonst Deutschland zufallenden Vorteile, nach Möglichkeit in den letzten Jahrzehnten vor dem Weltkriege des Abschlusses von Verträgen mit Tarifbegünstigungen.

Dass die nationale Behandlung, die sogenannte Inlandsparität oder Gleichstellung mit dem Inländer, nach dem Kriege häufig im engen Zusammenhange mit der Meistbegünstigung und oft wahlweise mit ihr vereinbart worden ist, sei erwähnt; sie kann aber im folgenden nicht näher behandelt werden. Es handelt sich bei dieser wahlweisen Festsetzung um Materien, die früher meist ausschließlich auf Inlandsparität abgestellt wurden. (Niederlassung, Rechtsstellung, Eigentums-erwerb, Gewerbebetrieb, Steuerbelastung usw.).

## II. Entwicklung und Stand der Frage in Deutschland.

1. Die geschichtliche Entwicklung der Meistbegünstigung soll in diesem Zusammenhange nur insofern angedeutet werden, als dies zum Verständnis der Nachkriegsentwicklung erforderlich ist. In den Handelsverträgen der europäischen Staaten des 17. und 18. Jahrhunderts war die unbedingte Meistbegünstigung die gebräuchliche Form.

Die Reziprozitätsklausel in ihrer noch heute wirksamen Fassung entstammt der Vertragspolitik der Vereinigten Staaten. Die Vereinigten Staaten hielten es für unbillig, — aus der unbedingten Meistbegünstigung heraus — dritten Staaten ohne Gegenleistung Vergünstigungen zuzuwenden, die von anderen Staaten durch gleichwertige Vorteile erhandelt werden müssten. Ihnen erschien die unbedingte Meistbegünstigung ohne Verbindung mit Tarifverträgen besonders unpraktisch, weil sie die Tarifautonomie des Vertragspartners völlig unberührt ließ. Hierbei mag kritisch vermerkt werden, daß bei entsprechender Differenz des Preisniveaus der Waren, der Transportkosten, sowie anderen Spesen hohe Zölle bei großer Entfernung des Einfuhr- vom Ausfuhrlande weniger ausschlaggebend sein können, als niedrige Zölle zu Nachbarn. Die enge Formulierung der von den Vereinigten Staaten bevorzugten Reziprozität war zuerst Gegenstand des Handelsvertrages mit Frankreich (1778). Auf die außerordentlich eingehende Erörterung der Reziprozität des Handelsvertrages zwischen Preußen und den Vereinigten Staaten von 1828, der vielumstritten war und bis kurz vor dem Kriege die Grundlage der Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten bildete, soll hier nur verwiesen werden<sup>1</sup>. Ebenso auf die Reziprozitätsklausel des heute noch wirk samen Handels- und Schiffsvertrages zwischen Argentinien und Deutschland von 1857. Nach dem Beispiel der Vereinigten Staaten haben viele mittel- und südamerikanische Staaten untereinander und mit europäischen Ländern, seinerzeit auch europäische Länder untereinander, Reziprozitätsverträge abgeschlossen, von den letzteren insbesondere Belgien und Sardinien. Der Cobden-Vertrag von 1860 enthielt dann als Handelsvertrag von überragender Bedeutung wiederum die unbedingte Meistbegünstigung; der Vertrag zwischen Frankreich und Belgien von 1861 brachte bezüglich der Zölle usw. die unbedingte und unbeschränkte (= glatte<sup>2</sup>) Meistbegünstigung. Seither hatte bis zum Kriege die unbedingte Meistbegünstigung in Europa die Reziprozität fast völlig verdrängt. Es sind heute freilich noch viele alte Verträge mit bedingter Meistbegünstigung zwischen amerikanischen Staaten bzw. zwischen amerikanischen und europäischen Ländern in Kraft.

2. Zunächst soll nun die Meistbegünstigungsklausel nach den Friedensverträgen von 1919 und 1920 erörtert werden, um sodann unter

<sup>1</sup> J. Glier S. 242 ff.

<sup>2</sup> J. Glier S. 20.

Berücksichtigung der Vorkriegszustände ein Bild von der gegenwärtigen Vertragslage europäischer Handelsnationen, amerikanischer Länder und Japans zu geben.

Durch Auflage der einseitigen, unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung sind die unterlegenen Staaten von den alliierten und assoziierten Mächten mit den halbkultivierten Barbarenstaaten auf eine Stufe gestellt worden.

Der Vertrag von Versailles sah auf der einen Seite Deutschland, auf der anderen Seite die nachstehenden Mächte: Großbritannien (einschließlich Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika und Indien), Frankreich, Italien, Japan, Belgien, Bolivien, Brasilien, Kuba, Ecuador, die Tschechoslowakei, Griechenland, Guatemala, Haiti, Honduras, Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Jugoslawien, Siam und Uruguay. Alle einseitigen Meistbegünstigungsauslagen des Vertrages kamen demnach sämtlichen vorgenannten Staaten zugute. Im einzelnen betraf diese Meistbegünstigung die Ein-, Aus- und Durchfuhr (Artikel 267 des Vertrages), die Einfuhr insbesondere (Artikel 264 und 265), die Ausfuhr (Artikel 266), die Fischerei, den Küstenhandel und die Schleppschiffsfahrt (Artikel 271), Handel und Gewerbe (Artikel 276a und b) und die Luftfahrt (Artikel 318). Die einseitige, glatte Meistbegünstigung in dem aufgewiesenen Umfange ist nach Artikel 280 des Vertrages am 10. Januar 1925 erloschen, da der Völkerbund von dem ihm zustehenden Recht auf gegenteilige Entscheidung, spätestens 12 Monate vor Ablauf der Frist, keinen Gebrauch gemacht hat. Deutschland ist daher seit dem 11. Januar 1925 frei von der Auflage der einseitigen Meistbegünstigung in den erörterten Materien. Einige weitere Auslagen nach dem Vertrage, die auch als einseitige Meistbegünstigungsvorschriften anzusehen sind, oder aber als Bestimmungen, die eine Differenzierung verbieten und damit die Meistbegünstigung unmöglich machen, verknüpft mit einseitiger Inlandsparität, überdauern noch den 10. Januar 1925. Es handelt sich dabei um die Artikel 323 bezüglich der Zolldifferenzierung zum Nachteile der Ententemächte, 325—326 bezüglich des Verkehrs mit den Seehäfen der alliierten und assoziierten Mächte, 329 bezüglich der Behandlung von Waren in den deutschen Freizonen, 338 bezüglich der Internationalisierung der deutschen Binnenwasserstraßen, Artikel 365, 367—369 bezüglich der Tarifbildung und Benutzung der deutschen Eisenbahn und letzten, Artikel 380

bis 382 hinsichtlich der Benutzung des Kaiser-Wilhelm-Kanals. Artikel 378 gibt zu einigen dieser Bindungen eine außerordentlich bemerkenswerte und oft übersehene Begrenzungsvorschrift. Er besagt, daß die Artikel 321—330, 332, 365 und 367—369 nach Ablauf von 5 Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages jederzeit vom Rat des Völkerbundes nachgeprüft werden können; mangels einer solchen Nachprüfung kann keine der alliierten und assoziierten Mächte nach Ablauf dieser Frist den Vorteil irgendeiner der genannten Bestimmungen zugunsten eines Teiles ihrer Gebiete beanspruchen, ohne nicht auch Gegenseitigkeit zu gewähren, insoweit nicht der Völkerbundsrat diese Laufzeit, während der seitens Deutschlands keine Gegenseitigkeit gefordert werden darf, verlängert. In dieser Vorschrift liegt also eine gewisse Reziprozität. Den Vereinigten Staaten, die den Versailler Vertrag nicht ratifiziert haben, hat Deutschland im Friedensvertrag vom 25. August 1921 die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung zugesichert hinsichtlich der Berufsausübung, des Gewerbes, der Schiffahrt, des Handels und der industriellen Eigentumsrechte der amerikanischen Staatsbürger, außerdem bezüglich der aufgewiesenen Meistbegünstigungsfälle nach dem Versailler Vertrag.

Die Friedensverträge von St. Germain-en-Laye mit Österreich (10. September 1919), vom Trianon mit Ungarn (4. Juni 1920) und von Neuilly mit Bulgarien (27. November 1919) enthalten gleichfalls die einseitige, glatte Meistbegünstigung zugunsten der alliierten und assoziierten Mächte. Die Meistbegünstigung mit Österreich erlischt zu erheblichem Teile am 16. Juli 1925, mit Ungarn am 26. Juli 1926 und mit Bulgarien am 9. August 1925, wenn der Völkerbundsrat nicht vorher fristgerecht gegenteilig entscheidet, was er gegenüber Österreich und Bulgarien, ebenso wie bei Deutschland unterlassen hat.

Es schien nötig, die Meistbegünstigungsklauseln nach den Friedensverträgen einigermaßen ausführlich darzustellen, weil, insbesondere ohne eine eingehendere Übersicht über die für Deutschland eben entstandene, fast völlige handelspolitische Fesselung, die Änderung der Lage seit dem 11. Januar 1925 sich nicht klar heraushebt.

3. Bezuglich Deutschlands ist im übrigen festzustellen, daß von den Vorkriegsverträgen noch die Vereinbarungen mit Dänemark, Norwegen, den Niederlanden, Argentinien, Chile, Kolumbien, Mexiko, Paraguay, Salvador, Venezuela, Persien und Abessinien in Kraft sind, die, soweit europäische Länder in Frage kommen, die unbedingte Meist-

begünstigung enthalten, im übrigen aber zum Teil die Reziprozität zur Grundlage haben. Diese Vorkriegsverträge werden voraussichtlich in absehbarer Zeit einer Revision unterzogen werden. Anstatt sie im einzelnen zu charakterisieren, wird es dienlicher sein, die Nachkriegsverträge eingehender zu betrachten, um deren Entwicklungsrichtung darzutun. Es wird sich dabei ergeben, daß es Deutschland zum Teil bereits vor Ablauf der Frist nach dem Versailler Vertrag gelungen ist, von der einseitigen Meistbegünstigung sich zu befreien und auch bereits mit ehemals Verbündeten oder neutralen Ländern wieder zu meist allerdings kurzfristigen Handelsvereinbarungen auf der Grundlage der unbedingten Meistbegünstigung zu kommen. Zunächst sollen die provisorischen Abkommen mit Nachfolgestaaten der österreichisch-ungarischen Monarchie behandelt werden, die mit Ungarn am 1. Juni 1920, mit der Tschechoslowakei am 29. Juni 1920 und mit Österreich am 1. September 1920 abgeschlossen worden sind. Das Abkommen mit Österreich ist inzwischen durch ein Zusatzabkommen vom Juli 1924 ergänzt worden.

Die deutsche Denkschrift zu dem Abkommen mit der Tschechoslowakei betont, daß die unbedingte Meistbegünstigung nicht nur den Zollverkehr betreffen, sondern vielmehr als Grundlage der beiderseitigen Rechte und Pflichten, des Warenverkehrs, der wirtschaftlichen Betätigung der beiderseitigen Staatsangehörigen — sowohl der physischen Personen wie der Gesellschaften — im anderen Lande, des Erwerbs von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und der Steuerbelastung dienen solle. Ausgenommen bleibt von dieser Meistbegünstigung nur der kleine Grenzverkehr mit anderen Ländern. Die Abkommen mit Ungarn und Österreich gehen hinsichtlich der unbedingten Meistbegünstigung weiter als die Vereinbarungen mit der Tschechoslowakei, indem sie die Meistbegünstigung zum Prinzip der beiderseitigen Wirtschaftsbeziehungen erheben, während das Abkommen mit der Tschechoslowakei nur die wichtigsten Materien aufzählt. Mit Österreich und Ungarn ist ausdrücklich auch die unbedingte Meistbegünstigung hinsichtlich der Behandlung der Kaufleute, Fabrikanten und Handlungstreisenden, des Schiffsverkehrs und der Beförderung im Inlande vereinbart, ausgenommen sind nur der kleine Grenzverkehr mit anderen Ländern und Vergünstigungen aus Zollvereinigungen. Festzustellen ist, daß in dem Abkommen mit Österreich die Reziprozität leicht anklingt, da mit dritten Staaten vereinbarte weitergehende Er-

Leichterungen bezüglich der Zollabfertigung nur unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit auch im Verkehr mit dem anderen Teile Anwendung finden sollen und die Zulassung von Konsuln, sowie die Gewährung von Vorrechten an diese, gleichfalls von der Bedingung der Gegenseitigkeit abhängig gemacht wird. Die deutsche Denkschrift weist insbesondere darauf hin, daß die Tschechoslowakei auf die ihr nach dem Versailler Vertrag zustehende einseitige Meistbegünstigung als erster Staat ausdrücklich verzichtete und daß Deutschland damit gegenüber einem der Vertragsgegner wieder gleichberechtigt wurde.

Weiter sind die Abkommen Deutschlands mit den Randstaaten zu nennen, die den beiderseitigen Handelsverkehr mit diesen von Russland abgesplitterten Küstenländern der Ostsee zumeist wiederum unter das Zeichen der unbedingten Meistbegünstigung stellten. Es handelt sich um die Abkommen mit Lettland vom 15. Juli 1922, mit Finnland vom 21. April 1922, mit Litauen vom 1. Juni 1923 und mit Estland vom 27. Juni 1923. Das vorläufige Abkommen mit Lettland sichert die unbedingte Meistbegünstigung zu für den gesetzlichen und rechtlichen Schutz der Person, des Eigentums und des Besitzes, der Steuerbelastung und der Schiffahrt. Dieses schon sehr früh geschlossene Abkommen trägt noch ganz provisorischen Charakter, es sollte nur die Handelsbeziehungen neu beleben und beschränkt daher die Meistbegünstigung vorerst im wesentlichen auf die Rechtsstellung der Staatsangehörigen.

Das vorläufige Abkommen mit Finnland hat, gleichfalls unter Abstandnahme von der Regelung der Beziehungen auf der Grundlage einer breiteren Meistbegünstigung, hauptsächlich folgende meistbegünstigte Materien aufgeführt: Den Verkehr der Handlungsreisenden, die Zulassung von Konsuln und deren Befugnisse, die letzteren jedoch ausnahmsweise nur unter der Bedingung der Gegenseitigkeit, und die Behandlung von Schiff und Ladung, diese mit einer unwesentlichen Ausnahme zugunsten Schwedens. Ausgenommen sind von der Meistbegünstigung noch der kleine Grenzverkehr mit anderen Ländern, sowie die Vergünstigungen auf Grund von Zollunionen und Finnländs gegenüber Estland. Diese Ausnahme zugunsten der Beziehungen zu Estland läuft durch alle Handelsvereinbarungen, die Finnland und Estland in der Nachkriegszeit abgeschlossen haben. Auch unter den Randstaaten werden sich wieder, zum Teil unter Einschluß Russlands, engere wirtschaftliche Beziehungen herausbilden.

Der Handelsvertrag Deutschlands mit Litauen bringt eine weit-

greifendere unbedingte Meistbegünstigung hinsichtlich der Zulassung zum Handels- und Gewerbebetrieb, des Erwerbs von beweglichem und unbeweglichem Vermögen und der Verfügung darüber, der Zollbehandlung des Warenverkehrs, der Handhabung der Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote und -beschränkungen und der Behandlung von Schiff und Ladung, auch in der Binnenschiffahrt. Ausgenommen sind hier wiederum die Vergünstigungen aus dem kleinen Grenzverkehr mit anderen Ländern, aus einer Zollvereinigung und die Vorteile, die Deutschland zwangsläufig nach dem Versailler Vertrage den alliierten und assoziierten Mächten einräumen mußte, soweit sie nicht auch einem dritten weiteren Lande zugestanden werden, ferner die Vergünstigungen, die Litauen den anderen baltischen Staaten und die Deutschland gegenüber Österreich einräumt.

Das vorläufige Wirtschaftsabkommen mit Estland gewährt die unbedingte Meistbegünstigung im wesentlichen im gleichen Umfange wie der Handelsvertrag mit Litauen, aber die Zollbehandlung ist noch außerhalb der Meistbegünstigung geblieben, weil nach der deutschen Denkschrift, bei der Verschiedenartigkeit der Zollsysteme, auf dem Gebiete der Einf- und Ausfuhrzölle ein Einvernehmen nicht zu erzielen war, auch bezüglich der Regelung der übrigen Einf- und Ausfuhrfragen und deren Meistbegünstigung ein Einverständnis nicht erreicht werden konnte.

Das vorläufige Handelsabkommen zwischen Deutschland und Jugoslawien vom 4. Februar bzw. 5. Dezember 1921 ist im wesentlichen nach den Grundsätzen aufgebaut, die bereits mit der Tschechoslowakei vereinbart wurden; abgelehnt hat Jugoslawien jedoch die Zulassung des Betriebes von Handel und Gewerbe unter dem Gesichtspunkte der unbedingten Meistbegünstigung, weil der jugoslawische Staat sich in jedem Einzelfalle vorläufig die Entscheidung dieserhalb noch vorbehalten will.

Der Vertrag von Rapallo mit der Russischen Föderativen Sowjetrepublik vom 16. April 1922 hat die unbedingte beiderseitige Meistbegünstigung vereinbart hinsichtlich der allgemeinen Regelung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, sowie für die allgemeine Rechtsstellung der Staatsangehörigen, mit Ausnahme der Vorrechte, die von der Sowjetrepublik einer anderen Sowjetrepublik oder — außer Polen — einem Staate gewährt werden, der früher Bestandteil des ehemaligen russischen Reiches war. Diesem Vertrage schlossen sich die

Sowjetrepubliken der Ukraine, Weißrussland, Georgien, Aserbeidschan, Armenien und die Republik des fernen Ostens mit Vertrag vom 5. November 1922 an. Mit Bulgarien besteht ein durch Notenwechsel vom 8. September 1921 festgelegtes allgemeines Meistbegünstigungsabkommen über alle Handelsbeziehungen. Dagegen gewährt das deutsch-griechische Abkommen vom 3. Juli 1924 an Stelle der allgemeinen, unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung bezüglich der griechischen Zölle nur eine listennässig nach Tarifpositionen beschränkte Meistbegünstigung, die allerdings tatsächlich wohl in ihrer Auswirkung der unbeschränkten und unbedingten Meistbegünstigung entspricht, da sie alle wichtigen deutschen Ausfuhrartikel umfaßt. Deutschland hat dagegen auch formelmäßig in jeder Beziehung die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung zugestanden, die von Seiten Griechenlands in allen anderen Materien, außer den Zöllen, gleichfalls gewährt wird.

Bemerkenswert ist die Entwicklung der Meistbegünstigung im Verhältnis zwischen Deutschland und Portugal seit Kriegsende. Nächst der Tschechoslowakei hat Portugal als eine der ersten Mächte durch Notenwechsel vom 6. Dezember 1921, über den Vertrag von Versailles hinaus, dem Deutschen Reich die Meistbegünstigung in Form der Anwendung seines Minimaltarifes und gegen die deutschen Zugeständnisse hinsichtlich zur Einfuhr zugelassener Weinkontingente gewährt. Durch das Handelsabkommen vom 28. April 1923 änderte sich diese beiderseitige unbedingte Meistbegünstigung durch Einfügen von Beschränkungen von Seiten Portugals, nachdem vorher ein vertragsloser Zustand eingetreten war, weil sich Portugals Hoffnungen aus dem Abkommen nicht erfüllt hatten. Das neue Abkommen gab Deutschland, gegen neuerliche Zollzugeständnisse seinerseits, die unbedingte, aber auf Tarifpositionen beschränkte Meistbegünstigung im Rahmen des allgemeinen Zolltarifs, daneben eine wesentliche, der unbedingten Meistbegünstigung gleichkommende Ermäßigung der Seeschiffahrtsgebühren. Aber es versagte Deutschland die weitergehenden, Holland und Frankreich zugestandenen Tarifbegünstigungen, weil inzwischen derartige weitergehende Vorteile durch Dekret untersagt waren. Etwaige Vergünstigungen Portugals gegenüber Spanien und Brasilien sind, der historischen Entwicklung gemäß, gleichfalls bei dieser portugiesischen Meistbegünstigung ausgenommen. Deutschland hat an Portugal nach wie vor die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung zugestanden.

Bemerkenswert sind die Abmachungen mit China bezüglich der Meistbegünstigung, da dieses Land den Versailler Vertrag wohl mit abgeschlossen, aber nicht ratifiziert hat. Die Vereinbarungen über die Wiederherstellung des Friedenszustandes mit China vom 20. Mai 1921 haben dem Deutschen Reich die unbedingte Meistbegünstigung bezüglich der Entsendung konsularischer Vertreter und deren Funktionen, sowie hinsichtlich der Niederlassung, des Handels und der Industrie zugestanden. Die Zollzahlung soll sich hier nach den allgemeinen Zollbedingungen richten, von Meistbegünstigung ist zu den Zöllen keine Rede.

In Beziehung auf die Frage der Meistbegünstigung ist der langfristige deutsch-amerikanische Freundschafts-, Handels- und Konsularvertrag vom 8. Dezember 1923 besonders bemerkenswert. Er bedeutet die völlige Abkehr der Vereinigten Staaten von ihrer über ein Jahrhundert beibehaltenen Stellung zur Meistbegünstigung. Die Vereinigten Staaten als schärfste Verfechter der Reciprocityauffassung haben sich nunmehr zur unbedingten Meistbegünstigung bekannt. Die Abkehr ist um so bemerkenswerter, als die Vereinigten Staaten früher sogar, wie bereits bemerkt, einer allgemeinen Fassung der Klausel die bedingte Meistbegünstigung unterstellt, während sie jetzt, vor allem auch in Hinsicht auf die Zollbehandlung, die Bedingungslosigkeit sogar ausdrücklich festlegen. Diese unbedingte Meistbegünstigung europäischer Auffassung betrifft unter anderem die Freiheit des Handels und der Schifffahrt generell, die Rechtsstellung der Staatsangehörigen und juristischen Personen, die Zulassung von Konsuln und die Zölle. Wie weit die neue Auffassung von der Meistbegünstigung geht, zeigt Artikel 7 des Vertrages:

„pp. Jeder Vertragsteil verpflichtet sich bedingungslos, der Einfuhr irgend welcher Ware, die in den Gebieten des anderen Teiles gewachsen, erzeugt oder hergestellt ist, keine höheren oder anderen Abgaben oder Bedingungen aufzuerlegen und gegen diese Ware keine anderen Einfuhrverbote zu erlassen, als für die Einfuhr derselben Ware bestehen oder bestehen werden, wenn sie in irgend einem anderen Lande gewachsen, erzeugt oder hergestellt ist.

Jeder Vertragsteil verpflichtet sich ebenfalls bedingungslos, Waren, die nach den Gebieten des anderen Teiles ausgeführt werden, keinen höheren oder anderen Abgaben und keinen anderen Beschränkungen oder Verboten zu unterwerfen, als denjenigen, welche die nach irgend einem anderen fremden Lande ausgeführten Waren unterliegen.

Jeder Vorteil, gleichgültig welcher Art, den der eine Vertragsteil künftig irgend einer in irgend einem anderen fremden Lande gewachsenen, erzeugten oder hergestellten

Ware gewährt, soll gleichzeitig und bedingungslos ohne Antrag und ohne Gegenleistung auf dieselbe Ware ausgedehnt werden, wenn sie in den Gebieten des anderen Vertragsteiles gewachsen, erzeugt oder hergestellt ist.“ pp.

„Hinjüchtlich der Höhe und der Erhebung von Abgaben auf Ein- und Ausfuhr jeder Art verpflichtet sich jeder Vertragsteil, den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern des anderen Teiles alle Vergünstigungen, Vorrechte und Befreiungen zu gewähren, die er den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern eines dritten Staates bewilligt, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob dem begünstigten Staate eine solche Behandlung ohne Gegenleistung bewilligt wird, oder als Gegenleistung für eine entsprechende Behandlung. Alle solche Vorrechte, Vergünstigungen und Befreiungen, die künftig den Staatsangehörigen, Schiffen und Gütern eines dritten Staates bewilligt werden, sollen gleichzeitig und bedingungslos ohne Antrag und Gegenleistung auf den anderen Vertragsteil zu seinen Gunsten und zu Gunsten seiner Staatsangehörigen und Schiffe ausgedehnt werden.“

Ausgenommen sind bei dieser unbedingten Meistbegünstigung allein der kleine Grenzverkehr mit anderen Ländern, der Handel der Vereinigten Staaten mit Kuba und die Vergünstigungen der Union gegenüber ihren Kolonien und der Panamakanalzone. Die Ratifikation des Vertrages kam bisher nicht zu Stande, weil der amerikanische Senat sich gegen eine Bestimmung im Artikel 6 sträubt, die der Ein- und Ausfuhr auf deutschen Schiffen bezüglich der Abgabenerhebung die Inlandsparität zugesteht und somit einen Vorzugsflaggenzoll zugunsten der Handelsmarine der Vereinigten Staaten, wie ihn die Merchant Marine Act. 1920, vorschreibt, unmöglich macht.

Eine bemerkenswerte Beschränkung der Meistbegünstigung ergibt sich aus der Entwicklung der handelspolitischen Vereinbarungen zwischen Deutschland und Spanien. Spanien hat sich, ebenso wie Frankreich, von der unbeschränkten, unbedingten Meistbegünstigung völlig abgewandt. Wegen veränderter wirtschaftlicher Beziehungen gegenüber den Friedensumständen — Aufbau einer eigenen Industrie während des Krieges, mangelnden Absatzes für deren Erzeugnisse und für seine Bodenerzeugnisse — kündigte Spanien, ebenso wie andere Handelsvereinbarungen, 1922 das deutsch-spanische Handelsabkommen von 1899. Bereits vor Ablauf dieses Abkommens hatte Spanien die deutsche Einfuhr mit einem prohibitiv wirkenden Valutazuschlag von 80 % belegt. Die weiteren Verhandlungen mit Spanien haben sich sehr schwierig gestaltet. Das nunmehr vorläufig in Kraft gesetzte, noch nicht ratifizierte Abkommen vom 25. Juli 1924 enthält keine glatte Meistbegünstigung für Deutschland, da Spanien nach neuerlichen gesetzlichen Grundzügen die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung bezüglich

des Zolltariffs keinem Lande mehr zugestehen will. Deutschland hat nach dem Abkommen nur die Beseitigung des Valutazuschlages und einen Tarifvertrag erreicht, der nächst besonderen Ermäßigungen Deutschland die Behandlung nach der zweiten Spalte des Zolltariffs zugestellt, also nicht die weitergehenden Tarifbegünstigungen, die Spanien insbesondere England, Italien, Norwegen, Frankreich und der Schweiz vorher zugestanden hatte. Dafür hat Spanien von Deutschland die unbedingte, allgemeine Meistbegünstigung zusammen mit einem günstigen Tarifvertrage bekommen. Im Verhältnis zu Spanien hat sich Deutschland also zur einseitig unbeschränkten Meistbegünstigung bezüglich der Zölle bequemen müssen, wobei allerdings nicht verkannt werden soll, daß die Vertragslage für Deutschland mit Rücksicht auf die zugestandenen Tariferleichterungen einen Fortschritt gegenüber der vorhergehenden untragbaren Belastung der deutschen Warenausfuhr bedeutet. Die günstige Wirkung des Abkommens auf die deutsche Ausfuhr nach Spanien ist bereits deutlich zu spüren. Hinsichtlich der Ausübung von Handel und Gewerbe seitens der Staatsangehörigen besteht beiderseitige Meistbegünstigung.

Der erst kürzlich abgeschlossene, langfristige Handelsvertrag zwischen Deutschland und Großbritannien vom 2. Dezember 1924, der ebenso wie der Handelsvertrag mit den Vereinigten Staaten und das Handelsabkommen mit Spanien noch der Ratifizierung bedarf, enthält die weitgehendste Meistbegünstigung — formal jedenfalls —, die jemals ein Handelsvertrag festgelegt hat. Der Vertrag sieht die unbedingte Meistbegünstigung in folgenden Fällen vor: Generell hinsichtlich des Handels, der Schiffahrt und der Industrie, ferner bezüglich der Rechtsstellung von Staatsangehörigen und juristischen Personen, der Zahlung von inneren Steuern, der Ein- und Ausfuhrzölle, der inneren Verbrauchssteuern für eingeführte Waren, für Ein- und Ausfuhrverbote und -beschränkungen, die Durchfuhr, die Schiffahrt, einschließlich des Auswandererverkehrs und der Benutzung von Binnenwasserstraßen — im Küstenhandel, soweit dieser überhaupt Dritten zugestanden wird, nur im Wege ausdrücklicher Gegenseitigkeit —, letztlich hinsichtlich der Befreiung von militärischen Diensten und Auflagen und der Behandlung von Handlungsreisenden, sowie ihrer Muster und der Zulassung konsularischer Vertreter und ihrer Befugnisse, die letzteren wieder ausdrücklich unter Gegenseitigkeit. Der Vertrag gilt vorläufig nur für das Vereinigte König-

reich, dagegen muß für Indien, die Dominien, Kolonien, Besitzungen und Protektorate, sowie Mandate der Wunsch zum Beitritt erst ausdrücklich ausgesprochen werden. Solange diese britischen Kolonien usw. jedoch Deutschland die unbedingte Meistbegünstigung (außerhalb der Reichsvorzugsbehandlung) gewähren, sollen sie in Deutschland die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung genießen. Diese letzte Bestimmung ist von Seiten Deutschlands gegenüber den Kolonien usw., die von der genannten Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht haben, zum 10. September 1926 kündbar. Die allgemeine Meistbegünstigungsklausel des Artikel 3 des Vertrages lautet<sup>1</sup>:

„Die beiden vertragenden Parteien kommen überein, daß alle Materien in Beziehung auf Handel, Schiffahrt und Industrie, jedes Privileg, jede Vergünstigung und Befreiung, die jede der vertragschließenden Parteien den Schiffen und Untertanen oder Bürgern irgend eines fremden Landes zugestanden hat oder zugestehen wird, gleichzeitig und unverzüglich ohne Forderung und ohne Vergütung auf Schiffe und Untertanen oder Bürger des anderen ausgedehnt werden soll, da es ihre Absicht ist, daß Handel, Schiffahrt und Industrie jedes der beiden vertragschließenden Teile in allen Beziehungen auf den Fuß der meistbegünstigten Nation gestellt werden sollen.“

Eine besonders auffällige Bestimmung enthält hierüber hinaus noch Ziffer 1 des Schlussprotokolls zu dem Vertrage, die eine bisher nicht bekannte Übererhöhung der unbedingten Meistbegünstigung über sich selbst vereinbart und der daher für den weiteren Ablauf der Handelvertragsverhandlungen vielleicht besondere Bedeutung zukommt. Die Ziffer lautet:

„Da der heute gezeichnete Handels- und Schiffahrtsvertrag auf dem Grundsatz der meistbegünstigten Nation beruht, werden beide Parteien des Vertrages versuchen, dem Grundsatz die möglichst weiteste Interpretation zu geben, insbesondere werden sie, indem sie ihr Recht behalten, ihre eigenen Industrien zu schützen, versuchen davon abzustehen, ihre betreffenden Zolltarife oder irgend welche anderen Auflagen als Mittel unterschiedlicher Behandlung gegenüber dem Handel des anderen zu benutzen, und sympathisch irgend welche Fälle, die zu ihrer Kenntnis gebracht werden, in Betracht zu ziehen, in denen nachgewiesen werden kann, daß, entweder als eine Wirkung der Zoll- oder Abgabensätze selbst oder ungerechter Zollklassifizierung, irgend solche Untercheidungen entstanden sind.“

Die Ziffer 3 führt diese Vereinbarungen noch des näheren aus, indem sie Deutschland die Gegenseitigkeit, unter Hinweis auf die derzeitige günstige Behandlung deutscher Waren im Vereinigten Königreich auferlegt. Durch diese Erweiterung der Meistbegünstigung wird

<sup>1</sup> s. The Times vom 5. Dezember 24.  
Schriften 171 I.

sie zur völligen Folgerichtigkeit ausgebaut (— was die formelle Bindung anlangt! —), der Begriff nähert sich allerdings andererseits durch diese erweiterte Klausel der Reziprozität. Es wird sich erst zeigen müssen, inwieweit das Vereinigte Königreich willens ist, die vereinbarte Auslegung der Meistbegünstigung auch von sich aus zur Norm zu nehmen. Die neuesten Ereignisse lassen immerhin nach dieser Richtung Zweifel auftreten. Die geplante Erweiterung der Safeguarding of Industries Act durch eine Schutzzollbestimmung zugunsten jeder wichtigen, unter ungewöhnlichem Wettbewerb leidenden Industrie (der erste Teil des Gesetzes zum Schutze der Schlüsselindustrien soll gleichfalls erhalten bleiben), läßt in dieser Beziehung für Bedenken Raum. Um den Grundsatz der unbedingten und, außerhalb der Reichsvorzugsbehandlung, unbeschränkten Meistbegünstigung nicht zu verleken, ist geplant, in solchem Falle nicht eine Sonderzollerhöhung gegen die Erzeugnisse des betreffenden Ausfuhrlandes festzusetzen, sondern vielmehr eine generelle Zollerhöhung für die Waren aller Ausfuhrländer gleichmäßig ins Auge zu fassen. Es liegt also ein Plan vor, der unter Umständen geeignet ist, unter Umgehung der Meistbegünstigung im Sinne des Vertrages die Produktion Deutschlands besonders zu belasten. Die Maßnahme liegt in der gleichen Linie wie die weiter geplante, verdeckte Reichsvorzugsbehandlung der Einfuhr aus den Dominien (— zum Nachteil der Nahrungsmittel- und Rohstoffeinfuhr aus den Vereinigten Staaten —) mit Hilfe staatlicher Schiffssubsidien und aus Subsidien gespeister Marktbearbeitung. Dennoch wird der deutsch-englische Handelsvertrag als eine der großen Entspannungen zu begrüßen sein, die dem deutschen Handel wieder Bewegungsfreiheit geben. Die in Aussicht gestellte Beseitigung mancher englischen Sondergesetze, die Deutschland vom englischen Markt fernhielten, der Non-Ferrous Metal Industries Act, 1918, der Alien Restriction (Amendment) Act, 1919, (Section 12) und der Trading with the Enemy (Amendment) Act, 1918, (Section 2) — siehe Ziffer 4 der Schlusnote —, Gesetze, die bisher deutsche Staatsangehörige von einem Teile der englischen Industrie, von Bankgeschäften und von dem Dienst in der englischen Handelsflotte fernhielten, zeigt unter anderem, wo solche Erleichterungen liegen. Ebenso wichtig wie die Meistbegünstigung in Beziehung auf die Zollbehandlung der Ware ist die Beseitigung der Sondersperren gegenüber dem deutschen Kaufmann hinsichtlich der Einreise, Passvorschriften, Niederlassung, des Gewerbebetriebes und des Rechtsschutzes usw. An-

gesichts der vielen Aufenthaltsverbote und anderen Erschwerungen des deutschen Handels lässt sich nicht bestreiten, daß der deutsch=englische Handelsvertrag nach dieser Richtung eine außerordentliche Entlastung bedeutet.

### III. Stellung einiger anderer Staaten zur Meistbegünstigung.

Der Durchblick durch die Handelsvereinbarungen, die Deutschland nach dem Kriege abgeschlossen hat, zeigt, daß das Deutsche Reich dem Grundsatz der unbedingten, unbeschränkten Meistbegünstigung, den es vor dem Kriege vertrat, Geltung zu schaffen versucht hat. Wenn es nicht gelungen ist, in allen Fällen diese unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung sich zu sichern, und Deutschland an ihrer Stelle — wie bei Spanien — bezüglich der Zölle ein bloßes Tarifabkommen, in anderen Fällen stark eingeschränkte Meistbegünstigungsklauseln hinsichtlich der Zollbehandlung deutscher Waren annehmen mußte, dafür seinerseits aber die unbeschränkte, unbedingte Meistbegünstigung gewährte, so lag das an Deutschlands Ohnmacht.

a) Zunächst soll nun das Verhältnis Großbritanniens zur Meistbegünstigung in den Nachkriegsverträgen weiter dargestellt werden. Das Handelsabkommen mit Litauen vom 6. Mai 1922 ist auf den Grundsatz unbedingter Meistbegünstigung abgestellt, wobei die Reichsvorzugsbehandlung auf der einen Seite in gleicher Weise wie im deutsch=englischen Vertrage ausgenommen ist und andererseits Litauen sich die Vergünstigungen gegenüber seinen baltischen Nachbarstaaten vorbehalten hat. Weiter ist der Handelsvertrag mit Spanien vom 31. Oktober 1921 zu nennen, in dem England für seine allgemeine, glatte Meistbegünstigung und ein Tarifentgegenkommen die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung in vielen Materien außer den Zöllen, hinsichtlich der Zölle aber nach früheren spanischen Grundsätzen nur eine beschränkte, unbedingte Meistbegünstigung bezüglich einer Sonderliste von Tarifnummern eintauschte, während im übrigen die britische Einfuhr nur den Minimaltarif genießt. Beschränkt ist ferner die Meistbegünstigung durch die Herausnahme der britischen Reichsvorzugsbehandlung auf der einen Seite und andererseits durch Beiseitestellung der von Spanien gegenüber Portugal und der spanischen Zone in Marokko gewährten Vergünstigungen. Diesem Handelsvertrage sind

die britischen Dominien usw. unter Anspruchnahme einer Bestimmung, wie sie bereits bezüglich des deutsch-britischen Handelsvertrages erörtert worden ist, in der Mehrzahl beigetreten. Mit der Tschechoslowakei hat Großbritannien beiderseitige, unbedingte Meistbegünstigung im Handelsvertrag vom 14. Juli 1923, unter Vorbehalt der Reichsvorzugsbehandlung auf der einen Seite, des kleinen Grenzverkehrs mit andern Ländern sowie von Sonderabmachungen mit Österreich und Ungarn auf der anderen Seite, vereinbart. In gleicher Weise ist die unbedingte Meistbegünstigung in dem Handelsabkommen mit Rumänien vom 11. und 24. Mai 1923 und in dem Handelsvertrag mit Finnland vom 14. Dezember 1923 beiderseits vereinbart worden, die Reichsvorzugsbehandlung auf der einen Seite und die Vergünstigungen Finlands gegenüber Estland, Lettland und Schweden vorbehaltend.

Es zeigt sich also, daß Großbritannien auch weiterhin dem Grundsatz der unbedingten Meistbegünstigung anhängt. Diese Haltung entspricht naturgemäß seinem Zollsysteme, das überwiegend nach wie vor als freihändlerisch anzusprechen ist.

b) Spanien hat sich, wie bereits vor eingehend dargetan wurde, gegenüber der unbedingten, unbeschränkten Meistbegünstigung ablehnend verhalten und sich neuerdings sogar von der Meistbegünstigung bezüglich der Zölle völlig abgewandt. Zu seinen Verträgen mit Großbritannien vom 31. Oktober 1922, der Tschechoslowakei vom 19. November 1922, Italien vom 15. November 1922, Frankreich vom 8. Juli 1922, Norwegen vom 7. Oktober 1922 und der Schweiz vom 15. Mai 1922 ist zu betonen, daß sich das Fehlen oder die starke Beschränkung der unbedingten Meistbegünstigung nur auf die Zusagen hinsichtlich des Zolltarifes bezieht; im übrigen besteht Spanien bezüglich der sonstigen handelspolitischen Maßnahmen und der rechtlichen Stellung die Meistbegünstigung unbeschränkt und in weitestem Maße zu, wobei allerdings vermerkt sein soll, daß die altüberkommene Bevorzugung Portugals nach wie vor von der Meistbegünstigung ausgenommen ist. Bemerkenswert ist der Art. 4 des Abkommens mit Italien, der ein ausdrückliches Kündigungsrecht zugunsten Italiens vorsieht für den Fall, daß die spanische Regierung einer dritten Macht einen niedrigeren Einfuhtarif als in der zweiten Spalte des spanischen Zolltariffs einräumt, ohne solche Ermäßigung Italien auf dessen Verlangen gleichfalls zuzugestehen. Der Vertrag mit Frankreich, der erst nach langen

Kämpfen abgeschlossen wurde, enthält allerdings eine umfassendere, gleichwohl aber noch eingeschränkte, unbedingte Meistbegünstigung bezüglich der Zölle. Dieser Vertrag ist um so beachtlicher, als er zwischen den beiden Ländern zustande kam, die nach dem Kriege vornehmlich von der unbedingten Meistbegünstigung ihrerseits zum stark beschränkten Tarifversprechen übergegangen sind.

\*) Italien hat sich dagegen, wenn auch widerstreitend, im Gegensatz zu Spanien meist zur unbedingten Meistbegünstigung, auch hinsichtlich der Zölle, in den Nachkriegsvereinbarungen ohne erhebliche Einschränkungen bereitgefunden. Es kommen hierbei im wesentlichen aus der Nachkriegszeit in Frage die Abkommen oder Verträge mit der Tschechoslowakei vom 23. März 1921, mit Frankreich vom 13. November 1922, der Schweiz vom 27. Januar 1923, Österreich vom 28. April 1923, Spanien vom 15. November 1923, Russland vom 7. Februar 1924. Im ganzen hat Italien bisher in der Nachkriegszeit mit 17 Staaten Vereinbarungen abgeschlossen. Aus dem Handelsvertrage mit der Tschechoslowakei ist auf die besonders bemerkenswerte Abmachung über Einfuhrzölle (Art. 8) hinzuweisen, die ganz besondere Sicherungen bezüglich der Meistbegünstigung vorsieht; sie lautet:

„Es besteht auch Einverständnis darüber, daß hinsichtlich der Höhe der Einfuhrzölle das zuerkannte Zugeständnis der Behandlung nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung im Sinne dieses Artikels zwischen den beiden Hohen Vertragschließenden Teilen nur insofern gegenseitig verbindlich sein soll, als sie eine solche Behandlung irgend einer dritten Macht einräumen werden. Jener der beiden Hohen Vertragschließenden Teile, der hinsichtlich der Einfuhrzölle die Behandlung nach der Meistbegünstigung keinem anderen Staate bedingungslos und ohne Kompensation einräumen sollte, kann von der Anwendung dieses Grundsatzes auch gegenüber dem anderen Teile abstehen, wenn er dies 2 Monate vorher mitteilt. In diesem Falle erlischt die Verpflichtung zur Anwendung des Grundsatzes der Meistbegünstigung auch für den anderen Hohen Vertragschließenden Teil.“

Die Scheu vor der unbeschränkten, unbedingten Meistbegünstigung und die Reziprozität lugen hierbei zwischen den Zeilen hervor. Gegenüber der Schweiz hat Italien sich zur unbeschränkten, unbedingten Meistbegünstigung, auch hinsichtlich der Zölle, bekannt, ebenso wie gegenüber Polen. Österreich dagegen hat, nächst einem Vertragstarife, nur eine auf Tarifpositionen beschränkte unbedingte Meistbegünstigung erhalten, deren Anwendung von Seiten Italiens sogar noch aufgehoben werden kann, wenn der Bestand einer italienischen Industrie durch die Einfuhr von meistbegünstigten Waren aus Österreich ernstlich gefährdet wird. Die Meistbegünstigung, die mit Russland beiderseitig ver-

einbart ist, betrifft die Wirtschaftsbeziehungen aller Art einschließlich der Zölle. Neben diesen Vereinbarungen enthält der Vertrag auch die Anerkennung der Handelsvertretung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken in Italien und deren Extritorialität. Trotz aller Zurückhaltung gegenüber der Meistbegünstigungsklausel hat sich Italien also zur unbedingten Meistbegünstigung, auch hinsichtlich der Zölle, in der Nachkriegszeit bereitgefunden. Es ist danach wahrscheinlich, daß die Nachricht von dem zwischen Deutschland und Italien in den noch laufenden Verhandlungen erzielten Einverständnis über die beiderseitige, unbedingte, fast uneingeschränkte Meistbegünstigung richtig ist.

d) Österreich hat sich, ebenso wie die ehemalige österreichisch-ungarische Monarchie, nach dem Kriege gleichfalls auf den Standpunkt der unbedingten Meistbegünstigung gestellt, wie sich aus seinen Verträgen und Abkommen mit Bulgarien, Jugoslawien, Rumänien, der Tschechoslowakei, Polen, Ungarn, Belgien, Dänemark und Portugal ergibt. Das gleiche ist für die Tschechoslowakei festzustellen, die Verträge abgeschlossen hat mit Jugoslawien, Österreich, Portugal, Rumänien, Lettland, Norwegen, den Vereinigten Staaten, Griechenland und Dänemark. In dem Vertrag mit Jugoslawien ist diese allgemeine Meistbegünstigung noch über das gewöhnliche Maß hinaus dadurch gesichert, daß versprochen wird, vor Ergreifung von Maßnahmen erst zu prüfen, ob die Interessen des anderen berührt werden, und inwieweit etwa die Entwicklung des beiderseitigen Handelsverkehrs behindert werde, was nach Möglichkeit vermieden werden soll. Auch die übrigen Länder im Südosten Europas haben ihre Handelsverträge auf die bedingungslose Meistbegünstigung gegründet, ohne irgendwelche Beschränkung von Belang vorzunehmen.

e) Aus den Verträgen der baltischen Länder, die früher integrierende Bestandteile des Russischen Reiches waren, ist herzuheben, daß sie die unbedingte Meistbegünstigung enthalten, aber, — soweit sie mit anderen Ländern als Litauen, Lettland, Estland oder Finnland abgeschlossen sind, — die untereinander vereinbarten Vergünstigungen meist von der Meistbegünstigung ausnehmen. Der Handelsvertrag zwischen Estland und Finnland vom 29. Oktober 1921 legt sogar ausdrücklich fest, daß die in ihm festgesetzten Vergünstigungen, Berechtigungen und Vorrechte, insbesondere die Zollherabsetzungen, in keinem Falle und unter keinen Bedingungen auf Grund von Abkommen, betreffend das Meistbegünstigungsrecht, auf andere Staaten übertragen

werden können. Zwischen Estland und Lettland ist am 1. November 1923 bereits ein Vorvertrag für eine Wirtschafts- und Zollgemeinschaft abgeschlossen worden. Aus allem kann man entnehmen, daß die vertraglichen Bindungen zwischen den genannten Ländern eine enge Wirtschaftsgemeinschaft untereinander vorzubereiten scheinen.

f) Die Verhältnisse in Sowjetrußland sind zurzeit noch zu undurchsichtig, auch mit Rücksicht auf das russische Außenhandelsmonopol, als daß man der von Russland in einigen Verträgen bereits zugestandenen unbedingten Meistbegünstigung in Beziehung auf die Einfuhrzölle zurzeit schon Bedeutung zumessen könnte. Bedeutung haben die Meistbegünstigungszusicherungen Russlands schon jetzt insofern, als sie Niederlassungs-, Handels- und andere allgemeine Rechte betreffen. Meistbegünstigungsklauseln, auch bezüglich der Zölle, enthalten bemerkenswerterweise die Handelsabkommen mit Dänemark vom 23. April 1923 und mit Schweden vom 16. März 1924. Hingewiesen werden soll aber vor allem auf den russisch-italienischen Handelsvertrag vom 7. Februar 1924, der nächst unbedingter Meistbegünstigung in Beziehung auf vielfache Wirtschaftsbeziehungen insbesondere auch die Meistbegünstigung hinsichtlich der Zölle, wie folgt, zusichert:

„Wenn jedoch irgendwelche Zollermäßigungen irgendeinem Lande für Waren, die für die inländische Produktion von Belang sind, zugelassen werden sollten, so wird die Regierung der Union ein Verlangen der italienischen Regierung nach Ausdehnung der genannten Ermäßigung auf gleichartige, italienische Waren im entgegengesetzten Geiste prüfen.“

Das gleiche gilt für die Behandlung russischer Waren in Italien. In jeder seiner Vereinbarungen hat Sowjetrußland jedoch seine Vergünstigungen gegenüber den Staaten, die am 1. August 1914 integrierende Bestandteile des alten Russischen Reiches waren, und gegenüber den angrenzenden kontinentalen Staaten Asiens von der Meistbegünstigung ausgenommen; Lettland hat es 1922 bereits gemäß dem Grundsache allergrößter Meistbegünstigung sogar Zollfreiheit für seine Erzeugnisse zugestanden. Russland scheint also in Beziehung auf die letztgenannten Staaten engere Wirtschaftsbeziehungen anzubahnen, deren Förderung es wohl vorerst mit den Mitteln bevorzugter Zollbehandlung betreiben wird.

g) Zuletzt soll nun noch von den europäischen Ländern die Stellung Frankreichs zur Meistbegünstigung gekennzeichnet werden. Daß

Frankreich vor dem Kriege, wenn auch widerstrebend, zur unbedingten Meistbegünstigung halten mußte, ergab sich aus seiner unkündbaren Bindung durch den Art. 11 des Frankfurter Friedens. Kurz vor Kriegsende hat Frankreich aber bereits mit dem Ziele, seine Handelsverträge mit unbedingter Meistbegünstigung zu beenden, gemäß Gesetz vom 10. September 1918 alle derartigen Verträge gekündigt. Ein weiteres Gesetz vom 28. Juli 1919 hat dann die Richtlinien für die neue französische Vertragspolitik gegeben, für die kennzeichnend ist, daß die Regierung wohl Vereinbarungen mit gegenseitiger Tarifbegünstigung treffen kann, jedoch zum Abschluß von Verträgen mit unbedingter, unbeschränkter Meistbegünstigung in Beziehung auf Tarife nicht mehr ermächtigt ist. In solchen, bezüglich der Tarifvereinbarungen auf bloße Gegenseitigkeit abgestellten Verträgen soll der französische Minimaltarif nur für die besonders wichtigen Waren des anderen Vertrags- teilnehmers, im übrigen aber nur ein jeweils zu vereinbarenden Zwischentarif für die Einfuhr nach Frankreich zugestanden werden. Bezuglich der Liste mit besonders bevorzugten Warengruppen gewährt Frankreich denn noch manchmal die unbedingte Meistbegünstigung. Nächst Spanien hat sich also auch Frankreich für seinen Teil von der unbedingten Meistbegünstigung einigermaßen abgewandt und dafür im wesentlichen das System einfacher Tarifverträge mit nur teilweiser, sehr beschränkter Meistbegünstigung bezüglich einer Auswahl von Tarifpositionen aufgenommen. Erhalten geblieben ist jedoch meist die unbedingte, unbeschränkte Meistbegünstigung für alle Materien außerhalb der Zölle. Frankreich hat andererseits von den Ländern, mit denen es nach dem Kriege Vereinbarungen abgeschlossen hat, für sich die unbedingte Meistbegünstigung, auch bezüglich der Zölle, in fast allen Fällen erzwungen, und zum Teil nicht nur für Waren französischen Ursprungs, sondern sogar, ohne Rücksicht auf Ursprung und Herkunft, auch noch für gewisse Lebensmittel, überseeische Rohstoffe und Tabak, soweit diese Gegenstand des französischen Außenhandels sind. Aus dem Handelsvertrage mit Kanada vom 15. Dezember 1922 ist eine Reziprozitätsbestimmung hervorzuheben, die tarifliche Vereinbarungen mit sehr beschränkter Meistbegünstigung nach der geschilderten Norm, wie folgt, ergänzt (Art. 4, Abs. 3):

„Wenn Frankreich nun den Vereinigten Staaten zu irgendeinem Zeitpunkt für eines der anderen Erzeugnisse als derjenigen, die in den dem gegenwärtigen Vertrage beigefügten Listen A und B enthalten sind, eine günstigere Behandlung als in Kanada

zugestehet, so soll Kanada das Recht haben, den Genuß der gleichen Behandlung für jedes gleiche oder gleichartige Erzeugnis kanadischen Ursprungs und kanadischer Herkunft zu beanspruchen unter der Bedingung, daß Frankreich das Recht hat, ein angemessenes und gleichwertiges Zugeständnis von Seiten Kanadas zu verlangen. Frankreich verpflichtet sich, jedes so von Kanada vorgebrachte Verlangen in gebührende Erwägung zu ziehen und umgehend bekannt zu geben, welches Zugeständnis es zum Austausche wünscht. Die Regierungen der beiden Länder verpflichten sich, die Prüfung dieser Fragen in einem freundschaftlichen Geist und mit dem gegenseitigen Wunsche zu erörtern, eine billige Übereinkunft zu schließen.“

Was ergibt sich aus der vorstehend skizzierten Stellung Frankreichs für die deutsch-französischen Vertragsverhandlungen? Frankreich müßte das Gesetz vom 28. Juli 1919 abändern, wenn es der deutschen Forderung nach unbedingter, unbeschränkter Meistbegünstigung Genüge tun soll. Deutschland andererseits kann der französischen Forderung nach weiterer Sonderbegünstigung der elsaß-lothringischen Erzeugnisse nicht entsprechen, weil es gemäß den bereits abgeschloßnen Verträgen mit allgemeiner, unbedingter, unbeschränkter Meistbegünstigung die gleichen Vergünstigungen anderen Ländern (unter anderem England zugunsten seiner Textileinfuhr) gewähren müßte, denn eine solche fortgesetzte Sonderbegünstigung der Einfuhr von elsaß-lothringischen Erzeugnissen kann nicht mehr aus dem Versailler Vertrage hergeleitet werden. Eine ausgedehnte Begünstigung der Einfuhr vieler Länder in Beziehung auf die Warenklassen der elsaß-lothringischen Kontingente würde aber für die deutsche Industrie nicht tragbar sein.

h) Wie steht es nun in Amerika hinsichtlich der Frage der Meistbegünstigung? Viele der zurzeit zwischen amerikanischen Staaten noch bestehenden Verträge, die zumeist schon vor vielen Jahrzehnten abgeschlossen sind, weisen die Reziprozität auf; die neueren Verträge der amerikanischen Staaten, insbesondere diejenigen mit europäischen Ländern, enthalten dagegen häufig die Meistbegünstigung in allgemeiner Fassung oder sogar die unbedingte Meistbegünstigung. Es ist festzustellen, daß das Vertragsfeuer der Nachkriegszeit erst im wesentlichen das alte Europa gepackt hat; die amerikanischen Länder außerhalb der Vereinigten Staaten verhalten sich überwiegend noch durchaus abwartend. Die älteren Verträge der Vereinigten Staaten, ganz gleich, ob sie die Reziprozitätsklausel oder aber die allgemeine Meistbegünstigungsformel enthalten, sind, wie bereits erwähnt, von den Vereinigten Staaten grundsätzlich im Sinne bedingter Meistbegünstigung ausgelegt worden. Der nunmehr festzustellenden völligen Abkehr der Vereinigten Staaten von der Reziprozität und ihrer Hin-

wendung zur unbedingten Meistbegünstigung, die bei dem Handelsvertrag Deutschlands mit der Union eingehend aufgezeigt worden ist, entspricht es, wenn die Union neuerliche Verträge mit Guatemala, Panama, Salvador und Venezuela wegen der Behandlung von Handlungsbereisenden im Zeichen der unbedingten Meistbegünstigung abgeschlossen hat, ebenso wie das Abkommen mit der Tschechoslowakei vom 29. Oktober 1923 über die Belange des Handels in jeder Beziehung. Vertragsverhandlungen mit Holland, Spanien, Mexiko und anderen amerikanischen Staaten sollen gleichfalls auf die unbedingte Meistbegünstigung gegründet sein. Die Wandlung der Vereinigten Staaten von einem wesentlich Exportwaren (Rohstoffe und Bodenprodukte) ausführenden Land zu einem den Weltmarkt beliefernden Fertigwarenproduzenten lässt diesen Übergang von der bedingten zur unbedingten Meistbegünstigung wohl begreiflich erscheinen.

Mexiko hat durchweg noch alte Verträge mit unbedingter Meistbegünstigung laufen. Bezuglich der mittelamerikanischen Staaten Kostarika, Guatemala, Honduras, Nikaragua und Salvador, die teils Reziprozitätsbindungen, teils Verträge mit unbedingter Meistbegünstigung vor dem Kriege eingegangen sind, ist bemerkenswert, daß sie die einander gewährten Vergünstigungen dritten Ländern hinsichtlich der Meistbegünstigung vorenthalten. Salvador und Honduras haben sogar einen Freihandelsvertrag abgeschlossen, durch den diese beiden Staaten in ein ganz enges Wirtschaftsverhältnis zueinander getreten sind. Auch Chile hat in seinen Meistbegünstigungsverträgen, soweit diese unbedingt anzuwenden sind, die Vergünstigungen gegenüber den zentral- und südamerikanischen Staaten ausgenommen. Argentinien ist meist noch an Reziprozitätsklauseln in seinen aus der Zeit vor dem Kriege stammenden Handelsverträgen gebunden. Eingehendere Behandlung verdient die Stellung Brasiliens zur Meistbegünstigungsklausel. Die Reziprozität ist enthalten in Verträgen Brasiliens mit den Vereinigten Staaten, Bolivien, Argentinien und schließlich auch mit Belgien, mit welch letzterem vereinbart ist, daß die belgische Einfuhr so lange die Meistbegünstigung erhalten soll, wie die brasilianischen Waren in Belgien gleich günstig mit der großbritannischen Einfuhr behandelt werden. China, Japan und Uruguay sind gleichfalls im Besitze der brasilianischen Reziprozität, während Kolumbien und die Türkei die Meistbegünstigung Brasiliens in allgemeiner Formel zugestanden erhalten haben. Deutschland hat auch bei Kriegs-

ausbruch zu Brasilien in keinem Vertragsverhältnis gestanden. Die Vereinigten Staaten genossen in Brasilien seit 1904 für eine Anzahl Waren Vorzugsbehandlung, die immer wieder im Wege des Haushaltsgesetzes bis 1922 erneuert worden ist, und die Tarifermäßigung bis zu 30% gewährte. Die Begründung für diese Begünstigung wurde in der außerordentlich hohen zollfreien Kaffeeereinfuhr der Vereinigten Staaten aus Brasilien und den damit verbundenen besonderen wirtschaftlichen Vorteilen für Brasilien gesucht. Ähnliche Tarifermäßigungen hat Brasilien von 1920 bis 1922 an Belgien — hier wohl mehr aus sentimentalern Erwägungen — zugestanden. In einem Dekret von Ende Oktober 1923 hat die brasilianische Regierung nun angeordnet, daß die Maximalzölle des Tarifes auf die Waren derjenigen Länder angewendet werden sollen, die den brasilianischen Waren ihren Minimaltarif vorenthalten. Man kann dieses Verlangen Brasiliens als eine Forderung nach zwangsläufiger unbedingter Meistbegünstigung bezeichnen. Die Vereinigten Staaten haben darauf in einem Notenwechsel von 1923 Brasilien die unbedingte Meistbegünstigung zugestanden mit der einschränkenden Ausnahme ihrer Vorzugsbeziehungen zu Kuba und ihren Besitzungen einschließlich der Panama-Kanalzone. Großbritannien glaubt nunmehr, mit Rücksicht auf diese den Vereinigten Staaten gewährten Ausnahmen, auch seine Reichsvorzugsbehandlung gegenüber Brasilien im Rahmen einer gegenseitigen Meistbegünstigung sich vorbehalten zu können. Die Anwendung des Maximaltarifes hat Brasilien vorläufig noch gegenüber denjenigen Ländern verschoben, die in Verhandlungen mit ihm stehen. Als solche Länder werden insonderheit England, Belgien, Frankreich und Italien genannt.

i) Von den Ländern des fernen Ostens soll nur Japan kurz betrachtet werden.

Japan hat ebenso wie die meisten amerikanischen Staaten keine gerade Linie bezüglich seiner Auffassung von der Meistbegünstigung innegehalten; es hat teils auf Reziprozität, teils auf unbedingter Meistbegünstigung bestanden. In der Nachkriegszeit hat es in dem Vertrage mit Paraguay von 1919 neben Vereinbarungen, die auf unbedingte Meistbegünstigung gegründet sind, teilweise Reziprozitätsabmachungen getroffen; sein Handelsvertrag mit Polen von 1922 ist dagegen, ebenso wie das Abkommen mit Österreich von 1923, auf unbedingte Meistbegünstigung gegründet.

#### IV. Kritisches.

Was ergibt sich aus dem außerordentlich krausen Bilde der Meistbegünstigungsvereinbarungen der Handelsvölker der Erde in der Nachkriegszeit?

Die unbedingte Meistbegünstigung ist überwiegend, ebenso wie vor dem Kriege, wiederum als Grundlage der Handelsbeziehungen angenommen worden. Besonders Deutschland, Großbritannien und die Vereinigten Staaten stehen zu ihr. Die bedingte Meistbegünstigung, also die Reziprozität, in ihrer engen Kriegsbedeutung spielt in den neuen Verträgen und Abkommen nur eine ganz geringe Rolle. Sie konnte nur, wie erörtert wurde, in geringen Teilstimmungen festgestellt werden. Dafür aber sind besonders zwei europäische Länder von wirtschaftlicher Bedeutung, Spanien und Frankreich, von der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung in Beziehung auf die Tarifbehandlung weit abgerückt. Sie haben im wesentlichen für ihren Teil eine Auffassung durchgesetzt, die sich grundsätzlich auf gegenseitige, fest umgrenzte Tarifvereinbarungen beschränken möchte. Diese fest umrissenen Tarifbestimmungen stehen sicherlich auf derselben Linie wie die Reziprozität der Kriegszeit; sie sind nur noch enger als diese, da auch die vor Abschluß des Vertrages oder künftig unentgeltlich an dritte gewährten Tarifbegünstigungen ohne weiteres nicht anfallen. Für und wider die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung läßt sich vieles sagen. Das Problem hat in der Kriegszeit im harten Streite der Meinungen gestanden; Wissenschaft und Politik haben sich eingehend mit ihm beschäftigt. Die Grenzen dieses Auffaßes würden überschritten werden, wenn das Problem nochmals einigermaßen erschöpfend und kritisch behandelt werden müßte. Angedeutet werden soll nur der gegensätzliche Standpunkt deutscher Zentralinstanzen, des Reichsamts des Innern und des Reichsschatzamtes, bei den Beratungen des deutschen Zolltarifs von 1902, also vor dem Abschluß der Bülowschen Handelsverträge<sup>1</sup>. Das Reichsamt des Innern befürwortete damals wechselseitige Tarifverträge, weil die unbedingte Meistbegünstigung mehreren außereuropäischen Staaten ohne Gegenleistung große Vorteile durch Mitgenuß des Unterschiedes zwischen dem autonomen und dem Vertragstarif gewährt, so daß sie keine Veranlassung hätten, Deutschland entgegenzukommen. Das Reichsschätzamt trat da-

<sup>1</sup> siehe Schmude.

gegen mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes nachdrücklich für die Beibehaltung der unbedingten Meistbegünstigung ein, die Einheitlichkeit für Handel und Zollverwaltung gewährleiste. Strenge Durchführung des sonst eintretenden Differentialsystems verursache starke Schwierigkeiten; bei Tarifverträgen ohne unbedingte Meistbegünstigung seien die auswärtigen Handelsbeziehungen fortwährenden Schwankungen ausgesetzt. Die Auffassung, daß Deutschland mit seiner vielseitigen Fertigwarenausfuhr bei Verträgen mit unbedingter Meistbegünstigung besser fahre, setzte sich damals durch.

Deutschland wird auch künftig nicht umhin können, diesen bisher nicht aufgegebenen Standpunkt beizubehalten. Es wird andererseits nach Kräften versuchen müssen, der unbedingten Meistbegünstigung Tarifabkommen mit gebundenen Zollraten hinzuzufügen, um sich gegen die Willkür der zweifellos aus bloßen Meistbegünstigungsverträgen zu befürchtenden schrankenlosen Zollautonomie des Vertragsgegners zu schützen. Darauf, daß sich die materielle Auswirkung der Meistbegünstigung mit dem Versprechen der Formel manchmal nicht zu decken braucht, ist schon mehrfach hingewiesen worden. Die deutsche Handelspolitik der Nachkriegszeit hat bewußt die Erringung der gegenseitigen, unbedingten, uneingeschränkten Meistbegünstigung zum Ziele gehabt; es wird darauf ankommen — wenn die deutsche Wirtschaft ihrer finanziellen Fesseln wieder ledig werden soll —, den deutschen Ausfuhrhandel mit ihrer Hilfe weiter zu fördern. Eine befugte Vertretung des deutschen Handels, die Hamburger Handelskammer, fordert in ihrem Jahresbericht für 1924 die unbedingte, uneingeschränkte, gegenseitige Meistbegünstigung, weil diese das aufrichtigste und wirksamste Verfahren sei, um die angestrebte Entspannung der großen Politik auf die mannigfachen Verhältnisse des wirtschaftlichen Verkehrs zu übertragen. Für Deutschland ist die unbedingte Meistbegünstigung um so wichtiger, als in großen Teilen des Weltmarktes der Absatz deutscher Waren sehr erschwert ist; unter anderem sind die Reichsvorzugsbehandlung im britischen Weltreich, das Schutzsystems Frankreichs in seinem Kolonialreich und der Schutz des Binnenmarktes der Union solche Sperren gegen deutschen Wettbewerb.

Nach einer Verordnung der Reichsregierung wird die unbedingte Meistbegünstigung vom 11. Januar 1925 ab auf die Erzeugnisse der nachstehenden Länder angewendet, die deutsche Erzeugnisse vertraglich oder tatsächlich nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung be-

handeln: Argentinien, Äthiopien, Bolivien, Brasilien, britische Dominien und Kolonien (außer Australien, Kanada und Neuseeland), Bulgarien, Chile, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Ecuador, Griechenland, Großbritannien, Guatemala, Honduras, Indien, Irland, Italien, Jugoslawien, Kolumbien, Kostarika, Kuba, Lettland, Liberia, Litauen, Mexiko, Nicaragua, Niederlande, Norwegen, Österreich, Panama, Paraguay, Persien, Peru, Portugal, Rumänien, Russland (einschließlich der Ukraine, Weißrussland, Georgien, Aserbaidschan, Armenien und der Republik des Fernen Ostens), Salvador, Schweden, Schweiz, Siam, Spanien, Tschechoslowakei, Türkei, Ungarn, Uruguay, Venezuela und die Vereinigten Staaten von Amerika.

### Literaturangaben.

Calwer, Die Meistbegünstigung der Vereinigten Staaten von Amerika, 1902. — Fastrow, Handelspolitik, 1923. — Glier, Die Meistbegünstigungsklausel, 1905. — Gregory, Tariffs: A Study in Method, 1923. — Helfferich, Handelspolitik, 1901. — Horstmann, Handelsverträge und Meistbegünstigung, 1916. — Plaut, Deutsche Handelspolitik, 1924. — Reichesberg, Die Meistbegünstigung in den künftigen Handelsverträgen, 1918. — Röpke, Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege, 1923. — Schmudde, Der deutsche Zolltarif von 1902, hamburgische ungebrückte Dissertation, 1924. — Schumacher, Meistbegünstigung und Zollunterscheidung, 1915. — U. S. A. Tariff Commission, Handbook of Commercial Treaties, 1922. — Weber, System der deutschen Handelsverträge, 1912. — Außerdem: Reichstagsdrucksachen, Deutsches Handelsarchiv, Zeitungsausschnittmaterial des Hamburgischen Weltwirtschaftsarchivs. — Das Material über die neueren Handelsverträge ist im wesentlichen dem Handelsarchiv und dem Handbook of Commercial Treaties entnommen worden.

VI.

**Die deutsche Landwirtschaft und die neue  
Handelspolitik.**

Von

**Dr. C. von Dieze,**  
ord. Professor an der Universität Rostock.

## Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Die gegenwärtigen Produktionsgrundlagen: Deutschland ein Einfuhrland auch in Zukunft . . . . .	161
II. Schutzmittel eines Einfuhrlandes: Einfuhrverbote — Monopole — Agrarzölle . . . . .	173
III. Wirkungen der Agrarzölle auf die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Bodens . . . . .	179
IV. Ursachen ausländischer Konkurrenz für die Landwirtschaft eines Einfuhrlandes . . . . .	189
V. Grundlagen der deutschen Agrarzollpolitik 1879—1914 . . . . .	193
VI. Die gegenwärtige Marktlage der deutschen Landwirtschaft . . . . .	196
a) Preisverhältnisse in Deutschland . . . . .	196
b) Die internationale Agrarkrisis seit 1920 . . . . .	204
VII. Folgerungen für die künftige Handelspolitik . . . . .	209
a) Der Kampf für Wiedereinführung der Agrarzölle . . . . .	209
b) Die Frage der Getreidezölle . . . . .	211
c) Die Frage der Zölle auf Vieh und tierische Erzeugnisse. . . . .	216
Schluß . . . . .	228
Tabellenanhang . . . . .	230

---

## I. Die gegenwärtigen Produktionsgrundlagen: Deutschland ein Einfuhrland auch in Zukunft.

Die Betrachtung der deutschen Landwirtschaft bezieht sich heute auf ein kleineres Gebiet als vor dem Kriege. Die erzwungenen Gebietsabtretungen betragen etwa 13 % des Vorkriegsumfangs des Deutschen Reiches; sie haben bewirkt, daß die landwirtschaftlich genutzte Fläche von 34,8 auf 29,9 Millionen Hektar zurückgegangen ist, das heißt um 14,2 %. Noch größer ist der Verlust des Ackerlandes (15,4 %). Von den Anbauflächen der wichtigsten Feldfrüchte sind vor allem die des Roggens (17,7 %), der Kartoffeln (17,2 %) und der Sommergerste (16,4 %) durch die Veränderung der staatlichen Grenzen vermindert worden. Dagegen ist die Bevölkerung nicht im gleichen Maße zurückgegangen. Sie zählte 1914 etwa 67,8 Millionen, für 1923 ist sie auf 62,3 Millionen errechnet worden. Das bedeutet eine Volksdichte (auf 1 qkm der Gesamtfläche) von 125 im Jahre 1914 gegen 132 im Jahre 1923<sup>1</sup>. Auf 100 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche kamen 1914 nur 195 Menschen gegen 209 im Jahre 1923. Die verlorenen Landesteile lieferten vor dem Kriege beträchtliche Überschüsse an Brotgetreide, Kartoffeln, Rindern, Schweinen und Futtermitteln<sup>2</sup>.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich auch die Zusammensetzung der Bevölkerung geändert hat. Der Überschuß des weiblichen Geschlechts hat sich 1910—1919 vermehrt (von 50,66 % auf 51,76 % der Gesamtbevölkerung), besonders in der Altersklasse von 18—50 Jahren, und gleichzeitig ist trotz der Kriegsverluste infolge des Geburtenausfalls der Altersaufbau der Bevölkerung erheblich weniger jugendlich geworden. Der Anteil der kleinen Kinder (bis zu 4 Jahren) ist fast auf die Hälfte des Standes von 1910 gesunken (von 12,0 % auf 6,26 %)<sup>3</sup>. Dagegen sind die Jahrestklassen von 18—50 Jahren und über 50 Jahre stärker besetzt. Seitdem ist infolge der wieder angestiegenen

<sup>1</sup> G. Albrecht, Zur Krise der Landwirtschaft, Jena 1924, S. 2—4.

<sup>2</sup> Vgl. Schenck, Deutschlands wirtschaftsgeographische Harmonie. Breslau 1924.

<sup>3</sup> Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. II, S. 726.

Geburtenhäufigkeit der Gegensatz im Altersaufbau gemildert worden, die Zusammensetzung der Bevölkerung ist aber immer noch fühlbar weniger jugendlich als vor dem Kriege, zumal ja die Geburtenzahl die alte Höhe nicht wieder erreicht hat.

Schon diese Tatsachen zeigen, daß die Stellung der deutschen Landwirtschaft innerhalb der deutschen Volkswirtschaft sich gegenüber der Vorkriegszeit in manchen Beziehungen geändert hat.

Auch die Ausstattung der Landwirtschaft mit menschlichen Arbeitskräften ist nicht mehr dieselbe wie vor 1914. Um auffälligsten ist der sehr bedeutende Rückgang in der Zahl der ausländischen Wanderarbeiter. Ihre Zahl betrug 1921 nur noch 147 000<sup>1</sup> gegen 412 000 vor dem Kriege. Seit 1921 dürften keine erheblichen Verschiebungen eingetreten sein. Der Ausfall hat in den Großbetrieben, die ja so gut wie ausschließlich hiervon betroffen sind, zu vermehrter Verwendung einheimischer, ständiger Arbeitskräfte, sowie zu einer stärkeren Heranziehung deutscher Saisonarbeiter — auch aus den Industriegebieten — geführt. In welchem Maße dadurch ein Ausgleich erzielt worden ist, läßt sich nicht zahlenmäßig nachweisen. Im großen und ganzen wird man schon wegen des Mangels an Wohnungen auf dem Lande annehmen müssen, daß unsere ländlichen Großbetriebe jetzt weniger menschliche Arbeitskräfte beschäftigen als vor dem Kriege. Dazu kommt, daß der Grad der Arbeitsleistung zum mindesten nicht höher, wahrscheinlich etwas geringer ist als früher, wenn er sich auch zweifellos beträchtlich über den Tieftand der Jahre 1919/1920 wieder gehoben hat.

Dagegen sind die bäuerlichen Familienwirtschaften offenbar stärker mit Arbeitskräften besetzt als vor dem Kriege; denn für die Bauernkinder sind die Aussichten, in anderen Berufen ein gutes Fortkommen zu finden, infolge der ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten der Industrie, auch infolge der Einschränkung des Heeres, sehr viel geringer geworden.

Gleichzeitig haben die ländlichen Kleinbetriebe sich auf Kosten der größeren Wirtschaften ausgedehnt, zum Teil infolge der staatlichen Siedlungspolitik, in noch größerem Maße ohne unmittelbare Mitwirkung der Siedlungsunternehmungen, wie ich für Ostdeutschland an

---

<sup>1</sup> Nach Gerhard Groß, Ausländische Arbeiter in der deutschen Landwirtschaft, Berlin 1923.

anderer Stelle nachweisen konnte<sup>1</sup>. Immerhin ist diese Verschiebung nicht bedeutend genug gewesen, um den Anteil des Großbetriebs an der Gesamtfläche wesentlich herabzudrücken.

Von einer Minderung der Arbeitsleistungen in den Familienwirtschaften kann im allgemeinen keine Rede sein. So wird man als Ergebnis festhalten können, daß die Zahl und Güte der für die Landwirtschaft verfügbaren menschlichen Arbeitskräfte trotz der ungünstigeren Lage der Großbetriebe eher zu- als abgenommen hat. Auch für die großen Wirtschaften ist gegenüber der Vorkriegszeit ein sehr wichtiges Plus festzustellen. Wie Aereboe<sup>2</sup> hervorhebt, wird von der Mehrzahl der gegenwärtigen und künftigen Betriebsleiter heute gearbeitet, wie noch nie.

Der Boden, auf welchen die menschliche Arbeit verwandt wird, hat sich zweifellos durch den Raubbau der Kriegszeit in seiner Ertragsfähigkeit empfindlich verschlechtert. Doch ist dieser Verlust zum größten Teil, wenn nicht völlig, wieder eingeholt worden, so daß wir die natürliche Grundlage der landwirtschaftlichen Produktion — abgesehen von den Gebietsverlusten — im wesentlichen als dieselbe wie vor 1914 ansehen können. Allerdings denken über diese schwer zu beurteilende Frage gute Kenner der Verhältnisse auch weniger optimistisch. Doch scheint mir dabei das, was die deutsche Landwirtschaft in den Inflationsjahren geleistet hat, unterschäkt zu sein. Eine Ernte, wie wir sie 1923 erzielt haben, wäre nicht möglich gewesen, wenn die Produktivkraft der deutschen Landwirtschaft — also auch des Bodens —, wie Beckmann<sup>3</sup> meint, von den ersten Tagen des Krieges bis zur Einführung fester Währung ohne Unterbrechung gesunken wäre. Eine derartige Auffassung tut meines Erachtens den deutschen Landwirten unrecht. Wäre sie richtig, so müßte man unseren Landwirten den Vorwurf machen, daß sie die Einnahmen, welche ihnen zeitweise seit dem Abbau der Zwangswirtschaft zugeslossen sind, in höchst unzweckmäßiger Weise verwandt haben<sup>4</sup>.

Die landwirtschaftliche Technik hat zwar keine grundlegenden Umwälzungen erfahren. Trotzdem sind die vor dem Kriege bereits be-

<sup>1</sup> Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Bd. I, Heft 3 und 4, S. 50.

<sup>2</sup> Deutsche Landwirtschaftliche Presse vom 20. XII. 1924.

<sup>3</sup> J. Beckmann, Die weltwirtschaftlichen Beziehungen der deutschen Landwirtschaft, Bonn und Leipzig, 1924, S. 61 und 92.

<sup>4</sup> Vgl. Baade, Hat die deutsche Landwirtschaft versagt? Sozialistische Monatshefte 1924, Heft 6.

obachteten, außerordentlich wichtigen Fortschritte auf dem Gebiete der Saatzucht, der Behandlung des Saatguts, der Bodenbearbeitung, Düngung und Viehzüchtung nach der durch den Krieg hervorgerufenen Unterbrechung fortgesetzt worden, so daß wir für die Zukunft mit der Möglichkeit weiterer Verbesserungen rechnen können.

Die Ausstattung der ländlichen Wirtschaften mit Kapital weist gleichfalls Veränderungen auf. An den Baulichkeiten sind während der Inflationszeit die Versäumnisse des Krieges nachgeholt worden, vielfach dürfte sogar eine wirkliche Verbesserung oder Vermehrung des Gebäudekapitals stattgefunden haben. Die Flucht in die Sachwerte hat zu einer Vermehrung des Maschinen- und Gerätelparks geführt, die in den Großbetrieben infolge der Arbeiterschwierigkeiten besonders geboten war, vielfach aber auch über das zweckmäßige Maß hinaus ausgedehnt worden ist. Der Viehstand ist dagegen nach den Angaben der amtlichen Statistik noch nicht wieder auf die frühere Höhe gebracht worden. Auf dem gegenwärtigen Reichsgebiet betragen die Zahlen der wichtigsten Vieharten in tausend Stück:

	Pferde	Rindvieh	Rühe	Schweine
am 1. 12. 1913	3807	18 476	9973	22 534
" 1. 12. 1922	3650	16 316	8978	14 679
" 1. 12. 1924	3850	17 296	9723	16 844

Bei den Pferden ist zu bedenken, daß der zeitweilige Rückgang ausschließlich auf die Städte entfiel, während nach Beckmann<sup>1</sup> die Landwirtschaft heute etwa 25 % Pferde über den Bedarf der Ackerkultur hinaus hält. Sonst zeigen die Zahlen überall eine beträchtliche Abnahme, der gegenüber die Vermehrung der Schaf- und Ziegenhaltung nicht ins Gewicht fällt. Die Viehzählung von 1923 bietet, da sie am 1. Oktober vorgenommen ist, keine vergleichbaren Zahlen<sup>2</sup>. Fraglich ist allerdings auch, wie weit die Zahlen der Nachkriegszeit überhaupt zuverlässig sind. Nach Beckmann<sup>3</sup> besteht Grund zu der Annahme, daß die Angaben infolge der schlechten Erfahrungen der Zwangswirtschaft zu niedrig ausgefallen sind. Ja, nach seinen persönlichen Beobachtungen war Anfang 1924 in einzelnen Gebieten Westdeutschlands die Viehhaltung sogar höher als im Frieden. Aber auch wenn diese Beobachtung allgemeine Gültigkeit beanspruchen kann, bleibt zu be-

<sup>1</sup> a. a. D. S. 96.

<sup>2</sup> J. Wirtschaft und Statistik, 1923, S. 746.

<sup>3</sup> a. a. D. S. 47.

rücksichtigen, daß das Lebendgewicht der Tiere und die Milcherzeugung stark zurückgegangen sind<sup>1</sup>. Bei den Schweinen ist auch die Mastperiode länger geworden.

Handelt es sich beim Viehstand schon um Unterschiede in der Produktionsrichtung, so kommt dies Moment noch stärker bei der nun folgenden Betrachtung der Anbauflächen zur Geltung. Immerhin ist deren Kenntnis auch als Grundlage für die künftige Entwicklung bedeutungsvoll; denn der landwirtschaftliche Betrieb läßt sich niemals willkürlich umstellen; seine Organisation muß immer an die vorhandenen Verhältnisse anknüpfen. Im heutigen Gebiete des Deutschen Reiches entfielen auf<sup>2</sup>:

	1913			1923			Zu- und Abnahme		
	1000 ha	Prozent des Viertelhauses	Prozent der landbrüder- lichen Fläche	1000 ha	Prozent des Viertel- hauses	Prozent der landbrüder- lichen Fläche	1000 ha	Prozent des Viertel- hauses	Prozent der landbrüder- lichen Fläche
Brotgetreide (Weizen, Roggen und Speltz)	7276	33,8		5972	29,8		-1304	-4,0	
Futtergetreide (Gerste und Hafer) . . . . .	5362	25,0		4645	23,2		-717	-1,8	
Hülsenfrüchte, Milch- frucht und Mengge- treide . . . . .	938	4,4		1225	6,1		+ 287	+1,7	
Hafifrüchte . . . . .	4100	19,1		4168	20,8		+ 68	+1,7	
Garten- und Handels- gewächse . . . . .	239	1,1		259	1,3		+ 20	+0,2	
Futterpflanzen u. Acker- weide . . . . .	2997	13,9		3176	15,8		+ 179	+1,9	
Brache . . . . .	588	2,7		606	3,0		+ 18	+0,3	
Ackerland . . . . .	21500	100,0	73,6	20051	100,0	71,6	-1449	-6,7	-2,0
Wiesen . . . . .	5334		18,3	5445		19,3	+ 111		+1,0
Weiden und Hütungen	2287		7,8	2496		8,8	+ 209		+1,0
Weinberge . . . . .	90		0,3	83		0,3	- 7		-0,0
Landwirtschaftl. Fläche	29211		100,0	28075		100,0	-1136		-3,9

Das Jahr 1924 ist als Vergleichsgrundlage ungeeignet, da die erheblichen Auswinterungen das Anbauverhältnis beeinflußt haben. Infolgedessen ergab sich ein fühlbarer Rückgang in den Anbauflächen

<sup>1</sup> Beckmann a. a. D. S. 97.

<sup>2</sup> Zusammengestellt nach Wirtschaft und Statistik, 1923, S. 554.

von Brotgetreide (Roggen!), auch bei Klee und Luzerne, obwohl die ursprünglich bestellten Flächen größer waren als 1923. Die Zunahme des Futtergetreides und der Brache ist gleichfalls im wesentlichen den Folgen der Auswinterung zuzuschreiben: die umgepflügten Winterschläge (Roggen und Weizen) und Kleestücke wurden, soweit es noch möglich war, mit Gerste und Hafer bestellt, zum kleineren Teile mußten sie brach liegen bleiben<sup>1</sup>.

Die angeführten Zahlen sind nicht zuverlässig. Trotzdem dürfen die charakteristischen Veränderungen, welche aus ihnen abgeleitet werden können, die in Wirklichkeit eingetretenen Verschiebungen wieder spiegeln. Worin beruhen nun die wesentlichsten Unterschiede zwischen 1913 und 1923?

Die überraschende Erscheinung, daß die gesamte landwirtschaftliche Fläche um mehr als 1 Million Hektar zurückgegangen sein soll, ist allerdings im wesentlichen durch Mängel der Statistik zu erklären<sup>2</sup>. Wichtiger ist die Tatsache, daß der sich zahlenmäßig ergebende Rückgang ausschließlich auf das Ackerland entfällt, während bei Wiesen und Weiden sogar eine nicht unbeträchtliche Zunahme festzustellen ist. Auf dem Ackerlande ist am stärksten der Anbau von Brotgetreide eingeschränkt worden, weniger stark der Anbau von Futtergetreide. Dagegen zeigen alle übrigen Kategorien sogar eine Zunahme. Die eingetretenen Verschiebungen lassen sich zum Teil durch das Bestreben erklären, den später noch näher zu besprechenden, durch die Ausschaltung Russlands hervergerufenen Ausfall ausländischer Futtermittel zu ersetzen; daher die Zunahme der Wiesen und Weiden sowie des Futterbaus und der Hackfrüchte, bei denen die Runkelrüben den Ausschlag geben. Auch bei den Handelsgewächsen lassen die eingetretenen Verschiebungen auf die gleiche Ursache schließen; hier sind die Ölfrüchte und Gespinstpflanzen ausgedehnt worden.

Daneben spricht aber offenbar die besonders für den Großbetrieb verständliche Tendenz mit, den Arbeitsbedarf einzuschränken oder günstiger zu verteilen. Dies zeigt sich zum Beispiel auch an der Vermehrung des Anbaus von Wintergerste und der Einschränkung des Zuckerrübenbaus. Auch die Verminderung des Futtergetreides bei gleichzeitiger Steigerung der sonstigen Futtergewinnung steht hiermit im Zusammenhang.

<sup>1</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 526.

<sup>2</sup> Vgl. R. Ritter in Nr. 20 der Deutschen Tagesszeitung vom 12. I. 1924.

Die auf den angegebenen Anbauflächen erzielten Ernten sind geringer als in der Vorkriegszeit, da auch die Hektarerträge trotz wesentlicher Verbesserungen gegenüber den Kriegs- und ersten Nachkriegsjahren immer noch nicht wieder die Friedenshöhe erreicht haben. Wenn man die Mängel der Statistik zu korrigieren sucht, kommt man nach Ritter<sup>1</sup> zu dem Ergebnis, daß die Brotgetreideernte auf dem heutigen Reichsgebiet etwa betrug:

1913:	147	Millionen Doppelzentner
1922:	84	"
1923:	107	"

1924 ist ein neuer Rückgang zu verzeichnen, der als Folge des verminderten Anbaues sowie der weniger günstigen Witterung anzusehen ist. Die Brotgetreideernte wurde bei der Vorschätzung im August 1924 mit 10,8 %, bei den endgültigen Ergebnissen mit 15 % weniger als 1923 beziffert<sup>2</sup>.

Bei den übrigen Fruchtarten ist eine Korrektur der amtlichen Statistik kaum möglich; die offiziellen Zahlen geben fast überall noch beträchtliche Abstände von den Friedensernten an. Die Unterschiede sind in Wirklichkeit offenbar geringer, aber ein Minus bleibt.

Die heimische Produktion hat, wie allgemein bekannt, in den Vorkriegsjahren nicht ausgereicht, um den Bedarf der Bevölkerung an landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu decken.

Die Einfuhrüberschüsse des Jahres 1913, die aus Tabelle VI ersichtlich sind, beliefen sich auf 118 Millionen Doppelzentner im Werte von 5 $\frac{1}{4}$  Milliarden Mark, während der Wert der gesamten Einfuhr 10 $\frac{3}{4}$  Milliarden Mark betrug. Im Jahre 1924 lauteten die Zahlen nur noch 68 Millionen Doppelzentner im Werte von 4,8 Milliarden Mark (trotz der Preissteigerung!). Von den Einfuhrüberschüssen an landwirtschaftlichen Erzeugnissen entfielen dem Werte nach auf (vgl. Tabelle VI):

	1913	1924
Rohstoffe der Textilindustrie . . . . .	39 %	33 %
Ölfrüchte und Ölsaaten . . . . .	10 %	6 %
Felle und Häute . . . . .	9 %	8 %
Gewerbliche Fette und dgl. . . . .	1 %	3 %
<hr/>		
Roh- und Hilfsstoffe . . . . .	59 %	50 %

<sup>1</sup> a. a. D. und in Nr. 86 der Deutschen Tageszeitung vom 20. II. 1924.

<sup>2</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 558, 1925, S. 2.

	Übertrag:	59 %	50 %
Brotgetreide und dgl. . . . .	4 %	13 %	
Kartoffeln und Gemüse . . . . .	1 %	1 %	
Obst und Süßfrüchte . . . . .	5 %	6 %	
Pflanzliche Nahrungsmittel . . . . .	10 %	20 %	
Fleisch und Fische . . . . .	7 %	6 %	
Eier und Speisefette . . . . .	7 %	14 %	
Tierische Nahrungsmittel . . . . .	14 %	20 %	
Sonstige Nahrung- und Genussmittel . . . . .	3 %	5 %	
Futtergetreide und andere Futtermittel . . . . .	13 %	3 %	
Nichtölkhaltige Sämereien . . . . .	1 %	1 %	
zusammen		100 %	99 %

In der Vorkriegszeit diente der Einfuhrüberschuß an landwirtschaftlichen Erzeugnissen also zu fast drei Fünfteln der Versorgung von Industrie und Gewerbe mit Roh- und Hilfsstoffen. Vom Rest nahm der Bedarf an Fleisch und Fetten (einschließlich der Futtermittel) etwa zwei Drittel in Anspruch, während pflanzliche Nahrungsmittel, darunter Brotgetreide, nur in verhältnismäßig geringem Umfange aus dem Auslande bezogen wurden. Ja, es bestand nicht einmal ein absoluter Mangel an Brotgetreide. Wie Aereboe<sup>1</sup> nachdrücklich betont, waren wir „durchaus nicht ein Land, welches Brotgetreide zukaufen mußte, sondern nur ein Land, welches das eigene Brotgetreide durch Umtausch gegen Importware verfeinerte, das dadurch frei werdende eigene Brotgetreide verfüttete und dazu noch große Mengen von Futtergetreide und anderen Kraftfuttermitteln zukaufte“. Hatten wir doch damals erhebliche Ausfuhrüberschüsse an Roggen und Mehl, und es wurde mehr Roggen verfüttet, als Weizen und Reis zusammen eingeführt wurden. Der gesamte Mehrbedarf an Lebensmitteln diente demnach der Erzeugung tierischer Nahrungsmittel, vorwiegend der Fleischproduktion.

Der Einfuhrbedarf war durch den ständig zunehmenden Verbrauch an tierischen Nahrungsmitteln hervorgerufen. Der auf den Kopf der Bevölkerung berechnete Fleischverzehr stieg von 1880 bis 1913 auf fast das Doppelte, nämlich von 29 kg auf 54 kg. Dessen Anwachsen war dadurch bedingt, daß die Bevölkerung kaufkräftiger wurde und zu einem dauernd wachsenden Anteil städtische Lebensweise annahm. Auch die Ausdehnung des Weizenverbrauchs hing hiermit zusammen.

<sup>1</sup> Zur Frage der Agrarzölle, Berlin 1925, S. 12.

Die Frage liegt nahe, ob durch die Verarmung des deutschen Volkes nicht der gesamte Einfuhrbedarf an Nahrungs- und Futtermitteln wegfallen wird.

Nachdem wir im Kriege von fast allen Zufuhrwegen abgeschnitten waren, brachten die Nachkriegsjahre wieder erhebliche Einfuhrüberschüsse an landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Doch wurde die Höhe des Friedensstandes nicht wieder erreicht, und die Zusammensetzung der verschiedenen Einfuhrposten zeigt wichtige Verschiebungen. In den Inflationsjahren 1922 und 1923 finden wir einen höheren Einfuhrüberschuss als 1913 ausschließlich in der Gruppe Brotgetreide und bei den gewerblichen Fetten, sonst überall beträchtlich niedrigere Zahlen. Aber auch der bedeutendste Ausfuhrposten der Vorkriegszeit — Zucker — ist verschwunden. Die Mehreinfuhr an Brotgetreide entspringt keineswegs einem größeren Verbrauch<sup>1</sup>; er ist notwendig geworden, da die bedeutenden Überschüsse aus der deutschen Ostmark verloren gegangen und außerdem noch die Ernten auf dem verbliebenen Gebiet hinter dem Friedensstand zurückbleiben. Überhaupt spiegeln die Zahlen die elende Lebenshaltung wieder, welche damals in Deutschland herrschte. Bei so gut wie allen Nahrungsmitteln außer dem unentbehrlichen Brotgetreide sind die Beträge geringer als vor dem Kriege, obwohl wichtige Versorgungsgebiete abgetrennt sind und die heimische Produktion noch darniederliegt. So erreichte in Preußen der auf den Kopf der Bevölkerung entfallende Fleischverbrauch 1922 und 1923 nur noch 60 % und 53 % des Standes von 1913, in den Städten sogar nur 37 % und 33 %<sup>2</sup>. In diesen Berechnungen ist noch nicht einmal berücksichtigt, daß der Altersaufbau der Bevölkerung weniger jugendlich geworden ist.

Die Entwicklung der Einfuhrüberschüsse jener Jahre zeigt aber noch einen weiteren, bedeutsamen Unterschied von der Vorkriegszeit. Trotz des gesunkenen Fleischverbrauchs ist die Einfuhr an Fleisch, Speck und Fleischwaren gestiegen, dagegen die Einfuhr lebenden Viehes und der Futtermittel stark zurückgegangen. An Stelle des beträchtlichen Ausfuhrüberschusses an Mehl ist ein Einfuhrüberschuss getreten. Die

<sup>1</sup> Nach Ritter, Deutsche Tageszeitung vom 12. Januar 1924, wurden bei uns im dreijährigen Durchschnitt vor dem Kriege 180 kg, nach dem Kriege 168 kg je Kopf der Bevölkerung verzehrt. Die von ihm korrigierten Ziffern der amtlichen Statistik ergeben eine noch weit heftigere Verminderung.

<sup>2</sup> Sering, Die internationale Agrarkrisis. Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge, Bd. II Heft 2 S. 281.

Mehreinfuhr an Ölfrüchten und Ölsaaten beträgt nur noch weniger als die Hälfte, und dafür hat die Ausfuhr von fetten Ölen, Margarine und pflanzlichen Fetten einem Einfuhrüberschüß Platz gemacht. Die Minderung der Einfuhr von Rohstoffen ist also zum Teil mit einer Steigerung der Einfuhr fertiger und halbfertiger Waren erkauft worden, die Verarbeitung wird in höherem Maße als früher im Auslande vorgenommen.

Diese unerfreuliche Entwicklung hat im Jahre 1924, als sich infolge der Rückkehr zu stabilen Währungsverhältnissen die Umsatzsteuer erst richtig auswirkte, weitere Fortschritte gemacht, besonders bei Mehl, Fleisch und Molkereierzeugnissen. Kleie und Ölkuchen zeigen jetzt sogar Ausfuhrüberschüsse, obwohl die Produktion der Getreide- und Ölmühlen weit geringer ist als früher. Der deutsche Landwirt ist offenbar noch zu stark in den Gedankengängen der Kriegs- und Inflationszeit gefangen, als es zweckmäßig war, möglichst wenig Futtermittel zu kaufen.

Die Zusammensetzung der Fleischeneinfuhr ist heute wesentlich anders als vor dem Kriege. Die wichtigsten Posten waren:

	1913		1924	
	Millionen Mt.	1000 dz	Millionen Mt.	1000 dz
Lebende Tiere (außer Pferde) . . . . .	286	1800	78	680
Kind- und Kalbfleisch, frisch. . . . .	37	324	4	43
Schweinefleisch, frisch. . . . .	24	211	32	284
Federvieh, geschlachtet. . . . .	13	86	6	39
Fleischextrakt u. dgl. . . . .	11	12	3	4
Schweinefleisch . . . . .	2	16	34	268
Kind- und Kalbfleisch, gefüllt und gefroren . . . . .	—	—	71	896
Fleisch in luftdichten Behältnissen . . . . .	—	—	24	235
Zusammen: . . . . .	376	2472	253	2469

Man kann diese Zahlen unbedenklich der gesamten Fleischeneinfuhr gleichsetzen. Diese wies also dem Gewichte nach in beiden Vergleichsjahren fast genau denselben Betrag auf. Der Wert war 1924 um ein Drittel geringer als 1913, und dies steht mit der Tatsache im Zusammenhang, daß jetzt die verhältnismäßig billigen, leicht transportierbaren Erzeugnisse, die wir vor dem Kriege kaum kannten, stark in den Vordergrund getreten sind. Von der oben angegebenen Gesamteinfuhr entfielen auf:

	1913		1924	
	nach dem Werte %	nach dem Gewichte %	nach dem Werte %	nach dem Gewichte %
Lebende Tiere	76	72,5	31	28
Frühstück und einfach zubereitetes Fleisch	20	26	17	15
Fleischexport	3	0,5	1	—
Speck	1	1	13	11
Gefrier-, Kühl- und Büchsenfleisch	—	—	38	46
Zusammen:	100	100	100	100

Hiermit geht Hand in Hand eine Verschiebung in der Bedeutung der Herkunfts länder. Das Gefrier-, Kühl- und Büchsenfleisch kommt zu drei Vierteln aus Argentinien, der Schweinespeck zu fast neun Zehnteln aus den Vereinigten Staaten. So haben diese überseeischen Gebiete hervorragende Bedeutung für unsere Fleischversorgung erlangt, während vor dem Kriege — abgesehen vom Fleischexport — unsere Nachbarländer (Russland, Österreich-Ungarn, Dänemark, Niederlande) den Bedarf fast völlig deckten.

Die Einfuhrüberschüsse an Speisefetten sind — im Zusammenhang mit dem stark gesunkenen Bezug von Futtermitteln — erheblich höher als 1913. Auch der Import von Obst und Süßfrüchten, sowie Kartoffeln und Gemüse ist gestiegen. Beim Brotgetreide haben wir jetzt — im Gegensatz zu 1913 — einen absoluten Einfuhrbedarf. Die Menge des versütteten Roggens lässt sich zwar nicht zahlenmäßig angeben, doch ist mit Sicherheit anzunehmen, daß sie die Einfuhren von Weizen, Roggen, Reis und Mehl nicht aufwiegt.

So sind wir auch heute noch ein Einfuhrland für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Daß wir uns für den Bezug von Ölfrüchten, Wolle, Baumwolle, Flachs, Hanf, Zute, Fellen und Häuten nicht vom Auslande unabhängig machen können, wenn wir nicht die betreffenden Verarbeitungsindustrien totschlagen wollen, liegt auf der Hand. Aber auch für Nahrungsmittel wird in absehbarer Zeit die heimische Produktion nicht ausreichen.

Es mag sein, daß das starke Ansteigen des Fleischverbrauchs im Jahre 1924 zum Teil als eine vorübergehende Reaktion gegen die fleischarme Kriegs- und Nachkriegszeit anzusehen ist, zumal wenn die Lasten der übernommenen Tributzahlungen sich erst voll auswirken werden. Es scheint mir jedoch als nicht wahrscheinlich, daß der

Fleischverbrauch ohne zwingendste Not wieder sehr stark eingeschränkt wird. Auch wenn die Realeinkommen sinken, wird doch die große Masse der Verbraucher voraussichtlich zunächst an anderen Ausgaben sparen. Ich habe den Eindruck, daß gerade die Lohnarbeiterchaft nicht gewillt ist, viel von dem wiedererreichten Nahrungsstandard abermals aufzugeben. Die deutsche Landwirtschaft kann sich aber zum mindesten nicht schnell so entwickeln, daß sie ohne Zufuhr ausländischer Futtermittel oder ausländischen Fleisches einen derartigen Nahrungsbedarf zu decken vermag. Ja, die gesunkene Brotgetreideproduktion macht sogar wahrscheinlich, daß auch für Brotgetreide Deutschland auch in Zukunft noch Ansprüche an den Weltmarkt stellen wird. Wenn hierin auch eine Wandlung keineswegs außerhalb des Bereichs der Möglichkeit liegt, kann sie doch nicht plötzlich erwartet werden. Auch Sering<sup>1</sup> sieht nur für die Versorgung unseres Landes mit dem Notwendigsten (Getreide, Kartoffeln usw.) die Möglichkeit als gegeben an, daß infolge der Fortschritte der Wissenschaft die Bodenerträge in dem für die Herbeiführung der Unabhängigkeit notwendigen Maße gesteigert werden. Auch in dieser Beschränkung ist das Ziel, dessen Erreichung von einer gewaltigen Kraftanspannung unserer Landwirte und besonders der bäuerlichen Wirtschaften abhängig ist, offenbar erst dann in greifbare Nähe gerückt, wenn die zu zahlenden Tribute endlich in einer erträglichen Höhe festgesetzt werden. Solange die Befürchtung, daß jede Produktionssteigerung letzten Endes nur den ausländischen Gläubigern zugute kommt und zu einer Erhöhung der endgültigen Tributsumme führt, nicht beseitigt ist, kann man nicht erwarten, daß alle geistigen und körperlichen Kräfte in den Dienst einer derartigen Aufgabe gestellt werden.

Wichtig ist auch die Tatsache, daß die deutsche Zuckerausfuhr, die zeitweise sogar einem Einfuhrbedarf Platz gemacht hatte, voraussichtlich den Vorkriegsstand in absehbarer Zeit nicht wieder erreichen wird. Nach der Auffassung eines der hervorragendsten Kenner der deutschen Zuckerproduktion werden in Deutschland niemals wieder größere Mengen von Zucker für die Ausfuhr zur Verfügung stehen, als wir in diesem Jahre exportieren können (3—4 Millionen Doppelzentner)<sup>2</sup>. Nach all dem scheint mir erwiesen, daß eine Umstellung der deutschen

<sup>1</sup> Die internationale Agrarkrisis, S. 295.

<sup>2</sup> Oberamtmann Carl Wenzel im „Tag“ vom 1. I. 1925.

Landwirtschaft auf den Export von Agrarprodukten, wie sie Vereboe<sup>1</sup> als durch den Zwang der Verhältnisse notwendig geworden ansieht, zum mindesten für die nächste Zukunft sich nur auf einen begrenzten Kreis von Produkten beziehen kann. Ein Einfuhrland werden wir trotzdem auch für Nahrungsmittel bleiben, wie ja auch Vereboe selbst betont. Selbst wenn wir der Mehreinfuhr von Brotgetreide und tierischen Erzeugnissen entraten können, ist diese Möglichkeit doch nur bei einem gewaltigen Import von Futtermitteln denkbar.

Mit dieser Erkenntnis ist für die künftige Handelspolitik eine wichtige Grundlage gewonnen. Da Deutschland auch in Zukunft voraussichtlich ein Einfuhrland für landwirtschaftliche Erzeugnisse bleiben wird, erhebt sich die Frage, ob ein besonderer Schutz der deutschen Landwirtschaft gegen den Wettbewerb ausländischer Erzeugnisse angestrebt werden soll oder nicht, mit anderen Worten, ob der gegenwärtig für landwirtschaftliche Erzeugnisse bestehende Freihandel beibehalten werden darf.

## II. Schutzmittel eines Einfuhrlandes: Einfuhrverbote — Monopole — Agrarzölle.

Ein solcher Schutz der deutschen Landwirtschaft kann durch verschiedene Mittel angestrebt werden. In Betracht kommen Schutzzölle, Einfuhrverbote und Staatsmonopole. Allgemeine Verbote der Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse scheiden aus der Erörterung aus. So weit Einfuhrverbote sich nicht auf wenige Luxuswaren beschränken oder — wie das Verbot der Einfuhr lebenden Viehs aus seuchenverdächtigen Ländern — besondere Schädigungen hintanhalten sollen, führen sie dazu, daß das Land, welches von ihnen Gebrauch macht, sich überhaupt vom Weltmarkt abschließt. Eine derartige Maßnahme kommt aber gerade in der gegenwärtigen Lage Deutschlands nicht in Betracht. Eine Volkswirtschaft, welche schon an sich durch den Verlust wichtigster Produktionsgebiete sowie durch die noch nicht überwundenen sonstigen Folgen des Krieges und der Inflationszeit sich in äußerst schwieriger Lage befindet, die außerdem noch hohe Tributleistungen ohne Entgelt aufbringen muß, kann gar nicht auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung verzichten, wenn sie nicht von vornherein den Gedanken aufgeben will, die gesteckten Ziele zu erreichen.

Auch der Gedanke an Staatsmonopole, wie ihn Hainisch früher

<sup>1</sup> a. a. D.

bereits für Weizen, neuerdings sogar allgemein für Getreide und Bieh als Mittel zu einer Steigerung der landwirtschaftlichen Rentabilität empfohlen hat<sup>1</sup>, scheint mir keine praktische Bedeutung zu haben. Einer derartigen Regelung würden die Landwirte ein wohl unüberwindliches Misstrauen entgegenbringen. Aber auch grundsätzlichen Einwendungen vermag dieser Plan nicht standzuhalten. Die Hinweise Hainischs auf die Erfolge der österreichischen Tabakregie und des österreichischen Biehmonopols sind keineswegs beweiskräftig. Die Tabakregie hatte den Umfang der Produktion in Österreich und Ungarn fest in der Hand, und das Biehmonopol entstand in Kriegszeiten, als die heimische Produktion den Fleischbedarf im allgemeinen niemals voll erreichen konnte und auch die Einfuhr aus dem Auslande abgeschnitten war.

Auch die nach den Angaben Stiedas<sup>2</sup> günstigen Erfahrungen, welche man mit dem Getreidemonopol in der Schweiz gemacht hat, können für Deutschland, wie Stieda selbst hervorhebt, nicht maßgebend sein. Die gesamte jährliche Weizeneinfuhr der Schweiz erreichte 1913 bis 1922 niemals 6 Millionen Doppelzentner; im Deutschen Reich betrug sie vor dem Kriege mehr als das Vierfache. Die Aufgabe der Monopolverwaltung wäre bei uns also schon wesentlich umfangreicher. Sie wäre auch deshalb weit schwieriger, weil der heimische Brotgetreidebau, dessen Erträge von Jahr zu Jahr ja erheblichen Schwankungen unterliegen, einen viel höheren Anteil an der Gesamtversorgung hat als in der Schweiz, wo er sich im Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts auf wenig mehr als ein Fünftel belief und sich auch unter der Herrschaft des Getreidemonopols nicht wesentlich hierüber erhob. Auch reicht das Material, auf welches Stieda sich stützt, nur bis 1922. Jetzt<sup>3</sup> geht der Bundesrat an die Aufhebung des Getreidemonopols; über die Gründe, welche ihn hierzu veranlaßt haben, war es mir leider nicht möglich, noch ausreichendes Material zu bekommen. Jedenfalls können die Erfolge des Getreidemonopols nicht bahnbrechend gewesen sein: denn auch der wissenschaftliche Mitarbeiter am schweizerischen Bauernsekretariat<sup>4</sup> nennt es schon 1923 eine Kriegserscheinung, die über kurz oder lang verschwinden müsse.

<sup>1</sup> Schriften des V. f. Sp. Bd. 155. Erster Teil, S. 354 ff. und: Die Landflucht, Jena 1924.

<sup>2</sup> Wirtschaftsdienst, 1924, Heft 50/51.

<sup>3</sup> Wirtschaftsdienst vom 12. XII. 1924, S. 1742.

<sup>4</sup> O. Howald, Die Entstehung der Landwirtschaftskrisis in der Schweiz. Berichte über Landwirtschaft. Neue Folge. Heft 2, S. 52.

Der entscheidende Einwand gegen den Gedanken, ein Monopol für den Handel mit den wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnissen einzurichten, liegt in folgendem:

Ein Getreide- und Biehmonopol kann unter unseren Verhältnissen keine befriedigenden Ergebnisse zeitigen, wenn nicht gleichzeitig mit dem Handel Produktion und Verbrauch geregelt werden. Die Menge des Gesamtbedarfs an Getreide und Bieh lässt sich sonst nur sehr mangelhaft vorausberechnen, zumal es sich beim Getreide um die mannigfaltigsten Möglichkeiten der Verwendung (menschliche Nahrung, Verfütterung, gewerbliche Verarbeitung) handelt. Und noch schwieriger dürfte es für eine Monopolverwaltung sein, die Entscheidung über die Höhe der vom Ausland zu beziehenden Mengen zu treffen; denn selbst wenn man den Gesamtbedarf als bekannt voraussetzt, ist die Höhe der heimischen Produktion doch niemals schnell und gleichzeitig zuverlässig zu ermitteln, wie uns die Mängel unserer Erntestatistik erkennen lassen. Gewiss kann man hoffen, deren Richtigkeit durch veränderte statistische Methoden verbessern zu können. Aber hier wird die größere Richtigkeit, abgesehen von sonstigen Kosten, voraussichtlich mit Einbußen an der Fixigkeit erkauft werden müssen. So wird die Anhäufung beträchtlicher Vorräte notwendig, um der Gefahr vorzubeugen, daß die Belieferung zum Stocken kommt. Eine derartige Vorratswirtschaft bringt aber, besonders beim Bieh, bedeutende Kosten mit sich, die heute kaum noch unter dem politischen Gesichtspunkt gerechtfertigt werden können, daß dadurch für den Kriegsfall vorgesorgt wird. Ein Krieg, der uns in ähnlicher Weise wie 1914—1919 von allen Zufuhrmöglichkeiten ausschließt, dürfte für unabsehbare Zeit nicht im Bereiche der Möglichkeit liegen.

Eine Monopolverwaltung wird, da sie die Höhe des Bedarfs nicht an den jeweiligen Preisen ermessen kann, notwendig mit größeren Vorräten arbeiten müssen als der private Handel, also mit höheren Kosten. Sie wird auch bei etwa eintretenden Umläufungen in den Weltmarktverhältnissen nur ein geringeres Maß der Anpassungsfähigkeit entfalten können.

Der Gedanke, auch Produktion und Verbrauch der wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse staatlicher Regelung zu unterwerfen oder wenigstens zu schematisieren, wäre allein geeignet, die grundsätzlichen Schwächen des Handelsmonopols zu beseitigen oder zu mildern. Er wird jedoch wohl kaum Anklang finden. Die Dinge liegen

hier doch sehr viel entwickelter als zum Beispiel beim Tabak. Und wenn es schon sehr zweifelhaft sein kann, ob der Staat überhaupt — und insbesondere der parlamentarisch regierte Staat — geeignet ist, die durch ein Handelsmonopol erwachsenden gewaltigen Aufgaben in der rechten Weise durchzuführen und seinen Anordnungen allgemeine Geltung zu verschaffen, so wird dies Bedenken gegenüber einer Ausdehnung der staatlichen Befugnisse und der Verwaltungstätigkeit auf ein so umfassendes Gebiet der Produktion und des Verbrauches mit noch größerem Gewicht geltend gemacht werden müssen.

Kommen demnach Einführverbote und Monopole als geeignete Mittel zur Erreichung eines Schutzes der deutschen Landwirtschaft nicht in Betracht, so spielt sich das ganze Problem auf die Frage der Agrarzölle zu.

Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind Agrarzölle angebracht als Erziehungszölle und zur Milderung vorübergehender Krisen, um nötig gewordene Übergänge zu anderen Bewirtschaftungsweisen zu erleichtern. Darüber besteht Einmütigkeit auch mit grundsätzlichen Freihändlern<sup>1</sup>.

Die Erkenntnis, daß Agrarzölle grundsätzlich ebenso wie Industriezölle zur „Erziehung“ der Produzenten beitragen können, kann heute ebenfalls als Allgemeingut angesehen werden. Das gilt insbesondere auch für die Getreidezölle. Hätte die deutsche Landwirtschaft nicht unter der Herrschaft des Zollschutzes wichtige technische Fortschritte im Getreidebau gemacht, so würde die Frage, ob sie heute auch ohne Getreidezölle ihre Produktion aufrechtzuerhalten vermag, wohl gar nicht aufgeworfen werden können. Die Tatsache, daß jene Fortschritte in der Ära der Agrarzölle bei uns entschieden größer waren als zum Beispiel im freihändlerischen England, ist ein Beleg für die Auffassung, daß von den deutschen Agrarzöllen auch erzieherische Wirkungen ausgegangen sind.

Die Meinungen gehen aber auseinander bei der Beantwortung der Frage, ob ausschließlich wirtschaftliche Gesichtspunkte die Einführung oder Beibehaltung von Agrarzöllen rechtfertigen können. Hier muß allerdings notwendig ein Gegensatz der Anschauungen bestehen, sofern nicht alle Menschen über die letzten Ziele des menschlichen Lebens und die daraus abzuleitenden Aufgaben des Volkes und der

<sup>1</sup> Vgl. die von Diehl, Zur Frage der Getreidezölle, Jena 1911, S. 8/9 angeführten Sätze Brentanos.

Nation gleich denken. Eine solche Gleichartigkeit der Weltanschauungen besteht nicht und kann auch durch streng wissenschaftliche Gedanken-gänge niemals herbeigeführt werden<sup>1</sup>.

Die nationalökonomische Wissenschaft kann sich aber, wenn sie die Grundlagen für eine neue Handelspolitik klarlegen will, nicht auf rein wirtschaftliche Gesichtspunkte beschränken. Die Handelspolitik ist eben Politik und muß daher die Probleme der Wirtschaft im Rahmen der nationalpolitischen Aufgaben betrachten. Die Nation hat aber nicht nur daran ein Interesse, daß die wirtschaftlichen Bedürfnisse ihrer Glieder auf die billigste Weise befriedigt werden, und daß Arbeit und Kapital sich denjenigen Betätigungen zuwenden, wo sie den größten Ertrag abwerfen, mit anderen Worten, daß das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verwirklicht wird. Sie ist an ein bestimmtes Staatsgebiet gebunden und muß im Gedanken an ihre Weltstellung danach trachten, dauernd auf diesem Gebiete eine zahlreiche und gesunde Bevölkerung zu erhalten. Wenn zum Beispiel eine plötzliche, wesentliche Verbilligung der Eisenbahntarife in den Vereinigten Staaten eintritt und beim Getreidebau der östlichen Industriebezirke dann infolge der Konkurrenz der Weststaaten die bisherige Intensität nicht aufrechterhalten werden kann<sup>2</sup>, werden die nationalpolitischen Interessen der Union wenig oder gar nicht davon berührt, daß nun vielleicht eine beträchtliche Zahl von Farmern aus dem Osten nach dem Westen wandert. Ganz anders liegen aber die Dinge für ein Land wie das Deutsche Reich, wenn ein allgemeines Heruntergehen der Frachtfäze den Intensitätsgrad der gesamten deutschen Landwirtschaft gefährdet und infolgedessen sich eine Auswanderung deutscher Landwirte in überseeische Gebiete anbahnt, wo sie nicht nur dem Machtbereich des Staates, sondern häufig auch der Nationalität verloren gehen. Die Nation muß auch bestrebt sein, gewisse Wirtschaftszweige, welche für die Durchführung einer als richtig erkannten Politik so unentbehrlich sind, daß sie im Falle eines möglichen Krieges oder selbst im Frieden nicht der Einwirkung fremder Mächte ausgesetzt sein dürfen, innerhalb der eigenen Landesgrenzen zu schaffen oder zu bewahren. Tut sie dies, so wird sie allerdings häufig gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit verstossen und infolgedessen die eigene Bevölkerung mit Kosten belasten, die nur im Gedanken an die

<sup>1</sup> Vgl. Diehl, a. a. O. S. 22/23.

<sup>2</sup> Das eine solche Folge eintritt, hat Th. Brinkmann an einem theoretischen Beispiel nachgewiesen. Grdr. der Sozialökonomik VII, S. 55. Schriften 171 I.

Erreichung höherer — das heißt den rein wirtschaftlichen Aufgaben übergeordneter — Ziele gerecht werden können.

Die Verwirklichung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit könnte für die Handelspolitik als unbedingtes Ziel aufgestellt werden, wenn die ganze Welt zu einem einzigen Staate mit einer national-einheitlichen Bevölkerung zusammengefaßt wäre. Dann würde das wirtschaftliche Gesamtwohl, welches ja dadurch gefördert wird, daß alle Waren nur dort erzeugt werden, wo die Produktionsbedingungen am günstigsten sind, mit dem Interesse aller Teile vereinigt werden können<sup>1</sup>. Wer unter den heutigen Verhältnissen das wirtschaftliche Prinzip zum obersten Leitsatz der auswärtigen Handelspolitik macht, geht dabei von der Ansicht aus, daß die wirtschaftliche Wohlfahrt der ganzen Welt das Ziel jeder einzelnen Volkswirtschaft sein müßte, und daß die einzelnen Staaten und Völker in ihrer Politik diesem Ziele zustreben oder doch zustreben sollten. Da sich kaum leugnen läßt, daß bisher die Politik aller wichtigen Mächte dies Ziel nicht als dauernde Richtschnur anerkannt hat, muß derjenige, welcher dem einzelnen Staat die Verwirklichung des wirtschaftlichen Prinzips als leitende Aufgabe seiner Handelspolitik vorschreibt, auch von dem Glauben durchdrungen sein, daß das gute Beispiel einzelner Völker hier bahnbrechend wirken und in allen maßgebenden Ländern einer gleichen, auf die Förderung des wirtschaftlichen Gesamtwohles der Welt gerichteten Auffassung zur dauernden Herrschaft verhelfen kann. Wer also das wirtschaftliche Prinzip zum Ausgangspunkt der Betrachtungen über die Handelspolitik nimmt, bekennt sich damit zu einer bestimmten Weltanschauung, deren Berechtigung wissenschaftlich weder bewiesen noch widerlegt werden kann.

Ich teile nicht die Weltanschauung, welche dazu führt, allein das wirtschaftliche Prinzip zum Leitstern der Handelspolitik zu machen. Ich halte daher die Frage der Agrarzölle auch dann für diskutierbar, wenn nationalpolitische Interessen eine Stärkung oder Erhaltung der Landwirtschaft und der ländlichen Bevölkerung als wünschenswert erscheinen lassen. Nur ist natürlich in jedem einzelnen Falle zu prüfen, welche Wirkungen in Anbetracht der jeweiligen Wirtschaftslage von Agrarzöllen auf die zu schützende Landwirtschaft und auf die gesamte Volkswirtschaft erwartet werden müssen.

---

<sup>1</sup> vgl. Hainisch, Die Landflucht, S. 314.

### III. Wirkungen der Agrarzölle auf die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Bodens.

Um den Zusammenhang nicht zu zerreißen, will ich schon jetzt — ehe ich näher auf die Frage eingehne, inwiefern die gegenwärtige Lage der deutschen Landwirtschaft überhaupt den Gedanken an einen besonderen Zollschutz nahelegt — die allgemeinen Wirkungen von Agrarzöllen auf die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sowie auf die Bodenpreise hervorheben.

Die Untersuchungen, welche vor dem Kriege bei uns über den Einfluß der Getreidezölle auf die Preisbildung angestellt worden sind<sup>1</sup>, haben einwandfrei ergeben, daß im Inland der Preisstand des Getreides infolge des Zollschutzes höher war als auf dem Weltmarkt, und daß auch insofern tatsächlich eine Preissteigerung stattfand, als die Weltmarktpreise nicht etwa um den Betrag des Zolls gesenkt wurden. Diese Steigerung der Inlandspreise erreichte zwar nicht immer den vollen Betrag des Zolls. Zumal vor 1894, als der Zoll bei der Ausfuhr von Getreide nur dann erstattet wurde, wenn der Nachweis der Identität erbracht war, war vielfach festzustellen, daß der Zoll zum Teil oder gar völlig auf das Ausland abgewälzt wurde<sup>2</sup>. Nach der Aufhebung des Identitätsnachweises hat sich jedoch im allgemeinen eine solche Erscheinung höchstens vorübergehend beobachten lassen.

Auch die erhöhten Zollsätze von 1906 sind so gut wie völlig vom Inland getragen worden. Die Preise für eine Tonne Weizen betrugen<sup>3</sup>:

	Berlin	London	Differenz
1900—1905	168,—	130,67	37,33
1906—1909	205,27	150,25	55,02

Der Zollsatz betrug 1900—1905 für die Tonne 35 Mark, 1906 war er auf 55 Mark erhöht worden. Wenn überhaupt, hat das Ausland also nur einen sehr geringen Teil der Zollerhöhung getragen. Damit ist für die Vorkriegszeit die Behauptung widerlegt, daß Agrarzölle vom Ausland getragen würden. Dies Argument wurde teils

<sup>1</sup> Vgl. Brentano, Die deutschen Getreidezölle, Stuttgart 1910, S. 13 ff., 24 ff.; 3. Aufl. 1925, S. 23 ff.; Roncador, Wesen und Wirkung der Agrarzölle, Jena 1911, S. 11 ff.; Diehl, Zur Frage der Getreidezölle, Jena 1911, S. 24 ff.; Rothkegel in Schmollers Jahrb. 1910, S. 1698 ff.

<sup>2</sup> Brentano a. a. O.

<sup>3</sup> Nach Roncador, a. a. O., S. 54 und 57.

gegen die Getreidezölle ins Feld geführt, um darzulegen, daß sie der heimischen Landwirtschaft nichts nützen könnten, teils gerade zur Begründung der Vorteile des Getreidezolls, um zu beweisen, daß er für den heimischen Verbraucher unschädlich sei.

Die angeführten Tatsachen allein besagen allerdings noch nichts Endgültiges darüber, ob auch unter den gegenwärtigen Verhältnissen Agrarzölle die Inlandspreise um ihren vollen oder teilweisen Betrag heben würden. Diese Frage kann erst später untersucht werden.

Die preissteigernde Wirkung der Zölle hat sich nun aber auch vom Getreide auf das Brot fortgesetzt, wenn auch nicht immer sofort<sup>1</sup>. Der Kleinhandel pflegt ja die Schwankungen der Großhandelspreise nie in all ihren Einzelheiten mitzumachen; er setzt die Preise häufig erst später heraus, geht aber bei Preissenkungen auch nicht gleich wieder herunter. Unbedeutende Veränderungen der Großhandelspreise machen sich beim Kleinhandel oft überhaupt nicht bemerkbar. Wenn wirklich bei einer Steigerung des Getreidepreises die Brotpreise unverändert bleiben, weil ein bisher unverhältnismäßig hoher Aufschlag der Bäcker und Müller herabgesetzt wird, so beweist eine derartige Erscheinung doch nichts gegen die Tatsache, daß Erhöhungen der Getreidepreise — also auch Agrarzölle, sofern sie diese Wirkung ausüben — den Konsumenten belasten; denn eine Minderung unberechtigter Zwischengewinne läßt sich in der Regel, wenn überhaupt, auch ohne die durch den Zoll hervorgerufene Verteuerung des Rohstoffes herbeiführen. Ebenso wie die Getreidepreise sich in den Brotpreisen bemerkbar machen, müssen aber auch die Preise anderer landwirtschaftlicher Erzeugnisse die Preise der aus ihnen gewonnenen Gebrauchsgüter beeinflussen, das heißt für den Konsumenten fühlbar werden.

Schwieriger ist es, den vielerörterten Einfluß von Agrarzöllen auf die Bodenpreise festzustellen. Sofern rein wirtschaftliche Erwägungen die Bildung des Bodenpreises bestimmen, muß dieser dem kapitalisierten Reinertrag entsprechen. Er muß also abhängen:

1. von dem Reinertrag, der tatsächlich oder nach der Auffassung der Bewerber erzielt werden kann,
2. von der Höhe des Zinsfußes, die bei der Kapitalisierung zu grunde gelegt wird.

---

<sup>1</sup> Vgl. Diehl, a. a. O., S. 30/31.

Steigerungen in den Preisen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sind *ceteris paribus* geeignet, die Reinerträge des landwirtschaftlichen Bodens zu erhöhen. Sosfern Agrarzölle eine Vermehrung der Reinerträge bewirken, wird also auch ein Steigen der Bodenpreise von ihnen ausgehen. Es ist jedoch im höchsten Maße leichtfertig, wenn man die in einer Periode hoher Agrarzölle beobachteten Steigerungen der Bodenpreise einzig und allein auf die Schutzollpolitik zurückzuführen sucht. Man muß zunächst feststellen, wie weit Aufwendungen von Kapital und Arbeit, Meliorationen im weitesten Sinne, vorgenommen sind. Man muß ferner den Anteil der Zölle an den ansteigenden Preisen der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ermitteln und untersuchen, ob die tatsächlich erzielbaren Reinerträge der Landwirtschaft oder die hierüber herrschende Ansicht der Bewerber nicht auch noch durch andere Ursachen bestimmt ist, zum Beispiel durch rückgängige Preise der Erzeugungsmittel, durch Verbesserungen in der landwirtschaftlichen Technik oder durch Änderungen in der steuerlichen Belastung. Daneben darf man aber die Höhe des Zinsfußes nicht vergessen, und dabei muß man nicht nur den sogenannten landesüblichen Zinsfuß berücksichtigen, sondern im einzelnen die Säze ermitteln, zu denen der Großgrundbesitzer, der größere, kleinere und mittlere Bauer durchschnittlich in der Lage sind, Darlehen aufzunehmen. Die Untersuchungen Rothkegels<sup>1</sup> über den Einfluß der Getreidepreise auf die Kaufpreise ländlicher Besitzungen haben, wie das dem Zwecke der Abhandlung entsprach, diesen einen Faktor der Preisbildung stark in den Vordergrund geschoben, meines Erachtens zu stark, da insbesondere die Preisbewegung der tierischen Erzeugnisse und der Erzeugungsmittel ganz außer acht gelassen wird. Rothkegel hebt jedoch ausdrücklich hervor, daß während der Periode seit 1901/03, in welcher nach seiner Auffassung die Getreidepreise einen besonders starken Einfluß auf die Erhöhungen der Bodenpreise ausgeübt haben, bei der Bildung der hohen Preise des Getreides die Steigerung der Weltmarktpreise und die Erhöhung des Zolls zusammen mitgewirkt haben. Er betont ferner, daß sein Beispiel, welches den allgemeinen Zusammenhang zwischen Getreidepreisen und Bodenpreisen veranschaulichen soll, nur ganz rohe Näherungswerte enthält. In der Polemik über die Berechtigung der deutschen Getreidezölle sind seine Untersuchungen von freihändlerischer Seite dann aber in geradezu entstellter

---

<sup>1</sup> Schmoller's Jahrbuch 1910, S. 1689 ff.

Form verwertet worden, nämlich um den Eindruck zu erwecken, als ob die erhebliche Steigerung der Bodenpreise seit der Periode 1901/03 ausschließlich dem Konto der deutschen Schutzpolitik zur Last zu schreiben wäre.

Bei günstiger landwirtschaftlicher Konjunktur werden die Aussichten für künftige Erträge regelmäßig schon bei der Bildung der Bodenpreise in Rechnung gezogen, und es ist eine häufig beobachtete Erscheinung, daß die Gewinnmöglichkeiten der Zukunft stark überschätzt werden<sup>1</sup>. Der Mensch ist ja gar zu leicht geneigt anzunehmen, daß eine Entwicklung, von der er einen Teil gradlinig verlaufen sieht, diese Richtung dauernd beibehalten wird. Nun sind zwar Agrarzölle da besonders geeignet, eine Überschätzung künftiger Ertragsmöglichkeiten herbeizuführen, wo — wie bei uns — den Landwirten durch ihre Führer und Organisationen Jahrzehntelang in der eindringlichsten Weise geradezu eingehämmert ist, daß Agrarzölle notwendig sind und, wenn sie nur in genügender Höhe erhoben werden, unter allen Umständen für die Lage der Landwirtschaft die günstigsten Folgen mit sich bringen. Aber eine sehr starke Überschätzung künftiger Konjunkturen findet sich auch in Zeiten, die keinen Zollschutz kennen. Bekannt sind ja die „gewaltigen Bodenpreissteigerungen, wie sie namentlich in den sechziger und der ersten Hälfte der siebziger Jahre eintraten“<sup>2</sup> — also in den Zeiten des Freihandels. Wenn sich demnach auch nicht leugnen läßt, daß Agrarzölle geeignet sind, mit der Besserung der landwirtschaftlichen Rentabilität auch ein Anziehen der Bodenpreise zu bewirken, und daß die durch sie hervorgerufene Steigerung der Bodenpreise sogar über das Maß der Ertragserhöhung hinausgehen kann, so muß doch festgestellt werden, daß der Umfang, in welchem diese Folge im Deutschen Reich vor dem Kriege eingetreten ist, nicht so bedeutend gewesen sein kann, wie es von freihändlerischer Seite<sup>3</sup> dargestellt wird. Im Durchschnitt der Jahre 1906—1909 standen die Berliner Weizenpreise um 37,27 Mark je Tonne höher als 1900—1905. Die Zollerhöhung betrug aber nur 20 Mark. Wäre da etwa nicht auch ohne Zölle eine ganz beträchtliche Erhöhung der Bodenpreise eingetreten?

<sup>1</sup> Vgl. Diehl, a. a. O., S. 61 und 70.

<sup>2</sup> Eggen, Der Bodenpreis und seine Bestimmungsgründe. Grundriß der Sozialökonomik VII., S. 127; und: Die Fleischversorgung des Deutschen Reiches, Stuttgart 1912, S. 208.

<sup>3</sup> Brentano, Die deutschen Getreidezölle, 3. Aufl., S. 65 ff.

Hierzu kommt nun aber noch folgendes: Agrarzölle können die Bodenpreise überhaupt nur soweit beeinflussen, wie der Boden als Produktionsmittel bewertet wird, wie also die Preisbildung mit Rücksicht auf den zu erwartenden Reinertrag des Bodens erfolgt. Nun sprechen aber, wie allgemein zugegeben wird, gerade bei den Bauern ländlichen Grundbesitzes noch ganz andere Erwägungen mit: Rücksichten auf Unannehmlichkeiten des Landlebens oder auf gesellschaftliche und politische Einflussmöglichkeiten bei größeren Landgütern, die Wertschätzung einer unabhängigen Stellung und einer Arbeitsgelegenheit für die Familie bei den kleineren Wirtschaften. Diese Bestimmungsgründe der Bodenpreise können durch Agrarzölle nicht beeinflußt werden.

Es ist eine bekannte Tatsache, daß für den nackten Boden gleicher Güte und Lage vor dem Kriege allgemein erheblich höhere Preise gezahlt wurden als im Großbetrieb. Die von Vereboe<sup>1</sup> zusammengestellten graphischen Tabellen ergeben bei Gütern mit einem Grundsteuerreinertrag von 6 Talern je Hektar folgende Preisentwicklung des nackten Bodens (Mark je Hektar):

Provinz Ostpreußen			Regbez. Magdeburg südlicher Teil		Regbez. Düsseldorf Köln und Aachen	
Betriebsgröße			Betriebsgröße		Betriebsgröße	
2—5 ha	100—500 ha		2—5 ha	100—500 ha	2—5 ha	100—500 ha
1801	350	280	400	300	380	300
1889	820	520	1700	1300	1450	860
1901	860	510	1760	1260	1490	800
1912	1050	670	2000	1480	1700	960

Danach ergibt sich zwar prozentual 1901—1912 in den Großbetrieben eine etwas stärkere Zunahme als in den Kleinbetrieben. Aber 1889—1901 zeigen die Bodenpreise im Großbetrieb allgemein einen Rückgang, während sie im Kleinbetriebe anziehen, und 1861—1889 steigen die Bodenpreise im Kleinbetriebe wesentlich schärfer als im Großbetrieb. Diese Entwicklung läßt sich als Auswirkung der Zölle, besonders der Getreidezölle, einfach nicht erklären. Sind doch Getreidezölle nach Ansicht Brentanos und seiner Anhänger nur für die größeren Wirtschaften vorteilhaft, jedenfalls aber für den Großbetrieb einträglicher als für den Kleinbetrieb.

Die Gegner unserer früheren Agrarzölle haben nun an die Be-

hauptung, daß die Zölle den Bodenpreis in die Höhe treiben, weiter die Folgerung geknüpft, daß infolgedessen zwar die jeweiligen Grundbesitzer von dem Zollschutz Vorteile genießen könnten, daß jedoch die Lage der gesamten Landwirtschaft hierdurch erschwert werde. Insbesondere werde für den Übernehmer eines Landguts durch die gestiegenen Erbabsindungen und für den Käufer infolge des höheren Kaufpreises nur eine Belastung eintreten. In dieser Auffassung haben ihnen sogar nicht wenige ihrer Gegner beigeplichtet. Trotzdem enthält sie nur eine Teilwahrheit.

Betrachten wir zunächst den Fall dessen, der ein Gut im Erbgang übernimmt! Er wird die gestiegenen Bodenpreise überhaupt nur zu spüren bekommen, wenn er eine Anzahl von weichenden Erben auszuzahlen hat, deren Forderungen nun infolge der höheren Bewertung des Gutes herausgesetzt werden. Auch in dem ungünstigsten Fall, wo der Gutsübernehmer keinerlei Bevorzugung genießt, wird er keine Verschlechterung seiner Lage erleiden, wenn der gestiegene Bodenpreis und die entsprechende Vermehrung seiner Belastung lediglich durch eine Erhöhung der Ertragsaussichten verursacht ist. Nehmen wir an, der Übernehmer eines Gutes hat fünf Miterben auszuzahlen. Jeder soll einen gleichen Teil an dem durch das Gut repräsentierten Vermögen des Erblassers erhalten. Das Gut hatte im Jahre x bei einem Reinertrag von 48 000 Mark und einem Zinsfuß von 4 % einen Preis von 1 200 000 Mark. Im Jahre y hat sich der Reinertrag auf 60 000 Mk. gehoben und der Preis hat sich infolgedessen, da alles andere unverändert geblieben ist, auf 1 500 000 Mark gestellt. Im Jahre x trifft den Gutsübernehmer eine Belastung von 1 000 000 Mark, im Jahre y 1 250 000 Mark; ihm verbleiben daher im Jahre x 200 000 Mark mit einem Reinertrag von 8000 Mark, im Jahre y 250 000 Mark mit einem Reinertrag von 10 000 Mark. In diesem Beispiel, in dem von der Annahme ausgegangen wird, daß der Gutspreis gleich dem Ertragswert ist, hat sich also die Lage des Gutsübernehmers bei der Steigerung des Bodenpreises entschieden gebessert. Eine Beeinträchtigung kommt für ihn nur in Frage, wenn die Bodenpreissteigerung über die Ertragserhöhung hinausgeht und trotzdem die Ansprüche der weichenden Erben nach dem gemeinen Wert bemessen werden. Wenn also in unserem Beispiel im Jahre y trotz des auf 1 500 000 Mark gestiegenen Bodenpreises und gleich gebliebenen Zinsfußes der Reinertrag sich nur auf 55 000 Mark erhöht hat. Dann muß er zur Ver-

zinzung der Summen, die er seinen Miterben auszahlt, 50 000 Mark aufbringen, ihm verbleiben also nur 5000 Mark Reinertrag.

Wie wir gesehen haben, ist es wohl denkbar, daß Agrarzölle eine Bodenpreissteigerung bewirken, welche auch über das durch die Ertragsmöglichkeiten bedingte Maß hinausgeht, wenn nämlich die künftige Konjunktur überschätzt wird. Nur da, wo sich eine derartige Erscheinung zeigt und gleichzeitig die Anteile der weichenden Erben nach dem gemeinen Wert berechnet werden, erleidet der Gutsübernehmer infolge der Agrarzölle eine Einbuße.

Wie steht es nun aber mit dem Käufer eines Landgutes, dem Manne, der Landwirt werden will, und dem nach einem Sache Hollmanns die Sympathie gehört?<sup>1</sup> Seine Lage erleidet keine wesentliche Veränderung, wenn eine Steigerung der Bodenpreise lediglich durch begründete Aussichten auf höheren Reinertrag hervorgerufen ist; denn in einem derartigen Falle wird es ihm in der Regel möglich sein, zur Aufbringung des zum Ankauf erforderlichen, höheren Kapitals den Kredit entsprechend stärker in Anspruch zu nehmen, ohne daß der für die Verzinsung benötigte Betrag eine höhere Quote des Reinertrags auffrisst. Auch für den Gutskäufer entstehen Schwierigkeiten erst da, wo der Bodenpreis über die Ertragsmöglichkeiten hinauswächst. Aber auch diese Schwierigkeiten erscheinen, sofern sie eine mittelbare Folge der Agrarzölle sind, in einem anderen Lichte, wenn man bedenkt, aus welchen Schichten sich die Käufer von Landgütern rekrutieren. Es handelt sich bei ihnen unter unseren Verhältnissen doch in der überwiegenden Mehrheit der Fälle um Leute, welche das zum Landerverb erforderliche Kapital unmittelbar oder mittelbar aus der Landwirtschaft gewonnen haben: Männer, die selbst schon Gutsbesitzer gewesen sind und den Erlös eines Gutsverkaufs verwenden, um eine neue Wirtschaft zu erwerben, — Pächter, die selbst Grundeigentümer werden wollen, — Söhne von Gutsbesitzern oder Pächtern, welche das väterliche Gut nicht oder noch nicht übernehmen können und sich mit dem ererbten oder bei Lebzeiten des Vaters ausgezahlten Vermögen selbständig machen wollen, — frühere leitende Beamte oder auch einfache Landarbeiter, welche ihre Ersparnisse zur Begründung einer eigenen Wirtschaft anlegen. Denjenigen von ihnen, welche selbst als Landverkäufer von den gestiegenen Bodenpreisen Nutzen gezogen haben, oder denen als Erben die Vorteile ihrer Väter zugute gekommen sind, wird

<sup>1</sup> Zitiert bei Ehlen, G. d. S. VII, S. 129 und: Fleischversorgung, S. 210.

gerade infolge der Steigerung des Bodenpreises, welche Agrarzölle etwa hervorgerufen haben, die Aufbringung des zum Gutskauf erforderlichen Kapitals ohne weiteres ermöglicht. Und auch für die anderen, für die Pächter und deren Söhne, für die früheren Beamten und Landarbeiter, werden die Schwierigkeiten, welche durch ein Hinaustreiben der Bodenpreise über den tatsächlichen Ertragswert hervorgerufen werden, überall da gemildert, wo die Agrarzölle eine Steigerung der landwirtschaftlichen Rentabilität zur Folge haben; denn dadurch werden in der Regel die Verdienstmöglichkeiten nicht nur der Unternehmer, sondern auch der Angestellten und Arbeiter günstig beeinflußt wird, ihnen also die Ansammlung von Ersparnissen erleichtert.

Unter denjenigen Käufern, welche nicht aus der Landwirtschaft kommen, sind diejenigen, die lediglich beabsichtigen, selbst Landwirte zu werden, unter unseren Verhältnissen aber im allgemeinen recht selten. Die meisten unter ihnen suchen sich anzukaufen, um die besonderen Annehmlichkeiten eines Landbesitzes oder die damit verbundenen gesellschaftlichen Vorteile genießen zu können, oder auch um eine sichere Kapitalsanlage zu haben oder zu spekulieren. Diese Bewerber können aber keinen Anspruch darauf erheben, zu denjenigen gezählt zu werden, welchen die allgemeine Sympathie gehört.

In jedem Falle ist jedoch die Tatsache im Auge zu behalten, daß eine merkliche Verschlechterung der Lage des Gutskäufers überhaupt nur dann als Folge von Agrarzöllen eintreten kann, wenn gerade die Zölle bewirkt haben, daß die künftigen Ertragsmöglichkeiten überschätzt werden. Wie weit eine derartige Wirkung von ihnen ausgeht, wird sich aber im einzelnen Fall sehr schwer nachweisen lassen.

Die Gegner der Agrarzölle haben nun weiter darauf hingewiesen, daß die als Auswirkung der Zölle angesehene Steigerung der Bodenpreise auch eine besorgnisserregende Häufung der Besitzwechsel in der Landwirtschaft mit sich gebracht hat. Auch dies Argument ist von Männern, welche ihnen sonst nicht voll beipflichten, als mehr oder weniger berechtigt anerkannt worden<sup>1</sup>. Dabei ist eine in der Vorkriegszeit allerdings noch nicht ganz zu überblickende Tatsache außer acht gelassen worden. In den letzten Jahren vor dem Kriege weist nämlich die Zahl der ungeteilten Verkäufe — und nur die ungeteilten Eigentumsübergänge können ja in diesem Zusammenhange in Betracht

<sup>1</sup> Vgl. Wiedenfeld im Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Aufl., S. 1061, im Artikel „Getreidezölle“.

kommen — bei uns keine Zunahme mehr auf. Nach der Preußischen Besitzwechselstatistik ergibt sich folgendes Bild:

Es gingen in Preußen infolge von Kauf, Tausch, Enteignung, Zwangsversteigerung usw. ungeteilt in andere Hand über<sup>1</sup>:

	Grundstücke über 2 ha überhaupt:	Prozent des Grundstücks- bestandes:
1903 . . . . .	24 368	2,3
1904 . . . . .	24 014	2,3
1905 . . . . .	26 464	2,5
1906 . . . . .	26 989	2,6
1907 . . . . .	26 236	2,5
1908 . . . . .	26 043	2,5
1909 . . . . .	27 156	2,6
1910 . . . . .	28 997	2,7
1911 . . . . .	26 245	2,5
1912 . . . . .	26 888	2,5
1913 . . . . .	25 124	2,3

Dabei ist die Zahl der Enteignungen und Zwangsversteigerungen verschwindend gering. Es ergibt sich also bei den Verkäufen seit 1910 eine merkliche Abnahme, bis 1913 der Stand von 1903/04 wieder erreicht wird. Beim Großgrundbesitz liegt der Höhepunkt sogar schon 1906. Gerade in den Jahren der hohen Getreidepreise sind hier die Fälle ungeteilten Besitzwechsels zwar mit Schwankungen, aber im ganzen doch deutlich zurückgegangen. Die den obigen entsprechenden Zahlen lauten:

	In der Größenklasse			
	100 - 200 ha		200 und mehr ha	
	überhaupt	%	überhaupt	%
1906	637	5,3	718	5,6
1913	589	4,9	439	3,5

Also zeigt der Besitzwechsel nach der Erhöhung der Agrarzölle gerade beim Großgrundbesitz, dem diese Maßnahme ja besonders zugute kam, bei stark angestiegenen Bodenpreisen eine rückläufige Bewegung. Man ist infolgedessen zu der Annahme berechtigt, daß die starke

<sup>1</sup> Höpfer, Der Besitzwechsel in Preußen, 1896—1921. Zeitschrift des Preußischen Statistischen Landesamts, 62. Jahrgang (1922), S. 73.

Vermehrung 1896—1906 zum Teil gerade durch die für die Landwirtschaft und insbesondere für die Großbetriebe schwierigen Verhältnisse hervorgerufen ist. In vielen Fällen handelte es sich eben nicht um Spekulationsverkäufe, sondern um Notverkäufe, und deren Zahl hat in den günstigen Jahren bis 1913 abgenommen. Weist doch auch schon Roncador auf die allen Kennern deutscher ländlicher Verhältnisse fast selbstverständliche Tatsache hin, daß gerade die verkaufslustigen Landwirte in den meisten Fällen die am wenigsten tüchtigen sind, während der wahre passionierte Landwirt in der Regel auch die durch Agrarzölle vielleicht gebotene Gelegenheit zu vorteilhafterem Verkauf nicht benutzen wird<sup>1</sup>. Höpker<sup>2</sup> kommt auf Grund seiner sehr eingehenden Untersuchungen über die Zeit 1896—1913 zu dem Ergebnis, „daß die Verkaufsnäigung des großbäuerlichen und Groß-Grundbesitzers mit Besserung der Preise sinkt, und daß vornehmlich nur ungünstige wirtschaftliche Verhältnisse oder wirtschaftliche Schwierigkeiten ihn zur Preisgabe seines Bodens veranlassen. Eine Handelsware ist die Scholle für den Großgrundbesitz hiernach nicht“. Diese Tatsachen werden von Brentano auch in der neuesten Auflage seiner Denkschrift über die deutschen Getreidezölle (1925!) gar nicht erwähnt.

Die im vorstehenden benutzten Untersuchungen aus der Vorkriegszeit über die Wirkungen von Agrarzöllen beziehen sich fast ausschließlich nur auf die damals im Vordergrunde des Interesses stehenden Getreidezölle. Ihre Ergebnisse können jedoch unbedenklich bei einer Be trachtung verwertet werden, welche die Agrarzölle im allgemeinen zum Gegenstand hat. Es ist insbesondere nicht einzusehen, warum die Gegner unserer früheren Getreidezölle nur diese für eine Steigerung der Bodenpreise verantwortlich machen, obwohl doch auch nach der Ansicht Ehlen<sup>3</sup> die Verteuerung der Vieh- und Fleischeinfuhr durch die Zölle nicht gering anzuschlagen ist. Wenn überhaupt Zölle eine derartige Wirkung auszuüben vermögen, dann muß man sie grundsätzlich auch allen Agrarzöllen zuschreiben. Unterschiede können höchstens hinsichtlich des Umfangs anerkannt werden, welchen der von den Zöllen ausgehende Einfluß auf die Bodenpreise erreicht. Bei der Produktion von Vieh und Fleisch handelt es sich ja nicht um die Gewinnung unmittelbarer Bodenerzeugnisse, sondern um die Weiterverarbeitung der

<sup>1</sup> a. a. D. S. 25/26

<sup>2</sup> a. a. D. S. 79.

<sup>3</sup> Die Fleischversorgung des Deutschen Reichs. S. 111.

Früchte des Landes. Daher ist wohl denkbar, daß eine durch Zollschutz hervorgerufene Verteuerung der Bieh- und Fleischpreise für die Bodenpreise mit einer geringeren Quote ins Gewicht fällt als eine Steigerung der Getreidepreise. Sofern sie jedoch von einer Erhöhung der landwirtschaftlichen Rentabilität begleitet ist, kann sie auch an den Bodenpreisen nicht spurlos vorübergehen. Dasselbe gilt für Zölle auf Butter und andere tierische Erzeugnisse. Steigerungen der Bodenpreise ausschließlich von Getreidezöllen zu erwarten, erscheint besonders ansehbar, wenn man bedenkt, daß nach der von A. Skalweit<sup>1</sup> angeführten Berechnung Langes 1913 im Deutschen Reiche vom Gesamtwert der landwirtschaftlichen Erzeugung nur 2,67 Milliarden Mark auf Getreide, dagegen 8,54 Milliarden Mark auf Bieh und tierische Erzeugnisse entfielen.

Soweit etwa die Folgen von Zöllen auf tierische Erzeugnisse oder auf andere Agrarprodukte als Getreide eine besondere Behandlung beanspruchen können, werden diese Unterschiede später noch hergehoben werden.

#### IV. Ursachen ausländischer Konkurrenz für die Landwirtschaft eines Ausfuhrlandes.

Unter den in diesem Zusammenhange zu erörternden Fragen ist es schließlich noch unerlässlich, die grundlegenden Ursachen klarzustellen, welche überhaupt erst dazu führen, daß die Landwirtschaft eines Einfuhrlandes durch die Erzeugnisse anderer Gebiete auf dem heimischen Markt unterboten werden kann. Dabei können wir Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen außer acht lassen, da diese für Deutschland bisher keine entscheidende Rolle gespielt haben. Wo sie in unserem Lande ungünstiger liegen, wird diese Tatsache — abgesehen von Erzeugnissen der subtropischen und tropischen Zone — in der Regel durch die Transportkosten ausgeglichen.

Brentano<sup>2</sup> hat den Satz aufgestellt, daß der Mangel der deutschen Landwirtschaft an Konkurrenzfähigkeit mit derjenigen Argentiniens, Nordamerikas und Russlands in den hohen Bodenpreisen wurzelt. Er folgert aus dieser Auffassung heraus, daß der Getreidezoll diesen Mangel nicht beheben könne, weil er den Bodenpreis steigere und

<sup>1</sup> Agrarpolitik. Berlin und Leipzig 1923. S. 21.

<sup>2</sup> a. a. D. S. 21/22, 3. Aufl., S. 45/46..

infolgedessen das Verhältnis des Bodenertrages zum Bodenpreis nicht verändere.

Auf die theoretische Frage, ob der Bodenpreis einen Teil der Produktionskosten bildet, will ich hier nicht eingehen. Man kann die Ansicht Brentanos schon als unhaltbar erkennen, wenn man sich nur vorstellt, daß die Wirkung des Bodenpreises für die privatwirtschaftliche Lage des Landwirts auf irgendeine Weise völlig ausgeschaltet wird. Man nehme zum Beispiel an, daß sowohl bei uns wie in den Ausfuhrländern aller landwirtschaftlicher Grund und Boden dem Staat gehört, und daß dieser ihn den derzeitigen Inhabern unentgeltlich zur Verfügung stellt! Die Ausfuhrgebiete weisen eine extensive Landwirtschaft auf, das heißt, es wird auf die Bodeneinheit verhältnismäßig wenig Arbeit und Kapital verwandt. Dort gilt der von Sering<sup>1</sup> angeführte Satz George Washingtons, daß es vorteilhafter sei, viel Land schlecht als wenig Land gut zu bewirtschaften. Hieran würde sich natürlich bei einer unentgeltlichen Überlassung des Grund und Bodens nichts ändern.

Wie würde eine derartige Maßnahme dagegen bei uns wirken? Hier könnte allerdings bei den Bewirtschaftern größerer Güter die Neigung auftreten, nunmehr ihren Betrieb zu extensivieren, da ja nach dem Gesetze vom abnehmenden Ertragszuwachs die Einheit des Arbeits- und Kapitalaufwandes auf größerer Fläche einen höheren Erfolg herbeiführt. Wenn der größere Landwirt demnach von dem Zwange zur Verzinsung des Bodenpreises — in der Gestalt des Pachtzinses und der Hypothekenzinsen oder nur für seine eigene Buchführung — befreit wäre, könnte er also auf den Gedanken kommen, ebenso zu bewirtschaften wie sein überseesischer Konkurrent. Damit würde er die Möglichkeit, von jenem auf dem heimischen Markte unterboten zu werden, ausschließen; denn etwaige Unterschiede in der natürlichen Fruchtbarkeit des Bodens sprechen nicht so stark mit, daß sie die Kosten des Überseetransports aufwiegen könnten.

Aber auch der größere Landwirt wird eine derartige Entscheidung nicht treffen; denn er würde dadurch ganz erhebliche Gewinnmöglichkeiten aus der Hand geben, die ihm bei einer intensiveren Wirtschaftsweise winken. Er befindet sich ja in einem Einfuhrlande, das heißt, in günstiger Lage zum Markte. Daher macht sich für ihn die Intensi-

<sup>1</sup> Die landwirtschaftliche Konkurrenz Nordamerikas in Gegenwart und Zukunft. Leipzig 1887.

bierung — natürlich immer nur bis zu einem gewissen Grade — bezahlt; denn er kann höhere Preise für seine Erzeugnisse erzielen und braucht weniger für den Ankauf von Produktionsmitteln auszugeben. Für die große Masse der deutschen Landwirte würde aber, auch wenn sie für die Bodennutzung keinerlei Entgelt aufzubringen oder zu berechnen hätten, die Frage überhaupt nicht praktisch werden, ob sie ebenso extensiv wirtschaften wollen wie in den überseeischen Gebieten. Ihnen steht hierfür einfach nicht genügend Land zur Verfügung. Sie müssen, wenn sie ihre Betriebe nicht aufgeben und ihre überkommene Lebenshaltung behaupten wollen, der Bodeneinheit eine größere Menge von Erzeugnissen abgewinnen als jene, das heißt intensiver wirtschaften. Dadurch werden aber notwendig die auf die Einheit des Erzeugnisses entfallenden Produktionskosten gesteigert. Dies Verhältnis wird auch dann noch nicht geändert, wenn der auf den einzelnen Arbeiter und seine subjektive Leistung entfallende Lohn oder der für ein bestimmtes Kapital zu zahlende Zins in den Gebieten der extensiven Landwirtschaft tatsächlich etwas höher ist. Der einzelne Arbeiter und die Einheit des Kapitals liefern ja bei extensiver Landwirtschaft einen so viel höheren Ertrag, daß ein Unterschied in der Lohnhöhe oder im Kapitalzins schon recht beträchtlich sein muß, um ausgleichend wirken zu können. *Nereboe*<sup>1</sup> drückt die entscheidende Tatsache folgendermaßen aus: „Es wächst bis zu einer gewissen Grenze die Erntemenge, welche eine bestimmte Menge von Arbeit und Kapital herbringt, um so mehr, je weniger Arbeit und Kapital auf den einzelnen Hektar Landes entfallen, je ‚extensiver‘ gewirtschaftet wird.“ Diese „gewisse Grenze“ ist auch in den überseeischen Gebieten zweifellos nicht erreicht. Sie macht sich erst da bemerkbar, wo zum Beispiel die Weide so umfangreich ist, daß sie vom Vieh nicht mehr genügend ausgenutzt werden kann, oder wo beim Acker nicht mehr das Mindestmaß von Arbeit und Inventar aufgewandt wird, welches notwendig ist, um ihm überhaupt einen Ertrag abzuringen. Kein vernünftiger Mensch wird, auch wenn ihm unendlich viel Land zur Verfügung steht, diese Grenze überschreiten; er kann dies auf sehr einfache Weise vermeiden, indem er nämlich einen entsprechenden Teil des Landes völlig unbewirtschaftet läßt.

Nehmen wir an, daß der Unterschied in der Produktivität des einzelnen Arbeiters und Kapitalteiles bei äußerst extensiver und stark

<sup>1</sup> *Landwirtschaftliche Betriebslehre*. Berlin 1918, S. 273.

intensiver Landwirtschaft sich wie 3:1 verhält, so kann selbst ein Unterschied im Arbeitslohn und Zinsfuß, der sich auf 2:1 beläuft, die Produktionskosten noch nicht ausgleichen. Die Annahme eines Verhältnisses von 3:1 ist sicherlich nicht übertrieben. In Deutschland entfielen 1907 auf eine landwirtschaftlich genutzte Fläche von 31,835 Millionen Hektar 9,9 Millionen Menschen, die im Hauptberuf landwirtschaftlich erwerbstätig waren, das heißt, auf jede Arbeitskraft 3,22 ha. In den Vereinigten Staaten kamen dagegen 1910 auf jede in der Landwirtschaft beschäftigte Person nach Taylor (Agricultural Economics, New York 1922, S. 134) 38,1 acres = 15,24 ha. Beziffert man die Hektarerträge der deutschen Landwirtschaft auf das Anderthalbfache der amerikanischen, so ergibt sich immer noch für den auf die einzelne menschliche Arbeitskraft entfallenden Ertrag zugunsten der Union ein Verhältnis wie 3,1:1. Noch größer muß die Spannung natürlich sein, wenn man nur die am intensivsten bewirtschafteten Gegenden Deutschlands etwa mit dem westlichen Nordamerika oder mit Argentinien vergleicht. Nach Vallod<sup>1</sup> entfiel auf jeden landwirtschaftlich Erwerbstätigen ein Ackerertrag von 3,61 t in Deutschland gegen 20 t in den nordamerikanischen Zentralstaaten.

Die Unterschiede im Grade der Betriebsintensität und die darin begründeten Verschiedenheiten der durch die einzelne Arbeitskraft oder die Einheit des Kapitalaufwandes erzielten Erträge sind die Ursache, warum überhaupt das Problem entstehen konnte, daß entfernt liegende Gebiete unserer Landwirtschaft auf dem deutschen Markte durch Preisunterbietungen gefährlich wurden. Als im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts der bekannte Sturz der Frachtfäße als Folge der unerhörten Verbesserungen in den Verkehrsmöglichkeiten eintrat, wurden die Länder der extensiven Landwirtschaft dadurch in den Stand gesetzt, auf den Märkten West- und Mitteleuropas ihre leicht transportierbaren Erzeugnisse, so vor allem das Getreide, zu Preisen anzubieten, bei welchen die intensiv wirtschaftenden Betriebe, da sie sich nicht schnell umstellen konnten, in Schwierigkeiten gerieten. Gewiß wurde für diese die Lage noch dadurch verschärft, daß viele Landwirte als Pächter oder als verschuldete Grundbesitzer gezwungen waren, Pachtzinsen oder Hypothekenzinsen aufzubringen, welche den einmal entstandenen, durch die Ertragsmöglichkeiten nun aber nicht mehr gerechtfertigten Boden-

<sup>1</sup> Zitiert bei Diehl, a. a. D. S. 41.

preisen entsprachen. Der Bodenpreis ist ja, sofern er verzinst werden muß, für die privatwirtschaftliche Lage des Landwirts von einschneidender Bedeutung. Über die Mehrzahl der deutschen Landwirte wäre damals, wie wir gesehen haben, auch ohne den Zwang, Leistungen für eine Verzinsung der Bodenpreise abzuführen zu müssen, sehr bedrängt worden. Auch soweit der Umfang des ihnen zu Gebote stehenden Landes es ihnen ermöglicht hätte, bei extensiver Wirtschaft noch ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, wäre ihnen die Umstellung ihrer Betriebe doch nicht plötzlich möglich gewesen.

Bestünde der Unterschied in der Produktivität zwischen den Gebieten intensiver und extensiver Landwirtschaft nicht, so könnte ein Schutz der heimischen Landwirtschaft gegen ausländische Konkurrenz auch in einem Einfuhrlande kaum in Frage kommen. Die Bodenpreise sind allerdings regelmäßig bei intensiver Landwirtschaft höher als bei extensiver. Dabei handelt es sich aber nur um eine Begleiterscheinung, welche zwar die durch plötzlich hereinbrechende ausländische Konkurrenz hervorgerufenen Wirkungen häufig verschlimmert, die jedoch nicht als die Wurzel des Mangels an Konkurrenzfähigkeit angesehen werden kann. Und die Unterschiede in den natürlichen Produktionsbedingungen sind in der Regel nicht bedeutend genug, um den Einfluß der Transportkosten auszuschalten.

## V. Grundlagen der deutschen Agrarzollpolitik. 1879—1914.

Aus diesen Darlegungen geht bereits hervor, worin die Ursachen der Agrarkrise zu erblicken sind, welche zur Einführung der deutschen Agrarzölle seit 1879 geführt hat. Damals galt es, die gewaltige Verbilligung der Getreidepreise<sup>1</sup> zu verhindern, welche durch die unerhört schnelle und billige Erschließung weiter Produktionsgebiete hervorgerufen war. Es wurde möglich, die deutschen Märkte mit Erzeugnissen zu versorgen, die ohne eine Steigerung der Produktionskosten, ja bei der lediglich auf expansivem Wege erfolgenden Vermehrung der Produktion, mit sinkenden Kosten in schnell zunehmender Menge angeboten wer-

<sup>1</sup> Fleisch und Molkereierzeugnisse waren damals im internationalen Warenaustausch noch von untergeordneter Bedeutung. Vgl. Ritter, Berichte über Landwirtschaft, N. F. Bd. II S. 95 ff.

Schriften 171 I.

den konnten. Diese Entwicklung bedrohte, wenn man ihr freien Lauf ließ, wichtige Grundlagen der deutschen Landwirtschaft. Die mit der ungünstigeren Preisgestaltung zunehmende Tendenz zur Extensivierung hätte zu einer umfangreichen Auswanderung deutscher Landwirte in die neu erschlossenen Konkurrenzländer oder Abwanderung in die Zentren der inländischen Industrie und damit zu einer fühlbaren Verminderung der deutschen Landbevölkerung geführt. Zehntausende von Familien waren in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht. Dieser Gefahr suchte die deutsche Schutzzollpolitik jener Zeit vorzubeugen. Ihre Maßnahmen lassen sich grundsätzlich aus folgenden Erwägungen rechtfertigen:

Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten war es geboten, den deutschen Landwirten die Anpassung an veränderte Verhältnisse zum mindesten zu erleichtern, sofern eine Umstellung überhaupt als wünschenswert erschien. Das war aber keineswegs sicher; denn es mußte als wahrscheinlich angesehen werden, daß die Konkurrenz der überseischen Gebiete mit der Zeit viel von ihrer Schärfe verlieren würde. Die extensive Ausbreitung der landwirtschaftlichen Produktion mußte über kurz oder lang ihr Ende erreichen. Die starke Bevölkerungszunahme der Welt und der mit der Steigerung der Kaufkraft anwachsende Bedarf an Nahrungsmitteln ließ erwarten, daß auch in den Ausfuhr ländern die nötige Produktionssteigerung bald nur noch durch Intensivierung, also mit größeren Kosten erfolgen könnte, zumal die auch dort einsetzende Industrialisierung zu immer größeren Ansprüchen an Nahrungsmitteln führte. Trat dieser Fall ein, dann konnte die Landwirtschaft aber auch in Deutschland wieder bei ebenso intensiver Wirtschaft wie vor dem Einbruch der Agrarkrise lohnend betrieben werden. Es wäre also ein unnötiger und wirtschaftlich unzweckmäßiger Krüppelverbrauch gewesen, hätte man erst eine Umstellung der deutschen Landwirtschaft zulassen wollen, um vielleicht schon in wenigen Jahrzehnten eine Rückbildung zu den alten Verhältnissen eintreten zu sehen. Es wäre zudem fraglich gewesen, ob die Wiedererlangung des alten Zustandes sich in der wünschenswerten Weise hätte erreichen lassen.

Man konnte ferner hoffen, daß die deutsche Landwirtschaft unter dem Zollschutz technische Verbesserungen durchführen würde, um auf diese Weise mit der Zeit ein Mittel des Ausgleichs gegen den Wettbewerb der extensiv wirtschaftenden Länder heranzubilden, und diese Hoffnung ist nicht enttäuscht worden.

Zu diesen wirtschaftlichen Erwägungen traten gewichtige nationalpolitische Gesichtspunkte. Die Agrarzölle sollten „die Kraft und Unabhängigkeit der Volksgemeinschaft“<sup>1</sup> sichern. Die Erhaltung einer zahlreichen Landbevölkerung erschien im Hinblick auf die Volkskraft als wünschenswert, um die von zu starker und zu schneller Industrialisierung und Verstädterung ausgehenden Gefahren für die Gesundheit und die Wehrkraft der Nation hintanzuhalten. Dazu kam, daß eine zu starke Abhängigkeit der Nahrungsversorgung vom Auslande im Hinblick auf die Beziehungen zu den anderen Großmächten als gefährlich erschien. Man mußte darauf gefaßt sein, daß im Kriegsfall die Zufuhrwege so gut wie völlig abgeschnitten werden würden. Hätte man eine Umstellung oder Einschränkung der heimischen Produktion bis zu einem Grade geduldet, der uns auch die Deckung des notwendigsten Nahrungsbedarfs aus der eigenen Scholle nicht mehr für eine Reihe von Jahren sicher gestellt hätte, so hätte man sich von vornherein in eine drückende politische Abhängigkeit von den Beherrschern der Meere begeben.

Auf alle diese Gründe der deutschen Wirtschaftspolitik vor dem Kriege näher einzugehen, ist hier nicht der Ort. Noch weniger ist es im Rahmen dieser Arbeit möglich zu untersuchen, inwieweit die angewandten Mittel im einzelnen notwendig und zweckentsprechend waren. Die vorstehenden Ausführungen mögen genügen, um darzutun, daß sowohl aus wirtschaftlichen Erwägungen wie aus der hier vertretenen Weltanschauung heraus die Grundsätze der deutschen Agrarzollpolitik seit 1879 als durchaus gerechtfertigt erscheinen. Insbesondere waren die durch die Agrarzölle hervergerufenen Einschränkungen der internationalen Arbeitsteilung, die zweifellos wenigstens vorübergehende Nachteile für die Ergiebigkeit der deutschen Volkswirtschaft mit sich brachten, im Hinblick auf nationalpolitische Ziele in Kauf zu nehmen.

Die nunmehr folgende Betrachtung, welche die gegenwärtige Lage der deutschen Landwirtschaft zum Gegenstande hat, soll uns zeigen, ob und inwieweit die Gesichtspunkte der Vorkriegszeit auch heute noch Geltung beanspruchen können, ob wir unter den jetzigen Verhältnissen überhaupt noch Anlaß haben, Agrarzölle anzustreben, und für welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse diese Zölle in Betracht kommen.

---

<sup>1</sup> Sering, Die internationale Agrarkrisis, S. 295.

## VI. Die gegenwärtige Marktlage der deutschen Landwirtschaft.

### a) Preisverhältnisse in Deutschland.

Seit 1914 hat das Deutsche Reich alle wichtigen Agrarzölle aufgehoben. Der Bundesrat hat von der ihm am 4. August 1914 (RGBl. S. 339) erteilten Ermächtigung noch am gleichen Tage (RGBl. S. 352) Gebrauch gemacht und die Zollfreiheit aller wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Gefüreide, Bieh, Fleisch, Fett, Butter, Käse, Eier, Mehl, Hülsenfrüchte, Kartoffeln usw.) angeordnet. Am selben Tage (RGBl. S. 350) wurden durch Änderung des Fleischbeschauugesetzes noch andere Hindernisse für die Einfuhr von Fleisch beseitigt, die man früher zwar mit sanitären Gesichtspunkten begründet hatte, die jedoch in erster Linie protektionistisch wirkten. So wurde die Bestimmung aufgehoben, daß mit eingeführten Tierkörpern gewisse innere Organe in natürlichem Zusammenhang verbunden sein mußten. Diese Vorschrift hatte bis dahin insbesondere die Einfuhr gefrorenen und gekühlter Fleisches wenigstens verteuert<sup>1</sup>. Auch das Verbot, Fleisch in luftdicht verschlossenen Büchsen und Würste einzuführen, fiel. All diese Bestimmungen waren ursprünglich nur für die Zeit des Krieges erlassen, sie wurden dann aber in die Nachkriegszeit übernommen. Durch Gesetz vom 5. April 1922 wurde sogar bestimmt, daß die Aufhebung der Zollerleichterungen für Roggen, Weizen, Gerste, Hafer, Kartoffeln, Kindvieh, Schafe, Schweine, Fleisch und Schweinespeck nur auf dem Wege der Gesetzgebung, also nicht durch Verordnung, erfolgen kann. Am gleichen Tage wurden die Zölle nur für einige weniger wichtige Waren (Küchengemüse, Fleischextrakt, Würste, Graupen, Gries, Grüze) wieder in Kraft gesetzt. Die Vorschrift, daß mit eingeführten Tierkörpern die inneren Organe nicht mehr verbunden zu sein brauchen, wurde unter dem 2. November 1923 (RGBl. S. 1078) verlängert.

So haben wir tatsächlich heute für fast alle wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse uneingeschränkten Freihandel. Ja, gewisse Steuernmaßnahmen und die Frachtsätze der Reichsbahn bringen sogar, wie noch näher zu erörtern sein wird, eine Bevorzugung ausländischer Agrarprodukte mit sich und befördern damit geradezu die Einfuhr zum Nachteil der heimischen Produzenten.

<sup>1</sup> Vgl. Ehlen, Fleischversorgung, S. 125.

Wie hat sich nun die wirtschaftliche Lage der deutschen Landwirte gestaltet?

Im Kriege und in der Inflationszeit war, von parteipolitischer Agitation geschürt, die Meinung weitverbreitet, die deutsche Landwirtschaft befände sich in einer unbeschreiblich glänzenden Lage und mache unerhörte Gewinne. Diese Meinung hält einer ernstlichen Prüfung quayj tþpu<sup>1</sup>. Vielfach — besonders während der Dauer der Zwangswirtschaft für die wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse — hat der deutsche Landwirt, wenn überhaupt, im allgemeinen nur Scheingewinne erzielt<sup>2</sup>. Die nominell hohen Einnahmen bedeuteten vielfach kein höheres Einkommen, sondern beruhten auf der Veräußerung eines Teils der Substanz. Wahr wurden besonders bei kleineren Wirtten im Schleichhandel die staatlich festgesetzten Höchstpreise vielfach überschritten. Gerade die kleineren Besitzer haben aber auch sehr lange Zeit gebraucht, um ihre Einnahmen vor dem Schwunde der Geldentwertung schützen zu lernen<sup>3</sup>. Allerdings ist mit dem Fortschreiten der Geldentwertung die privatwirtschaftliche Lage der meisten Landwirte wesentlich verbessert worden, da der Zwang zur Verzinsung der Hypotheken so gut wie völlig bedeutungslos wurde. Es handelte sich dabei für die gesamte deutsche Landwirtschaft um den Wegfall einer Belastung, deren Höhe auf 600—650 Millionen Goldmark im Jahre geschätzt wird. Diesen Vorteil und die Gewinnmöglichkeiten, welche sich aus dem während der Inflation zeitweise<sup>4</sup> günstigen Verhältnis zwischen den Preisen der Erzeugnisse und Erzeugungsmittel ergaben, haben die Landwirte zum größten Teile benutzt, um ihre Betriebe wieder auf die frühere Höhe zu bringen. Manche haben auch die Gelegenheit ergriffen, um die Kapitalausstattung ihrer Wirtschaften sogar zu verbessern: sie haben den Viehstapel und Maschinenpark vermehrt, größere Mengen von Kunstdünger angeschafft, vielfach sogar auf Vorrat, oder die Gebäude repariert und erweitert. Nur wenige waren in der Lage und gewillt, ihre Verdienste zur Anschaffung von Wertpapieren oder anderen, jederzeit greifbaren Vermögensanlagen zu verwenden. Auch die mit Recht verurteilten Luxusanschaffungen von Landwirten, von

<sup>1</sup> Vgl. F. Baade und Schippel in den Sozialistischen Monatsheften, 1924, Heft 2, 3 und 6.

<sup>2</sup> Vgl. Beckmann, a. a. D., S. 92 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Lothar Meyer, Die deutsche Landwirtschaft 1919—1923. Tübingen 1924. S. 5 ff.

<sup>4</sup> S. Meyer, a. a. D., S. 9 ff.

deren Umfang allerdings in der Öffentlichkeit stark übertriebene Anschauungen verbreitet sind, haben hieran nichts geändert. Sie sind in der Mehrzahl der Fälle wohl auch nur da erfolgt, wo der Landwirt keine Möglichkeit mehr sah, Sachwerte in der eigenen Wirtschaft mit Vorteil verwenden zu können. Vielfach hat ja das durch die Geldentwertung erzwungene Bestreben, alle Einnahmen möglichst umgehend in Sachwerten anzulegen, dazu geführt, daß die Betriebe mit Maschinen, Pferden und Rindvieh unzweckmäßig stark besetzt wurden<sup>1</sup>. Da war es im Ergebnis sogar noch besser, wenn der Bauer sich die geradezu berühmt gewordenen Klabiere anschaffte; denn diese erfordern wenigstens nicht Futter und Pflege.

Zedenfalls hatte die deutsche Landwirtschaft, als Ende 1923 die Stabilisierung der Währung eintrat, kein flüssiges Betriebskapital in Händen. Ihre Roherträge waren geringer als in der Vorkriegszeit, und gleichzeitig wurden von ihr Steuerzahlungen in einer bisher unerhörten Höhe verlangt. Nach Beckmann<sup>2</sup> erreichte die Mehrbelastung, welche die Landwirtschaft Anfang 1924, verglichen mit der Vorkriegszeit, an Steuern zu tragen hatte, restlos das Maß der vor dem Kriege zu entrichtenden Hypothekenzinsen. Nach den auch von ihm angeführten Materialien des Deutschen Landwirtschaftsrates<sup>3</sup> verzehrten Anfang 1924 die direkten Steuern durchschnittlich 62½ % des landwirtschaftlichen Reinertrags. Beckmann ist sogar der Auffassung, daß die Steuerlast in Wirklichkeit noch weit über diese Quote des Reinertrags hinausging. Alle derartigen Berechnungen sind natürlich mit Vorsicht aufzunehmen. Aber die Schlußfolgerung Beckmanns, daß der nach Aufführung der Steuern verbleibende Rest des Reinertrags im allgemeinen höchstens für den Naturalverbrauch eines bescheidenen Haushalts reichte, erscheint mir als ein durchaus zutreffendes Bild der Lage, wie sie in der ersten Hälfte des Jahres 1924 bestand. Ja, die Steuern waren auch da zu entrichten, wo überhaupt kein Reinertrag vorhanden war. Die sogenannte Einkommensteuer wird ja tatsächlich für die Landwirtschaft nach dem Vermögen bemessen, so daß sie trotz zurückgegangener oder völlig geschwundener Einkommen unverändert bleibt.

<sup>1</sup> Beckmann, a. a. O., S. 96 ff.

<sup>2</sup> a. a. O. S. 61 und 85.

<sup>3</sup> Heft 2 der Veröffentlichungen des Deutschen Landwirtschaftsrats: Materialien zur Beurteilung der Lage der deutschen Landwirtschaft zu Beginn des Jahres 1924. Berlin, März 1924.

Es liegt auf der Hand, daß derartig hohe Ansprüche in einem Augenblick der Illiquidität, wie er durch die Stabilisierung herbeigeführt war, zu sehr beträchtlichen Schwierigkeiten führen mußten. Kredit war zu Säzen, welche der ländlichen Ertragsfähigkeit entsprachen, überhaupt nicht zu haben; die Zinsen beliesen sich im allgemeinen auf 17—24 %<sup>1</sup>. Die hohen Steuern mußten also im wesentlichen aus Einnahmen der Wirtschaft bestritten werden. Zwar waren die Vorräte aus der guten Ernte von 1923 und die während der Inflationszeit zum Zweck der Vermögensanlage über das Maß des Betriebsbedarfs hinaus gesteigerten Bestände an Maschinen, Vieh und dergleichen vorhanden. Aber all diese Dinge konnten nicht zu lohnenden Preisen abgesetzt werden; denn schon Ende 1923 setzte nach einer vorübergehenden Häusse im November ein sehr starker Preissturz für landwirtschaftliche Erzeugnisse ein, der von einem recht ungünstigen Verhältnis zu den Preisen der Erzeugungsmittel begleitet war.

Schon im Dezember 1923 lagen die Getreidepreise im allgemeinen niedriger als 1913<sup>2</sup>. Auch die Viehpreise unterschritten im Januar 1924 bei ihrer Abwärtsbewegung den Friedensstand; nur die Schweinepreise hielten sich noch über den Vorkriegssäzen. Im November und Dezember 1923 haben wohl nur wenige Landwirte die hohen Preise ausgenutzt, da man damals noch kein rechtes Vertrauen zum Bestande der Stabilisierung hatte, also noch glaubte, an den Sachwerten festzuhalten zu müssen. Die für die Bezahlung der Steuern notwendigen Verkäufe sind daher in weitaus den meisten Fällen zu ungünstigen Preisen erfolgt. Und dabei mußten — verglichen mit 1913 — erheblich größere Mengen der wichtigsten Erzeugnisse für den Ankauf von Produktionsmitteln hingeggeben werden. Nach dem Preisverhältnis vom Januar 1924 entfielen auf 100 Einheiten landwirtschaftlicher Erzeugnisse die folgenden Einheiten von Erzeugungsmitteln, wobei das Verhältnis von 1913 = 100 gesetzt ist:

	Roggen	Kinder	Schweine	Milch
Maschinen und Geräte . . .	62	62	79	—
Düngemittel . . . . .	87	—	—	—
Rapskuchen . . . . .	—	84	—	123
Trockenschnitzel . . . . .	—	91	—	133
Mais . . . . .	—	—	75	—

<sup>1</sup> Beckmann, a. a. O., S. 69.

<sup>2</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, Heft 4, S. 112 ff.

Für die Kartoffeln, bei denen das Verhältnis gleichfalls ungünstig war, fehlen die entsprechenden Zahlen. Nur die Milch zeigt also eine gestiegene Kaufkraft; sonst ist allgemein die Lage des Landwirts erheblich schlechter als 1913.

Der deutsche Großhandelsindex für Getreide und Kartoffeln stand am 29. Januar 1924 auf 77,6, der für Kohle und Eisen auf 140,0 (1913 = 100). Der Preis eines Pfluges entsprach 1913 dem Werte von 6,6 Ztr. Roggen. Ende Januar 1924 waren zur Bezahlung eines Pfluges 11 Ztr. Roggen erforderlich.

Dasselbe Bild zeigen die Preiszusammenstellungen der Preußischen Hauptlandwirtschaftskammer, die außerdem den bedeutenden Abstand der Erzeugerpreise von den Lebensmittelpreisen des Kleinhandels erkennen lassen (siehe Tabelle I).

Bis Mitte des Jahres trat keine Besserung für die Landwirtschaft ein, in den meisten Beziehungen sogar eine Verschlechterung. Die den obigen Angaben über die Kaufkraft landwirtschaftlicher Erzeugnisse entsprechenden Zahlen für Juni 1924 lauten<sup>1</sup>:

	Roggen	Kartoffeln	Kinder	Schweine	Milch
Maschinen und Geräte . . . . .	55	58	58	58	—
Düngemittel . . . . .	82	85	—	—	—
Rapsflocken . . . . .	—	—	109	—	132
Trockenschnitzel . . . . .	—	—	101	—	123
Mais . . . . .	—	—	—	66	—

Auch das Verhältnis des Großhandelsindex von Getreide und Kartoffeln zu Kohle und Eisen zeigt am 24. Juni noch ziemlich dasselbe Bild wie im Januar, nämlich 79,3 : 144,2. In der Zwischenzeit hatte es auch keine wesentlichen Verschiebungen erfahren (vgl. Tabelle II).

Erst vom Juli 1924 an zeigt sich, wie auch die Zahlen der Preußischen Hauptlandwirtschaftskammer erkennen lassen, eine Besserung, die im September und Oktober besonders stark in Erscheinung tritt. Der November bringt zwar eine Preisabschwächung bei allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, aber deren Ausmaß ist gering. So sind die für Mitte November 1924 angestellten Kaufkraftberechnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse weit günstiger als in der ersten Hälfte des Jahres. Die hierauf bezüglichen Zahlen besagen<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 473.

<sup>2</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 709.

Auf 100 Einheiten folgender landwirtschaftlicher Erzeugnisse entfallen . . . Einheiten der Erzeugungsmittel (1913 = 100):

	Roggen	Kartoffeln	Rinder	Schweine	Milch
Maschinen und Geräte	98	60	70	99	—
Düngemittel . . . . .	135	83	—	—	—
Kapsäckchen . . . . .	—	—	68	—	102
Trockenschnitzel . . . . .	—	—	85	—	128
Mais . . . . .	—	—	—	76	—

Besonders auffällig ist hier die allgemeine Besserung des Verhältnisses zu den Maschinen und Geräten sowie die Verteuerung des Getreides. Im Zusammenhang hiermit ist allerdings bei den Rindern und zum Teil auch bei der Milch das Verhältnis zu den Futtermitteln ungünstiger geworden.

Auch der Großhandelsindex (Tabelle II) zeigt die wesentliche Verbesserung im Preisstand der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die seit Juli 1924 eingetreten ist. Seit Oktober ist die Spanne zwischen den Preisen des Getreides und der Kartoffeln sowie der Kohle und des Eisens fast völlig verschwunden.

Wie die Angaben der Hauptlandwirtschaftskammer (Tabelle I) lehren, standen allerdings auch im November 1924 eine Reihe von Betriebsmitteln, nämlich Seiler- und Webwaren sowie Geschirre und Schuhe, beträchtlich höher im Preise als Roggen und Schweine. Die Kinderpreise erreichten sogar nicht einmal den Stand des billigsten Betriebsmittels, des Ammoniaks.

Ein für die größeren Wirtschaften wichtiges Betriebsmittel ist hierbei noch nicht erwähnt worden, nämlich die Landarbeiterlöhne, über ihre Höhe lassen sich nur schwer zuverlässige Vergleiche anstellen. An Material steht für die Vorkriegszeit die Untersuchung von Asmis<sup>1</sup> zur Verfügung. Für die Gegenwart bieten die allgemein üblich gewordenen Tarifverträge genügend Anhaltspunkte. In „Wirtschaft und Statistik“<sup>2</sup> findet sich eine recht wertvolle Zusammenstellung und Bearbeitung der darin enthaltenen Angaben für verheiratete Arbeiter, die im Jahresvertrag stehen, wobei für die Bewertung der Naturalien die Preise vom September 1924 berechnet sind. Danach hat offenbar, besonders in Ostdeutschland, eine Erhöhung der Nominallöhne stattgefunden, deren Umfang allerdings zahlenmäßig schwer angegeben

<sup>1</sup> Zur Entwicklung der Landarbeiterlöhne in Preußen. Berlin 1919.

<sup>2</sup> 1924, S. 675 ff.

werden kann. Selbst in der Provinz Sachsen, die jetzt — im Gegensatz zur Vorkriegszeit — infolge der verhältnismäßig geringen Naturallieferungen fast die niedrigsten Zahlen aufweist, wird für den Saalebezirk der Lohn des verheirateten Arbeiters für September 1924 auf 853,42 Mark angegeben, während nach Asmis<sup>1</sup> Pferde- und Futterknechte in den Zuckerrübenwirtschaften des Bezirks Merseburg (unter Abrechnung von 50 Mark Prämien und dergleichen; diese Möglichkeiten sind in der Zusammenstellung der Tariflöhne auch nicht berücksichtigt) vor dem Kriege einen Gesamtlohn von 800—850 Mark bezogen. In Ostdeutschland, wo die Preissteigerung des Getreides in Anbetracht der hohen Naturaldeputate besonders stark ins Gewicht fällt, wird man annehmen können, daß die in Mark ausgedrückten Nominallöhne Ende 1924 gegenüber der Vorkriegszeit etwa entsprechend der Veränderung des Roggenpreises gestiegen waren, also um ungefähr 25 %. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß jetzt weniger Saisonarbeiter beschäftigt werden, und daß die Arbeitsleistungen auch noch im allgemeinen hinter dem Friedensstand zurückstehen, so daß die Belastung der größeren Betriebe durch die Löhne heute durchschnittlich höher ist als früher.

Bei dem ungünstigeren Preisstand für landwirtschaftliche Erzeugnisse, der in der ersten Hälfte des Jahres 1924 herrschte, war besonders überraschend, daß in Deutschland, in einem Gebiet, das auf die Einfuhr ausländischen Getreides angewiesen war, bei diesem wichtigsten Artikel des Welthandels in Agrarprodukten die Preise erheblich niedriger lagen als im Auslande. Nach Beckmann<sup>2</sup> lagen Anfang 1924 die deutschen Kornpreise um 20—30% unter dem Weltmarktpreis, sogar um 15—20% unter dem Preis, den das ausländische Getreide in Deutschland erzielte. Wie Tabelle III zeigt, stehen auch Ende 1924 die deutschen Weizenpreise noch niedriger als die englischen, wenn auch nicht mehr um einen gleich hohen Prozentsatz wie früher.

Beckmann sieht eine Erklärung für die merkwürdige Erscheinung, daß die Inlandspreise für Getreide Anfang 1924 hinter den Auslandspreisen zurückblieben, ohne daß der Qualitätsunterschied hierfür verantwortlich gemacht werden konnte, in der Vorbelastung deutschen Korns durch Steuern und Frachten. Er berechnet, daß bei Verwendung deutschen Korns von dem Fundus, aus dem die Versorgung mit Mehl

<sup>1</sup> a. a. D., S. 87.

<sup>2</sup> a. a. D., S. 45 und 42.

bestritten werden muß, an Umsatzsteuer  $5 \times 2\frac{1}{2}\%$  =  $12\frac{1}{2}\%$  und 84% der Friedensfracht auf der Eisenbahn, zusammen etwa 15% des Getreidepreises vorweg abzuführen sind; nur der Rest könne für das deutsche Korn bezahlt werden. Wie schon eine genauere Betrachtung der Tabelle III lehrt, kann dieser Erklärungsversuch nicht ausreichen. Sonst hätte ja im Oktober 1924 infolge der Herabsetzung der Umsatzsteuer auf 2% und der gleichzeitig erfolgten Ermäßigung der Eisenbahnfrachten (vgl. Tabelle I) der Preisunterschied des Weizens geringer werden müssen. Gerade das Gegenteil ist eingetreten. Dagegen zeigen uns gerade die Zahlen der Tabelle II einen wichtigen Bestimmungsgrund des Zurückbleibens der deutschen Weizenpreise hinter den Weltmarktspreisen. Wir müssen nämlich bei ihrem Studium berücksichtigen, daß vom 18. Juli 1924 ab die bis dahin fast völlig verbotene Ausfuhr von Getreide wesentlich erleichtert wurde, und daß diese Maßnahme mit Wirkung vom 8. September 1924 wieder rückgängig gemacht wurde. Die Zahlen zeigen deutlich, daß von Ende Juli bis September die Spanne zwischen den englischen und deutschen Preisen sich zunehmend verringerte, daß im Septemberdurchschnitt sich sogar ein geringes Plus zugunsten Deutschlands ergab. Dagegen kamen unmittelbar nach der Wiederbelebung der deutschen Ausfuhrsperrre, also von Ende September 1924 an, die deutschen Weizenpreise erneut ins Hintertreffen. Hierbei sind, wie sich durch Nachrechnen feststellen läßt, die Preise des englischen Weizens eingesezt.

Es ist ja auch durchaus einleuchtend, daß in einem so kapitalarmen Gebiete wie dem Deutschland von 1924 eine Ausfuhrsperrre preisdrückend wirken mußte. Die inländische Nachfrage konnte nicht jederzeit die von den Erzeugern unter dem Druck der Steuerlasten auf den Markt gebrachten Waren reibungslos aufnehmen. Sie war auch nicht in jedem Augenblick auf Getreidelieferungen angewiesen, da aus der guten Ernte 1923 und den im Winter 1923/24 und Frühjahr 1924 erfolgten billigen Zufuhrten unverhältnismäßig reiche Vorräte im Lande waren. Hatte doch die russische Regierung Roggen in beträchtlichen Mengen auf den deutschen Markt zu Preisen geworfen, die nur aus Propagandarücksichten erklärt werden können. Und die Abwärtsbewegung des französischen Franken hatte aus dem Westen erhebliche Zufuhrten von Weizen und besonders Weizenmehl<sup>1</sup> zu sehr niedrigen

<sup>1</sup> Vgl. Wirtschaftsdienst 1924, Heft 50, S. 1730.

Säzen ins Land gebracht. Dazu kam, daß der deutsche Osten ja vor dem Kriege eine nennenswerte Roggengäusfuhr gehabt hatte. Er wird durch die Ausfuhrsperrre und durch die hohen Eisenbahnfrachten, die den Absatz nach Westdeutschland erschweren, in der Verwertung seiner Erzeugnisse behindert. So ist diese künstliche Regierungsmaßnahme eine wichtige Ursache des Preisunterschieds zwischen deutschem und ausländischem Getreide. Sie ist jedoch nicht allein hierfür ausschlaggebend. Vor allem kann sie nicht erklären, woher es kommt, daß auch in Deutschland ausländisches Getreide teurer bezahlt wird als deutsches. Hier sprechen zweifellos Qualitätsunterschiede mit. Für die zweitmäfigste Ausnutzung des mittel- und westeuropäischen Weizens ist beim Backen eine Mischung mit überseesischem Mehl im allgemeinen förderlich<sup>1</sup>. Aber das Zurückbleiben der Preise des deutschen Weizens hinter denen des englischen kann hiermit nicht erklärt werden. Es hat keine innere Berechtigung. Daher bleibt gar nichts übrig, als daß die Umsatzsteuer und die hohen Eisenbahnfrachten hier zum Nachteil des deutschen Korns mitsprechen. Sie werden offenbar zum größten Teil auf den zurzeit schwächeren Vertragsteil, den Landwirt, abgewälzt. So steht in Beckmanns Hinweis auf diese Belastung des deutschen Getreides zwar eine bedeutungsvolle Erkenntnis der Zusammenhänge, aber ihre Wirkung reicht nicht so weit, wie Beckmann meint, der die Ausfuhrsperrre in diesem Zusammenhange gar nicht erwähnt. Es ist auch theoretisch nicht gut vorstellbar, wie die volle Höhe der beim Mehlverkauf durch die Umsatzsteuer sich fühlbar machenden Belastung auf die Getreidepreise drücken soll, bei deren Bildung doch eine geringere Zahl von Umsätzen vorausgeht<sup>2</sup>.

### b) Die internationale Agrarkrisis seit 1920.

Wenn wir nunmehr tiefer in die Ursachen der Preisentwicklung für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Deutschland eindringen wollen, so müssen wir notwendig von den Tatsachen des Preisunterschiedes

<sup>1</sup> Auch in England stehen die Preise des überseesischen Weizens durchschnittlich höher als die des inländischen. Nach den Angaben des *Economist* läßt sich berechnen, daß dieser Unterschied im Durchschnitt der Jahre 1901/05 7 %, 1911/13 21 % und 1923/24 15 % betrug. Doch übertraf der Preisstand des englischen Weizens immer wieder vorübergehend den des ausländischen.

<sup>2</sup> Im 4. Heft des 48. Jahrg. von Schmollers Jahrbuch, das erst nach Abschluß der vorstehenden Ausführungen erschien, hat Beckmann diese Dinge erneut behandelt und dabei auch die Bedeutung der Ausfuhrsperrre hervorgehoben.

zwischen Inland und Ausland weitergehen zur Betrachtung der Weltmarktlage überhaupt. Auch in den Zeiten der Ausfuhrsperrre haben ja die Preisbewegungen auf dem Weltmarkt sich bei uns wiederge spiegelst. Für ein Einfuhrland, das keine Agrarzölle erhebt, ist das ja bei stabiler Währung gar nicht anders denkbar. Über den Verlauf und die Ursachen der internationalen Agrarkrisis sind wir durch die neueren Arbeiten Sering's unterrichtet.

Danach<sup>1</sup> sind die Ursachen der neuen Agrarkrisis völlig anders als in der Zeit nach 1876. Damals wurden die mittel- und west-europäischen Landwirte durch das Hereinströmen billiger Agrarprodukte aus den neu erschlossenen Gebieten schwer bedrängt. Da die Preise sich nach den Produktionskosten des „Grenzfarmers“ und seiner extensiven Wirtschaft richteten, gingen sie bei der Verbesserung der Verkehrsmittel scharf herunter. Das Gleichgewicht wurde jedoch in verhältnismäßig kurzer Zeit wiederhergestellt; die Periode des von den überseeischen Ländern ausgehenden Überangebots konnte zum Stillstand kommen, da das Aufblühen der Industrie in Europa und Amerika die Aufnahmefähigkeit des Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse erheblich steigerte.

Seit 1920 zeigt sich dagegen — abgesehen von Mitteleuropa und Russland, wo besondere nationale Ursachen mitsprechen — eine Notlage der Landwirtschaft vor allem in den Ausfuhrländern, die früher wohl den Anstoß zur europäischen Agrarkrise gegeben, darunter aber selbst nicht eigentlich gelitten hatten. Aus den Überseegebieten haben sich die Auswirkungen der Agrarkrise in den Jahren nach 1920 dann erst in die wichtigsten Einfuhrländer (so England) fortgepflanzt; denn die Krise geht jetzt nicht mehr vom Angebot aus, sondern von der Nachfrage. Die Aufnahmefähigkeit des vor 1914 nächst England wichtigsten Einfuhrlandes, Deutschlands, ist durch den Krieg, durch den Verlust wertvollster Produktionsgebiete, durch die auferlegten Tribute, durch die Zerrüttung der Währung und die so hervorgerufene starke Minderung

<sup>1</sup> Vgl. Sering: Die internationale Agrarkrise und das Gutachten, Deutsche Tageszeitung 1924, Nr. 220 und 221. — Internationale Agrarkrise und Gutachten, Deutsche Allgemeine Zeitung vom 13. V. 1924. — Die internationale Agrarkrise. Deutsche Allgemeine Zeitung vom 3. X. 1924. Sowie die Ausführungen auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Stuttgart, 25./26. IX. 1924 und vor dem Deutschen Landwirtschaftsrat, 24. X. 1924 (Deutsche Tageszeitung 1924, Nr. 503). — Die internationale Agrarkrise, Berichte über Landwirtschaft, Neue Folge II, 2. — Agrarkrise und Zollschutz, Weltwirtschaftliches Archiv, Januar 1925.

der Kaufkraft derartig eingeengt worden, daß die Überschüsse der Ausfuhrländer nicht mehr zu lohnenden Preisen Absatz finden konnten, zumal gleichzeitig auch in den Westmächten, besonders in England, die Kaufkraft infolge der Kriegsschulden und der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten in der Industrie herabgedrückt war. So mußten sich die Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse der Aufnahmefähigkeit des Marktes anpassen, der Kaufkraft des am wenigsten zahlungsfähigen Landes, das zum Absatz des vorhandenen Produktionsüberschusses noch mit herangezogen werden muß; das ist Deutschland. Die Industriepreise erhalten infolgedessen einen Vorsprung vor den Agrarpreisen, zumal gleichzeitig die strenge Organisation der industriellen Unternehmerverbände und die an industriellen Rohstoffen entstandenen Monopole erlauben, die Notlage der Landwirtschaft gehörig auszunutzen und dadurch noch weiter zu verschärfen. Überall zeigte sich die „Preisschere“, die zu ungünstigen der Landwirtschaft eingetretene Disparität zwischen Industrie- und Agrarpreisen, und deren wichtigste Ursache liegt in der Verarmung Mitteleuropas.

Von der ungünstigen Preisentwicklung wird vor allem dasjenige Erzeugnis betroffen, für dessen Absatz die Aufnahmefähigkeit des deutschen Marktes am wichtigsten ist, das Getreide. Die hochwertigen tierischen Nahrungsmittel vermögen zunächst noch lohnende Preise zu erzielen. Aber je länger die Krise dauert, um so mehr wenden sich die schwer bedrängten Landwirte gerade diesem Zweige der Erzeugung zu, und so werden auch die Viehprodukte in den Preissturz mit einbezogen. Während im Frühjahr 1923 in England die tierischen Nahrungsmittel noch erheblich günstiger im Preise stehen als die pflanzlichen (vgl. Tabelle IV), sind sie im Frühjahr 1924 von diesen überholt worden. Diese Erscheinung hat sich in den Vereinigten Staaten schon erheblich früher bemerkbar gemacht. Im allgemeinen hat jedoch 1923 und in der ersten Hälfte des Jahres 1924 die Krise viel von ihrer Schärfe verloren, da die Entwicklung danach strebt, zu einem neuen Gleichgewichtszustand zu führen. Dieser scheint sich allerdings nur auf der Grundlage der schweren Verluste anbahnen zu können, welche die Landwirtschaft erlitten hat, das heißt durch eine Verewigung der Disparität zwischen Agrar- und Industriepreisen. Da tritt Mitte 1924 eine plötzliche Besserung ein. Die Getreidepreise ziehen unerwartet schnell und nachhaltig an (vgl. Tabelle III), obwohl 1923 in allen Teilen der Welt eine in dieser Allgemeinheit ungewöhnlich gute Ernte ergeben hat und auch

die Aussichten für 1924 keineswegs besonders ungünstig liegen. Auch die spätere Feststellung der Ernteergebnisse von 1924 erscheint in keiner Weise als Erklärung für den Bestand der eingetretenen Preissteigerung. Die Zahlen lauten zwar geringer als in dem besonders günstigen Jahre 1923. Sie liegen jedoch beim Weizen um 2,9% und beim Hafer um 10,6% über dem Durchschnitt der Jahre 1918—22; beim Roggen stehen sie um 7,4% bei der Gerste sogar nur um 1,7% hinter diesem Durchschnitt zurück<sup>1</sup>.

Die gegenüber den vergangenen Jahren unverkennbare Besserung der deutschen Wirtschaftslage ist die einzige Tatsache, welche diese Erscheinung zu erklären vermag. „Von dem aufatmenden Mitteleuropa ging ein Umschlag in der weltwirtschaftlichen Konjunktur aus — und keineswegs, wie man törichterweise meinte, von einer knappen Welt-ernte<sup>2</sup>.“

Auch die Preise der tierischen Nahrungsmittel vermochten infolgedessen anzuziehen, hat doch die Fleischseinfuhr Deutschlands im Jahre 1924, wie wir gesehen haben, einen bedeutenden Umfang angenommen. Doch ist bei ihnen die eingetretene Besserung weniger bedeutend als bei den pflanzlichen Nahrungsmitteln (siehe Tabelle IV).

In England betragen nach dem „Economist“ die Preise für Getreide und Fleisch einerseits, Mineralien (Eisen, Stahl, Kohle, Blei, Zinn und Kupfer) andererseits, ausgedrückt in Prozenten des Standes vom Juli 1914:

	Getreide u. Fleisch	Mineralien
1. Halbjahr 1923	147	173
2. " 1923	148	162
1. " 1924	156	169
2. " 1924	170	169

Die Preisschere hat sich geschlossen. — Neuerdings wird von mehreren Seiten der Standpunkt verfochten, daß „der deutsche Getreidebau auch in der nächsten Zukunft unter einem ähnlichen Druck der ausländischen Konkurrenz steht wie in den Jahren vor dem Kriege<sup>3</sup>. Zur Begründung dieser Auffassung wird darauf verwiesen,

<sup>1</sup> Deutsche Tageszeitung 1925, Nr. 10.

<sup>2</sup> Sering, Abrüstung und Wirtschaft, Deutsche Allgemeine Zeitung vom 4. I. 1925. Vgl. auch die internationale Agrarkrisis, S. 287/288.

<sup>3</sup> So Ritter in der Deutschen Tageszeitung vom 29. I. 25; im gleichen Sinne sprach sich am 14. II. 25 (nach der Deutschen Tageszeitung vom folgenden Tage) in der Sitzung der Preußischen Hauptlandwirtschaftskammer deren Vorsitzender Dr. Brandes aus.

daß die Ausfuhrziffern für Brotgetreide trotz des Ausfalls Russlands heute ebenso hoch, zum Teil sogar höher lauten als vor dem Kriege. Dem gegenüber hat Sering<sup>1</sup> bereits klargestellt, „daß mit einer lediglich quantitativen und statischen Betrachtung der Exporte dem Problem der Preisbildung überhaupt nicht beizukommen ist“. Selbst wenn die Ausfuhrüberschüsse der Exportländer heute größer sind als vor 1914, so beweist dies keineswegs, daß ein ähnlicher Druck der ausländischen Konkurrenz besteht wie damals. Schon die in dem Nachsatz ausgedrückte Auffassung ist nicht richtig; denn in Wirklichkeit war der von den neuerschlossenen Überseegebieten ausgehende Preisdruck ja bereits seit dem Anfang unseres Jahrhunderts einer rückläufigen Bewegung gewichen. Aber auch abgesehen hiervon, wird bei der ausschließlichen Betrachtung der Ausfuhrziffern ja gar nicht berücksichtigt, unter welchen Preisverhältnissen diese Ausfuhrziffern überhaupt nur Bestand haben können. Die Gesamtausfuhren an Weizen beliefen sich in den Jahren 1888, 1897 und 1907 auf 227, 267 und 324 Mill. dz. Trotzdem wird niemand behaupten wollen, daß 1907 der Druck der ausländischen Konkurrenz auf den deutschen Getreidebau ebenso scharf oder gar stärker gewesen sei als zu den beiden vorangegangenen Zeitpunkten. Überhaupt liegen die Dinge doch nicht so, daß „der Landwirt in alten Kulturländern immer mehr von der Versorgung seiner bisher unbestrittenen Märkte abgedrängt“ wird<sup>2</sup>. Wenn bei uns in den nächsten Jahren der Verbrauch landwirtschaftlicher Erzeugnisse um 50% steigen sollte und die Hälfte dieser Steigerung durch ausländische Zufuhren gedeckt werden müßte, würde dabei der deutsche Landwirt doch nicht vom Markt verdrängt werden, sondern sicherlich bessere Zeiten durchmachen als gegenwärtig.

Die jüngste Agrarkrise hat nun aber zur Folge gehabt, daß in den Ausfuhrländern der Weizenanbau eingeschränkt worden ist, und zwar — wie die Angaben des Internationalen Jahrbuchs der Landwirtschaftsstatistik 1923 für Kanada, die Vereinigten Staaten, Argentinien und Australien ergeben — von 44,9 Mill. ha im Jahre 1921 auf 43,6 Mill. ha im Jahre 1923. Und diese Entwicklung vollzog sich bei einem Preisstande, der noch erheblich günstiger war als in Deutschland während des ersten Halbjahres 1924. Mit dem Hinweis auf die Exportziffern läßt sich also Sering's Auffassung vom Wesen

<sup>1</sup> Weltwirtschaftliches Archiv, Januar 1925.

<sup>2</sup> Jenny, Landwirt und Weltmarkt, Deutsche Tageszeitung 1925 Nr. 82 und 84.

der internationalen Agrarkrisis nicht erschüttern. Inwieweit jedoch beim Fleisch, vor allem beim Rindfleisch, noch besondere Verhältnisse mitsprechen, soll später erörtert werden.

## VII. Folgerungen für die künftige Handelspolitik.

### a) Der Kampf für Wiedereinführung der Agrarzölle.

Was haben die im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Tatsachen und Zusammenhänge für die künftige Handelspolitik des Deutschen Reiches zu besagen? Welche Gründe für und gegen die Wiedereinführung von Agrarzöllen können aus ihnen abgeleitet werden?

Die Reichsregierung hat im Juli 1924 einen Gesetzentwurf vorgelegt, wonach die seit dem August 1914 bestehende Zollfreiheit der Einfuhr für Getreide, Kartoffeln, Rindvieh, Schafe, Schweine, Fleisch und Schweinespeck, für deren Beseitigung nach dem Gesetz vom 5. April 1922 (RGBl. S. 328) ein besonderes Gesetz erforderlich ist, aufgehoben werden soll. Ebenso soll die seit 1915 angeordnete Zollfreiheit für die Einfuhr frischer Küchengemüse wieder abgeschafft werden. Über die Aufhebung aller übrigen seit dem Kriege bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingetreteten Zollerleichterungen besagt der Entwurf nichts, da sie im Verordnungswege erfolgen kann.

Durch den Gesetzentwurf soll die Regierung auch weiterhin ermächtigt werden, die Sätze des Zolltariffs von 1902 auf das Maß der am 31. Juli 1914 gültigen Vertragszollsätze herabzumindern, bei Gefrierfleisch und Büchsenfleisch sogar unter diese Höhe. Eine Ermächtigung soll ferner für Verminderung des Zuckerzolls, für eine Neuregelung der Verzollung von Gerste und für die Wiedereinführung der Einfuhrscheine für Getreide, das heißt für abermaligen Verzicht auf den Identitätsnachweis, erteilt werden. Gleichzeitig wurde die — inzwischen eingetretene — Herabsetzung der Umsatzsteuer auf 2% vorgeschlagen.

Die „Deutsche Tageszeitung“<sup>1</sup> bezeichnet den Entwurf als eine „schwere und unerwartete Enttäuschung für die Landwirtschaft“, da er Lücken bedenklichster Art und gleichzeitig Vollmachten für die Regierung enthalte, die namentlich im Zusammenhang mit diesen Lücken schlechthin unannehmbar seien. Insbesondere wandte sie sich dagegen,

<sup>1</sup> vom 10. VII. 1924.

Schriften 171 I.

daß eine Herabsetzung der Zölle bis zur Höhe des alten Vertragstariffs ohne besonderes Gesetz möglich sein sollte, bei Gefrierfleisch und Büchsenfleisch sogar noch unter diese Sätze herab. Sie sprach sich gleichzeitig gegen die geplante Neuregelung der Verzollung von Gerste und den ungenügenden Schutz des Gemüses, der Milch- und Butterwirtschaft und des Weinbaues aus.

Diese Ausführungen entsprachen zweifellos den Anschauungen zahlreicher deutscher Landwirte, wenn auch aus begreiflichen taktischen Gründen in diesem Stadium der Verhandlungen Forderungen laut wurden, auf deren restloser Durchsetzung man wohl nicht ernsthaft bestanden hätte. Jedenfalls zeigten sich die Vertreter und Führer der deutschen Landwirtschaft energisch für die Wiedereinführung agrarischer Schutzzölle ein. Am 14. Februar 1925 stellte der Vorsitzende der Preußischen Hauptlandwirtschaftskammer fest, daß sich — soweit er es übersehen könne — alle landwirtschaftlichen Organisationen für einen umfassenden Zollschutz ausgesprochen haben. So wurde in der Sitzung des Deutschen Landwirtschaftsrats vom 24. Oktober 1924 gegen eine einzige Stimme (Sering) eine Entschließung angenommen, die sich gegen den Gedanken der internationalen Arbeitsteilung ausspricht und für die deutsche Landwirtschaft zoll- und verkehrspolitische Maßnahmen gegen den Wettbewerb solcher Länder verlangt, die unserer einheimischen Produktion auf dem deutschen Markte durch günstigere Erzeugungsbedingungen überlegen sind. In manchen Beziehungen wird sogar ein Hinausgehen über den Zollschutz der Vorkriegszeit gefordert; denn in der genannten Entschließung heißt es<sup>1</sup>:

Die für die Landwirtschaft zu schaffenden Schutzzölle müssen in angemessener Höhe und unter Berücksichtigung der Lebenslage des gesamten deutschen Volkes so festgesetzt werden, daß alle Zweige der Landwirtschaft intensiv wirtschaften können, so daß die restlose Versorgung des deutschen Volkes erreicht wird. Soweit der bisherige Generaltarif oder die früheren Vertragstarife keine oder keine den heutigen Produktionsverhältnissen des In- und Auslands entsprechenden Zollsätze enthalten, sind die Lücken zu ergänzen oder die Zollsätze angemessen zu gestalten.

Schon der hierauf folgende Satz zeigt eine wichtige Grundlage dieses Standpunktes. Er verlangt, daß die landwirtschaftlichen Zölle

<sup>1</sup> Deutsche Tageszeitung 1924, Nr. 502.

in einem angemessenen Verhältnis zu den Industriezöllen stehen sollen. Auch der Präsident des Reichslandbundes, Graf Kalkreuth, betonte in einer Sitzung des ostpreußischen Landwirtschaftsverbandes am 6. September 1924 unter allgemeiner Zustimmung<sup>1</sup>, man müsse entweder von Schutzöllen ganz absehen, oder diese müßten für Industrie und Landwirtschaft paritätisch gestaltet werden. Als Rüstzeug für die kommenden Handelsvertragsverhandlungen seien aber Schutzölle auf alle Fälle unentbehrlich.

Daß aus taktischen Gründen — um Kompensationsobjekte in der Hand zu haben — Schutzölle und damit auch Agrarzölle für die Handelsvertragsverhandlungen erwünscht sind, wird wohl im allgemeinen zugegeben. Auf diese Frage näher einzugehen, ist nicht der Zweck der vorliegenden Untersuchung. Hier ist zu prüfen, welcher Zustand durch die Verhandlungen endgültig angestrebt werden soll, Agrarzoll oder Freihandel. Bei dieser Prüfung sind auch die bestehenden Industriezölle nicht als unabänderliche Tatsache hinzunehmen, wie es Ritter<sup>2</sup> tut, der damit den Wert seiner Erörterungen von der voraussichtlichen Haltung des Parlaments abhängig macht, obwohl er selbst an anderer Stelle<sup>3</sup> sagt, mit „derart unsicheren Annahmen“ über die Haltung des Parlaments könne man Agrarzölle nicht ablehnen. Sollen solche Annahmen etwa nur bei der Befürwortung von Agrarzöllen den Charakter der Unsicherheit verlieren?

### b) Die Frage der Getreidezölle.

Betrachten wir zunächst das Problem der Getreidezölle, das ja schon vor dem Kriege den größten Umfang in der Erörterung annahm! Zur Beurteilung der Frage, ob für die deutsche Volkswirtschaft in Zukunft Getreidezölle notwendig oder erwünscht sind, hat man von zwei Möglichkeiten auszugehen. Entweder bleibt der gegenwärtige, günstige Stand der Getreidepreise erhalten oder das Getreide kommt wieder in ein ähnlich ungünstiges Preisverhältnis wie vor der Mitte des Jahres 1924. Wenn die Wiederbelebung des deutschen Wirtschaftslebens andauert oder gar weitere Fortschritte macht, dann ist damit zu rechnen, daß die Getreidepreise in absehbarer Zeit nicht wieder dauernd weit von ihrer gegenwärtigen Höhe heruntergeworfen werden können.

<sup>1</sup> Deutsche Tageszeitung vom 8. IX. 1924.

<sup>2</sup> Agrarzölle, Tübingen 1924, S. 7.

<sup>3</sup> a. a. D., S. 20.

Zwar bestehen auch heute noch die Unterschiede in den Produktionskosten zwischen intensiver und extensiver Landwirtschaft. Aber die Spannung zwischen Deutschland und den in Betracht kommenden Exportgebieten wird durch die Transportkosten genügend ausgeglichen. Eine Überfüllung der Weltgetreidemärkte bestand, verglichen mit der Vorkriegszeit, selbst in dem außergewöhnlich guten Erntejahre 1923 nicht<sup>1</sup>. Begründete Aussichten für die Annahme, daß durch Ausdehnung der Produktion auf extensivem Wege eine wesentliche Vermehrung des Getreideangebotes erfolgen könnte, liegen nicht vor. Insbesondere ist nach allen eingehenden Nachrichten eine Wiederaufnahme der russischen Ausfuhrlieferungen für absehbare Zukunft nicht zu erwarten. Nun können zwar auch Verbesserungen in der landwirtschaftlichen Technik die Produktionskosten des Getreides herabmindern. Aber diese Möglichkeit besteht für Deutschland ebenso gut wie für seine überseeischen Konkurrenten. Vor allem in den kleinbäuerlichen Wirtschaften bietet sich hierfür noch ein reiches Feld der Tätigkeit. Die Getreidepreise stehen bei uns Anfang 1925 trotz des Wegfalls der Zölle in einem günstigeren Verhältnis zum Friedensstande als die Preise von Kohle und Eisen, und dabei ist zu berücksichtigen, daß sich unsere Landwirtschaft in dem als Grundlage genommenen Jahre 1913 in einer durchaus günstigen Lage befand. Zwar bleiben auch jetzt noch die Getreidepreise hinter dem Stande einiger wichtiger Betriebsmittel zurück. Aber zur Ausgleichung dieses Unterschiedes sind nicht neue Zölle erforderlich. Wir müssen vielmehr bedenken, daß wir ja einen einseitigen und recht erheblichen Zollschutz für Industriewaren haben, dessen Wegfall das Verhältnis der Agrarpreise zu den Industriepreisen zweifellos günstig beeinflussen würde. Stehen doch im Lande des Freihandels, in England, seit dem Frühjahr 1924 die Preise der pflanzlichen Nahrungsmittel, verglichen mit 1913, ganz erheblich besser als die Preise für Metalle und Kohle (siehe Tabelle IV). Weiter kommt hinzu, daß bei uns ja immer noch die Erschwerung der Getreideausfuhr und die Umsatzsteuer einen Druck auf den Preis des heimischen Getreides ausüben. Die Freigabe der Ausfuhr ist eine Forderung der deutschen Landwirtschaft, deren Verweigerung bei fehlendem Zollschutz in keiner Weise gerechtfertigt werden kann. Und der Abbau der Umsatzsteuer ist, sofern ihn die Lage der Reichsfinanzen einigermaßen ermöglicht, nicht minder geboten, da auch sie eine einseitige Benachteiligung der Landwirtschaft

<sup>1</sup> Sering, Die internationale Agrarkrisis, S. 279.

darstellt. Auf die Landwirte wird nicht nur ein großer Teil der beim Umsatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse entstehenden Belastung zurückgewälzt; sie haben auch beim Einkauf von Betriebsmitteln eine beträchtliche Quote der von der Industrie, vom Handwerker und Händler erhobenen Umsatzsteuer mit zu tragen. Soweit die Disparität zwischen Getreide- und Industriepreisen auch durch Aufhebung der Ausfuhrbeschränkungen und der Umsatzsteuer sowie durch eine Minderung der Eisenbahnfrachten nicht beseitigt wird, rechtfertigt sie allerdings die Forderung, den einseitigen Zollschutz der Industrie abzubauen. Die Wiedereinführung der Getreidezölle ist dagegen nicht mehr notwendig, sofern die allgemeine Lage des deutschen Wirtschaftslebens nicht wieder eine ernste Verschlimmerung erfährt.

Eine derartige, ungünstige Entwicklung liegt nun allerdings bei einem entwaffneten Volke immer im Bereich der Möglichkeit. Ja, sie ist sogar im Hinblick darauf, daß die Tributleistungen ja erst in Zukunft mit voller Wucht auf uns drücken werden, und daß die gestiegene Kaufkraft seit Mitte 1924 im wesentlichen auf ausländischen Krediten beruht, beinahe als wahrscheinlich zu bezeichnen. Tritt eine Verschlimmerung ein, dann werden von ihr nicht zuletzt die deutschen Landwirte betroffen; denn die Kaufkraft der Verbraucher und die Leistungsfähigkeit der Erzeuger landwirtschaftlicher Betriebsmittel sind ja für die Lage der Landwirtschaft entscheidend. Dann werden auch infolge der Rückwirkungen auf die Länder, welche Getreide ausführen, die Getreidepreise wieder in ein ungünstiges Verhältnis zu den Industriepreisen geraten. Wären nun aber in diesem Falle Getreidezölle ein geeignetes Mittel zur Abhilfe? Diese Frage muß aus folgenden Gründen verneint werden.

Getreidezölle können vom Inlande oder vom Auslande getragen werden. Vor dem Kriege haben, wie wir gesehen haben, die deutschen Getreidezölle seit 1894 zur Folge gehabt, daß der Getreidepreis im Inland ungefähr um den Betrag des Zolls höher stand als im Ausland. Ob diese Folge unter den hier gemachten Voraussetzungen wieder eintreten würde, ist zum mindesten fraglich<sup>1</sup>. Der Mangel an Kaufkraft in dem unentbehrlichen Absatzgebiet Deutschland wird vielmehr voraussichtlich die notleidenden Farmer der Ausfuhrländer zwingen, ihrerseits die Belastung ganz oder zum größten Teile zu übernehmen.

<sup>1</sup> Vgl. Sering, Die internationale Agrarkrise, Deutsche Allgemeine Zeitung vom 3. X. 1924.

Sie können ja nicht von heute auf morgen die Produktion einschränken. Nur bei schlechten Ernten würde das nicht zu erwarten stehen. Wenn aber der Zoll in den Inlandpreisen nicht zum Ausdruck kommt, kann er auch den Landwirten nichts nützen. Wird aber durch den Zoll der Getreidepreis verteuert, so wird dies bei einer so unglückseligen Lage der deutschen Volkswirtschaft für die Landwirte im Endergebnis mehr Nachteile als Vorteile mit sich bringen. Wenn die Kaufkraft der städtischen Verbraucher schon stark eingengt ist, muß sich eine Erhöhung der Brotpreise, die ja den Getreidepreisen zu folgen pflegen, für den Haushalt jedes einzelnen besonders schwer fühlbar machen. Dann wird — was bei einem hohen Stande der Realeinkommen keineswegs die notwendige Folge zu sein braucht — eine allgemeine Steigerung der Löhne und Gehälter unvermeidlich werden<sup>1</sup>. Und was dann? Die deutsche Industrie verliert infolge der gestiegenen Produktionskosten noch weitere Absatzmöglichkeiten, es kommt zu Betriebsstörungen und Entlassungen, die Kaufkraft der städtischen Bevölkerung geht noch weiter zurück. Auch die unentgeltliche Übertragung von Kaufkraft in Gestalt von Erwerbslosenfürsorge schädigt letzten Endes die Landwirtschaft, da diese einen großen Teil der erforderlichen Steuern aufbringen muß. Und mit der Verschlechterung, welche die Lage der Industrie erfährt, wird deren Leistungsfähigkeit beeinträchtigt, wodurch die Preise der landwirtschaftlichen Betriebsmittel abermals in die Höhe gedrückt werden. Die Disparität zwischen den Industrie- und Agrarpreisen wird also auf diese Weise nicht behoben, sondern eher verschlimmert, da die bessere Organisation der Industrie ihr im Gegensatz zur Landwirtschaft gestattet, Belastungen in größerem Maße abzuwälzen<sup>2</sup>.

Getreidezölle können mithin als Mittel zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft für die Zukunft nicht als erstrebenswert angesehen werden. Sie werden für die Landwirtschaft entweder unnötig oder letzten Endes schädlich sein.

Damit fallen aber auch die nationalpolitischen Gesichtspunkte weg, unter denen vor 1914 die deutschen Getreidezölle gerechtfertigt werden konnten; denn wenn Getreidezölle die Lage der Landwirtschaft nicht verbessern, dann können sie auch nicht die Vermehrung oder Erhaltung einer gesunden und zahlreichen Landbevölkerung zur Folge haben.

<sup>1</sup> Vgl. Heidhen, Getreidezölle und industrielle Produktionskosten, Wirtschaftsdienst 1924, H. 46.

<sup>2</sup> Vgl. Serling, Die internationale Agrarkrisis, S. 292.

Nun ist allerdings in der oben erwähnten Entschließung des deutschen Landwirtschaftsrats die restlose Versorgung des deutschen Volkes durch die heimische Landwirtschaft als Ziel hingestellt worden. Sofern dies Ziel unbedingt angestrebt wird, ist es zweifellos politischer Natur. Die Autarkie in der Lebensmittelversorgung kann zwar auch wirtschaftlich von bedeutendem Vorteil sein, sofern nämlich durch eine Verbesserung der Technik auf allen Gebieten der Landwirtschaft die Produktionskosten so vermindert werden, daß alle ausländische Konkurrenz aus dem Felde geschlagen wird. In diesem Sinne ist die Selbstversorgung der deutschen Volkswirtschaft mit den wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnissen zweifellos anzustreben. Andernfalls ist es jedoch wirtschaftlich zweckmäßiger, zum Beispiel Zucker auszuführen und dafür Futtergerste zu importieren.

Unter welchen Gesichtspunkten können aber nationalpolitische Erwägungen bei unserer gegenwärtigen Lage die völlige Unabhängigkeit der Lebensmittelversorgung vom Auslande als erstrebenswertes Ziel erscheinen lassen? Diese Frage kann hier natürlich nicht allgemeingültig entschieden werden, sie soll nur auch an dieser Stelle ihre Erörterung finden.

Früher konnte man die Abhängigkeit von ausländischen Lebensmittelzuführungen mit Recht als gefährlich für den Ausgang eines möglichen Krieges bezeichnen. Heute liegen die Dinge aber ganz anders. Man muß sich zunächst darüber klar sein, ob wir für absehbare Zeit überhaupt wieder daran denken können, einen Krieg zu führen, wenn uns die überseeischen Verbindungen abgeschnitten werden, oder wenn wir uns im Gegensatz zu derjenigen Macht befinden, die auch heute noch den Zugang zur Deutschen Bucht in ihrer Hand hält.

Man muß ferner die Überlegung anstellen, was für die Erreichung unserer politischen Ziele sowohl im diplomatischen wie im militärischen Kampfe wichtiger ist: die Unabhängigkeit des Lebensmittelbezugs an sich oder die Größe der Bevölkerung und des Wohlstandes. Auch diese Frage kann nicht wissenschaftlich entschieden werden. Ein Mann wie Dr. Zennh, dem wir das bedeutende Werk über den Teilbau verdanken, hat kürzlich<sup>1</sup> die Forderung nach Agrarzöllen ausschließlich unter politischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die dadurch anzustrebende Autarkie begründet, im vollen Bewußtsein, daß dadurch das „tigerhaft-

---

<sup>1</sup> Deutsche Tageszeitung vom 12. XI. 1924.

grausame Wort von den 20 Millionen Deutschen, die zuviel seien auf dieser Welt", verwirklicht werden würde. Beim Freihandel würden diese 20 Millionen wohl erhalten bleiben, „aber nur als Konsklaven für die tributberechtigten Ententestaaten". Dagegen sei der Schutzzoll das Mittel, um Deutschland wieder zu einem halbwegs autarkischen Lande zu machen. Dieser Weg führe durch eine Epoche schwerer Entzagungen und Leiden; aber die Autarkie erhöhe die ökonomische Unabhängigkeit und politische Widerstandsfähigkeit, und dadurch werde das Endziel — Wiedererlangung deutscher Wirtschaftskraft und Freiheit — ermöglicht. Wissenschaftlich zu widerlegen sind diese Gedankengänge in ihrem Kernstück zwar nicht. Aber ich vermag sie nicht zu teilen, und ich kann mir nicht vorstellen, daß wir gut daran tun, uns ein politisches Ziel zu stecken, welches den Wunsch eines klugen Feindes verwirklicht. Ich bin der Meinung, daß eine Epoche schwerer Entzagungen und Leiden nach all den Erschütterungen, welche unser politisches und wirtschaftliches Leben durchgemacht und noch nicht überwunden hat, die Kraft und Unabhängigkeit der Volksgemeinschaft noch weiter schwächen, wenn nicht gar zerstören würde. Für ihre Wiederbegründung scheint mir eine Beruhigung des Wirtschaftslebens und Hebung des Wohlstandes ein unentbehrliches Mittel zu sein. Die Verwirklichung des wirtschaftlichen Prinzips muß in unserer gegenwärtigen Lage von der Handelspolitik verlangt werden, nicht weil wir hierin deren letzte Aufgabe erblicken, sondern weil sie uns auf diese Weise ein wichtiges Mittel zur Erreichung unserer nationalpolitischen Ziele zu geben vermag. Diese können durch die Wiedereinführung von Getreidezöllen nicht gefördert werden, sofern der Zoll nicht nur einem anderen Staate Nachteile zufügen soll, um ihn zu Zugeständnissen bei den Handelsvertragsverhandlungen zu veranlassen. Hierfür scheinen mir die Getreidezölle allerdings gerade jetzt hohe Bedeutung zu haben; denn je größer die Wahrscheinlichkeit ist, daß der Zoll auf das Ausland abgewälzt werden wird, um so unangenehmer wird er auch den Ausfuhrländern erscheinen.

### c) Die Frage der Zölle auf Vieh und tierische Erzeugnisse.

Eine besondere Beurteilung muß das Problem der Zölle auf Vieh, Fleisch und sonstige tierische Erzeugnisse erfahren. Wir haben gesehen, daß die Rindviehpreise ganz besonders ungünstig liegen und sich auch beim Umschlag der Weltmarktlage seit der Mitte des Jahres 1924 nicht

wesentlich gebessert haben (vgl. Tabelle I). Dasselbe Bild ergibt sich aus der Tabelle V, bei der allerdings der Abstand von den Vorkriegssägen etwas geringer ist, da sie die Großhandelspreise und nicht, wie Tabelle I, die Stallpreise enthält. Die Senkung der Rindviehpreise steht im Zusammenhang mit der starken Einfuhr überseelischen Gefrierfleisches. Einen ernsten Wettbewerb mit ausländischen Fleischproduzenten gab es auf diesem Gebiete vor dem Kriege für unsere Landwirtschaft nicht. Damals war zwar das Gefrierfleisch schon zu einem Artikel des Welthandels geworden. Aber bei uns wirkten nicht nur die Zölle, sondern auch die Bestimmungen des Fleischbeschauugesetzes geradezu als Einfuhrsperrre. In den meisten Einzelstaaten bestanden sogar Einfuhrverbote für amerikanisches Rindfleisch<sup>1</sup>. Dazu kam, daß der deutsche Verbraucher in jenen Jahren des Wohlstandes im allgemeinen lieber frisches Fleisch zu höheren Preisen kaufte, auch wenn dessen Vorteile vielleicht zum Teil nur in der Einbildung bestanden. Jetzt liegen die Dinge anders, wie die stark vermehrte Einfuhr von Gefrierfleisch beweist. Bei der gesunkenen Kaufkraft der deutschen Bevölkerung wird dessen Einbürgerung erleichtert.

Auch auf dem Weltmarkt stehen schon seit längerer Zeit gerade die Preise für Rindfleisch besonders niedrig. In England lagen zwar im November 1924 die Preise für Rindvieh erster Qualität noch über dem Friedensstande (5 Schilling 6 Pence gegen 4 Schilling 7 1/4 Pence im Durchschnitt 1913)<sup>2</sup>, aber dort ist der Markt für die Ware bester Qualität ja auch erheblich aufnahmefähiger als bei uns. Trotzdem war auch in England das Verhältnis zu den Preisen des Schweine- und Hammelfleisches ungünstig. In den Vereinigten Staaten ist der Preis des Rindviehs dagegen — ebenso wie bei uns — niedriger als 1913.

Die Zahlen der Viehhaltung<sup>3</sup> vermögen keine ausreichende Erklärung hierfür zu geben. Zwar sind die Rindviehbestände der Welt danach seit 1913 — trotz der in Europa beobachteten Verminderung — um 17 Millionen (6%) gestiegen, während sich die Schweinehaltung um 10,4 Millionen (7%) verringert hat. Aber diese Angaben sind zu allgemein, und die zugrunde gelegten Zahlen stammen aus verschiedenen Jahren, wenn auch überwiegend aus dem Jahre 1923. Eindrucksvoller ist schon ein Vergleich der Rindviehhaltung in dem wichtigsten Ausführungsland.

<sup>1</sup> Eßlen, Fleischversorgung, S. 155.

<sup>2</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 747.

<sup>3</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 761.

lande Argentinien mit der Vorkriegszeit. Hier ergab der Zensus vom 31. Dezember 1922 ein Anwachsen von 25,9 im Jahre 1914 auf 37,1 Millionen Stück Rindvieh, also eine Vermehrung um fast 50%<sup>1</sup>. Im Jahre 1923 wurden nach Großbritannien 547 465 Tonnen südamerikanisches Rindfleisch eingeführt gegen 380 062 Tonnen im Jahre 1913 und 83 764 Tonnen im Jahre 1904<sup>2</sup>. Dabei ist seit 1922 der Anteil des gefühlten Fleisches stark in die Höhe gegangen. Argentinien führte in das Vereinigte Königreich ein:

	Gefüllt:	Gefroren:
1904	198 300	789 109 Rinderviertel
1913	2 961 219	1 060 312 "
1922	3 032 329	1 302 488 "
1923	4 207 828	1 381 467 "

Das gefühlte Fleisch wird bei einer Temperatur von — 1—2° Celsius transportiert. Es kommt daher im Bestimmungslande ungefroren an und ist sofort verbrauchsfähig. Dagegen muß das gefrorene Fleisch, das beim Transport einer Temperatur von — 9—12° Celsius ausgesetzt wird, vor dem Verbrauch erst aufgetaut werden. Nur gutes Vieh kann in gefrorenem, nur sehr gutes Vieh mit tadellos ausgeglichener Fleischstruktur in gefühltem Zustande ausgeführt werden, alles übrige muß in der Salzfleischindustrie verwertet werden<sup>3</sup>. Das gefühlte Fleisch erzielt allgemein bessere Preise als das gefrorene.

In den letzten Jahrzehnten sind die argentinischen Viehrassen, vor allem durch die Einfuhr hervorragender Shorthorn-Bullen aus England, bedeutend verbessert worden. Daher kann heute sehr viel mehr Vieh gefroren und gefüllt versandt werden. Außerdem ist die Futterbasis erweitert worden durch die Ausdehnung der Alfalfa, deren Anbaufläche seit 1913 niemals einen Rückgang oder Stillstand aufzuweisen hat<sup>4</sup>.

Die Verbesserungen in der Rassenzüchtung und Futtergewinnung haben offenbar die Produktionskosten herabgemindert. Hinterviertel

<sup>1</sup> The Statesman's Year Book, 1924.

<sup>2</sup> Prices and Imports of Frozen and Chilled Meats, 1904—1923. W. Weddel & Co., London.

<sup>3</sup> J. J. Müller in J. Hellauer, Argentinien, Berlin u. Leipzig, 1921.

<sup>4</sup> A. Haas, Wirtschaftslage, Außenhandel und Wirtschaftspolitik in Argentinien, Weltwirtschaftliches Archiv, Januar 1924, S. 10.

argentinischer Rinder wurden in London je Pfund durchschnittlich bezahlt (Review of the Frozen Meat Trade 1923):

	1913	1922	1923
Gefroren	4	5 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	5 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> pence
Gefüllt	5	6 <sup>5</sup> / <sub>8</sub>	6 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> pence

Die nominellen Preise für gefrorenes Rindfleisch aller Arten standen in England 1923 nur 13%, die des gefüllten Rindfleisches nur 22% über dem Niveau von 1913, während der Großhandelsindex sich noch 59% darüber hielt, das Pfund Sterling also annähernd drei Achtel seiner Kaufkraft eingebüßt hatte. Für das eingeführte Rindfleisch wurden 1923 also tatsächlich Preise gezahlt, die um etwa ein Viertel niedriger waren als 1913.

Diese Verschiebung beruht zum Teil auf der seit 1920 allgemein beobachteten Disparität zwischen Agrar- und Industriepreisen, aber nur zum Teil. Der für alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse berechnete Index stand in England 1923 um 57%, selbst der des Weizens um 30% höher als im Durchschnitt der Jahre 1911—1913. Das eingeführte Rindfleisch hatte also einen besonders niedrigen Preisstand erreicht. Diese Tatsache kann nur auf besonderen Ursachen beruhen.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1924 zeigt sich allerdings auch hier eine Aufwärtsbewegung der Preise. Gefüllte Hinterbeine von argentinischen Rindern erster Qualität kosteten in London Mitte Oktober 1924 je Pfund 7<sup>1</sup>/<sub>4</sub> d. gegen 6 d. Mitte Januar, 6<sup>3</sup>/<sub>4</sub> d. Mitte April und 5<sup>3</sup>/<sub>8</sub> d. Mitte Juli 1924. Im November gingen die Preise vorübergehend auf 8<sup>3</sup>/<sub>8</sub> d. hinauf, um im Dezember wieder auf 7 d. zu fallen. Anfang Januar 1925 zog der Preis plötzlich auf 9<sup>3</sup>/<sub>4</sub> d. an, stellte sich aber bald wieder auf 7 d. Die Gesamteinfuhr gefüllten Rindfleischs ins Vereinigte Königreich war im Jahre 1924 um 33 000 t größer als 1923, die des Gefrierfleisches um 42 000 t geringer, so daß sich im ganzen fast genau derselbe Betrag (626 000 t gegen 635 000 t im Jahre 1923) ergab<sup>1</sup>.

Man kann die starke Preissenkung für überseeisches Rindfleisch nicht lediglich als die Folge einer Notlage aussäßen. Wäre diese Meinung richtig, so hätte zweifellos eine Einschränkung der Produktion und der Marktbelieferung stattfinden müssen. Ebenso wie die nordamerikanischen Farmer nach 1921 die Anbaufläche des Weizens ver-

<sup>1</sup> The Agricultural Market Report 1924/25.

minderten, hätten die Viehzüchter am La Plata, in Australien und Neuseeland nur noch weniger Rindvieh gehalten, wenn sie nicht gleichzeitig ihre Produktionskosten hätten herabsetzen können. Dagegen ist von 1922 auf 1923 nicht nur die Einfuhr von gefrorenen und gekühlten Rinderbierteln ins Vereinigte Königreich um 1 121 000 (7 238 000 gegen 6 117 000) gestiegen, auch der europäische Kontinent hat 1923 — hauptsächlich aus Südamerika — 223 000 t Gefrierfleisch bezogen gegen 123 000 t im Jahre 1922<sup>1</sup>. Nach den deutschen Einfuhrzahlen zu urteilen, muß sich diese Steigerung 1924 fortgesetzt haben. Auch Großbritannien zeigt keinen Rückgang in der Aufnahmefähigkeit. Die überseeische Rindviehproduktion konnte sich aber trotz der gesunkenen Preise noch dauernd ausdehnen. Allerdings erfolgte diese Produktionsvermehrung und -verbilligung vorwiegend auf dem Wege technischer Fortschritte, nicht — wie beim Getreide im 19. Jahrhundert — lediglich durch Expansion.

Zwischen der Lage des Weltmarkts für Fleisch und für Getreide besteht ein wesentlicher Unterschied, der aus folgenden Zahlen deutlich ersichtlich ist.

Die wichtigsten Ausfuhrländer bauten Weizen an (in Millionen Hektar)<sup>2</sup>:

	1921	1922	1923
Kanada . . . . .	9,4	9,1	9,2
Ver. Staaten . . . .	25,8	25,2	23,6
Argentinien . . . .	5,8	6,6	7,0
Australien . . . .	3,9	4,0	3,8
Zusammen	44,9	44,9	43,6

Die wichtigsten Ausfuhrländer führten gefrorenes und gekühltes Rind- und Schafffleisch aus (in 1000 t)<sup>3</sup>

	1921	1922	1923
Argentinien . . .	456,4	493,2	683,8
Uruguay . . . .	82,7	85,2	115,2
Brasilien . . . .	61,0	32,9	39,5
Australien . . . .	95,2	134,8	114,3
Neuseeland . . . .	212,2	172,6	149,2
Zusammen	887,5	918,7	1102,0

Beim Weizen führte der Preissturz also zunächst zu einem Stillstand, dann zur Einschränkung der Produktion; dagegen wurde die

<sup>1</sup> Review of the Frozen Meat Trade 1923, London 1924.

<sup>2</sup> Annuaire International de Statistique Agricole. 1923.

<sup>3</sup> Review of the Frozen Meat Trade 1923.

Fleischerzeugung der Ausfuhrländer dauernd gesteigert<sup>1</sup>. Die entscheidende Ursache für diesen Unterschied liegt darin, daß der Ausfall Russlands die Getreideversorgung des Weltmarktes zwar ernstlich beeinflußt hat, für die Fleischversorgung aber von geringerer Bedeutung ist. Russland hatte ja vor dem Kriege sogar einen Einfuhrüberschuß an Fleisch, und auch seine Ausfuhr an lebenden Tieren fiel nicht erheblich ins Gewicht.

Seit 1914 sind sowohl in der Getreide- wie in der Fleischerzeugung wichtige technische Fortschritte erzielt worden. Auch die Seefrachten sind, wenn man die eingetretene Geldentwertung berücksichtigt, niedriger als im Frieden. Nach dem „Economist“ stand der Frachttindex 1922 auf 122, 1923 auf 110 (1900 = 100)<sup>2</sup>.

Diese Veränderungen hätten ceteris paribus eine preissenkende Wirkung ausgeübt. Beim Getreide konnte diese Wirkung nicht eintreten, da der Ausfall Russlands zu ersehen war. Die technischen Verbesserungen waren doch nicht groß genug, um die Getreideproduktion in dem durch das Fehlen der russischen Lieferungen notwendig gewordenen Maße ohne Erhöhung der Kosten auszudehnen. Die Steigerung der amerikanischen und australischen Exporte erfolgte im Zischen außergewöhnlich günstiger Getreidepreise. Als nach 1920 die Getreidepreise auf etwa 120% des Friedensstandes fielen, genügten sie nicht mehr, um die Kosten der Getreideproduktion in dem erweiterten Umfang aufrechtzuerhalten, und der Anbau wurde eingeschränkt. Beim Fleisch konnte dagegen die Ausdehnung der Produktion in den Ausfuhrländern auch bei den gesunkenen Preisen noch dauernd fortgesetzt werden. Daher muß auch an das Problem der Vieh- und Fleischzölle unter anderen Gesichtspunkten herangegangen werden als an die Frage der Getreidezölle.

Die Einwirkung des Gefrierfleischs auf die deutschen Rindvieh- und Fleischpreise ist unverkennbar. Während im Jahre 1924 auf den deutschen Schlachtviehmärkten die Preise für Rinder bester Qualität im allgemeinen der Friedenshöhe annähernd entsprachen, blieben Durchschnittsqualitäten zeitweise bis zu 20% unter dem Friedens-

<sup>1</sup> Hätte die Vermehrung der Ausfuhren nach 1921 auf verstärkter Abschlachtung beruht, so müßten wir heute doch die Folgen davon im Sinken der Ausfuhrziffern spüren.

<sup>2</sup> Vergl. auch Wirtschaft und Statistik 1925 S. 89 ff.

stand<sup>1</sup>. Bei den geringeren Qualitäten war der Abstand noch erheblich größer (siehe Tabelle V).

Ob die überseeische, insbesondere die argentinische Rindfleischproduktion, auch in Zukunft die Belieferung des deutschen Marktes ohne eine entsprechende Erhöhung der Preise steigern kann, ist allerdings auf Grund der zur Verfügung stehenden Angaben nicht mit Sicherheit zu entscheiden. Zur Klärstellung dieser Frage wäre eine genaue Untersuchung der Produktions- und Transportmöglichkeiten notwendig, wie sie von hier aus nicht durchgeführt werden kann. jedenfalls scheint eine Einschränkung der überseeischen Produktion oder eine Steigerung ihrer Kosten bei gleichbleibender Ausfuhr nicht wahrscheinlich. Die Gesamtbelieferung des Weltmarkts mit Fleisch ist, im Gegensatz zum Getreide, entschieden reichlicher als in der Vorkriegszeit, und hier besteht zur Zeit tatsächlich die Gefahr, daß der deutsche Landwirt vom heimischen Markte verdrängt wird. Wenn auch beim Fleisch der Druck ausländischer Konkurrenz sich wohl niemals ganz so stark fühlbar machen kann wie beim Getreide, so scheint mir die deutsche Landwirtschaft doch auf diesem Gebiete eines vorübergehenden Schutzes zu bedürfen, der ihr ermöglichen soll, die bedeutenden technischen Fortschritte der überseeischen Rindfleischerzeugung durch eine Verbesserung des eigenen Betriebs allmählich auszugleichen.

Die deutsche Rindviehhaltung befindet sich zurzeit in einer besonders schwierigen Lage. Wie Beckmann<sup>2</sup> gezeigt hat, sind die Wirtschaften im allgemeinen, gemessen an der Futterbasis, mit Rindvieh stark überfüllt. Aus dieser Lage gibt es zwei Auswege. Man kann die überschüssige Zahl von Tieren allmählich (durch Verringerung der Nachzucht) oder plötzlich (durch Abschlachten) beseitigen oder man kann die Futterbasis entsprechend erweitern. Unser Ziel muß es sein, den letzteren Weg zu befördern, um den Verlust volkswirtschaftlichen Kapitals zu verhüten, das wir uns voraussichtlich nach gar nicht langer Zeit schon wieder neu heranbilden müßten. Die Erhaltung des Viehstandes ist aber wirtschaftlich nicht möglich, ohne daß gegenüber der ausländischen Konkurrenz ein Schutz geschaffen wird. Wenn die Fleischpreise gedrückt werden, wird der Landwirt nicht Futtermittel zukaufen oder die Futterproduktion steigern.

Vieh- und Fleischölle würden geeignet sein, auf die Hebung der

<sup>1</sup> Vergl. Fefkl, Die Preisbewegung für Schlachtvieh im Jahre 1924, Deutsche Tageszeitung vom 10. II. 1925.

<sup>2</sup> a. a. D., S. 96 ff.

Fleischpreise hinzuwirken. Diese Folge wäre auch bei der gesunkenen Kaufkraft der deutschen Verbraucher zu erwarten. Selbst wenn diese ihren Fleischverbrauch infolge von anziehenden Preisen zunächst einschränken wollten, würden doch diejenigen Summen, welche bisher für ausländisches Fleisch entrichtet worden sind, frei werden. Auch ist keineswegs sicher, daß steigende Fleischpreise nun gerade einen Rückgang des Fleischverbrauchs mit sich bringen. Vielmehr ist sehr wohl denkbar, daß die Konsumenten es vorziehen werden, andere Ausgaben einzuschränken.

Hierbei kommt den Zöllen außer der voraussichtlichen Einwirkung auf die Preisverhältnisse noch eine besondere Bedeutung zu. Sir Thomas Widdleton, der ausgezeichnete Kenner der englischen Landwirtschaft, der auch über unsere Verhältnisse aus eigener Ansichtung gut unterrichtet ist, sagte mir bei einer Unterredung im Frühjahr 1924, er erblicke die wichtigste Ursache des Erfolges unserer deutschen Schutzzollpolitik vor 1914 nicht in der Veränderung der Preisverhältnisse, sondern in psychologischen Momenten. Die deutschen Landwirte haben nach seiner Meinung weniger aus nüchternen Preisberechnungen heraus, als vielmehr in dem Gefühl, durch die staatliche Zollpolitik überhaupt geschützt zu sein, die großen Produktionssteigerungen der Vorkriegszeit in Angriff genommen und durchgeführt. Hierin liegt meines Erachtens eine bedeutungsvolle Wahrheit. Man darf in der Wirtschaftspolitik nicht nur mit dem *Homo oeconomicus* rechnen, sondern muß auch die Eigenheiten des *Homo rusticus* berücksichtigen. Gerade der kleine Landwirt kalkuliert ja im allgemeinen nicht so scharf genug, um seine Wirtschaft genau nach den jeweiligen Preisverhältnissen einzurichten. Wenn er jedoch weiß, daß für eine Gruppe von Erzeugnissen Schutzzölle erhoben werden, so wird er in der Regel geneigt sein, gerade diesem Produktionszweige besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden.

Nun vernachlässigen unsere Landwirte heute die Gewinnung tierischer Erzeugnisse in einem Grade, der unerwünscht und auch durch die Preisverhältnisse nicht geboten ist. Hat doch das Jahr 1924 Ausfuhrüberschüsse an Kleie und Ölkuchen aufzuweisen, obwohl in den Getreide- und Ölmühlen erheblich geringere Mengen an Korn und Ölfrüchten<sup>1</sup> verarbeitet werden als in der Vorkriegszeit. Der deutsche

<sup>1</sup> Die Steigerungen des Anbaues von Raps und Rüben fällt gegenüber dem Rückgang der Einfuhr von Ölfrüchten überhaupt nicht ins Gewicht.

Landwirt kaufst also für sein Rindvieh<sup>1</sup> heute erheblich weniger Futter als früher. Dieser Rückgang ist weit stärker als die Verminderung der Rindviehhaltung. Das Rindvieh wird demnach unrationell schlecht gefüttert<sup>2</sup>, und es wäre ein bedeutender wirtschaftlicher Gewinn, wenn hierin Fleischzölle einen Wandel herbeiführen würden. Eine derartige Wirkung scheint mir aber durchaus wahrscheinlich zu sein. Auch eine Wiedervermehrung der Schweinehaltung kann vom Schutzzoll erwartet werden.

Ein zu diesem Zweck eingeführter Zoll würde unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt sein; denn er wäre ein Mittel, um zu verhindern, daß eine Umstellung in der Landwirtschaft erfolgt, die unökonomisch ist, da sie über kurz oder lang voraussichtlich doch wieder rückgängig gemacht werden muß. Er wäre ferner auch als Erziehungszoll zu bezeichnen; denn unsere Landwirtschaft hat auf dem Gebiete der Belieferung des Marktes mit tierischen Erzeugnissen noch viel einzuholen. Und er ist auch nur als vorübergehende Maßnahme gedacht; denn auch die überseeische Fleischproduktion kann sich bei gleichbleibender Technik auf die Dauer nur mit steigenden Kosten ausdehnen. Technische Fortschritte des Auslandes müssen wir aber auf diesem Gebiete, wenn uns eine angemessene Zeit gelassen wird, einholen können. Insbesondere sind für eine Nationalisierung der Fütterungsmethoden noch weite Möglichkeiten vorhanden.

Es kommt hinzu, daß gerade die Lage unserer bäuerlichen Bevölkerung die Aufrechterhaltung und — womöglich — Ausdehnung der Biehzucht zu einem dringenden Gebot macht. Unsere Bauernwirtschaften sind nicht nur mit Bieh, sondern auch mit Arbeitskräften überfüllt, da die heranwachsenden Söhne heute nicht mehr in dem Maße wie früher ein Fortkommen in anderen Berufen finden. Was soll aus ihnen werden, wenn auch die väterliche Wirtschaft infolge von Einschränkung

<sup>1</sup> Kleie und Ölkuchen kommen vorwiegend für Rindvieh, Gerste und Mais für Schweine in Betracht.

<sup>2</sup> Bei den Schweinen ist dies offenbar nicht der Fall. Nach Zahlen, die mir Herr Professor Lehmann-Göttingen gütigst zur Verfügung stellte, braucht ein Schwein jährlich etwa 7 dz an Gerste und Mais. Da wir 1924 etwa 6 Millionen Schweine weniger hatten als 1913, wären also rund 40 Millionen dz Gerste und Mais weniger erforderlich gewesen. Die Einfuhrüberschüsse an diesen beiden Futtermitteln betragen 1924 rund 33 Millionen dz weniger als 1913. Die Differenz ist durch die Minderung der Kartoffelernte und den Ausfall der abgetretenen Überschüßgebiete zu erklären. Auch wird ja weniger Brotgetreide verfüllert.

der Viehzucht nur noch weniger Arbeitsgelegenheit bietet? Wenn sich in den Dörfern zu viel ungenügend ausgenützte Arbeitskraft ansammelt, dann ist das nicht nur wirtschaftlich unzweckmäßig, sondern auch geradezu eine soziale Gefahr.

Ich betrachte es nicht als meine Aufgabe, Vieh- und Fleischzölle mit dem Hinweis darauf schmackhaft zu machen, daß sie dem kleineren Landwirte in höherem Maße zugute kommen als dem großen. Die nationalökonomische Wissenschaft hat derartige Argumente meiner Auffassung nach dem politischen Kampf der Parteien zu überlassen. Für sie spielt der gerade bei den Getreidezöllen in unleidlicher Weise betonte Gesichtspunkt, eine wie große Zahl von Menschen aus ihnen Vorteile zu ziehen vermag, als solcher keine entscheidende Rolle. Ist die mit einem Zoll erstreute wirtschaftliche Wirkung (Erhaltung eines Produktionszweiges, Erleichterung einer wirtschaftlichen Umstellung und dergleichen) im Interesse der Volkswirtschaft gelegen, so ist die Frage, wie viele Menschen nun infolgedessen ihre Einnahmen vermehren könnten, vorwiegend für den Steuerfiskus wichtig.

In diesem Falle handelt es sich aber darum, daß die in der bäuerlichen Bevölkerung vorhandene ungemein wertvolle Arbeitskraft beträchtliche Einbuße erleiden würde, wenn der vorgeschlagene Zoll nicht zur Durchführung käme. Daher ist der Hinweis wohl berechtigt, daß die Besserung in der Lage gerade der bäuerlichen Wirtschaften erwünscht ist; denn dadurch wird in noch weit stärkerem Grade, als daß im ländlichen Großbetrieb erwartet werden kann, Arbeitsgelegenheit für eine große Zahl von Menschen geschaffen, deren Kräfte sonst voraussichtlich brach liegen würden, da sie in anderen Produktionszweigen kaum Verwendung finden könnten.

Die Forderung eines Zolls auf die Einfuhr von Vieh und Fleisch habe ich lediglich mit der Lage der Rindviehproduktion begründen können. Damit ist aber auch bereits gesagt, daß auch Schafe und Schweine sowie ihr Fleisch mit unter den Zollschatz fallen müssen. Sonst ist zu leicht gerade als Folge der Belastung einer Fleischart ein Überangebot in den anderen möglich. Doch kommen die Zölle nur für die leicht transportierbaren Erzeugnisse extensiver Landwirtschaft in Frage, vor allem für Fleisch in gefrorenem oder gekühltem Zustande. Dagegen ist die Preislage der Molkereierzeugnisse, die ja für die Rentabilität der Rindviehhaltung von großer Bedeutung ist, zurzeit so günstig, daß ein Zollschatz nicht angebracht zu sein scheint. Die *Gräzien* 171 1.

zeugerpreise für Butter standen Ende 1924, verglichen mit 1913, höher als die fast aller Betriebsmittel (siehe Tabelle I). Auch in England war der Butterpreis 1924 um 64%, der Käsepreis um 62% höher als 1911—1913, während die Indexziffer aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse sich um 61% über jenen Stand erhoben hatte<sup>1</sup>. Gerade bei der Butter ist ja auch in Russland ein wichtiger Lieferant ausgeschieden, und die 1921/22 stark vermehrten Zufuhren Neuseelands, Argentiniens, Australiens und Kanadas haben den Rückgang in den europäischen Ausfuhrländern nicht einmal aufzuwiegen vermocht (vergleiche Tabelle IX), obwohl sie durch die Preissteigerungen erst ermöglicht waren. So wird die Rücksichtigkeit unseres Molkereiwesens<sup>2</sup> auch ohne Zollschutz behoben werden können.

Hier könnte allerdings eingewandt werden, daß die zurzeit günstigen Preise der Molkereierzeugnisse (siehe Tabelle I) überhaupt schon ein genügendes Gegengewicht gegen den niedrigen Stand der Rindfleischpreise bieten und infolgedessen jeden Zollschutz entbehrlich machen. Eine entsprechende Rentabilitätsberechnung aufzustellen, dürfte kaum möglich sein. Es ist indessen zu berücksichtigen, daß der Milchertrag heute im allgemeinen erheblich geringer ist als vor 1914. Zedenfalls spricht die Tatsache, daß die Beschickung der Schlachtviehmärkte mit Kälbern und Kindern seit August 1924<sup>3</sup> dauernd sogar größer ist als 1913, dafür, daß unsere Landwirte drauf und dran sind, das Mißverhältnis zwischen Rindviehhaltung und Futterbasis durch Einschränkung der Bestände zu beseitigen. Dabei steckt die Anpassung des deutschen Fleischverbrauchers an die Verwendung von Gefrier- und Kühlfleisch immer noch in den Anfängen. Führte doch Großbritannien allein 1923 über 900 000 t Gefrier- und Kühlfleisch ein, während auf das gesamte europäische Festland nur 223 000 t entfielen. In Großbritannien und Irland betrug der Anteil des importierten Gefrier- und Kühlfleisches am Gesamtfleischverbrauch 1923 nach dem „Economist“ 45%.

Kommt man aber unter diesen Gesichtspunkten zu Vieh- und Fleischzöllen, so ist um so mehr die zollfreie Einfuhr von Futtermitteln geboten. Die im Inlande gewonnenen Futtermittel reichen nicht aus,

<sup>1</sup> The Agricultural Market Report vom 23. Januar 1925.

<sup>2</sup> s. Vereboe, Zur Frage der Agrarzölle, S. 18.

<sup>3</sup> Wirtschaft und Statistik, 1924, Heft 18, 20, 22, 24; 1925, Heft 2 und 4.

um den Umfang der Viehhaltung aufrechtzuerhalten oder gar auszu-dehnen.

Auch die Zölle auf Vieh und tierische Erzeugnisse würden eine Belastung der Verbraucher bedeuten, und zweifellos wird sich kein Mensch leichten Herzens im heutigen Deutschland zu einer derartigen Maßnahme entschließen. Trotzdem darf man sich nicht allein von dem auch im Entwurfe des Zollgesetzes zum Ausdruck gekommenen Wunsche bestimmen lassen, dem weniger Bemittelten den Bezug von Fleisch möglichst zu erleichtern. Verteuerung der tierischen Nahrungsmittel ist ja auf alle Fälle weniger bedenklich als Verteuerung des Brotes und braucht daher auch nicht so wie jene sich in Lohn erhöhungen und den damit verbundenen Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie auszuwirken. Die Maßnahme ist auch nur als vorübergehend gedacht, und die durch sie erstrebten wirtschaftlichen Vorteile kommen schließlich der ganzen Volkswirtschaft zugute. Insbesondere wird bei starker Verminderung der Rindviehbestände auch die Milchlieferung in die Städte noch weiter zurückgehen. Wenn das eintritt, ist aber kein Ersatz aus dem Auslande möglich, und die dadurch hervorgerufene Verknappung und Verteuerung der Milchversorgung wird besonders schmerzlich und bedenklich sein. Die Vermehrung und Verbesserung des Stalldüngers, wie sie mit intensiver Viehwirtschaft notwendig verbunden ist, wird auch die Erträge aller übrigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse günstig beeinflussen<sup>1</sup>. Die für den Verbraucher bestehenden Gefahren könnten auf diesem Gebiete auch durch die Einführung einer gleitenden Zollskala herabgemindert werden. Bei Vieh und tierischen Erzeugnissen kann diese ja nicht annähernd in dem Maße, wie es beim Getreide häufig beobachtet ist, von spekulierenden Händlern ausgenutzt werden, da die Zurückhaltung und Lagerung mit großen Kosten verbunden ist. Auch die bekannte Vertrustung des Fleischhandels<sup>2</sup> wird die darin begründeten Schwierigkeiten nicht aus der Welt schaffen können.

<sup>1</sup> Vgl. *Verboe*, Zur Frage der Agrarzölle, S. 22. — Sein Vorschlag, ein beschränktes Kontingent an Gefrierfleisch zollfrei einzuführen und auf Karten an die Arbeitslosen und andere bedürftige Volkschichten der großen Städte zu verteilen, erscheint mir jedoch kaum empfehlenswert. Die entstehenden Verwaltungskosten dürften leicht höher sein als entsprechende Geldunterstützungen.

<sup>2</sup> Vgl. *Ehren*, Fleischversorgung, S. 154. — *Sering*, Die internationale Agrarkrisis, S. 285.

## Schluß.

Der Umfang dieser Arbeit erlaubt nicht, auch auf die Frage näher einzugehen, ob für die weniger wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse ein Zollschutz angebracht ist, so für Obst, Gemüse, Frühkartoffeln und Hopfen. *Aereboe*<sup>1</sup>, der Zollfreiheit für Getreide und Futtermittel verlangt, hat gerade für die intensivsten, gartenbauartigen Betriebszweige einen Zollschutz gefordert. Er weist darauf hin, daß ihre Rentabilität in hohem Maße davon abhängt, daß im Anfange der betreffenden Saison hohe Preise erzielt werden. Meines Erachtens spricht auch kein entscheidender Gesichtspunkt dagegen, daß in der Jahreszeit, in welcher unserer Landwirtschaft die freie Einfuhr aus Ländern mit früherem Erntebeginn die Erzielung dieser Gewinne unmöglich machen würde, entsprechende Zölle erhoben werden. Damit werden ja nur wirklich kaufkräftige Verbraucher belastet; denn wer dafür, daß er ein bestimmtes Erzeugnis einige Wochen früher als gewöhnliche Sterbliche auf seinem Tisch sehen will, besondere Aufwendungen machen kann, wird auch an der durch Zölle bewirkten Verteuerung nicht allzu schwer tragen.

Ob wir in Zukunft gut daran tun, Getreidemehl mit Zöllen zu belegen, ist hier nicht erörtert worden, da es sich dabei ja im wesentlichen um einen Schutz der Müllerei handelt. Da diese sich gegenwärtig in schwieriger Lage befindet, scheinen mir mancherlei Gründe dafür zu sprechen. Eine Verminderung der Einfuhr fremden Mehls wäre für die Landwirtschaft jedenfalls von Vorteil, da bei stärkerer Beschäftigung der deutschen Mühlen ihr mehr Abfälle als Futtermittel zur Verfügung gestellt werden könnten. Dasselbe gilt für die Ölミュllerei. In beiden Fällen ist, solange wir die Umsatzsteuer nicht abschaffen, ein Zoll auf Mehl und Öle zum mindesten in einer Höhe erforderlich, welche die gegenwärtige Begünstigung der Einfuhr des fertigen Erzeugnisses ausgleicht. Auch würde eine Besserung in der wirtschaftlichen Lage der Müller für die Landwirte von Vorteil sein. Bei der heutigen Kapitalknappheit kommt es vor, daß unter der Herrschaft der Ausfuhrsperrre für den einzelnen Landwirt heimisches Getreide manchmal tagelang völlig unverkäuflich ist.

Die Aufgabe meiner Ausführungen war es, Ziele aufzustellen, denen die Handelspolitik zustreben soll. Wenn einzelne dieser Ziele nicht

---

<sup>1</sup> Zur Frage der Agrarzölle I.

erreichbar sind, ändern sich damit natürlich die Voraussetzungen, von denen ich ausgehen mußte. Wenn zum Beispiel die industriellen Hochschutzzölle des Auslandes beibehalten werden sollen und infolgedessen auch für unsere Industrie die Möglichkeit des Zollabbauers eingeschränkt wird, muß auch die Frage, ob die Getreidezölle wieder eingeführt werden können, unter anderen Gesichtspunkten beurteilt werden. Sering hat für diesen Fall die Wiedereinführung agrarischer Zölle in einem entsprechenden Betrage als eine Forderung ausgleichender Gerechtigkeit bezeichnet<sup>1</sup>. Welcher Betrag dieser Forderung entsprechen würde, ließe sich natürlich erst angeben, wenn genau feststünde, welche Industriezölle beibehalten werden müssen. Das Problem der Agrarzölle steht demnach in Verbindung mit der Frage, wie weit ein Zollschutz für die Industrie bestehen bleibt. Nur darf diese Verbindung nicht so aufgefaßt werden, daß Landwirtschaft und Industrie, wie es leider von einflußreichen Stellen in beiden Lagern offensichtlich angestrebt wird, sich gegenseitig ihre Zölle bewilligen sollen. Vielmehr kann für die Beurteilung der Frage, ob Agrarzölle angestrebt werden sollen, in erster Linie nur die allgemeine Wirtschaftslage ausschlaggebend sein; diese spricht aber für einen Abbau der Industriezölle, gerade im Hinblick auf die deutsche Landwirtschaft.

---

<sup>1</sup> Die internationale Agrarkrisis, S. 293.

(Tabellenanhang siehe S. 230 bis 233.)

---

Tabelle I:

Zusammenstellung der Preise landwirtschaftlicher Betriebsmittel und Erzeugnisse, sowie der Lebensmittel im Kleinhandel 1924  
(1913 = 100) (Preußische Hauptlandwirtschaftskammer)

	1. Hälfte Januar	1. Hälfte Februar	1. Hälfte März	1. Hälfte April	Mai	Juni	Juli	Zugfüt.	September	Oktober	November
I. Eisenbahn-Frachten . . . . .	200	184	166	167	167	167	167	167	161	151	151
II. Betriebsmittel											
Stabeisen . . . . .	127	116	120	132	157	147	135	131	135	132	127
Kohlen . . . . .	172	172	172	135	135	135	135	135	130	122	122
Mais . . . . .	108	98	98	137	128	111	109	124	117	141	135
Superphosphat . . . . .	183	149	149	149	149	133	129	129	129	129	120
Thomasmehl . . . . .	—	126	117	117	115	118	121	121	113	112	112
Ammoniat . . . . .	89	89	88	88	88	79	79	82	83	83	83
40 prozentiges Kalidüngesalz	105	102	102	100	102	102	102	102	102	102	102
Al. Maschinen und Geräte . . . . .	164	138	130	140	146	146	153	146	134	134	132
Seiler- und Webwaren . . . . .	112	119	170	170	170	170	192	150	141	149	149
Gefäße und Schuhe . . . . .	112	112	116	115	115	116	149	149	180	180	180
III. Erzeugnisse:											
Roggen . . . . .	89	81	81	85	80	77	83	91	122	137	126
Kartoffeln . . . . .	96	80	105	110	170	109	—	102	83	97	90
Milch . . . . .	140	129	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Butter . . . . .	138	135	141	116	130	102	122	128	134	149	140
Ochsen . . . . .	73	68	71	78	66	75	65	72	75	77	75
Schweine . . . . .	104	93	101	95	80	89	86	122	139	140	130
IV. Lebensmittel - Kleinhandelspreise											
Brot . . . . .	128	102	102	102	102	102	102	102	110	127	127
Roggenmehl . . . . .	125	100	106	109	102	98	104	108	128	154	142
Kartoffeln . . . . .	141	113	114	128	186	123	205	123	92	109	114
Milch . . . . .	150	143	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Butter . . . . .	176	154	166	138	156	128	141	169	180	188	169
Margarine . . . . .	67	70	92	83	74	72	80	78	92	91	94
Rindfleisch . . . . .	127	90	103	107	94	106	99	107	111	112	121
Schweinefleisch . . . . .	175	145	165	151	128	121	132	173	181	184	172

## Tabelle II:

Deutsche Großhandelsindexziffer (1913 = 100).  
(Nach Wirtschaft und Statistik)

	1924	Getreide und Kartoffeln	Kohle und Eisen
29. Januar . . . . .		77,6	140,0
19. Februar . . . . .		81,9	137,3
1. April . . . . .		88,9	139,0
6. Mai . . . . .		92,4	145,5
3. Juni . . . . .		87,8	144,7
24. Juni . . . . .		79,3	144,2
Juli Monatsdurchschnitt . .		90,1	131,7
August . . . . .		98,7	129,5
September . . . . .		110,7	129,0
Oktober . . . . .		119,8	121,9
November . . . . .		113,0	121,7
Dezember . . . . .		123,3	121,9
1925			
Januar Monatsdurchschnitt . .		133,1	121,9

## Tabelle III:

Großhandelspreise für 100 kg Weizen in England und Deutschland (Goldmark).

(Nach Wirtschaft und Statistik, 1924, S. 346, 412, 478, 549, 611, 675, 747.)

1924	Deutschland	England	Unterschied (Goldmark je 100 kg)
April . . . . .	17,36	18,94	- 1,58
Mai . . . . .	16,20	19,53	- 3,33
Juni . . . . .	14,49	20,06	- 5,57
Juli . . . . .	16,51	21,24	- 4,67
Ende Juli <sup>1</sup> . . . . .	17,76	21,83	- 4,07
August . . . . .	19,88	23,77	- 3,89
September . . . . .	22,51	22,37	+ 0,14
Oktober . . . . .	22,65	23,04	- 0,39
November <sup>2</sup> . . . . .	21,20	24,18	- 2,98
Dezember <sup>2</sup> . . . . .	22,22	23,95	- 1,73

<sup>1</sup> Woche vom 21.—26. Juli.

<sup>2</sup> Errechnet.

## Tabelle IV:

Preisbewegung wichtiger Warengruppen in England und Amerika  
1923—1924.

(Nach Wirtschaft und Statistik). Die Angaben sind untereinander nur in ihrer Bewegung vergleichbar.

		Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
England													
Pflanzliche Nahrungsmittel. . . . .	1923	138	134	133	139	139	—	—	—	—	—	145	148
	1924	168	168	162	167	171	173	173	170	183	199	—	—
Tierische Nahrungsmittel. . . . .	1923	177	178	173	171	166	—	—	—	—	—	152	153
	1924	153	148	146	152	158	158	157	163	161	161	—	—
Metalle und Kohle. . . . .	1923	132	141	146	144	142	—	—	—	—	—	145	145
	1924	150	157	152	145	141	139	142	142	143	147	—	—
Vereinigte Staaten													
Pflanzliche Nahrungsmittel. . . . .	1923	136	143	143	149	146	—	—	—	—	—	138	138
	1924	145	147	144	146	146	158	170	171	172	171	—	—
Tierische Nahrungsmittel. . . . .	1923	134	126	125	130	126	—	—	—	—	—	129	126
	1924	126	131	124	130	128	127	135	141	147	153	—	—
Metalle und Kohle. . . . .	1923	138	142	147	146	143	—	—	—	—	—	136	137
	1924	137	139	139	135	133	133	133	133	133	135	—	—

## Tabelle V:

Monatliche Durchschnittspreise in Mark für 50 kg Lebendgewicht auf 18 Schlachtwiehmärkten (Statistische Korrespondenz 1924/25).

		Ochsen				Rühe und Färse				
		Qualität				Qualität				
		a	b	c	d	a	b	c	d	e
1913	Januar . . . . .	52	51	45	40	51	46	40	34	28
	Juni . . . . .	53	51	45	41	52	47	41	35	29
	Dezember . . . . .	53	51	46	42	51	47	41	35	29
1924	Januar . . . . .	48	44	37	30	44	42	35	27	19
	Juni . . . . .	49	45	38	30	48	43	36	28	18
	Dezember . . . . .	52	48	41	33	51	45	38	29	20

## Tabelle VI:

Einf- und Ausfuhrüberschüsse des Deutschen Reichs an landwirtschaftlichen Erzeugnissen 1913 und 1924, in Gruppen zusammengefaßt.

	1913			1924		
	1000 dz	Millionen Mt.	Prozent des Wertes	1000 dz	Millionen Mt.	Prozent des Wertes
Brotgetreide u. dgl. . .	+ 12 374	+ 231	4	+ 23 916	+ 606	13
Kartoffeln und Gemüse	+ 3 057	+ 48	1	+ 5 157	+ 62	1
Obst und Süßfrüchte. . .	+ 9 723	+ 242	5	+ 7 298	+ 310	6
Haus- und Speisefette . . .	+ 6 029	+ 375	7	+ 5 400	+ 301	6
Eier und Speisefette . . .	+ 4 195	+ 394	7	+ 4 239	+ 673	14
Sonstige Nahrungs- und Genussmittel . . . .	— 8 202	+ 161	3	— 1 072	+ 261	5
Futtergetreide . . . . .	+ 56 074	+ 605	11	+ 8 999	+ 162	3
Andere Futtermittel . . .	+ 5 343	+ 80	2	— 781	— 13	— 0
Nichtölhaltige Samereien	+ 261	+ 28	1	+ 101	+ 29	1
Ölfrüchte und Ölsaaten	+ 17 338	+ 534	10	+ 7 301	+ 280	6
Rohstoffe d. Textilindust.	+ 9 668	+ 2 027	39	+ 6 032	+ 1 593	33
Felle und Häute . . . .	+ 1 901	+ 495	9	+ 290	+ 394	8
Sonstiges <sup>1</sup> . . . . .	+ 617	+ 45	1	+ 1 472	+ 122	3
Zusammen: + 118 338 + 5 250	100	+ 68 405	+ 4 809	100		

+ = Einfuhrüberschuß. — = Ausfuhrüberschuß.

<sup>1</sup> Fette Öle, pflanzliche Fette, Tierfett und Tran für gewerbliche Zwecke, Därme, Magen, Blasen, Läb.



VII.

Die deutschen Agrarzölle.

von

Kurt Ritter,

Doktor der Landwirtschaft, Privatdozent an der Landwirtschaftlichen Hochschule zu Berlin.

---

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorbemerkung . . . . .	236
I. In der Welt kein knapper Ausgleich zwischen Konsumtion und Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse . . . . .	237
II. Die niedrigeren Produktionskosten der extensiven Landwirtschaft . . . . .	248
III. Der Einfluß der geringen Kaufkraft für landwirtschaftliche Erzeugnisse . .	256
IV. Die verringerte Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft . . . .	261
V. Die nächste Aufgabe . . . . .	268

---

## Vorbemerkung.

Die Entscheidung über die Zweckmäßigkeit von Zöllen ist für den die handelspolitischen Theorien beherrschenden und also von den Segnungen einer wirklich freihändlerischen Gestaltung der Wirtschaft in der ganzen Welt durchdrungenen Nationalökonomie keine Prinzipienfrage, sondern stützt sich auf die Erkennung und Würdigung derjenigen, durch handelspolitische Maßnahmen nicht wandelbaren Faktoren, welche die Wirtschaftsgestaltung in den nächsten Jahren — denn lediglich um diese handelt es sich — bestimmen. Da Verfasser sich bereits in seiner Schrift „Zum Problem der Agrarzölle in Deutschland“ (Tübingen 1924) mit der zukünftigen Handelspolitik Deutschlands beschäftigt hat, ist in vorliegender Abhandlung von einer Wiederholung des damals Gesagten abgesehen und das Schwergewicht der Untersuchung auf die Darlegung der Argumente gelegt, welche in Gegenwart und nächster Zukunft Agrarzölle in Deutschland unentbehrlich erscheinen lassen. Der Verfasser ist auf Grund eingehender Studien zu der wissenschaftlichen Überzeugung gelangt, daß die deutsche Landwirtschaft jetzt ohne Zölle in keiner Weise ihre gegenwärtige Produktivität beibehalten, geschweige sie vergrößern kann. Und es dürfte bei der Beurteilung dieser Meinung für den Leser nicht ohne Interesse sein, zu wissen, daß Verfasser den deutschen Agrarzöllen in den letzten Vorkriegsjahren längst nicht die Bedeutung beimitzt wie die wissenschaftlichen Verfechter dieser handelspolitischen Maßnahme, und daß Verfasser sogar noch in den ersten Nachkriegsjahren die Hoffnung auf die Verwirklichungsmöglichkeit einer freihändlerischeren Wirtschaftspolitik gerade auch zu Nutzen der deutschen Landwirtschaft gehegt hatte, wie in seiner Schrift „Die Einwirkung des weltwirtschaftlichen Verkehrs auf die Entwicklung und den Betrieb der Landwirtschaft, insbesondere in Deutschland“ (Berlin 1921) zum Ausdruck kommt. Just in der Zeit, in der die Mehrzahl der deutschen Nationalökonomie, besonders auch unter dem Eindruck des Ansichtswechsels Serings, den Stuttgarter Beschuß faßten, erschien dann die erste, eingangs erwähnte Schrift des Verfassers für Schuhzölle, welche vor allem von Sering lebhaft angegriffen ist. Die vorliegende Abhandlung geht auf diese Angriffe nicht näher ein, nachdem sie bereits in einer weiteren kürzlich erschienenen Schrift des Verfassers „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“ (Berlin 1925) zurückgewiesen sind.

---

# I. In der Welt kein knapper Ausgleich zwischen Konsumtion und Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Aus dem Rückgang der gesamten Weltgetreideproduktion hat man unter Außerachtlassung der Umsätze im Welthandel wiederholt die Schlußfolgerung ziehen wollen, daß die Versorgung der Importländer schlechter und die internationale Konkurrenzgefahr für die europäische Landwirtschaft jetzt ganz bedeutend geringer sei als vor dem Kriege. Man kann aber nicht lediglich nach der Größe der Weltgetreideproduktion urteilen<sup>1</sup>. Denn auch der Konsum der Welt in ihrer Gesamtheit, einschließlich Russland, hat infolge des Krieges und seiner Nachwirkungen Veränderungen von Dauer erfahren und wird sich so bald dem Friedensstand nicht wieder anpassen. Deshalb müssen auch die in den Weltverkehr gelangenden Mengen neben der Produktion berücksichtigt werden, zumal eine brauchbare Konsumstatistik in keinem Lande besteht, und daher lediglich die Import- und Exportzahlen zusammen mit den Produktionsziffern einen einigermaßen brauchbaren Ersatz zu bieten vermögen — soweit überhaupt genügende statistische Angaben vorhanden sind, was nur beim Getreide der Fall ist. Es ist das Verdienst von Beckmann<sup>1</sup>, klar ausgesprochen zu haben, daß man bei der Untersuchung der weltwirtschaftlichen Stellung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse „das Versorgungsproblem und das Konjunkturproblem auseinanderhalten“ muß. Das gilt insonderheit auch bei der Untersuchung der Konkurrenzgefahr. Wenn immer wieder betont wird, daß Weltproduktion und Weltkonsum an Getreide jetzt erheblich geringer sind als vor dem Kriege, so wäre — selbst wenn diese Behauptung zuträfe — damit über die Konkurrenzgefahr gar nichts gesagt. Man darf bei Vergleichen mit der Vorkriegszeit zunächst nicht außer acht lassen, daß der Lebenshaltungsstandard in einigen Staaten Europas noch lange Jahre unter dem Vorkriegsniveau liegen wird. Man darf ferner nicht vergessen, daß nur die wirklich in die

---

<sup>1</sup> „Die weltwirtschaftlichen Beziehungen der deutschen Landwirtschaft“, Bonn 1924. S. 11.

Weltwirtschaft einbezogenen Gebiete für den Weltmarkt bestimmend sind. Die geringere Getreidekonsumtion in Russland, auf welche die Minderung des Brotgetreideverbrauchs der Welt in erster Linie zurückzuführen ist, wirkt sich bei den obwaltenden handels- politischen und politischen Verhältnissen dieses Staatenbundes auf dem Getreideweltmarkt nur wenig aus. Russland ist für den Weltmarkt nur so weit von Bedeutung, wie es seiner Regierung beliebt, Getreide zu importieren oder zu exportieren.

Eine Gegenüberstellung der in der Vorkriegszeit und in der Nach- kriegszeit in den Weltverkehr gelangten Getreidemengen kann wegen der territorialen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa die Ursache von Trugschlüssen sein. Ich habe jedoch an anderer Stelle<sup>1</sup> nachgewiesen, daß die durch die Grenzverschiebungen entstandenen Änderungen sich gegenseitig im wesentlichen kompensieren und folglich die Gesamtziffern über die im internationalen Handel umgesetzten Mengen brauchbar sind. Ich habe dort auch sehr umfangreiche Er- hebungen und Berechnungen über den Getreideverkehr und die Ge- treideversorgung der Welt angestellt und bringe in der nachfolgenden Tabelle nur einige Zahlen über die Einfuhr Westeuropas. Es ergibt sich, daß die in dieser Tabelle aufgenommenen Länder 1922 92% des Jahresschnitts 1909—1913 importierten. 1923 betrug der Einfuhr- überschuß 104%, ist also größer als vor dem Kriege gewesen. Und wenn man dem fünfjährigen Vorkriegsdurchschnitt den fünfjährigen Nach- kriegsdurchschnitt gegenüberstellt, so zeigt sich, daß die erwähnten Ge- biete praktisch genau so viel Getreide importierten wie früher. Durch diese Zusammenfassung werden nämlich die jährlichen Schwankungen, die zum Teil durch die wechselnde Größe der in den Importländern vorhandenen, statistisch aber nicht faßbaren Vorräte hervorgerufen werden, eliminiert. Die Schweiz, Portugal, Griechenland und die Türkei mußten bei dieser Zusammenstellung außer acht gelassen werden, weil für die Schweiz keine gesonderten Angaben für Weizen- mehl und Roggengemehl vorliegen, und weil bei den anderen Ländern ausreichende Ziffern überhaupt fehlen. Das Gesamtbild erfährt aber dadurch keine Veränderung.

<sup>1</sup> Im Kapitel II meiner Schrift: „Der Getreideverkehr der Welt vor und nach dem Kriege“ (Berlin 1925). Heft 2 meiner „Agrarpolitischen Aufsätze und Vorträge“. — Gleichzeitig veröffentlicht in den „Berichten über Landwirtschaft“, II, Heft 3 und 4. — Um Wiederholungen zu vermeiden, verweise ich wegen der näheren Beweisführung auf diese Arbeit.

## Einfuhrüberschüsse + ; Ausfuhrüberschüsse — (in 1000 dz).

	Weizen und Roggen zusammen; (Mehl auf Korn umgerechnet)	
	1909/13	1919/23
Finnland . . . . .	+ 4 637	+ 2 101
Schweden . . . . .	+ 2 682	+ 1 833
Norwegen . . . . .	+ 3 502	+ 3 194
Dänemark . . . . .	+ 3 658	+ 1 408
Nordische Länder . . . . .	+ 14 479	+ 8 536
Belgien . . . . .	+ 15 075	+ 8 736
Niederlande . . . . .	+ 8 794	+ 5 812
Frankreich . . . . .	+ 10 860	+ 16 332
Kontinentales Westeuropa . . . . .	+ 34 729	+ 30 880
Großbritannien und Irland . . . . .	+ 58 732	+ 54 795 <sup>1</sup>
Spanien . . . . .	+ 1 191	+ 2 837
Italien . . . . .	+ 14 873	+ 26 110
Zusammen . . . . .	+ 16 064	+ 28 947
Insgesamt . . . . .	+ 124 004	+ 123 158

Auch der Importbedarf der außereuropäischen Erdteile<sup>2</sup> hat keineswegs eine derart dauernde Steigerung erfahren, wie irrtümlicherweise oft behauptet wird. Allerdings ist richtig, daß Ostasien im Jahre 1923/24 größere Mengen Weizen bezog als sonst im Durchschnitt der letzten Jahre. Die Ursachen dazu waren aber vorübergehender Natur: große Überschwemmungen in China, das Erdbeben in Japan und schließlich der niedrige Preisstand auf dem Weltmarkt. Zu letzterem ist zu bemerken, daß die Zunahme des ostasiatischen Imports bei niedrigem Weltmarktpreis — besonders gegenüber Reis — für jeden

<sup>1</sup> Weizenausfuhr 1923 mit 100 000 dz, Roggenausfuhrüberschuß 1923 mit 250 000 dz eingefügt.

<sup>2</sup> Es bedarf keiner Erörterung, daß die Versorgung der Exportländer stets ausreichend war. Nur im Zeichen des Krieges hatte man in Nordamerika die Verfütterung von Brotgetreide eingeschränkt, „war sparsamer damit umgegangen“. Einschließlich Verfütterung wurden in der Union pro Kopf konsumiert: 1909—1914 5,38 bu Weizen, 1921/22 4,34; 1922/23 5,03; 1923/24 5,29 (Zahlen nach Department of Agriculture, Yearbook 1923, S. 614, 621, sowie Wheat Studies of the Food Research Institute, Stanford University, California; Dezember 1924 — I, 1; S. 53).

Kenner des Getreideverkehrs der Welt eine vertraute Erscheinung ist<sup>1</sup>. Der Ostasiate, besonders der Chinese, ist eine Spielernatur<sup>2</sup>; bei fallendem Preis kaufst er aus Spekulationsgründen ungeachtet des Importbedarfs große Mengen. Wie wäre es sonst auch erklärlich, daß im Spätsommer 1924 in Schanghai Weizen billiger war als in Amerika<sup>3</sup>! — Sicherlich wird im Laufe der Jahre der Importbedarf Ostasiens steigen, aber nur allmählich. Eine schnell wachsende Nachfrage erscheint ausgeschlossen; sie hängt in ihrem Umfang auch weiterhin in hervorragendem Maße von dem Reispreis ab<sup>4</sup>. Vom japanischen Standpunkt ist die „normale“ Zunahme recht bemerkenswert, vom Standpunkt der Weltwirtschaft kaum<sup>5</sup>. Sieht man von den geschilderten anormalen Verhältnissen 1923 bis Mitte 1924 ab, so zeigt sich, daß die außereuropäischen Erdteile ihren Importbedarf gegenüber der Vorkriegszeit nicht vergrößert haben. Dies Urteil wird auch durch Broomhalls Schätzungen der internationalen Verschiffungen bestätigt<sup>6</sup>.

Allerdings ist es richtig, daß die Getreideeinfuhr der Importländer Europas nicht eine der Bevölkerungszunahme entsprechende Steigerung erfahren hat, wie ja auch die Gesamtgetreideproduktion der Welt mit der Bevölkerungszunahme nicht ganz Schritt halten konnte. Doch hat sich die in der außerrussischen Welt pro Kopf verfügbare Menge nur ganz unwesentlich gegenüber der Vorkriegszeit verringert. Im Jahre 1923 stand für die Welt, abzüglich Rußland, sogar genau so viel Getreide (alle Getreidearten zusammen) pro Kopf zur Verfügung wie vor dem Kriege. Die Schwankungen zwischen den fünfjährigen Durchschnitten der Vor- und der Nachkriegszeit sind geringer, als sie zwischen einzelnen Vorkriegsjahren gewesen waren. Der Brotgetreidekonsum der Welt pro Kopf ist niemals eine fest-

<sup>1</sup> A. Berglund, „The Wheat Situation in Washington“, Political Science Quarterly, Sept. 1909, XXIV, 489, sowie John B. Watkins, The Development of the Export Market for Wheat and Flour of the Pacific Northwest, MS. Thesis, University of Chicago, Aug. 1924, S. 89.

<sup>2</sup> Wheat Studies, a. a. D., S. 19.

<sup>3</sup> Corn Trade News, 6. Aug. 1924.

<sup>4</sup> Bgl. Monthly Circular of the Economic Research Dep., Mitsubishi Goshi Kaisha, Marunouchi, Tokyo, Nr. 8, Juni 1924.

<sup>5</sup> Nähere Zahlen in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neue Beweisführung“. a. a. D. S. 20.

<sup>6</sup> Die Schätzungen sind wiedergegeben in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. D. S. 21 und 22.

stehende Größe gewesen. Je nach Erntemenge und Preislage wird in den einzelnen Ländern bald von diesem Getreide, bald von jenem Getreide mehr konsumiert oder werden andere Nahrungsmittel (Kartoffeln, Gemüse, Obst u. a.) in wechselndem Maße verzehrt. Je nach Preisen und Ernteaussfällen wird die Versütterung von Getreide ausgedehnt oder eingeschränkt. Kurz, es besteht eine sehr erhebliche Unpassungsfähigkeit. Und denkt man dann immer daran, daß Rußland bei derartigen Betrachtungen nicht als vollwertiger Teil der Weltwirtschaft angesehen werden darf, so muß man zu der Überzeugung kommen, daß in der übrigen Welt nach dem Kriege ein Mangel an Getreide nicht bestand<sup>1</sup>.

Es ist nun allerdings noch zu prüfen, ob die Versorgung der europäischen Importländer mit Brotgetreide aus der inländischen Ernte in den letzten Jahren beträchtlich kleiner war als vor dem Kriege, und ob vielleicht aus diesem Grunde trotz gleichbleibender Einfuhr der Gesamtverbrauch an Brotgetreide zur menschlichen Ernährung gegenüber der Vorkriegszeit ein anormal geringer gewesen ist. Da sind zwei Gebiete zu unterscheiden, erstens Deutschland, Österreich, Ungarn<sup>2</sup> und die Tschechoslowakei mit einem nach der Statistik sehr erheblichen Rückgang der gesamten Getreideproduktion, zweitens die übrigen europäischen Importländer mit einem viel geringeren Rückgang, zum Teil sogar einer bemerkenswerten Erhöhung. Für die Länder der ersten Gruppe, besonders aber für Deutschland, darf man es wohl als opinio communis bezeichnen, daß die Statistik den Rückgang übertreibt. Die Vorkriegsangaben über die Getreideproduktion in diesen Gebieten sind zu hoch, während in und nach dem Kriege, wo eine von der Landwirtschaft sehr drückend empfundene Zwangswirtschaft bestand, die Neigung zu zu niedrigen Angaben vorhanden war. So stehen, wenn vielleicht auch nicht in allen Ländern, so doch gerade in dem wichtigsten Getreideaugebiet Mitteleuropas zu hohe Vorkriegszahlen zu niedrigen Nachkriegszahlen gegenüber<sup>3</sup>. Die Hauptfehlerquelle für die Unzulänglichkeit der Produktionsstatistik liegt meines Erachtens in den

<sup>1</sup> Wegen des Zahlenmaterials hierüber sowie näherer Ausführungen: Kap. II: „Der Getreideverkehr der Welt vor und nach dem Kriege“. a. a. O.

<sup>2</sup> Ist hier — obwohl kein Importland — aus formal-statistischen Gründen erwähnt.

<sup>3</sup> Wegen Frankreich siehe auch Nourje, „American Agriculture and the European Market“. New York 1924, S. 185.

Schriften 171 I.

Anbauflächen<sup>1</sup>. Daß seit Kriegsbeginn ein Rückgang der mitteleuropäischen Getreideproduktion infolge Minderung der Hektarerträge stattgefunden hat, ist selbstverständlich. Ich halte die offiziellen Angaben über die Hektarerträge im allgemeinen für zutreffend. Es handelt sich also jetzt noch um den Grad des Rückganges der Gesamtproduktion. Und da möchte ich annehmen, daß der Rückgang in Mitteleuropa nicht wesentlich größer ist als im Durchschnitt in den anderen Ländern<sup>2</sup>.

Ich bestreite ganz entschieden, daß in Deutschland, Österreich und der Tschechoslowakei, zumal hier das Getreide stärker als vor dem Kriege ausgemahlen wurde und die Versütterung stark eingeschränkt war, der Verbrauch an Weizen und Roggen zur unmittelbaren menschlichen Ernährung pro Kopf in den letzten beiden Jahren geringer gewesen ist als vor dem Kriege. Einen zahlenmäßigen Beweis hierfür kann ich selbstverständlich nicht erbringen; aber die Einfuhr an Brotgetreide, vor allem Weizenmehl nach Deutschland, um das es sich hier in erster Linie handelt, war nachweislich viel größer, als die deutsche Handelsstatistik angibt. Man vergleiche die Weizenmehleinfuhr aus den Niederlanden nach der deutschen Statistik und die Ausfuhr nach Deutschland nach der niederländischen Statistik! Und welche Mengen kamen aus Belgien und Frankreich, ohne statistisch erfaßt zu werden! Gerade weil Deutschland sparsam leben und sich im Konsum von Fleisch und anderen hochwertigen Erzeugnissen Beschränkungen auferlegen muß, ist neben seinem Kartoffelverbrauch auch sein Brotverzehr eher gestiegen als gesunken!

Wie steht es nun mit dem Getreidekonsum in den übrigen europäischen Importländern? Selbst wenn man deren Produktionsstatistik als unbedingt zuverlässig annehmen wollte, kann man doch nicht aus ihr unter Hinzuzählung der Einfuhrüberschüsse den Verbrauch an Brotgetreide zur unmittelbaren menschlichen Ernährung errechnen, weil die für die Versütterung und zur Aussaat gebrauchten Mengen sowie der Schwund nicht genau bekannt sind. Sodann aber besagt ja ein etwaiger Rückgang des Brotgetreidekonsums pro Kopf noch nichts über den Lebenshaltungsstandard; es muß auch der Verbrauch an

<sup>1</sup> Meerwarth, „Nationalökonomie und Statistik“, Berlin 1925 S. 334. schreibt ebenfalls: „Es scheint aber, als ob weniger die von den Saatenstandsberichterstattern zu liefernden durchschnittlichen Hektarerträge als vielmehr die Anbauflächen überschätzt worden sind.“

<sup>2</sup> Wegen des Zahlenmaterials und weiterer Ausführungen siehe Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. a. a. O.

anderen Nahrungsmitteln mit in Rechnung gestellt werden. Der Rückgang der Einfuhr Großbritanniens an Brotgetreide ist nicht etwa ein Zeichen mangelnder Kaufkraft der Bevölkerung, sondern durch größeren Konsum von hochwertigen tierischen Erzeugnissen hervorgerufen<sup>1</sup>. Auch in Belgien und den Niederlanden liegen die Verhältnisse ähnlich. Dort werden mehr Fleisch, Zucker und Kartoffeln konsumiert als vor dem Kriege<sup>2</sup>. In den skandinavischen Ländern hat der Brotgetreidekonsum pro Kopf keine wesentliche Änderung erfahren. Auch die Schweiz weist im Konsum keine Wandlung auf, die ins Gewicht fällt. In Italien schwankt der Getreidekonsum von Jahr zu Jahr mit den Ernteausfällen besonders stark. Der Verbrauch von Weizen und Fleisch pro Kopf ist auf Kosten des Mais- und Reiskonsums gestiegen, sicherlich zum Teil veranlaßt durch die Preisverhältnisse<sup>3</sup>. Auch in Spanien, dessen Landwirtschaft sich jetzt im Zeichen eines merkbaren Aufstiegs befindet, hat der Brotgetreidekonsum pro Kopf sich sicherlich nicht vermindert, sondern eher vergrößert. Das einzige Land mit einem merklichen Unterkonsum ist Frankreich, dessen Politik übrigens dahin geht, unter Heranziehung der nordafrikanischen Kolonien zu einem Selbstversorgungsgebiet zu werden<sup>4</sup>. Es wäre jedoch unrichtig, wenn man aus diesem verringerten Verbrauch eine bedeutungsvolle Vergrößerung der Nachfrage auf dem Weltmarkt erwarten wollte, denn angesichts der Maßnahmen der Regierung zur Brotgetreidestreckung wird ein stärkerer Verbrauch an Brotgetreide infolge Fortfalls der Streckungsmittel nur parallel mit einer Steigerung der französischen inländischen oder nordafrikanischen Produktion erfolgen.

Es bleibt noch übrig, mit wenigen Worten die Verhältnisse bei den übrigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen darzulegen. Zunächst die pflanzlichen Erzeugnisse. Sie sind, abgesehen von den Textilrohstoffen, den Kolonialprodukten und dem Zucker, im Welthandel von nur untergeordneter Bedeutung. Beim Zucker ist eine

<sup>1</sup> Wheat Studies, a. a. D. S. 12: „Der Wechsel hat trotz der beträchtlichen Arbeitslosigkeit stattgefunden.“

<sup>2</sup> Wheat Studies, a. a. D. S. 13.

<sup>3</sup> Wheat Studies, a. a. D. S. 14.

<sup>4</sup> Vgl. die verschiedenen Auffäße in der „Semaine Nationale du Blé“. Wegen näherer Angaben über Frankreich siehe Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. D. S. 27.

Steigerung des Konsums in Westeuropa und auch Nordamerika festzustellen. Wesentliche Änderungen auf Seiten der Nachfrage sind hier zunächst nicht zu erwarten. Die Textilien aber können bei der Erörterung vom Standpunkt des deutschen Agrarzollproblems außer acht gelassen werden, da sie in überwiegendem Maße stets aus dem Auslande bezogen werden müssen. Um so größere Bedeutung kommt den Erzeugnissen des Garten- und Weinbaus zu. Bei ersteren ist mit einer wesentlichen Steigerung der Nachfrage in absehbarer Zeit nicht zu rechnen. Überdies würde sie eine Preiserhöhung nicht nach sich ziehen, weil gerade bei den Erzeugnissen der intensivsten Bodenbenutzung sich die Produktion jederzeit dem Bedarf anpassen kann. Schließlich der Wein. Er ist wohl das einzige landwirtschaftliche Produkt der Welt, dessen relativ niedriger Preis durch den Rückgang des Konsums infolge der Verarmung besonders Mitteleuropas und infolge der Antialkoholbewegung in verschiedenen Ländern hervorgerufen ist. Auch die Vergrößerung der Produktion in Nordafrika (Algier), einem ausgesprochenen Exportgebiet für Wein, hat in dieser Richtung gewirkt. Bevor nicht durch Änderung der Prohibitionsgezegung<sup>1</sup> sich wieder neue Absatzgebiete eröffnen, darf hier an eine nennenswerte Besserung nicht gedacht werden, weil das verarmte Mitteleuropa seine Aufnahmefähigkeit für Wein in absehbarer Zeit nicht wesentlich wird erhöhen können.

Bei den hochwertigen tierischen Erzeugnissen, die dem menschlichen Verzehr dienen — dem Fleisch und den Molkereiprodukten — ist mit einer erheblich vergrößerten Konsumkraft der Importländer und folglich auch mit beträchtlich größeren Einfuhrmöglichkeiten in absehbarer Zeit gleichfalls nicht zu rechnen; hat doch die außerbritische Welt bisher nur einen verhältnismäßig geringen Teil des Wellexport aufgenommen<sup>2</sup>. Eine nennenswerte Steigerung in England ist bei dem hier bereits starken Konsum nicht mehr möglich. Schon jetzt entfallen 28,66 % der Ausgaben einer Durchschnittsfamilie für Lebensmittel auf

<sup>1</sup> Diese würde auch den Zuckerweltmarkt beeinflussen (Konsum an Tee, Kaffee und Kakao!).

<sup>2</sup> Beachtenswert sind die Berechnungen von Staatskonsulent A. P. Jacobsen, veröffentlicht in der dänischen Zeitschrift Jydsk Landbrug Nr 47 und 48 vom 20. und 27. 11. 1924. Im übrigen sei auf meine beiden Schriften verwiesen, welche diese Zahlen wiedergeben und näher beleuchten: „Soll die deutsche Landwirtschaft sich nach dänischem Muster auf den Export umstellen?“ (Berlin 1925), und: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. O.

Fleisch, Bacon, Schmalz und Talg<sup>1</sup>. In den anderen westeuropäischen Ländern wird der Verbrauch nur allmählich wachsen. In Deutschland aber, wo gegenüber der Vorkriegszeit unzweifelhaft noch eine stark verminderte Konsumtion an Nahrungsmitteln tierischer Herkunft, besonders an Fleisch besteht, wird der Vorkriegsstand infolge der Verarmung der Bevölkerung in den nächsten Jahren nicht wieder erreicht werden können. Wächst aber in Deutschland die Nachfrage, so wird und muß sie durch die heimische Landwirtschaft befriedigt werden, die, wie in allen Ländern des europäischen Kontinents, ihre Hauptaufgabe darin zu erblicken hat, zum wenigsten den Eigenbedarf der Bevölkerung an tierischen Nahrungsmitteln aus eigner Produktion zu decken und wenn möglich sogar noch Ausfuhrüberschüsse zu erzielen.

Durch Vergrößerung der Nachfrage ist also bei keinem der hier berücksichtigten landwirtschaftlichen Erzeugnisse — außer beim Wein — eine Steigerung der Weltmarktpreise zu erhoffen. Die bisherige Unterkonsumtion in Russland spielt hier keine Rolle und wird restlos nur in dem Maße beseitigt werden, wie die russische Getreideproduktion ausreichend ist. Selbst wenn man die von der Statistik angeführten Minderungen der landwirtschaftlichen Produktion Europas in Rechnung stellt, ist doch in den letzten Jahren die für die einzelnen Länder — abgesehen von Russland — verfügbare Gesamtnahrungsmittelmenge ausreichend gewesen<sup>2</sup>. Durch eine Unterkonsumtion wird also das deutsche Zollproblem nicht beeinflußt.

Nunmehr muß noch untersucht werden, ob etwa von Seiten der Produktion Einflüsse ausgehen können, welche eine Verschiebung zwischen Angebot und Nachfrage oder sonstwie eine Preisänderung mit sich bringen. Dabei lassen wir vorübergehende durch schlechte Ernten entstandene Verhältnisse unberücksichtigt. Es könnte aber vielleicht die im Krieg erfolgte Ausdehnung des Getreidebaus in Amerika zwecks Erzeugung des russischen Exportgetreides zur Bebauung von Böden geführt haben, deren Bewirtschaftung infolge ihrer geringeren Qualität, schlechten klimatischen Bedingungen und ungünstigen Verkehrslage nur

<sup>1</sup> Nach den Studien des vom Ministry of Agriculture and Fisheries eingesetzten Committee on distribution and prices of agricultural produce, die un längst als Interim and Final Reports (London 1924) veröffentlicht sind. (Nr. 3, S. 134.)

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die Meinung des amerikanischen Handelsministeriums im Trade Information Bulletin, Nr. 210 a. a. O. S. 12. Abgedruckt in: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. A. a. O. S. 29.

bei den gegenüber der Vorwiegungszeit beträchtlich erhöhten Preisen landwirtschaftlicher Erzeugnisse — wie sie noch in der ersten Hälfte 1920 bestanden — rentabel war, auf denen jedoch nach dem Preissturz in den letzten Jahren der Getreidebau sich nicht mehr lohnte. Durch Brachlegung solcher Böden würde also das Angebot auf dem Weltmarkt verringert und dadurch eine Preissteigerung ausgelöst werden. Würde indessen die Nachfrage der Welt nach Getreide nur unter Inanspruchnahme dieser Ländereien gedeckt werden können, so wäre die Voraussetzung für ihre Bebauung in dem hier angenommenen Fall gleichfalls eine Preissteigerung, welche den Anbau rentabel macht. Es würde also dann mit einer Minderung der Konkurrenz des transozeanischen Getreidebaus hinsichtlich der Stärke des Preisdruckes zu rechnen sein.

Zunächst ist festzustellen, daß in der Welt noch unendliche Möglichkeiten zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion vorhanden sind. Die Hektarerträge in den extensiv bewirtschafteten Gebieten stehen hinter den Hektarerträgen der intensiven Landwirtschaft noch weit zurück. Auch in den Ländern, welche eine intensive Landwirtschaft besitzen, sind noch ganz gewaltige Möglichkeiten zur Produktionsvergrößerung durch Steigerung der Hektarerträge gegeben. Lediglich durch Steigerung der Hektarerträge würde bereits bei dem gegenwärtigen Stande der landwirtschaftlichen Technik die Versorgung einer Erdbevölkerung, die die jetzige um ein Vielfaches übertrifft, gesichert werden können. Aber auch die landwirtschaftliche Technik schreitet vorwärts. Wenn auch die Erträge einer Pflanze von der Flächeneinheit nicht ins Unermeßliche erhöht zu werden vermögen, so bestehen hier doch viele Möglichkeiten, die wir im vollen Umfang zurzeit noch gar nicht überblicken können. Können nicht Fortschritte auf ganz neuen Gebieten erzielt werden, die wir jetzt kaum oder gar nicht ahnen? Es sei nur an die Popoff'schen Zellsimulationsforschungen<sup>1</sup> erinnert.

Aber mit dem Vorstehenden ist nur eine Reihe der Möglichkeiten zur Produktionserhöhung angedeutet. Bei steigender Nachfrage nach Lebensmitteln werden in der Landwirtschaft der Welt immer mehr diejenigen Pflanzen bevorzugt werden, die einen möglichst großen assimilatorischen Effekt<sup>2</sup> aufweisen. Die Entwicklung des letzten Jahr-

<sup>1</sup> Unter diesem Namen erscheint seit kurzem eine von Popoff und Gleisberg herausgegebene Zeitschrift. (Berlin.)

<sup>2</sup> Strakosch, „Das Problem der ungleichen Arbeitsleistung unserer Kulturpflanzen“. Berlin 1907.

hunderts hat nur angedeutet, was sich auf diesem Gebiet in Verbindung mit der verbesserten landwirtschaftlichen Produktionstechnik noch alles erreichen läßt, — ganz zu schweigen von den Möglichkeiten, durch mehrmalige Nutzung im Laufe eines Jahres den Boden zur größten Leistungsfähigkeit zu bringen, soweit es die klimatischen Verhältnisse gestatten. Und bei alledem sind ungeheure Landstrecken der Erde der menschlichen Ernährung bisher nicht dienstbar gemacht; ausgedehnte ungenutzte, aber nutzbare Gebiete gibt es selbst in den Getreideexportländern, in Kanada, Argentinien und sogar Australien. Auch im nördlicheren Teile Ostasiens sowie in Sibirien harren noch weite Flächen der Bebauung. Welche unermesslichen Gebiete können dem Ackerbau einst durch künstliche Bewässerung erschlossen werden, wenn es die gesteigerte Nachfrage rentabel erscheinen läßt — in Westasien, Zentralasien, Nordafrika, Nord- und Mittelamerika und Australien!

Aber es wäre kurzichtig, wenn man bei der Untersuchung des Nahrungsmittelspielraums der Welt nur an Kulturpflanzen der gemäßigten Zone, vornehmlich an Getreide, denken würde, wie es meist geschieht. Wer will behaupten, daß das Getreide in der Ernährung des Menschen in aller Zukunft immer die Bedeutung haben wird, die es gegenwärtig besitzt? Hat nicht gegenüber vergangenen Jahrhunderten durch die zunehmende Verwendung der Kartoffel als Nahrungsmittel und durch den vergrößerten Konsum tierischer Erzeugnisse die Stellung des Getreides in der menschlichen Ernährung erhebliche Veränderungen erfahren? Will man vergessen, daß die ungeahnte Produktionskraft der tropischen und der subtropischen Zonen bisher nur zu einem winzigen Bruchteil in den Dienst der Menschheit gestellt ist? Nicht nur auf etlichen großen ostindischen Inseln, sondern auch im tropischen Afrika und vor allen Dingen im Nordteil Südamerikas sind noch unermessliche Möglichkeiten vorhanden. Diese Gebiete werden genau so wie die gemäßigten Zonen eines Tages ungeheure Mengen hochwertiger Lebensmittel zum Export bringen, sicherlich unter Nutzbarmachung von Pflanzen, deren Namen bisher kaum bekannt sind. Auch weniger begünstigte Gebiete, wie große Teile von Mexiko und Westasien sowie der Sudan, der keineswegs in allen seinen Teilen auf künstliche Bewässerung angewiesen ist, vermögen in fernerer Zukunft trotz der ungünstigeren Produktionsbedingungen eine Rolle in der Weltwirtschaft zu spielen. Man vergibt gar zu leicht die ungeheure Aus-

dehnung dieser Gebiete und ihre geringe Bevölkerungsdichte, so daß trotz der Armutlichkeit der Natur Überschüsse erzeugt werden können, in größerem Maße bestimmt bei künstlicher Bewässerung. Die Erdbewölkung braucht auf Jahrtausende, selbst wenn sie um ein Vielfaches wächst, eine Knappheit an Nahrungsmitteln nicht zu befürchten.

Es ist daher unrichtig, wenn behauptet wird, daß wir — weltwirtschaftlich betrachtet — einer Zeit des knappen Ausgleichs von Produktion und Konsumtion entgegegehen. Die landwirtschaftliche Produktion der Erde wird stets jeder Nachfrage gerecht werden. Es ist sicherlich unbestreitbar, daß eine so gewaltige schnelle Ausdehnung des Getreidebaus, wie sie seit Ende des vorigen Jahrhunderts zu verzeichnen war, nicht wieder kommen wird. Aber auch daraus darf man keine Schlüsse über eine schlechtere Versorgung der Erdbewölkung mit Nahrungsmitteln ziehen. Hat denn nicht auch vor der Erschließung der jungen Agrarländer die landwirtschaftliche Produktion der Erde mit der Bevölkerungszunahme Schritt gehalten?

## II. Die niedrigeren Produktionskosten der extensiven Landwirtschaft.

Die Agrarländer mit einer extensiveren Landwirtschaft können noch bei Preisen rentabel produzieren, welche für die west- und mittel-europäische Landwirtschaft bereits Unrentabilität bedeuten. Diese Behauptung ist genauer zu begründen. Man muß zunächst drei wesensverschiedene Gebiete unterscheiden, wenn man nicht zu Trugschlüssen kommen will: die Vereinigten Staaten, die übrigen transozeanischen Agrarländer, und Osteuropa. Die Vereinigten Staaten haben jetzt ihre Stellung als eigentliches Agrarexportland verloren. „Zum erstenmal wird ein Weltagrarexportstaat unter Preisdruck gehalten, und zwar so, daß nicht nur seine Grundrente verschwindet, sondern die reinen Kosten nicht mehr gedeckt werden können“; so schrieb Beckmann mit Bezug auf die Lage vor dem Juli 1924<sup>1</sup>. Die Notlage der Farmer in den Vereinigten Staaten war sicherlich groß; aber sie ist von landwirtschaftlicher Seite unzweifelhaft oft auch übertrieben dargestellt worden. Man hat außerdem nur allzu oft die Not-

<sup>1</sup> „Die weltwirtschaftlichen Beziehungen der deutschen Landwirtschaft“, a. a. O. S. 29.

lage des gesamten amerikanischen Getreidebaus vom Standpunkt der one-crop-wheat-Farmer betrachtet und die bessere Lage der gemischten Betriebe nicht genügend in Rechnung gestellt; man hat die Reserven der Farmer häufig außer acht gelassen. Sicherlich sind die Verhältnisse auf dem Hypothekenmarkt, die Bankzusammenbrüche, die zahlreichen Fälle, in denen Kredite nicht zurückgezahlt werden konnten, und manches andere<sup>1</sup> auf die schwierige Lage der Landwirtschaft zurückzuführen. „Die Zukunft der Landwirtschaft in dem nordwestlichen Getreidebaugebiet ist nicht untergraben worden... Sie ist einem drastischen Reinigungsprozeß unterworfen, verbunden mit der Ausmerzung des Untüchtigen, der Deflation der übertriebenen Bodenwerte, dem Zusammenbruch der auf ungesunder Basis errichteten Kredite, der Entfernung des Landbaus von den Grenzländereien, und dem Wechsel in den Produktionsstypen und landwirtschaftlichen Methoden, welche zur Einstellung der Wirtschaft auf eine gesunde Basis führen.“<sup>2</sup>

Bei den jetzigen hohen Preisen denkt in den Vereinigten Staaten niemand mehr an eine künstliche Verringerung der Weizenanbaufläche. „In diesem Jahre ist die Lage wieder gefestigt. Die amerikanischen Ernterträge per acre sind gut; der Weizen ist von hervorragender Qualität; und die Weltmarktpreise haben sich recht erholt, besonders infolge der kleineren Ernte von geringerer Qualität in Kanada und Europa. In diesem Jahr wird der amerikanische Weizenbau zum ersten Male wieder seit 1919/20 für die Landwirte offensichtlich lohnend sein.“<sup>3</sup> Und er wird auch bei gesunkenen Preisen noch einen guten Ertrag abwerfen. Einer der hervorragendsten Kenner<sup>4</sup> in den Vereinigten Staaten schrieb mir unter dem 12. Januar 1925 in einem Privatbrief, daß ein Stand der Weizenpreise, der mit dem allgemeinen Preisniveau übereinstimmt, Anlaß zu einer Vergrößerung der Weizenanbaufläche über das Maß von 1924 hinausgehen wird, und daß die Anbaufläche von 1924 wahrscheinlich auch bei einem Weizenpreisniveau beibehalten

<sup>1</sup> Siehe dieserhalb den Bericht des kürzlich verstorbenen Henry C. Wallace, „Reports to the President on the wheat situation in November 1923“.

<sup>2</sup> John H. Ritter, „The Economic Position of Agriculture in the Northwestern Grain Raising Areas. Analysis and Report submitted to the Federal Reserve Board, Washington D. C., November 12, 1923“.

<sup>3</sup> Wheat Studies, a. a. O. S. 48.

<sup>4</sup> Weitere Einzelheiten dieses Briefes sowie überhaupt genauere Untersuchungen zu vorstehendem Problem in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. O.

werden kann, das niedriger ist als gegenwärtig. Die Vereinigten Staaten werden in den nächsten Jahren eher eine Vergrößerung als eine Verringerung der Weizenproduktion, gemessen am Stande des letzten Jahres, aufzuweisen haben. Allerdings wird mit einer wesentlichen Vergrößerung infolge des Preisbruchs der billiger produzierenden anderen transozeanischen Agrarländer nicht zu rechnen sein.

Zu der zweiten Gruppe, die wir unterscheiden, zu den ausgesprochenen Agrarexportländern, gehören vor allem Kanada, Argentinien und Australien. Zwischen Kanada und den letzten beiden besteht jedoch insofern ein großer Unterschied, als sich der kanadische Getreidebau bereits in den Kriegsjahren gewaltig ausgedehnt hat, während die beiden Exportländer der südlichen Hemisphäre wegen der bekannten Frachtraumnot im Kriege von einer bedeutenderen Ausdehnung des Getreidebaus Abstand nehmen mußten<sup>1</sup>. Die Preiskrisis der letzten Jahre ist somit von der kanadischen Landwirtschaft viel härter empfunden, zumal sie die Produktionsmittel — die zur Ausdehnung des Getreidebaus neu angeschafft werden mußten — zu den hohen Preisen der letzten Jahre kaufte. Die Klagen aus Kanada ertönten daher auch viel lauter. In Australien und Argentinien hingegen hat man in den letzten Jahren niedriger Getreidepreise sogar eine Ausdehnung des Getreidebaus für rentabel gehalten! In diesen beiden Ländern klagte man vornehmlich über den Rückgang der Rindfleischpreise, der übrigens das La Plata-Gebiet weit mehr angeht als Australien, da für jenen Teil Südamerikas der Rindfleischexport von ausschlaggebender Wichtigkeit ist, dieser Erdteil aber sein Hauptinteresse in dem Schafffleischexport erblicken muß. Die Preise für Schafffleisch haben sich recht gut gehalten. Übrigens sind auch die Rindfleischpreise nicht unter das mittlere Preisniveau des Weltmarktes gefallen. Der viel erörterte und in den Exportländern so laut beklagte Zusammenbruch des Gefriersleischmarktes beruht vielmehr in dem Rückgang der bis zum Frühjahr 1921 exorbitant hohen Preise. Von einer Agrarkrisis, wie sie Nordamerika erlebt hat, kann nach alledem weder für Australien noch für Argentinien die Rede sein! Hinzu kommt ferner, daß gerade in Argentinien, in dessen eigentlichen Getreidebaubezirken die Weizenproduktion für das Gedeihen der Landwirtschaft von noch größerer Bedeutung ist als der Weizenbau für die Landwirtschaft Australiens, die Löhne mäßig sind. Dieserhalb und

<sup>1</sup> Zahlenbelege hierfür wie für die folgenden Darlegungen in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. A. a. D. S. 37.

wegen der billigen Bodenpreise weist Argentinien unter allen Getreideexportländern die niedrigsten Produktionskosten auf. Hinzu kommt die gute Ernte 1923, die dahin führte, daß trotz der tieferen Weizenpreise der Farmer in Argentinien einen größeren Gewinn aus dem Getreidebau zu verzeichnen hatte, größer als in irgendeinem anderen Getreideexportland<sup>1</sup>. Ähnliches gilt für Australien. Selbst wenn die Preissteigerung seit Juli 1924 nicht eingesezt hätte, wäre ein Anlaß zur Einschränkung der Weizenanbaufläche weder in Australien noch in Argentinien vorhanden gewesen. Herrscht aber in jenen Ländern die Ansicht, daß eine dauernde Preiserhöhung auf dem Weltmarkt eingetreten ist, so wird die Weizenanbaufläche unzweifelhaft weiter ausgedehnt werden, besonders in Argentinien mit seinen ungeheuren Möglichkeiten. Das hier für den Weizenbau geeignete Areal ist nach den vorliegenden Schätzungen circa zehnmal größer als die jetzt mit Weizen bebaute Fläche<sup>2</sup>.

Für die Beurteilung der Lage der Landwirtschaft Kanadas darf man nicht ohne weiteres das Verhältnis zwischen Produktionskosten und Weizenpreis in den letzten Jahren zum Ausgangspunkt nehmen. Hier würden nämlich die Getreideproduktionskosten, wenn die Preise seit Mitte 1924 nicht gestiegen wären, bestimmt eine Minderung erfahren haben — die in gewissem Grade auch jetzt noch möglich ist. In diesem ausgesprochenen Agrarland richten sich die Löhne in der Landwirtschaft in hervorragendem Maße nach der Rentabilität des Weizenbaus. Als die Weizenpreise in den Kriegs- und Nachkriegsjahren stiegen, folgten die Löhne nach, jedoch im Abstand. Als die Weizenpreise fielen, fielen die Löhne, jedoch auch im Abstand. Die viel zitierten hohen Produktionskosten Kanadas in dem Jahre 1923 wurden noch durch die hohen Löhne bedingt, die nicht ebenso schnell wie der Weizenpreis gesunken waren. Sind die Preise auf die Dauer im Durchschnitt günstig und nur etwas höher als zu Anfang 1924, so ist mit einer allmählichen weiteren Ausdehnung des kanadischen Weizenbaus zu rechnen. Welche Möglichkeiten bestehen gerade in diesem Lande noch! Kanada hat noch ungeheure Mengen jungfräulichen Bodens, die für den Weizenbau sehr wohl geeignet sind. Bisher sind von den für den Landbau geeigneten 300 Millionen acres erst 80 Millionen der Land-

<sup>1</sup> Dieselbe Ansicht findet sich in *Wheat Studies*, a. a. O., S. 22.

<sup>2</sup> Vgl. auch *Fourie*, *American Agriculture and the European Market*, a. a. O. S. 208.

wirtschaft gewidmet. Trotz der phänomenalen Entwicklung in den beiden letzten Jahrzehnten sind die Grenzen der kanadischen Getreideproduktion selbst in Manitoba, Saskatchewan und Alberta noch längst nicht erreicht. In diesen Provinzen, welche 90 % des kanadischen Weizens erzeugen, sind von rund 170 Millionen acres geeigneten Landes noch nicht ganz 40 Millionen in Kultur genommen. Eine vor kurzem vorgenommene Schätzung hat ergeben, daß dort einige 25 Millionen acres unbewohnt fruchtbaren Landes innerhalb 15 Meilen der bereits bestehenden Eisenbahnlinien liegen und zu Preisen erhältlich sind, die nur einen Bruchteil der Preise des Bodens von nicht größerer Fruchtbarkeit in den Vereinigten Staaten ausmachen<sup>1</sup>.

Daß bei den tierischen Erzeugnissen die Produktion in Übersee — in beiden der hier unterschiedenen Gruppen — noch gewaltig ausgedehnt werden kann, bedarf keiner näheren Erörterung. Zusammenfassend sei festgestellt, daß sich auch in den transozeanischen Agrarländern immer mehr der Wunsch bemerkbar macht, hochwertige tierische Erzeugnisse selbst zu erzeugen und diese statt der Futtermittel auszuführen, um den Verdungsgewinn dem Inlande zu erhalten. Bei der aus ähnlichen Erwägungen erfolgenden Bevorzugung der Ausfuhr von Mehl — statt von Getreide — spielt die Verwertung der Kleie als Viehfutter eine erhebliche Rolle. Da der Weltmarkt zurzeit bedeutend vergrößerte Mengen tierischer Produkte nicht aufzunehmen vermag, wird in Übersee jetzt das Hauptgewicht auf eine Verbesserung der Qualität gelegt, unter anderem mit der Absicht, die europäische Landwirtschaft auch von ihren eigenen inländischen Märkten zu verdrängen. Derartige Bestrebungen sind besonders deutlich bei dem Schweineexport aus den Vereinigten Staaten und aus Kanada sowie bei dem Export von Molkereierzeugnissen zu erkennen<sup>2</sup>. Es ist aber auch bemerkenswert, wie schnell im Laufe der

<sup>1</sup> Zahlenangaben nach „Canada, Natural Resources and Commerce“; Department of the Interior, Ottawa 1923. Abgewichen ist nur bei der Ziffer über die zurzeit dem Ackerbau gewidmete Fläche, die in diesem Bericht mit 60 Millionen acres angegeben war. Die Fläche ist inzwischen aber gewachsen; sie wird auf etwa 80 Millionen acres geschätzt. (Vgl. Theo D. Hammatt, Marketing Canadian Wheat, Trade Information Bulletin Nr. 251, Supplement to Commerce Reports, 11. August 1924, United States Department of Commerce.)

<sup>2</sup> Charakteristisch für diese Bestrebungen ist u. a. ein Aufsatz: „Canadas Agricultural Products and the British Market“ in Nr. 1, Bd. 11; 1924 der jetzt

letzten Jahre die Qualität der Butter der südlichen Halbkugel gestiegen ist; in den Preisen auf dem Londoner Markt, verglichen mit den Preisen für dänische oder holländische Butter, findet dies beredten Ausdruck. — Im übrigen sei auf meine besondere Untersuchung über die Ausichten auf dem Weltmarkt tierischer Erzeugnisse verwiesen<sup>1</sup>.

Bleibt — als dritte Gruppe — noch Osteuropa zu erwähnen. In absehbarer Zeit ist hier mit einer erheblichen Steigerung der Getreideausfuhr nicht zu rechnen. Rumäniens Exportmöglichkeiten sind durch die Agrarumwälzung auf längere Zeit beeinträchtigt<sup>2</sup>, und es ist unwahrscheinlich, daß in Kürze wieder dieselben Exportmengen wie früher — unter Berücksichtigung der Gebietszunahme — aufgebracht werden können; eine gewisse Ausfuhr wird natürlich vorhanden sein. An eine baldige Wiedererlangung der früheren Getreideausfuhr Russlands ist überhaupt nicht zu denken; jedoch ist bestimmt damit zu rechnen, daß Russland, wenn es nicht von Missernten betroffen wird, auf dem Getreideweltmarkt eine größere Rolle spielen wird. Ein hervorragender, politisch unboreingenommener Kenner, der die Verhältnisse auch in den letzten Jahren im Lande selbst studiert hat und auch die russische Landwirtschaft in der Vorkriegszeit selten genau kennt, versichert mir, daß mit größter Wahrscheinlichkeit auch die restlichen 20 % der Vorkriegsfläche, die jetzt noch nicht wieder bestellt sind, in den nächsten Jahren wieder bestellt werden. Doch wird Russland das Hauptgewicht seiner landwirtschaftlichen Ausfuhr zukünftig auf die Erzeugnisse des Ölfruchthauses sowie der Schweinehaltung legen<sup>3</sup>.

Die verschiedenen Produktionskosten der vorgenannten Gebiete lassen sich ziffernmäßig nur zum Teil illustrieren, da vergleichsfähige Berechnungen nicht immer vorliegen. Solche sind indeß für Kanada, die Vereinigten Staaten, Dänemark und Deutschland vor-

nicht mehr erscheinenden Zeitschrift „The Agricultural Gazette of Canada“ Ottawa. — Siehe ferner: „Seasonable Hints“; Prairie Edition sowie Eastern and B. C. Edition; The Dominion Experimental Farms Dep. of Agric, Ottawa.

<sup>1</sup> „Die Grundlagen des transozeanischen Exports von Fleisch und Molkereierzeugnissen in Gegenwart und Zukunft“. Berlin 1924.

<sup>2</sup> Vgl. Hollmann, „Die Agrarreform in Rumänien“. Berichte über Landwirtschaft. Berlin 1923.

<sup>3</sup> In „Landbrugsraadets Meddelelser“ (Kopenhagen; 6. Nov. 1924) bringt Staatsrat Koefoed einen Bericht über Russlands Exportmöglichkeiten an landwirtschaftlichen Erzeugnissen, der mit einem sehr beachtenswerten Resumé schließt, daß in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. O. S. 41—42, wiedergegeben ist. Dort noch weitere Angaben über Russland.

handen und geben von den Produktionskosten pro Doppelzentner Getreide ungefähr folgendes Bild<sup>1</sup>:

Kanada (Prärie-Provinz) für Weizen 1923	19,15	Goldmark,
Vereinigte Staaten für Weizen 1923. . .	10,09	"
Dänemark für Getreide 1917/22 . . . . .	22,12	"
Deutschland für Roggen 1924 . . . . .	27,00	"

Es ergibt sich also, daß die Produktionskosten pro Gewichtseinheit Getreide in Deutschland und Dänemark ein Mehrfaches der in den jungen Agrarländern betragen und auch die der Vereinigten Staaten erheblich übertreffen. Für Deutschland insonderheit kommt ferner noch die Belastung durch das Dalwesgutachten in Betracht, durch welche die Produktionskosten der deutschen Landwirtschaft gewaltig welche die Produktionskosten der deutschen Landwirtschaft gewaltig erhöht werden und ihre Konkurrenzfähigkeit gegenüber der ausländischen zukünftig in noch weit stärkerem Maße als in der Vorkriegszeit beeinträchtigt wird.

Nirgends in den west- und mitteleuropäischen Ländern, außer in Dänemark mit seinen besonderen Verhältnissen, kann der Getreidebau ohne Zölle bestehen. Auch in England hat der Getreidebau einen erheblichen Rückgang erfahren. Die im Kriege künstlich gesteigerte Weizenanbaufläche konnte nicht beibehalten werden:

Weizenanbaufläche in 1000 ha in Großbritannien und Nordirland.

1909/13 . . . . .	750	1922. . . . .	825
1920 . . . . .	784	1923. . . . .	731
1921 . . . . .	828	1924. . . . .	347

Also ein erheblicher Rückgang, sogar stark unter den Vorkriegsstand<sup>2</sup>.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch ein weiterer Gesichtspunkt zu erwähnen, der bei der Beurteilung der Konkurrenzgefahr des ausländischen Getreides bisher kaum beachtet worden ist: der Qualitätsunterschied. Man pflegt außerhalb der Fachkreise meist Weizen gleich Weizen zu sehen, vergißt aber, daß der Handel sehr wohl zwischen den einzelnen Weizenarten unterscheidet und den Preis danach bemisst<sup>3</sup>. Infolge der ungünstigeren natürlichen Produktions-

<sup>1</sup> Genaueres über diese Zahlen in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. a. a. O.

<sup>2</sup> Siehe auch R. R. Enfield „The Agricultural Crisis“ (London 1924).

<sup>3</sup> Weitere detaillierte Angaben über das Qualitätsproblem mit Zahlenbelegen in Ritter: „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. O.

bedingungen ist die Qualität des deutschen Getreides in der Regel geringer als die des ausländischen, ohne daß jedoch die bessere ausländische Qualität höhere Produktionskosten zur Voraussetzung hat. Nun vermag allerdings durch die Getreidezüchtung eine Besserung auch der deutschen Qualität erreicht zu werden; bisher wurde bei unserer Getreidezüchtung das Schwergewicht fast nur auf Winterfestigkeit und große Hektarerträge gelegt. Doch darf man sich von einer Besserung der deutschen Qualität, die durch die natürlichen Bedingungen gehemmt wird, nicht allzuviel versprechen, zumal sie nur im Laufe langer Jahre erreicht werden kann. Überdies legt auch das Ausland wie bei den tierischen Erzeugnissen so ebenfalls beim Getreide auf eine Qualitätsbesserung besonderes Gewicht. Die Bestrebungen führender Landwirte in den Vereinigten Staaten gehen jetzt dahin, Qualitätsware zu erzeugen, um die Einfuhr kanadischen Weizens nach den Vereinigten Staaten überflüssig zu machen und den Bedarf an Harttypen aus inländischer Erzeugung zu decken. Damit würde das Angebot harter kanadischer Weizen auf dem Weltmarkt vergrößert, die Ausfuhr der Vereinigten Staaten an geringeren Qualitäten verringert, mengenmäßig keine Beeinflussung des Weltmarktes, wohl aber hinsichtlich der Qualität. — In den Qualitätsunterschieden liegen wichtige Momente für die Konkurrenzfähigkeit. Man muß daher zu dem Schluß kommen, daß die amerikanischen Farmer durchaus recht haben, wenn sie Zölle gegen kanadischen Weizen fordern. Damit wird — vom Standpunkte der Vereinigten Staaten — auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht ein begrüßenswerter Anreiz zur Erzeugung gerade der Premium-Weizen in der Union gegeben.

Im Prinzip hat sich an dem Verhältnis zwischen intensiver und extensiver Landwirtschaft gegenüber der Vorkriegszeit nichts geändert. In letzter Linie sind die Produktionskosten, die vor allen Dingen auf den verschiedenen Intensitätsgrad zurückzuführen sind, entscheidend. Selbst wenn in den Ländern mit extensiver Landwirtschaft bisher ungenutzter Boden nicht mehr zur Verfügung stehen würde und eine Steigerung der Produktion nur durch Erhöhung der Hektarerträge zu erreichen wäre, so blieben doch die dortigen Produktionskosten noch lange Zeit geringer als in den alten Kulturländern. Deshalb ist es auch abwegig, wenn bei der Erörterung des Zollproblems auf die Weltagrarkrisis als eine Erscheinung hingewiesen wird, welche Zölle zwecklos

mache. Allerdings können die Einflüsse, welche zur Weltagrarkrisis geführt hatten und unter Umständen wieder führen, durch Agrarzölle nicht wirkungslos gemacht werden. Aber das soll ja auch gar nicht der Zweck der deutschen Agrarzölle sein. Durch Zölle soll eine Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft herbeigeführt werden. Gleichgültig, ob in der Welt eine Agrarkrisis herrscht oder nicht, werden die Produktionskosten in den einzelnen Teilen der Erde aus natürlichen und wirtschaftlichen Gründen immer sehr verschieden sein.

### III. Der Einfluß der geringen Kaufkraft für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Wie bereits zu Ende des vorigen Abschnittes angedeutet ist, wird bei der Beurteilung der Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft gegenüber dem Ausland häufig auf die Notlage hingewiesen, in der sich auch die transozeanischen Agrarländer befunden haben. Überall in der Welt bestand, wenigstens bis zum Sommer 1924, ein Mißverhältnis zwischen den Preisen der landwirtschaftlichen und der industriellen Erzeugnisse. Gemessen am Vorkriegsstand war die Kaufkraft landwirtschaftlicher Produkte im Durchschnitt erheblich gesunken. Daß diese Agrarkrisis andere Ursachen hatte als die Krise, welche die alten europäischen Kulturländer im zweiten Drittel des vorigen Jahrhunderts infolge der Erschließung der jungen Agrarländer traf, bedarf keiner besonderen Erörterung. Unzweifelhaft liegen die Ursachen für die Krise der letzten Jahre in Einkwicklungen, die der Krieg mit sich gebracht hat. Die Verarmung Europas wird häufig als Anlaß bezeichnet. Und zwar stelle sich der Weltmarktpreis auf die Kaufkraft des schwächsten Käufers, genauer der schwächsten Käufergemeinschaft ein, die zur Unterbringung des Worrats nicht zu entbehren ist. Und das sei Deutschland<sup>1</sup>. Der eigentliche Grund der Agrarkrisis ist jedoch in der durch den Krieg geförderten Industrialisierung, ja sogar Überindustrialisierung der Welt und dem da-

<sup>1</sup> Sering, „Die internationale Agrarkrisis“, Berichte über Landwirtschaft II. 2. Berlin 1924. S. 287. — Auf der Tagung des Deutschen Landwirtschaftsrats im Oktober 1924 sagte Sering noch deutlicher, daß die deutsche Käufergemeinschaft „nunmehr ihr Getreide und Fleisch nur kaufen kann, wenn sie es ganz billig bekommt“. — Archiv des Deutschen Landwirtschaftsrats, 42. Jahrg. S. 319. Berlin 1925.

durch verringerten Einfuhrbedarf an industriellen Erzeugnissen zu erkennen. Die Wechselbeziehungen der Weltwirtschaft beruhen im wesentlichen auf dem Austausch von Agrarprodukten gegen Industrieerzeugnisse. Die in den internationalen Austausch gelangende Menge industrieller Erzeugnisse ist jetzt aber kleiner als vor dem Kriege, wohingegen die Menge der ausgetauschten landwirtschaftlichen Erzeugnisse eine Veränderung nicht aufweist. Eine Minderung der Kaufkraft der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegenüber den Industrieerzeugnissen ist die Folge, denn zur Bezahlung der von den Importländern benötigten landwirtschaftlichen Erzeugnisse stehen weniger industrielle Waren zur Verfügung als früher. Unter Ausschaltung der Preissteigerung der Waren hatte der Außenhandelsumsatz der Welt, 1913 = 100 gesetzt, ungefähr betragen<sup>1</sup>:

1921: 65	1922: 78	1923: 87.
----------	----------	-----------

Der internationale Umsatz an Brotgetreide einschließlich Mehl betrug 1909/13 226,5 Mill. dz, 1920/23 225,1 Mill. dz, ohne daß in den einzelnen Nachkriegsjahren wesentliche Abweichungen vom Durchschnitt vorkamen. Bei anderen Erzeugnissen liegt es ähnlich; so wurden 1909/13 3,2 Mill. dz Butter, 1921 2,9 Mill. dz, 1922 3,2 Mill. dz, 1923 3,2 Mill. dz umgesetzt; Wolle 1909/13 12,9 Mill. dz, 1921 9,6, 1922 12,7, 1923 10,7 Mill. dz. Bei Fleisch ist sogar eine erhebliche Zunahme unzweifelhaft, aber zahlenmäßig für die ganze Welt nicht anzugeben. England importierte an Bacon 1913 4,86 Mill. cwts, 1922 5,93 Mill. cwts, 1923 7,79 Mill. cwts, 1924 7,87 Mill. cwts. Die Vereinigten Staaten hatten zum Beispiel 1911/13 einen Ausfuhrüberschuß an Fleisch und Fleischerzeugnissen von 1258 Mill. Pounds, 1919/21 von 2161 Mill. Pounds. Kurz, diese Ziffern erhärten die von mir gegebene Erklärung, welche besagt, worin nun eigentlich die „verminderte Kaufkraft Europas“ besteht, und die Ursachen für die unbefriedigende Preisgestaltung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse darlegt.

Dass auch die Ursachen für die letzte Preiserhöhung auf dem Getreideweltmarkt nicht von Deutschland herverursachen sein können, wird deutlich, wenn man die Einfuhr Deutschlands an Brotgetreide zur Beurteilung mit heranzieht. Dann ist festzustellen, daß seine Getreideeinfuhr (Mehl auf Getreide umgerechnet) in der Zeit

<sup>1</sup> Nach „Wirtschaft und Statistik“, 1924, S. 103.  
Schriften 171 I.

von Januar bis Oktober 1924 mit 12,9 Mill. dz geringer war als 1923 mit 13,7; — 1913 hatte die Einfuhr 33,8 betragen. Betrachtet man nur die Einfuhr in den Monaten Juli bis Oktober, in denen die entscheidende Preissteigerung stattgefunden hat, so ist zwar 1924 mit 5,6 Mill. dz eine etwas größere Einfuhr gegenüber 1923 mit 4,1 zu konstatieren. Was bedeutet aber diese geringe Vermehrung 1924 gegenüber 1923? Es wurden im Monatsdurchschnitt Juli bis Oktober 1923 1,0 Mill. dz, 1924 1,4 Mill. dz nach Deutschland exportiert. Die insgesamt in den Weltverkehr gelangten Mengen Brotgetreide dürften für den Durchschnitt dieser Monate 1924 auf 19,0 Mill. dz angenommen werden gegen 16,0 Mill. dz im Jahre 1923 und 18,1 im Jahre 1922. Das Mehr der Einfuhr nach Deutschland in der Zeit von Juli bis Oktober 1924 gegenüber 1923 um 0,4 Mill. dz macht also nur 2% des gesamten Weltumsatzes aus. Wenn auch die vorgenannten Zahlen über die Einfuhr Deutschlands an Brotgetreide infolge der bekannten Mängel der deutschen Außenhandelsstatistik unvollkommen sind, so haben sich doch diese die Zuberlässigkeit beeinflussenden Faktoren in den beiden genannten Jahren in gleicher Weise ausgewirkt. Kann wohl durch die auf alle Fälle nur geringe Vermehrung der Einfuhr Deutschlands eine Preissteigerung auf dem Weltmarkt um etwa 40% hervorgerufen sein? Auch kann demgegenüber nicht eingewendet werden, daß in dieser Zeit deutscherseits im Auslande Käufe abgeschlossen sein können, welche in der Einfuhrstatistik noch nicht zum Ausdruck gekommen sind. Im Gegenteil! Gerade gegen Ende 1924 lagerten in den europäischen Importländern viel größere Mengen unverkauften amerikanischen Getreides auf Rechnung der Exportländer als sonst.

Viel näher liegt als Erklärung für die letzte Preissteigerung auf dem Getreidemarkt, daß sie durch die geringere, auch vom Internationalen Landwirtschaftsinstitut als solche gekennzeichnete Weltrente herverursacht worden ist<sup>1</sup>. Obgleich die Anlieferungen der Exportländer in den ersten Monaten des Wirtschaftsjahres 1924/25 ungewöhnlich groß gewesen waren und beispielsweise die Anlieferung der Union vom 1. Juli bis 25. Oktober 1924 35,2 Mill. bu gegen 21,9 Mill. bu im Jahre 1923, 24,6 Mill. bu im Jahre 1922 und

<sup>1</sup> Bulletin de Statistique agricole et commerciale XVI, Nr. 2. — Im Wirtschaftsjahr 1. August 1924 bis 31. Juli 1925 sind zur Ausfuhr einschl. der Vorräte 213 Mill. dz verfügbar; der Importbedarf beträgt 210 Mill. dz. Danach also ein Ausgleich unter Verbrauch der Vorräte.

29,3 Mill. bu im Jahre 1921 betragen hatte, obgleich selbst noch Anfang 1925 der „Getreidemangel der Welt“ nur auf dem Papier stand, so wurde doch die zu erwartende Knappheit an Material im laufenden Jahre vom Getreidehandel aller Länder sofort in Rechnung gestellt. Der ganze Weltgetreidehandel hat diese Ansicht, daß die Welt-ernte knapp und der Importbedarf einschließlich Russlands bedeutend ist. Und diese Ansicht ist für die Preisbildung bestimmd. Sollte sie sich später als falsch herausstellen — was bei der Unübersichtlichkeit der Getreidevorräte der Welt möglich ist —, so wird ein Rückschlag eintreten. Zunächst muß man aber mit der allgemeinen Ansicht, da sie für die Preisbildung entscheidend ist, rechnen<sup>1</sup>. Diese Auffassung über die Ursachen der Preissteigerung wird auch von amtlichen Stellen des Auslandes geteilt. Beispielsweise hatte ihr der englische Landwirtschaftsminister Wood bei einer Farmerversammlung am 5. Dezember 1924 noch besonders Ausdruck gegeben<sup>2</sup>. Auch in Amerika ob-waltet diese Ansicht<sup>3</sup>.

Ist man der Überzeugung, daß die Ursachen der seit Juli 1924 beendeten Weltagrarkrisis darin erblicken zu müssen, daß weniger industrielle Erzeugnisse zur Bezahlung der landwirtschaftlichen Produkte hingegeben werden konnten, meint man ferner, daß im Sommer 1924 eine Besserung eingetreten ist, weil sich das Verhältnis zwischen den beiden Warengruppen in erster Linie infolge der schlechteren Getreide-ernte zugunsten der landwirtschaftlichen Produkte geändert hat, so hat man damit gleichzeitig die für die Beurteilung des deutschen Zoll-problems bedeutungsvolle Tatsache festgestellt, daß bei günstigeren Weltgetreideernten als im laufenden Wirtschaftsjahre wieder ein gewisser Rückschlag eintreten wird, wenn sonst alle übrigen Faktoren gleich bleiben. Die Entwicklung der Vorkriegszeit lehrt, daß die allgemeine dauernde Hebung der so stark gesunkenen Kaufkraft

<sup>1</sup> Auch die zunächst sehr ungünstigen Ernteberichte der Vereinigten Staaten, von denen behauptet wird, daß sie durch die Präsidentenwahl beeinflußt wären, dürften die Preissteigerung besonders getrieben haben. Es sei daher auf einen Vergleich der offiziellen Ernteschätzungen mit denen von Mr. Snow und von Clement, Curtis & Co. verwiesen. Die Ziffern sind abgedruckt in: Ritter, „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. Heft 4 der „Agrarpolitischen Aufsätze und Vorträge“, Berlin 1925, S. 9.

<sup>2</sup> The Journal of the Ministry of Agriculture, January 1925 (London), S. 899.

<sup>3</sup> Wheat Studies, a. a. O. S. 48.

Landwirtschaftlicher Erzeugnisse von der erheblichen Steigerung des industriellen Umsatzes in der Weltwirtschaft abhängt. Nach Zuckermann<sup>1</sup> betrug der gesamte Umsatz im Welthandel der berücksichtigten Länder 1909 164 Milliarden Franken, 1910 181 Milliarden Franken, 1911 191 Milliarden Franken, 1912 209 Milliarden Franken, 1913 216 Milliarden Franken. Die Ausfuhr der wichtigsten Exportländer (Rußland, Rumänien, Vereinigte Staaten, Kanada, Argentinien, Australien, Britisch-Indien, Algier) an Brotgetreide ist in der gleichen Zeit nur folgendermaßen gestiegen (Mehl auf Getreide umgerechnet): 1909 157,2 Mill. dz, 1910 171,2 Mill. dz, 1911 167,9 Mill. dz, 1912 164,7 Mill. dz, 1913 (Ausnahme) 199,3 Mill. dz. Auch in den früheren Vorkriegsjahren ist die Entwicklung ähnlich gewesen. Es wuchs der Umsatz industrieller Erzeugnisse in der Weltwirtschaft schneller als der der Agrarprodukte. Darin findet die bekannte von Aerube besonders betonte Erscheinung ihre Erklärung, daß — von den Zufälligkeiten einzelner Jahre infolge wechselnder Ernten, Konjunkturschwankungen, Kriegen usw. abgesehen — in den Jahrzehnten vor dem Weltkriege die Preise der landwirtschaftlichen Produkte schneller stiegen als die der Industriewaren. Die Menschheit wuchs zwar; auch stieg pro Kopf ihr Konsum an landwirtschaftlichen Produkten, aber schneller noch der Verbrauch an industriellen Erzeugnissen. Dies ist die einzige mögliche Erklärung für die Preisentwicklung vor dem Kriege. —

Eine Weltagrarkrisis drückt zwar die Rentabilität der Landwirtschaft aller Länder herab, aber sie drückt sie in verschieden starkem Maße herab, um so mehr, je intensiver die Landwirtschaft gestaltet und je größer in der Produktion des betreffenden Landes die Bedeutung derjenigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist, welche vor allen Dingen unzureichende Weltmarktpreise aufzuweisen haben. Die intensive Landwirtschaft muß viel größere Mengen künstlicher Produktionsmittel industrieller Herkunft beziehen. Müssen wir in Zukunft mit einer neuen Preisverschlechterung zuungunsten der landwirtschaftlichen Produkte rechnen, so würde die intensive Landwirtschaft besonders betroffen werden, und in Deutschland bei den obwaltenden Verhältnissen am stärksten der Getreidebau.

---

<sup>1</sup> „Statistischer Atlas zum Welthandel“, Berlin 1921, S. 191.

#### IV. Die verringerte Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft.

Durch die verschiedenartigen nationalen Verhältnisse hatte die Agrarkrisis in jedem Lande noch ein besonderes Gesicht erhalten. Teils war die Preisdisparität vergrößert, teils verringert worden. In Deutschland sind auch nach der Stabilisierung der Währung die Preise für deutsche landwirtschaftliche Erzeugnisse hinter denen für ausländische landwirtschaftliche Erzeugnisse auffallend stark zurückgeblieben, selbst — und hier sogar in hervorragendem Maße — bei einem so ausgesprochenen Welthandelsartikel wie Getreide. Diese Preisentwicklung ist bereits viel erörtert, ohne daß indessen immer sämtliche Gründe für das Zurückbleiben der Inlandspreise hinter den Weltmarktpreisen klar zum Ausdruck gebracht worden sind. Zunächst hat sicherlich der Qualitätsunterschied einen gewissen Einfluß. Auch vor dem Kriege war deutsches Getreide, das im Durchschnitt unter ungünstigeren natürlichen Verhältnissen als das ausländische erzeugt und geerntet werden muß, meist etwas billiger im Preise. Aber der Unterschied hat sich jetzt ganz gewaltig vergrößert und kann durch die verschiedenartige Qualität allein nicht erklärt werden, selbst wenn man dabei in Rechnung stellt, daß die Ernte 1924 in Deutschland unter den ungünstigen Witterungsverhältnissen besonders zu leiden hatte. Hier müssen noch andere Ursachen wirksam sein — Ursachen, welche nicht unterschiedlichen natürlichen Produktionsbedingungen entspringen, sondern durch wirtschaftliche Gründe bedingt sind.

Mit Recht ist vielfach betont worden, daß durch die fortdauernden Ausfuhrverbote, die bisher restlos noch nicht aufgehoben sind, die Preisgestaltung in Deutschland in der ungünstigsten Weise beeinflußt ist, besonders im Jahre 1923/24, als in der Welt ungeheure Getreidevorräte vorhanden waren, für die es an Absatz fehlte. In jener Zeit konnte, durch keine Zollschranken und keine Einfuhrverbote gehemmt, Getreide in beliebigen Mengen nach Deutschland strömen. Als sich aber hier die Vorräte staute, weil der in seiner Kapitalkraft stark geschwächte deutsche Markt die großen Mengen aufzunehmen nicht in der Lage war, konnte der Überfluß nicht wieder ins Ausland abfließen. Es entstand ein Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, das zu einem Rückgang der Preise führen mußte. Von diesem Rückgang der

Preise wurde das an Qualität geringere inländische Getreide natürlich besonders getroffen. Hinzu kamen die im nachfolgenden erörterten Gründe, welche die Nachteiligkeit der Ausfuhrverbote gerade für das inländische Getreide noch besonders verstärkt haben. Vollige Freigabe der Ausfuhr aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse ist eine dringende wirtschaftliche Notwendigkeit. Ausfuhrfreiheit ist auch die unbedingte Voraussetzung für die Wirksamkeit von Zöllen.

Außer den vorgenannten Gründen sind noch zwei andere wirtschaftliche Ursachen für die verschiedenartige Preisgestaltung zu nennen: die Entwicklung der See- und Eisenbahnfrachten und die Einwirkungen der Umsatzsteuer. Schon vor dem Kriege konnte überseisches und südrussisches Getreide auf dem Wasserwege billiger nach den binnenländischen Verbrauchsgebieten des westlichen Deutschland gelangen als ostdeutsches Getreide ebendorthin. Das ostdeutsche Getreide ist, wenn es dorthin will, seit jeher im wesentlichen auf die Verfrachtung mit der Eisenbahn angewiesen, da genügend ausgebauten Wasserstraßen in ostwestlicher Richtung nicht zur Verfügung standen und auch jetzt noch nicht stehen. Wenn auch die Eisenbahnfrachten bei größerer Transportlänge pro Kilometer niedriger sind, so ist doch die Gesamteisenbahnfracht, mit der das ostdeutsche Getreide belastet werden mußte, höher als die billigere Wasserfracht aus Übersee. Und zwar nach dem Kriege in noch stärkerem Maße als vor dem Kriege. Die Eisenbahnfrachten in Deutschland sind beträchtlich erhöht und machen im Durchschnitt 50 % des Vorkriegsstandes aus. Selbst bei einer Versendung von Getreide auf eine Entfernung von 500 km liegen die Frachtkosten noch ein Drittel über dem Vorkriegsstand. Die transozeanischen Frachten aber befinden sich jetzt im Durchschnitt auf dem Vorkriegsniveau. Auch die billigere Wasserfracht auf den großen Einfallsstraßen für den Transport ins Binnenland, vornehmlich auf Rhein und Elbe, stellt wie in der Vorkriegszeit eine Bevorzugung des ausländischen Getreides gegenüber dem auf den Eisenbahntransport angewiesenen inländischen Getreide dar. Gestiegene Eisenbahnfrachten stehen gleichgebliebenen Wasserfrachten gegenüber. Der Aktionsradius des ausländischen Getreides ist dadurch vergrößert, die Absatzmöglichkeiten des inländischen Getreides aber sind weiter verringert. Will in den Verbrauchsgebieten, wo das deutsche und das ausländische Getreide miteinander in unmittelbarem Wettbewerb stehen, das deutsche Getreide Absatz finden, so kann dies nur unter der Voraussetzung ge-

schehen, daß der dem Landwirt gezahlte Preis entsprechend den höheren Transportkosten ermäßigt war.

In ähnlicher Weise wirkt die Umsatzsteuer. Das deutsche Getreide muß auf dem Wege vom Produzenten bis zum letzten Konsumenten durch mehrere Hände gehen. Selbst wenn man annimmt, daß nur vier Umsätze stattfinden — im Durchschnitt sind es mehr —, so ist es mit einem doppelt oder dreifach so hohen Umsatzsteuerbetrag belastet als das ausländische Getreide, das vielleicht nur zweimal seinen Besitzer wechselt und außerdem eine teilweise Umsatzsteuerfreiheit genießt. Hinzu kommt ferner — und das fällt gleichfalls stark ins Gewicht —, daß das ausländische Getreide meist in der Form von Mehl importiert wird und also nicht mehr die Umsätze über die Mühle durchzumachen braucht, während das in Deutschland erzeugte Getreide auf jeden Fall durch die Umsätze über die Mühle eine Verteuerung erfährt. So kann auch aus diesem steuerlichen Grunde das deutsche Getreide, wenn es mit dem ausländischen konkurrieren will, dem Landwirt nur einen geringeren Gewinn bringen, weil der Preis für inländische Ware auch durch die Mehrbeträge der Umsatzsteuer gedrückt wird.

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß die hier dargelegten Verhältnisse von dem einzelnen Getreidehändler nicht immer so klar überblickt werden, wie es hier dargelegt ist. Aber das ist auch gar nicht nötig. Er kalkuliert auf Grund seiner Erfahrungen und unter Zugrundelegung der verschiedenen Preise und errechnet daraus den Betrag, den er dem deutschen Landwirt für Getreide zahlen kann. Das deutsche Getreide ist also dem ausländischen gegenüber vorbelastet. Und da in absehbarer Zeit nicht damit zu rechnen ist, daß alle hier genannten Faktoren unwirksam gemacht werden können (so sehr auch danach getrachtet werden muß), so ist unbedingt in anderer Weise ein Ausgleich zu schaffen, welcher die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft erhöht. Denn was hier über das Getreide gesagt ist, gilt ja mehr oder weniger auch für andere landwirtschaftliche Erzeugnisse. Gerade die Analyse der Ursachen dieser verschiedenen Preisgestaltung führt zwangsläufig zu dem Schluß, daß Agrarzölle in dieser Hinsicht zwecks Herbeiführung eines gerechten Ausgleichs nicht zu entbehren sind, und erst recht nicht, seit nach Annahme des zuungunsten von Deutschland veränderten Dawesgutachtens mit einer weiteren schweren

Belastung der deutschen Landwirtschaft zu rechnen ist, die bisher noch nicht fühlbar werden konnte.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Einwirkungen des Dawesgutachtens auf die deutsche Landwirtschaft im einzelnen einzugehen. Nur einige kurze Bemerkungen über die Beziehungen zwischen Gutachten und Agrarzöllen seien eingeschaltet. Die Landwirtschaft hat zu den Lasten direkt und indirekt beizutragen. Ihre direkte Belastung beruht in der Verpflichtung zur Verzinsung der Rentenbankgrundschulden, eine Last, die nicht unterschätzt werden darf und im Jahre 1925 auf 75 Millionen Reichsmark zu bemessen ist, während in demselben Jahre die Verpflichtung der Industrie durch Industrieobligationen nur 73 Millionen Reichsmark<sup>1</sup> ausmacht. Allerdings wird in den folgenden Jahren, wenn überhaupt die Durchführung der Dawesmaßnahmen gelingt, die Verpflichtung der Industrie aus den Industrieobligationen die der Landwirtschaft durch die aufzubringende Verzinsungssumme übersteigen. Aber man muß in Rechnung stellen, wer in letzter Linie die Lasten zu tragen hat. Auch die vom Reich zu leistenden Zahlungen auf Grund des Sachverständigengutachtens müssen von der Privatwirtschaft getragen werden. Und dabei fällt sehr ins Gewicht, daß alle Summen, welche die Industrie zahlt, zum erheblichen Teil tatsächlich von der Landwirtschaft aufzubringen sind. Die Steuern der Industrie, welche aus anderen Steuern als der Einkommensteuer<sup>2</sup> fließen — und das wird der größere Teil sein —, werden abgewälzt. Der größte Käufer der deutschen Industrie ist aber die deutsche Landwirtschaft. In letzter Linie wird sie einen erheblichen Teil dieser von der Industrie gezahlten Steuern sowie Obligationenzinsen und Tilgungsbeträge zu tragen haben. Auch bei der Deckung des Schuldverschreibungsdienstes der Reichsbahn wird die Landwirtschaft in besonders starkem Maße belastet werden, denn der größte Verfrachter und der größte Frachtempfänger der Eisenbahn ist die Landwirtschaft.

Die Abgaben, welche zur Sicherung der Reparationsleistungen verpfändet sind, nämlich die Erträge aus dem Branntweinmonopol,

<sup>1</sup> Nach dem Referentenentwurf des Reichsfinanzministeriums zur Aufwertungsfrage. Berlin 1925.

<sup>2</sup> Hier wird von der Annahme ausgegangen, daß die Einkommensteuer baldigst wieder das wird, was sie ihrem Namen nach sein soll, also eine wirkliche Einkommensteuer, die sich nach der Höhe des Einkommens richtet.

aus Biersteuer, Zuckersteuer und Tabaksteuer, basieren gleichfalls auf der landwirtschaftlichen Produktion. Wird die Landwirtschaft nicht lebensfähig erhalten, wird ihre Produktivität zwecks Minderung der Einfuhr nicht gesteigert, so ist an die Aufbringung von Reparationsleistungen nicht zu denken. Der Landwirtschaft kommt somit im Zeichen des Dawesgutachtens noch besondere Bedeutung zu. Für die Notwendigkeit von Zöllen spricht dabei ferner die Tatsache, daß auch die Zolleinnahmen verpfändet sind. Würde Deutschland zum Freihandel übergehen, so würde der Reparationskommissar für die Zolleinnahmen andere der vorstehend erwähnten verschiedenen Einnahmen zum Ersatz heranziehen. Alle diese Einnahmen beruhen in hervorragendem Maße auf der Produktivität und Rentabilität der deutschen Landwirtschaft; diese ist aber nur bei Vorhandensein von Zöllen zu erwarten. Fehlen Agrarzölle, so kann schlechterdings durch Erhöhung jener Einnahmen ein Ersatz für die Zolleinnahmen nicht in Frage kommen. Ja, aus den genannten Gründen würde im Zeichen des Freihandels auch die Ergiebigkeit jener in hervorragendem Maße auf der Rentabilität der Landwirtschaft basierenden Quellen sogar stark nachlassen. Der Verzicht auf Agrarzölle bedeutet einen Verzicht auf die Möglichkeit, die deutsche Bilanz von der Einfuhrseite her zu verbessern.

Und diese Lasten betreffen eine Landwirtschaft, deren Lage keineswegs so glänzend ist, wie oft behauptet wird. Da ihre Kriegsbelastung fast gänzlich in Hypotheken bestand, sind allerdings die Kriegsschulden auf den gesetzlich festgelegten Aufwertungsbetrag vermindert. Rückzahlungen haben relativ wenig stattgefunden. Soweit sie erfolgten, sind sie großenteils noch in vollwertigem Gelde während der Kriegszeit vorgenommen worden. Die in der letzten Zeit der Inflation und seit der Stabilisierung der Währung aufgenommenen wertbeständigen Hypotheken spielen im Gesamtrahmen der deutschen Landwirtschaft gleichfalls keine wesentliche Rolle. Aber darf man denn nur die Realschulden berücksichtigen? Wenn die deutsche Landwirtschaft ausreichende langfristige Kredite hätte bekommen können, so würden ihre Realschulden bereits wieder einen sehr erheblichen Betrag erreicht haben. Doch sie hat derartige Kredite nicht erhalten können und war daher, besonders auch, um über die Schwierigkeiten der Stabilisierung hinwegzukommen — welche durch eine unverantwortliche Konsumentenpolitik mit ihren Ausfuhrverboten und durch

die Wirkungen der Umsatzsteuer noch besonders vergrößert wurden --, gezwungen, Wechselschulden aufzunehmen, eine Kreditform, die für die Landwirtschaft absolut ungeeignet ist, und zu der sich der einzelne nur von der Not getrieben entschlossen hat. Diese Wechselschulden stellen eine erhebliche Belastung dar. Sie sind zum Teil zwar im Herbst 1924 zurückgezahlt worden; jedoch fehlt diesen Landwirten fast durchgehend das notwendige Betriebskapital, um bis zur nächsten Ernte durchzuhalten. Sie werden daher zur Aufnahme neuer Schulden in der zweiten Hälfte des laufenden Wirtschaftsjahres gezwungen sein. Mancher weitblickende Landwirt hat deshalb von der Rückzahlung der Wechselschulden in der Erwägung Abstand genommen, daß die Bedingungen für neue Kredite zu Ende des laufenden Wirtschaftsjahres vielleicht noch ungünstiger sein würden als im vergangenen. Die Höhe der Wechselschulden kann aus bekannten Gründen für die Gesamtheit der deutschen Landwirtschaft direkt nicht ermittelt werden. Die nachfolgende Berechnung illustriert jedoch in zuverlässiger Weise die Sachlage.

Indessen kommt es nicht allein auf die Höhe der Schulden, sondern auch auf den Zinsfuß an. Die Belastung des Betriebes wird für den Landwirt in den zu zahlenden Zinsen spürbar. Während vor dem Kriege die Realschulden mit 4 oder  $4\frac{1}{2}\%$  zu verzinsen waren, sind für die Wechselschulden 20 % oder noch mehr zu zahlen. Das führt dahin, daß die Gesamtbelaistung der Landwirtschaft de facto jetzt viel drückender ist, als sich aus einem oberflächlichen Vergleich der Vorkriegsschulden und der Nachkriegsschulden ergibt. Damit noch nicht genug. Weitere Lasten kommen hinzu. An dem Ertrag des Gutes hat auch der Staat durch Erhebung von Steuern Anteil<sup>1</sup>. Und die bisher erhobenen Steuern sind sogar sämtlich Steuern gewesen, die auf den Reinertrag keine Rücksicht nahmen, sondern sich nach dem Wert des Betriebes richteten. Auch wenn die Einkommensteuer zukünftig wieder eine wirkliche Einkommensteuer ist, wird doch der Steuertarif höher sein als früher; außerdem werden jedoch weitere schwer drückende Steuern bestehen bleiben, die ohne Rücksicht auf den Reinertrag erhoben werden.

Dr. Rothkegel<sup>2</sup> hat auf meine Bitte liebenswürdigerweise eine

<sup>1</sup> Vgl. Areboe, Allgemeine landwirtschaftliche Betriebslehre, 4. Aufl., Berlin 1919, S. 641 ff.

<sup>2</sup> Leiter der Taxwissenschaftlichen Abteilung bei der Kur- und Neumärkischen Haupttritterschaftsdirektion.

Berechnung über die Belastung der Landwirtschaft in der Vor- und Nachkriegszeit vorgenommen, welche ein klares Bild von den Verhältnissen gibt. Es wurden die Buchführungsergebnisse der Vor- und Nachkriegszeit von 38 Gütern zugrunde gelegt — für die Vor- und Nachkriegszeit dieselben Güter. Diese Güter unterstehen der Abteilung für Wirtschaftsberatung der Kur- und Neumärkischen Haupttriterschaftsdirektion und sind durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der letzten Zeit unbestreitbar besser hindurchgekommen als der Durchschnitt der deutschen Landwirtschaft. Sie werden technisch und kaufmännisch hervorragend geleitet. Unter ihnen sind sogar neun Güter, die in dem letzten Jahr mit einem für die deutsche Landwirtschaft ausnahmsweise großen Reinertrag abgeschlossen haben. Die Berechnung zeigt zunächst, wie die Schulden in dem letzten Jahre gestiegen sind.

	Durchschnittsbestand an Personalschulden		
	im ganzen	pro Hektar	pro 1000 Mt. gem. Wert
	Mt.	Mt.	Mt.
Am 1. Juli 1923 . . . . .	28 300	1,25	1,—
„ 1. „ 1924 . . . . .	733 000	33,—	26,—
„ 1. „ 1925 . . . . .	733 000	33,—	26,—

Im übrigen ergibt die Berechnung für den Durchschnitt der 38 Güter folgendes Bild<sup>1</sup>.

**Vor dem Kriege** waren pro Hektar zu tragen:

Zinsen . . . . .	19,10	Mt.
Steuern . . . . .	5,10	"
Zusammen	24,20	Mt.

**Nach dem Kriege:**

Zinsen vom Vorkriegskapital . . . . .	1,30	Mt.
„ von schwedenden Schulden . . . . .	6,60	"
Zusammen	7,90	Mt.
Steuern . . . . .	32,00	"
Zusammen	39,90	Mt.

Es erübrigt sich angesichts dieser Zahlen, noch nähere Ausführungen über die innere Kraft der deutschen Landwirtschaft zu machen und darzulegen, daß auch die Voraussetzungen, von denen bei der verschiedentlichen Empfehlung eines Anschlusses der deutschen

<sup>1</sup> Die Einzelheiten der Berechnung: Ritter, „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“, a. a. O.

Landwirtschaft an den Weltmarkt<sup>1</sup> ausgegangen wurde, nicht im geringsten gegeben sind. Im Gegenteil, die Voraussetzungen für ein Gedeihen der deutschen Landwirtschaft sind erheblich schlechter als vor dem Kriege. Und dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich hier um Ziffern handelt, welche die Lage gut geleiteter Betriebe darstellen. Im Durchschnitt der deutschen Landwirtschaft sind die Verhältnisse noch viel ungünstiger.

Eine bereits jetzt derart ungünstig gestellte Landwirtschaft, deren Lage durch die Auswirkungen des Dawespaktes noch weiter verschlechtert werden wird, kann ohne Zölle nicht einmal den jetzigen Produktionsstand erhalten, geschweige denn eine Steigerung der Produktion vornehmen; jetzt muß die Erkenntnis maßgebend sein, daß der Getreidebau zunächst weiter das Rückgrat der deutschen Landwirtschaft darstellt.

## V. Die nächste Aufgabe.

Niemand, der die Entwicklung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen in den letzten hundertundfünfzig Jahren kennt, wird darüber im unklaren sein, daß in einer ferneren Zukunft das freihändlerische Prinzip sich immer stärker durchsetzen und allmählich ganz zur Geltung gelangen muß. Nicht nur die Industrie, sondern auch die Landwirtschaft stand vor dem Kriege von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stets mehr im Zeichen der internationalen Arbeitssteilung. Auch die deutsche Landwirtschaft machte sich die Vorteile des internationalen Güteraustausches zunutze, besonders durch den Bezug ausländischer Kraftfuttermittel. So kann schließlich die Frage auftauchen, ob es vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus nicht richtiger wäre, jetzt einen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in Kauf zu nehmen und die Versorgung Deutschlands mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen in stärkerem Maße der Einfuhr zu überlassen, um andererseits — wie die Gegner der Agrarzölle zu argumentieren pflegen — durch das Fehlen von Agrarzöllen die Exportfähigkeit der Industrie zu erhöhen und in der Vergrößerung der industriellen Ausfuhr nicht nur einen Ausgleich für den Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion zu schaffen, sondern sogar eine Steigerung der Ergiebigkeit der deut-

<sup>1</sup> Das Problem ist eingehend behandelt in: Ritter, „Soll die deutsche Landwirtschaft sich nach dänischem Muster auf den Export umstellen?“, a. a. O.

schen Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit zu erzielen. Ein derartiger Gedankengang ist nicht neu, sondern eine beliebte, auch bei allen früheren Zolldebatten gebrachte Einwendung gegen Zölle, welche jetzt gleichfalls wieder die wichtigste Stütze der Verfechter des Freihandels bildet<sup>1</sup>.

Es wäre töricht, wenn man die Vorteile einer restlos durchgeführten freihändlerischen Wirtschaftsgestaltung, wenn man die anstachelnde Wirkung der Konkurrenz leugnen würde. Da jedoch eine internationale Arbeitsteilung nicht von jeher bestanden hat, sondern erst im Zeichen des modernen Verkehrs möglich geworden ist, darf man auch das historisch Gewordene nicht außer acht lassen. Die Landwirtschaft wird freilich durch den Druck des Wettbewerbs zur weiteren technisch-organisatorischen Verbesserung ihres Produktionsprozesses angetrieben; ein derartiger Anreiz übt im Laufe der Zeit auch privatwirtschaftlich einen heilsamen Einfluß aus. Aber der Druck der ausländischen Konkurrenz darf doch nicht so stark sein, daß dadurch die inländische Produktion, deren Struktur Seiten ohne ausländische Konkurrenz entstammt, großenteils vernichtet wird. Man muß stets die unabänderlichen Produktionsfaktoren, auf die der einzelne, auch wenn er noch so tüchtig ist, keinen Einfluß auszuüben vermag, mit in Rechnung stellen — gerade bei der Landwirtschaft. Die nicht wandelbaren Voraussetzungen sind für die industrielle Produktion von viel geringerer Bedeutung als für die Landwirtschaft, die von Boden und Klima abhängig ist; weit eher als die Landwirtschaft vermöchte die Industrie ohne Zölle auszukommen. Das hat in deutlicher Weise das Beispiel Englands gezeigt, dessen Landwirtschaft im Zeichen des Freihandels einen starken Rückgang erfahren hat.

Es könnte von Agrarzöllen überhaupt nur unter der Voraussetzung abgesehen werden, daß auch die deutsche Industrie jeglicher Zölle und Einfuhrverbote entbehrt. Nachdem nämlich durch die früheren Betrachtungen unzweifelhaft dargelegt ist, daß wir auf dem Weltmarkt landwirtschaftlicher Erzeugnisse keiner

<sup>1</sup> Typisch für die Bekämpfung der Getreidezölle ist die soeben erschienene dritte Auflage von Brentano, „Die deutschen Getreidezölle“ (Stuttgart 1925), in der unter nur beiläufiger Andeutung der stattgehabten weltpolitischen Veränderungen dieselben Argumente gegen Zölle wie in der Vorkriegszeit vorgetragen werden. Dabei ist einer der wesentlichsten Gesichtspunkte, daß nur die Getreide verkaufenden Landwirte an Getreidezöllen interessiert wären — eine Auffassung, deren Unhaltbarkeit ich an anderer Stelle dargelegt habe. („Zum Problem der Agrarzölle“. a. a. D.)

Verknappung entgegengehen und damit rechnen müssen, daß die landwirtschaftliche Produktion der Erde eine vergrößerte Nachfrage immer wieder restlos zu decken vermag, und nachdem als Folge hiervon unzweifelhaft ist, daß die Preise landwirtschaftlicher Produkte in ausschlaggebender Weise durch das Angebot des Grenzfarmers bestimmt werden, liegt es offen zutage, daß die somit geringere Widerstandsfähigkeit der ohnedies durch den verlorenen Krieg vorbelasteten deutschen Landwirtschaft durch Industriezölle noch weiter vermindert würde. Die Industriezölle würden nicht nur die allgemeinen Lebenshaltungskosten steigern und dadurch die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Landwirtschaft schwächen, sondern auch unmittelbar die Produktionskosten der deutschen Landwirtschaft erhöhen, die in so starkem Maße wie die Landwirtschaft in nur wenigen Ländern auf den umfangreichen Bezug industrieller Produktionsmittel eingestellt ist. Wer es auch nur für diskutabel hält, daß in den nächsten Jahren Deutschland zwar Industriezölle, aber keine Agrarzölle haben kann, läßt die für die intensive deutsche Landwirtschaft maßgebenden Bedingungen außer acht oder unterschätzt ihre volkswirtschaftliche Bedeutung.

Es ist leider Tatsache, daß der Nettowert der industriellen Produktion Deutschlands meist überschätzt, der der Landwirtschaft meist unterschätzt wird, weil für derartige Berechnungen keine hinreichenden Unterlagen vorliegen, wie sie für England und die Vereinigten Staaten in den detaillierten Betriebszählungen zur Verfügung stehen. Wohl sind verschiedene Ermittlungen für Industrie und Landwirtschaft in der Vorkriegszeit versucht; die Ergebnisse weichen indessen erheblich voneinander ab, vor allem bei der Industrie, wo es besonders schwierig ist, Doppelzählungen auszuschalten. Wenn man aber die vorliegenden Erhebungen kritisch betrachtet, muß man zu der Überzeugung kommen, daß sich vor dem Kriege der Nettowert der landwirtschaftlichen und der gewerblichen Produktion Deutschlands ungefähr die Wage gehalten haben. Nachdem nunmehr durch die Verstümmelung Deutschlands besonders wertvolle Industrie-Überschüßgebiete verloren sind, deren Produktionsnettowert den der verlorenen agrarischen Überschüßgebiete übertreffen dürfte, kommt der Landwirtschaft an der gesamten deutschen Wirtschaft ein noch größerer Anteil zu als vor dem Kriege. Man muß dabei doch den Rückgang der industriellen Produktion infolge der beschränkten Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt berücksichtigen und darf auch nicht

mit der von der Agrarstatistik unzweifelhaft übertriebenen Minderung der landwirtschaftlichen Erzeugung rechnen. — So ergibt sich auch von diesem Gesichtspunkte aus, daß der einseitige Zollschutz der Industrie auf jeden Fall gänzlich undiskutabel ist, da man nicht einen Wirtschaftszweig von hervorragender Wichtigkeit zugunsten eines anderen vernachlässigen darf.

Bleibt noch die Frage zu erörtern, ob durch den Übergang Deutschlands zum völligen Freihandel den Interessen der Gesamtheit am besten entsprochen würde. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei dabei zunächst bemerkt, daß es — sofern Agrarzölle nicht eingeführt werden — auch im rein privatwirtschaftlichen Interesse der Landwirtschaft selbstverständlich besser ist, wenn auf jeglichen Zollschutz verzichtet wird, als wenn sich einseitig nur die Industrie der Zölle erfreut, die Landwirtschaft aber der Konkurrenz des Auslandes schutzlos gegenübersteht. Man kann hier auch nicht — wie es zuweilen geschieht — auf Dänemark verweisen, daß zwar Industriezölle, aber keine Agrarzölle hat. Die Struktur der dänischen Landwirtschaft ist anders als die der deutschen. Dänemark besitzt ferner keine derartige Industrie wie Deutschland, sondern ist ein ausgesprochenes Agrarland. Seine Industriezölle sind niedrig und ganz und gar auf die Bedürfnisse seiner Landwirtschaft zugeschnitten; zum Beispiel sind die landwirtschaftlichen Produktionsmittel, darunter landwirtschaftliche Maschinen, zollfrei geblieben. Wenn Deutschland aber Industriezölle hat, so werden sie — das ist bei seiner starken industriellen Entwicklung gar nicht anders denkbar — sämtliche Industrien betreffen. Entweder ein derartiges Zollsystem oder absoluter Freihandel; anders ist es in Deutschland kaum möglich. Die deutsche Landwirtschaft wird also durch die bestehenden Industriezölle viel stärker beeinflußt, als es in Dänemark der Fall ist, zumal die deutsche Industrie infolge ihrer Zusammenschlußbestrebungen, die durch die Zwangswirtschaft noch gefördert sind, in der Lage ist, die Zölle voll zur Auswirkung zu bringen.

Eigentlich sollte sich eine Ausführung erübrigen, ob der völlige Freihandel für Deutschland unter den obwaltenden Verhältnissen eine befriedigende oder unbefriedigende Lösung darstellt. Nachdem nämlich feststeht, daß praktisch mit einer Beseitigung der Industriezölle jetzt nicht zu rechnen ist, und nachdem inzwischen ferner die Äußerungen von Nationalökonomien vorliegen, die sich besonders

mit der industriellen Seite des Zollproblems beschäftigt haben und sich dahin aussprechen, daß die Industriezölle zunächst beizubehalten sind, ist eigentlich die ganze Frage gegenstandslos<sup>1</sup>. Denn es müssen somit Agrarzölle für unerlässlich erachtet werden. Auch Sering schreibt<sup>2</sup>: „Wie aber, wenn wichtige Länder an der Absperrung und an der Differenzierung deutscher Waren festhalten, wenn deshalb aus den Verhandlungszöllen<sup>3</sup>, mit denen unsere Industrie schon ausgestattet ist, ein echter Industrieschutz herborgeht? Für diesen Fall muß auch die Wiedereinführung von agrarischen Zöllen in einem entsprechenden Betrage als Forderung ausgleichender Gerechtigkeit anerkannt werden. Nach wie vor bleibt die deutsche Landwirtschaft ein starkes Fundament der deutschen Volkswirtschaft und die unentbehrliche Kraftreserve unseres Volkstums. Die Landwirte haben daher recht, auf der Gleichwertigkeit ihrer mit den industriellen Interessen zu bestehen.“

Die restlose Durchführung der internationalen Arbeitsteilung wäre für die Welt sicherlich das Beste, wenn sich die Menschheit als Ganzes ansähe. Aber das ist nicht der Fall. Seit Jahrtausenden haben die einzelnen Rassen und Staaten selbständige Einheiten gebildet, die in mehr oder weniger scharfem Gegensatz zueinander stehen und weiter stehen werden. Mit diesen unabänderlichen Tatsachen muß man doch rechnen. Die Argumente, die jetzt gegen Zölle und insbesondere gegen Agrarzölle vorgetragen werden, sind alt und schon bei den früheren Zollverhandlungen zum Ausdruck gekommen. Aber die Momente, die jetzt Zölle unbedingt erforderlich erscheinen lassen,

<sup>1</sup> Harms, „Die Schicksalsstunde der deutschen Handelspolitik“, Weltwirtschaftliches Archiv, 1925, Januar-Heft. — Eckert, Umstellung der deutschen Handelspolitik (Halberstadt 1924), spricht sich vor allem gegen Zollerhöhungen aus; sonst aber: „Vorsicht beim Abbau (der Industriezölle) ist nötig“ (S. 15).

<sup>2</sup> Berichte über Landwirtschaft, II, 2, „Die internationale Agrarkrisis“, a. a. O. S. 293.

<sup>3</sup> Die jetzigen deutschen Industriezölle — welche doch in Verbindung mit den Einführverboten betrachtet werden müssen — nicht als einen wirklichen Industrieschutz zu bezeichnen, ist nicht angängig; es sei nur auf die bekannten Beispiele des Schutzes der Automobil-Industrie und der Motorflüge hingewiesen. Harms („Die Schicksalsstunde der deutschen Handelspolitik“) steht hier im Gegensatz zu Sering; Harms schreibt zwar: „Entweder grundsätzlich Zollfreiheit für beide oder grundsätzlich das Solidaritätssystem“ (S. 49); dann aber spricht er sich für die „vorläufige“ Beibehaltung der Industriezölle aus, deren bereits bestehende Schutzwirkung er keineswegs bestreitet.

sind insofern neu, weil sie eine viel schärfere Ausprägung erfahren haben, als es in den Jahrzehnten vor dem Kriege je der Fall war. Die Welt hat sich in gewisser Hinsicht rückentwickelt. Wir befinden uns jetzt im Anfang einer hoffentlich nur kurzen Epoche, wo viele Staaten gezwungen sind, auf einem ausreichenden Zollschutz zu bestehen, gleichgültig, ob sie Zölle als begrüßenswert erachten oder nicht. Gründe sind für Zölle maßgebend, wie sie in diesem Ausmaß in den letzten Jahrzehnten nie bestanden haben. Diese Gründe entscheiden über die Handelspolitik in den nächsten Jahren.

In vielen Ländern, besonders auch in Übersee, sind in den Kriegsjahren Industrien entstanden, welche in dieser Zahl und Ausdehnung innerhalb so kurzer Zeit nie entstanden wären, sofern der Druck der Konkurrenz der alten Industriestaaten ununterbrochen fortgedauert hätte. Diese Industrien sind jetzt vorhanden und können von den betreffenden Ländern nicht preisgegeben werden, da dies mit Kapitalverlusten verbunden wäre, welche nicht nur privatwirtschaftlich, sondern auch volkswirtschaftlich — ebenso bezüglich der Staatsfinanzen — unerträglich erscheinen. Diese Industrien bedürfen eines Zollschutzes so lange, bis sie in sich gefestigt dastehen. Diese Festigung kann aber nicht von heute auf morgen erreicht werden; sie wird erst dann zu verzeichnen sein, wenn die Nachfrage der Welt nach industriellen Erzeugnissen infolge Zunahme der Erdbevölkerung bis an den Stand der jetzt vorhandenen Kapazität der industriellen Produktion der Welt herangewachsen ist. Erst dann kann wieder dort angeknüpft werden, wo man vor dem Kriege aufgehört hatte: eine allmähliche engere Verschmelzung der einzelnen Volkswirtschaften mit dem allerdings erst in Jahrhunderten erreichbaren Ziel einer eigentlichen Weltwirtschaft.

Aber nicht nur die jetzt mehr oder weniger industrialisierten transozeanischen Länder, welche von einschneidenden politischen Umwälzungen verschont geblieben sind, haben Anlaß zu diesem Druck gegeben. Auch alte Industriegebiete Europas sind von Änderungen betroffen, die auf Zölle hinweisen. Die neuen Grenzen, welche durch diesen Kontinent gelegt sind, haben ihm die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit seiner Industrie genommen. Sowohl die neu entstandenen als auch die verstümmelten Staaten sind innerlich noch völlig ungestört. Nur allmählich — erst im Laufe von Jahren —

können sie den Grad der Wettbewerbsfähigkeit erreichen, der die Voraussetzung für eine freihändlerische Gestaltung der Handelspolitik bildet. Die alten Industrien in den neu entstandenen Staaten haben ihre natürlichen Absatzgebiete verloren. Man denke an die Tschechoslowakei, man denke an Österreich; man denke an die Industrie Polens im früher russischen Teil oder im einst deutschen Teil Oberschlesiens. Allerdings sind die Verhältnisse in den genannten Staaten untereinander verschieden. Die Industrien Polens streben vor allem danach, einen neuen gesicherten Inlandsabsatz in dem nunmehrigen Staatsgebiet zu erhalten. Die Tschechoslowakei ist in hervorragendem Maße auf die Ausfuhr industrieller Erzeugnisse angewiesen; das neue Österreich kann nur als Handelsstaat, als Vermittler des Verkehrs nach den Balkanländern, deren Eigenarten man in Wien besonders gut kennt, bestehen. Doch auch in der Tschechoslowakei und in Österreich kann von einem Übergang zum Freihandel nicht die Rede sein, denn in diesen Ländern weiß man sehr wohl, daß die eigene Industrie ohne Zollschutz der Industrie des westlichen Europas und Nordamerikas unterlegen ist. Man erblickt daher das Hauptziel begreiflicherweise in der Wiederherstellung engerer Beziehungen zu den früheren Absatzgebieten, in der Schaffung einer Interessengemeinschaft der österreichisch-ungarischen Nachfolgestaaten, vielleicht unter Einschluß anderer südosteuropäischer Länder, um dann dieses Gebiet aus den genannten Gründen gegen den Wettbewerb mächtigerer fremder Industrien abzuschließen.

Indessen nicht nur die vorgenannten Gesichtspunkte sprechen in diesen Ländern für eine schutzzöllnerische Handelspolitik, auch die schlechte Lage ihrer Staatsfinanzen — hervorgerufen oder verschlimmert vielfach durch Unfähigkeit und Mißwirtschaft — zwingt sie zunächst zu einem gewissen Abschluß vom Ausland. Unzweifelhaft werden sie bei einer nur nach rein ökonomischen Gesichtspunkten bestimmten Handelspolitik später besser bestehen. Aber was nutzt jetzt diese Einsicht, wo der Staat genau so wenig wie die Privatwirtschaft über die notwendigen Reserven verfügt, um über die Schwierigkeiten hinwegzukommen, die beim Verzicht auf Zölle in der sicherlich Jahre dauernden Übergangszeit entstehen würden. Diese Staaten müssen Zölle haben, nicht nur wegen der Zolleinnahmen, sondern auch, um fortlaufend Steuern aus ihrer mittels der Zölle zahlfähig erhaltenen Industrie und Landwirtschaft zu erzielen. Und dieses Moment kommt auch für weite Teile des übrigen Europa in Betracht, vornehmlich aber

für Belgien, Frankreich, Italien und Deutschland. Allerdings liegen für letzteres die Verhältnisse insofern etwas anders, als diese Einnahmen großenteils für Reparationszahlungen in Betracht kommen. Aber gerade deshalb! Vorerst hat Deutschland mit dem Versailler Diktat und seiner Verschärfung, dem Dawespakt, zu rechnen.

Aber damit nicht genug. Noch ein drittes Moment verstärkt die Abkehr der Welt vom Freihandel. Auch das große Industrieland, das innerlich gefestigt darstellt, die nordamerikanische Union, verlangt aus sozialen Gründen Zölle. Das Dumping-Moment infolge Verschlechterung der Währung ist freilich in Fortfall gekommen, aber der amerikanische Arbeiter, der an einen hohen Lebenshaltungsstandard gewöhnt ist, fürchtet ein soziales Dumping und verlangt Schutz gegen die Konkurrenz der billiger produzierenden europäischen Industriestaaten, besonders auch Deutschlands. Denn wenn Deutschland die im Dawesgutachten vorgesehene riesige Ausfuhr wirklich zustande brächte, so wäre das nur möglich, wenn das Lebenshaltungsniveau in Deutschland unter dem der Vereinigten Staaten liegt. Auch darf man keine zu großen Erwartungen an die Goldinflation der Vereinigten Staaten knüpfen. Gerade der Rückgang der Union als Exporteur landwirtschaftlicher Erzeugnisse vermindert den Goldzustrom nach diesem Lande, dessen Landwirtschaft die Konkurrenzüberlegenheit der jüngeren Agrarländer jetzt erkannt hat und sich bewußt immer mehr der Produktion der im Inland benötigten landwirtschaftlichen Erzeugnisse zuwendet<sup>1</sup>. Die Nachteile, welche die aktive Handelsbilanz den Vereinigten Staaten bereitet, sind also durch die Darlehen an das Ausland erheblich gemildert. Der Ausfuhrüberschuß der Vereinigten Staaten betrug 1924 Millionen Dollar. Die amerikanischen Darlehen an das Ausland im Jahre 1924 beliefen sich abzüglich der Rückzahlungen aus früheren Darlehen auf 944 Millionen Dollar. Die Ausgaben der ins Ausland reisenden Amerikaner und die Geldsendungen der Einwanderer nach ihrer Heimat werden vom Department of Commerce für 1924 auf  $360 + 400 = 760$  Millionen Dollar geschätzt. Die aus Kapitalanlagen im Auslande nach Amerika fließenden Zinsen betrugen 1924 750 Millionen Dollar. Und es ist damit zu

<sup>1</sup> Vgl. „International Competition in the Production of Wheat for Export“. Supplement to Commerce Reports, United States Department of Commerce 17. März 1924, S. 17—19. — Zitiert in Ritter, „Die Notwendigkeit von Agrarzöllen in neuer Beweisführung“. — U. a. D.

rechnen, daß durch Goldausfuhr und weitere Kapitalanlagen im Ausland in ähnlicher Weise ein Ausgleich auch fernerhin geschaffen wird.

Druck erzeugt Gegendruck. „Man kann Merkantilismus nur mit Merkantilismus begegnen.“<sup>1</sup> Erst allmählich, im Laufe von Jahren, kann die wünschenswerte Minderung des Zollschutzes eintreten. Sich schon jetzt in Erwägungen einzulassen, wie weit man dabei gehen kann, wäre verfrüht. Daß Zölle nachteilige Wirkungen haben, ist bekannt und braucht nicht näher auseinandergesetzt zu werden. Durch eine geeignete Gestaltung des Zolltarifs lassen sie sich aber wesentlich abschwächen und zum Teil ganz ausschalten. Ist denn aber die nachteilige Wirkung von Zöllen immer bestimmd, haben sie nicht auch vorteilhafte Wirkungen? Das deutsche Zollproblem beruht letzten Endes in der Frage, welcher der beiden Wirkungen unter den obwaltenden Verhältnissen größeres Gewicht beizulegen ist. Es steht fest, daß sich die Zölle eines „lückenlosen Zolltarifs“ in ihrer privatwirtschaftlichen Wirkung gegenseitig beeinträchtigen. Es ist auch möglich, daß die Exportfähigkeit durch sie gehemmt werden kann. Aber sicher ist, daß unter den Bedingungen, in deren Zeichen Deutschlands nächste Zukunft steht, vom allgemeinen volkswirtschaftlichen und vom staatlichen Standpunkt aus die nachteiligen Wirkungen der Zölle in Kauf zu nehmen sind, um dafür auch ihrer Vorteile teilhaftig zu werden, welche die Nachteile unter den obwaltenden Verhältnissen übertreffen. Es kommt doch darauf an, die deutsche Wirtschaft in ihrer Gesamtheit möglichst ergiebig zu gestalten und zunächst an die Sicherung des Reiches und des Volkes, dann erst an die Reparationsleistungen zu denken. Der Dawesplan fordert, daß wir ausführen, aber er sagt nicht wohin, er nennt uns keine Absatzgebiete. Das Transferproblem ist noch längst nicht geklärt und gibt zu schweren Sorgen Anlaß<sup>2</sup>. Unserer Industrie werden noch lange Zeit die ihrer Produktionsfähigkeit entsprechenden Exportmöglichkeiten — von denen man unter Außerachtlassung der Bedeutung einer Einfuhrverminderung jetzt vielfach den Ausgleich der Handelsbilanz erhofft — fehlen und auch in der nächsten Zeit durch Handelsverträge nicht erschlossen werden können — und erst recht nicht, seit wir

<sup>1</sup> Plaut, „Deutsche Handelspolitik“, S. 206. Leipzig 1924.

<sup>2</sup> Vgl. H. v. Beckerath, „Muß das Transfer gelingen?“ — Wirtschaftsdienst vom 30. Januar 1925.

durch Beschlüsse und Zeitungsaussätze immer wieder der ganzen Welt verkünden: Industrieller Export ist die Lösung der Zukunft.

Mag die Exportfähigkeit der Industrie durch Zölle wirklich etwas beeinträchtigt werden, so wird doch der dadurch entstehende verhältnismäßig geringe Machteil weit mehr als aufgewogen durch die geringere Importnotwendigkeit an agrarischen Erzeugnissen. Man darf dabei doch nicht einfach — wie es so oft geschieht — die Ausfuhrwerte den Einfuhrwerten gegenüberstellen, sondern muß den Nettowert des Ausfuhrüberschusses — nicht nur der Ausfuhr — ermitteln; und der ist gerade bei den Industrieerzeugnissen nicht so erheblich, wie oft angenommen wird. Im Jahresdurchschnitt 1912/13 betrug zum Beispiel unsere Ausfuhr an Textilwaren — einer der wichtigsten Gruppen unserer Ausfuhr — 1513 Mill. Mark; die Gesamtausfuhr belief sich 1912/13 auf 9527 Mill. Mark. Über in dem Wert des deutschen Ausfuhrüberschusses an Textilwaren von 497 Mill. Mark waren 35% Importwerte enthalten; 65% des Wertes des Ausfuhrüberschusses stellten einen volkswirtschaftlichen Gewinn dar, nämlich nur 518 Mill. Mark<sup>1</sup>. Wird hingegen durch Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion die Einfuhrnotwendigkeit verringert, so kann die gesamte Summe, um die sich die Einfuhr vermindert, als Gewinn gebucht werden, weil die landwirtschaftliche Produktion Deutschlands nur zu einem ganz geringen Teil auf ausländischen Produktionsmitteln basiert. Eine vermehrte landwirtschaftliche Produktion schafft außerdem auch der deutschen Industrie ein vergrößertes Absatzgebiet im Inlande, das gerade in der Gegenwart die Grundlage für die Ausfuhr darstellen muß.

Auch die Belastung des deutschen Konsumenten durch Agrarzölle darf man nicht überschätzen. Es wird oft darauf hingewiesen, daß die Lebenshaltungskosten bei Agrarzöllen steigen, doch nur selten wird zum Ausdruck gebracht, daß sie auch durch Industriezölle wachsen. Ist es aber schließlich nicht viel besser, wenn der deutsche Arbeiter

<sup>1</sup> Eine von Dr. Neißer auf meine Bitte vorgenommene Berechnung ergab für sämtliche Textilwaren-Positionen 1912/13 einen Ausfuhrüberschuß von 796,6 Millionen Mk., davon entfallen auf Bearbeitung 517,7 Millionen Mk., auf Rohstoffe 278,9 Millionen Mk. Nimmt man nur diejenigen Positionen, bei denen Deutschland einen Ausfuhrüberschuß hatte, läßt aber die Positionen, wo die Einfuhr die Ausfuhr übertraf, außer acht, so ergibt sich als Wert des Ausfuhrüberschusses 108,8 Millionen Mk., davon Rohstoffe 455,4 Millionen Mk., Bearbeitung 633,3 Millionen Mk.; ein noch ungünstigerer Prozentsatz für den Anteil der Bearbeitung!

300 Tage im Jahre mit einem täglichen Verdienst von 5 Mark arbeiten kann, als nur 100 Tage mit einem täglichen Verdienst von 7,50 Mark? Durch eine genügende Berücksichtigung der Absatzmöglichkeiten in der deutschen Landwirtschaft werden gerade auch dem Industriearbeiter größere Betätigungsmöglichkeiten gegeben. Würde Deutschland — innerlich wenig gefestigt — jetzt zum Freihandel übergehen, so würde seine Industrie nicht nur keine neuen Absatzmöglichkeiten im Auslande gewinnen, sondern sie und die Landwirtschaft auch den Inlandsmarkt verlieren. Es würde — wie Böglar bei der letzten Hauptversammlung des Vereins deutscher Eisenhüttenleute treffend gesagt hat — bei einer einseitigen handelspolitischen Ausrüstung „der Ablagerplatz für die Überzeugung der anderen Länder“ werden. Die Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen würde sich in noch viel größerem Maße als jetzt auf die ausländische Zufuhr stützen. Das geht kurze Zeit. Dann fehlen die Gegenwerte zur Bezahlung: Finis Germaniae!

Ist somit die Unmöglichkeit, das freihändlerische Prinzip zurzeit zur Geltung zu bringen, dargelegt, so muß endlich noch kurz die besondere Bedeutung der Agrarzölle erwähnt werden. Es genügt, wenn hier auf die große bevölkerungspolitische Wichtigkeit der Landwirtschaft in ihrer Bedeutung als Jungbrunnen Deutschlands hingewiesen und außerdem hervorgehoben wird, daß die Agrarzölle neben den Industriezöllen unter den obwaltenden weltpolitischen Verhältnissen eine hervorragende Bedeutung für das deutsche Staatswesen besitzen. Weniger als vor dem Kriege steht die Weltpolitik, steht der internationale Wettstreit — wenn man den letzten Ursachen der gegenwärtigen weltpolitischen Strömungen nachforscht — im Zeichen eines Konkurrenzkampfes der Fertigfabrikate, als vielmehr in wachsendem Maße im Zeichen eines Kampfes um die Rohstoffe, zunächst vor allen Dingen um die industriellen, wie Petroleum, Metalle und Kohle. Die weitblickenden großen Weltmächte denken an die Zukunft kommender Jahrzehnte und Jahrhunderte mit ihrer zunehmenden Bevölkerung, deren Versorgung Schwierigkeiten begegnen wird. Sicherung der Rohstoffe ist das Ziel ihrer Machtpolitik, gegen die das politisch machtlose Deutschland kaum ankommen kann. Von den beherrschten Rohstoffen wird das Ausland der deutschen Wirtschaft nur solange abgeben, wie es ihm beliebt, wie genügend Rohstoffe vorhanden sind. Aber durch nichts vermag sich

Deutschland die fortdauernde Versorgung mit ausländischen Rohstoffen zu sichern. Die Möglichkeiten, auch für spätere Zeiten eine umfangreiche Versorgung des Volkes mit landwirtschaftlichen Produkten aus inländischer Erzeugung zu sichern, müssen gerade unter dem Eindruck der Ereignisse der letzten Jahre bewußt in Rechnung gestellt werden. Man muß die staatlichen Notwendigkeiten über das rein Wirtschaftliche sehen. Nur durch genügende Betonung des Staatsgedankens wird den wahren Interessen der Wirtschaft Rechnung getragen werden.



## VIII.

# Die handelspolitische Lage der deutschen Textilindustrie.

Von

**Dr. Herbert von Beckerath,**  
Professor an der Universität Bonn.

## Vorbemerkung.

Mit Rücksicht auf die Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes mußte sich die folgende Darstellung der gegenwärtigen handelspolitischen Lage der deutschen Textilindustrie auf eine grundsätzliche Behandlung des Stoffes beschränken. Die Erörterung zollpolitischer Einzelheiten würde den gesetzten Rahmen gesprengt haben. So mußte ich der Versuchung widerstehen, daß reichhaltige mir vorliegende Material im einzelnen auszuwerten. Für eine eingehende Information schulde ich insbesondere einer Anzahl führender Textilindustrieller und den leitenden Herren der sämtlichen größeren textilindustriellen Verbände aufrichtigen Dank.

Tübingen im März 1925.

H. von Beckerath.

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Zölle und Steuerpolitik . . . . .	283
II. Schutzzölle und Verhandlungszölle . . . . .	290
III. Gegenwärtige Außenwirtschaftliche Lage der deutschen Textilindustrie . . . . .	300
IV. Schutzzollpolitik der deutschen Textilrohstoffgewinnung und Spinnerei . . . . .	310
V. Schutzzollpolitik der deutschen Textilfertigindustrie . . . . .	311
VI. Verhandlungszölle, Meistbegünstigung und Reziprozität auf dem Textilgebiet . . . . .	324
VII. Anhang (Veredlungsverkehr, Konzentrationsbewegung und Handelspolitik) . . . . .	328

## I. Zölle und Steuerpolitik.

Es ist in der Handelspolitik ganz besonders schwer, aus zutreffenden theoretischen Erwägungen für den Einzelfall richtige praktische Folgerungen zu ziehen. Der individualwirtschaftlich-kosmopolitisch frei-händlerische Gedanke ist mit Rücksicht auf die nationale Schicksalsgebundenheit alles Wirtschaftens und auf das handelspolitische Verhalten fremder Nationen zu modifizieren. Der Schutzzollgedanke, der diesen Umständen Rechnung trägt, arbeitet mit Argumenten, welche nur unter bestimmten tatsächlichen Voraussetzungen Geltung haben, deren Vorhandensein so gut wie nie exakt bewiesen werden kann, insbesondere mit dem Gedanken der Erhaltung und Entwicklung der Produktivkräfte, soweit dieselbe wirtschaftlich auf die Dauer mehr einbringt, als der Konsum infolge des Zolles verliert<sup>1</sup>. Bei isolierter Betrachtung der handelspolitischen Lage einzelner Wirtschaftszweige steigern sich jene Schwierigkeiten außerordentlich; ja, dieselbe ist, streng genommen, nicht möglich. Sofern sie geschieht, setzt sie stillschweigend eine bestimmte Stellungnahme zu den allgemeinen handelspolitischen Fragen und überhaupt zur allgemeinen Wirtschaftspolitik voraus.

Diese Tatsache wird oft in den handelspolitischen Ausführungen einzelner Interessentengruppen übersehen. Sehr häufig argumentieren zum Beispiel schutzzöllnerische Gruppen so, als ob der Schutzzoll nur ihrem eigenen Gewerbe zugute käme, und vergessen, die Wirkungen in Rechnung zu stellen, welche sich für ihr Gewerbe aus der Verallgemeinerung des Schutzzollgedankens ergeben. Ein sehr großer Teil schutzzöllnerischer Einstellung der gewerblichen Produzenten ist auf diesen Fehler zurückzuführen.

Eine taktische Rücksicht verstärkt die Tendenz der Interessenten, für das eigene Gewerbe möglichst hohe Zölle zu fordern, ohne an die Auswirkungen allgemeiner Hochschutzzöllnerei zu denken, welche sich aus der Fülle der Zollwünsche einzelner Gruppen notwendigerweise ergibt. Sehr häufig werden bei den Vorbereitungen der Zolltarifgesetzgebung und der Handelsverträge die Interessentengruppen einzeln und unabhängig voneinander gehört. In der Annahme, daß es jedenfalls zur Ein-

---

<sup>1</sup> Vergl. dazu: R. Schüller, Schutzzoll und Freihandel. 1905.

führung von Zöllen kommen werde, glaubt dann jede Gruppe ein Interesse daran zu haben, einen möglichst hohen Zoll, wenigstens aber einen der durchschnittlichen Zollbelastung der Produkte anderer Gewerbe entsprechenden Schutz zu erzielen, und fordert mehr, als sie braucht, um nicht in ihrem Zollschutz hinter den Zöllen anderer Industrien zurückzubleiben. Eine an sich freihändlerisch orientierte Fertigindustrie zum Beispiel wird aus diesem Grunde Schutzzölle fordern, wenn sie überzeugt ist, daß die Rohstoffindustrie des Inlands, auf deren Produkte sie angewiesen ist, Zölle durchsetzen und unter dem Schutz dieser Zölle den Preis ihres Produktes steigern kann. Die Zusammenhänge der Preisbildung, welche die Interessenten so oft vernachlässigen, wenn sie ihr Augenmerk auf die Schutzwirkung des Zolles für das eigene Produkt richten, fallen ihnen gewöhnlich ein, wenn es sich um die selbstkostensteigernde Wirkung der Zölle von Vorindustrien handelt. Andererseits glauben viele, ein Recht auf den gleichen Zollschutz wie alle anderen geschützten Gewerbe zu haben. Vorlieferanten, deren Produkt nicht zollgeschützt ist, fordern aus diesem Grund Zölle, um an dem durch Zollschutz im Falle der Beherrschung des inneren Marktes bedingten Gewinn der Fertigindustrie teilzuhaben. Die gewöhnliche Folge dieser Einstellung ist, daß eine Reihe von Industrien zunächst Schutzzölle verlangen, um im inneren Markt durch Schutz vor ausländischer Konkurrenz und durch die Möglichkeit der Einschränkung des inneren Angebots im Wege der Kartellorganisation der zollgeschützten Produzenten Wirtschaftsvorteile zu haben; dann fordern andere Interessentengruppen ihrerseits Zölle, um die Wirkung der ersten Zölle auszugleichen.

Das Ergebnis ist ein Zollsystem, das gerade durch die Allgemeinheit des Zollschutzes die besonderen Vorteile für einzelne Gewerbe wesentlich herabmindert. Dies ist gegenüber den zollpolitischen Forderungen der deutschen Textilindustrie zunächst zu berücksichtigen.

Ferner ist zweifellos eine volkswirtschaftlich sinnvolle wirtschaftspolitische Einstellung zu den außenwirtschaftlichen Problemen der deutschen Textilindustrie nur zu gewinnen im Rahmen und vom Standpunkte einer ganz bestimmten allgemeinen Wirtschaftspolitik. Fehler der allgemeinen Wirtschaftspolitik, zum Beispiel der Steuerpolitik, können nicht mit spezifisch handelspolitischen Mitteln, zum Beispiel mit Schutzzöllen, korrigiert werden, sondern müssen an der Wurzel gesaßt werden. Ihre Beseitigung ist von entscheidender Bedeutung, da

ihre Wirkung auf die Exportfähigkeit der Industrie zum mindesten nicht geringer zu veranschlagen ist als die der Zölle. Die Textilverbände beziffern die steuerliche Mehrbelastung ihrer Industrien dem Ausland gegenüber durchweg auf mehrere Prozent des Umsatzes, in einem Falle auf 7%. Mag das auch etwas übertrieben sein, so ist doch sicher, daß gerade die Textilindustrie, die im Verhältnis zu ihrem Kapital jährlich sehr große Umsätze erzielt, durch die heute vorherrschende Besteuerung nach Umsatzmerkmalen (bei der Umsatzsteuer, den Vorauszahlungen der Lohnsteuer) besonders hart getroffen wird. Die ungleichmäßige Art, in der vor allem die Gewerbesteuern auferlegt werden, macht die Last vollends schwer tragbar.

Der Industrie, welche durch die Steuerlast erdrückt und zu übermäßig hoher Preisstellung veranlaßt wird, kann nur eine energische Fortführung der durch den übergrößen Steuersegen gehemmten Ersparungsaktion in allen Verwaltungen des Reiches, der Länder und nicht zuletzt der Kommunen, und die Reduktion der Steuerlasten auf das volkswirtschaftlich unbedingt notwendige Maß sowie ihre Verteilung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit helfen. Hohe Zölle zu fordern, um auf dem Inlandsmarkt Preise durchzusetzen, die unsinnig hohe Steuern für die Industrie tragbar machen, ist dagegen eine völlig verfehlte Wirtschaftspolitik. Die höchsten Zölle setzen der Kaufkraft des Inlandes, welche durch unnötig hohen Steuerdruck erschöpft wird, keinen Pfennig zu; sie mögen der Industrie theoretisch gestatten, hohe Preise zu nehmen, sie werden ihr aber keine Käufer für die Produkte des letzten persönlichen Konsums zuführen, für welchen gerade die Textilindustrie arbeitet, und werden den Industriellen nicht dagegen schützen, daß sein Kapital erschöpft wird durch Steuern, die ohne Rücksicht auf die tatsächliche Rentabilität erhoben werden. Auch heute, nach den Ermäßigungen des Umsatzsteuersatzes, soll zum Beispiel in der Leinenindustrie, in der besonders viel Umsätze von der Rohmaterialgewinnung bis zum Endprodukt im Inlande sich vollziehen, in manchen Fällen eine Umsatzsteuerbelastung des gesamten Produktionsganges stattfinden, die das Endprodukt mit 9% belastet, und die durchschnittliche Belastung der fertigen Webwaren ist mit 4—5% kaum zu hoch angesetzt.

Neben den Steuern drücken besonders die hohen *Verkehrsteuer* auf die Industrie. Um nur die Eisenbahnfrachten herauszugreifen, ist deren Einwirkung auf die Textilindustrie nur richtig zu

veranschlagen, wenn man nicht nur die Frachtbelaſtung für Textilrohſtoſſe und Textilprodukte, ſondern auch die für Kohlen, Textilmachinen uſw. mit berücksichtigt. Für all dies sind auf der letzten Tagung des Vereins für Sozialpolitik durch Gothein ſehr intereſſante Ziffern beigebracht worden<sup>1</sup>. Die direkte Mehrbelaſtung der Textilien mit Fracht gegenüber der Vorkriegszeit ergibt ſich daraus, daß nach einer Mitteilung in Wirtschaft und Statistik, 4. Jahrg. Nr. 16, der Preisindex für Textilien auf 132, der Frachtenindex für Textilien auf 237 ſteht. Dem Ausland gegenüber bedeuten Frachtsätze, die für Textilien in Deutschland zurzeit großerenteils 90—250% über dem Niveau der entsprechenden ausländiſchen Sätze liegen, und die bei Exportwarenherstellung zunächst die Rohſtoſfeinfuhr, dann die Fabrikatausfuhr belaſten, ein ſchweres Hemmnis für die Ausfuhr. Im Inlandsmarkt wird die Industrie nur für die Lieferung an ſolche Konsumzentren benachteiligt, welche ihr fern und zugleich den Einfuhrplätzen nahe gelegen sind. Außerdem gerät ſie in Nachteil, wenn ſie „Gewichtsverluftmaterialien“ bearbeitet, also für den Rohmaterialimport mehr Fracht zu zahlen hat, als für die Einfuhr ausländiſcher Fertigwaren aus gleichem Stoff zu entrichten ist, was in der Textilindustrie nur in geringem Umfange der Fall ist<sup>2</sup>.

Es ist ein entschiedenes Verdienst einer Reihe von Textilverbänden, erkannt zu haben, daß die handelspolitischen Forderungen der Industrie nicht auf allgemein wirtschaftspolitische Fehler abgeſtimmt werden können, welche auch in der jetzigen volks- und weltwirtschaftlichen Situation vermeidbar ſind, ſondern daß vielmehr die Abſtellung dieser Fehler als Vorausſetzung einer geſunden Handelspolitik zu fordern ist.

Auch unter der Vorausſetzung energiſchster Ersparungen in der Verwaltung ist zuzugeben, daß trotz der platoniſchen und nicht uneingeschränkten Beteuerung des Dawes-Gutachtens, daß der deutsche Steuerzahler nicht mehr belaſtet ſein ſolle als der des Auslandes, in Wirklichkeit in Deutschland die Steuern über dem Stand in den meisten Ländern liegen müssen, wenn die Aufbringung von Kriegsentschä-

<sup>1</sup> Vgl. Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 170 S. 218f und Deutsche Handelswarte, 1. u. 2. Dezemberheft 1924.

<sup>2</sup> Vor allem bei der Verarbeitung in Schweiß eingeführter Wollen, und von Flachs und ähnlichen Fasern. Bei Seide wird der Gewichtsverluft durch Abkochen in der Färberei durch die „Erfchwerung“ meist mehr als ausgeglichen.

digung in der im Dawes-Bericht vorgesehenen Höhe ernstlich versucht werden soll. Da ergibt sich nun die Frage: Kann die deutsche Industrie mit Rücksicht auf diese Steuermehrbelastung einen Zollausgleich verlangen? Ein solcher Anspruch, der von verschiedenen Zweigen der Textilindustrie erhoben wird, ist grundsätzlich abzulehnen, einmal, weil er ungerecht ist; zweitens aber, weil ein derartiger Zollausgleich der betreffenden Industrie nichts nützen könnte. Wenn eine allgemeine Steuerbelastung zum Zweck einer Kriegsentschädigung durchgeführt werden muß, so hat keine einzelne Gruppe von Steuerzahlern das Recht, vom Staate Maßregeln zu verlangen, die ihr gestatten, die Steuermehrbelastung, welche alle inländischen Steuerzahler gegenüber den ausländischen zu tragen haben, ihrerseits abzuwälzen. Andererseits aber ist ein solcher Versuch der Abwälzung unter den heutigen Wirtschaftsverhältnissen auch aussichtslos.

Die Auswirkungen der Inflation haben die Reste der Kapitalbestände Deutschlands größtenteils in den Händen der gewerblichen Produzenten konzentriert. Das übrige Volk ist in viel stärkerem Maße als diese verarmt, und, entsprechend dem Rückgang der Vermögen, hat auch gerade außerhalb der gewerblichen Kreise ein sehr scharfer Rückgang der Einkommensbildung stattgefunden<sup>1</sup>. Nur für die Beamten besteht hier von in der allerletzten Zeit eine gewisse Ausnahme, die aber gemacht werden mußte, um diese zeitweilig am meisten ausgepowerte Schicht nicht dem völligen Verfall ihrer physischen und geistigen Leistungsfähigkeit und einer ernsten Gefährdung ihrer Berufsmoral auszusetzen. Andererseits ist sehr wahrscheinlich, daß die Ausgaben der Volkswirtschaft für diese indirekt produktiven Schichten der Bevölkerung heute im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Bedeutung ihrer Leistung zu groß sind und durch wesentliche Verminderung des Beamtenapparats in den verschiedenen öffentlichen Verwaltungen und den Verkehrsbetrieben vermindert werden müssen. Außerhalb der gewerblichen Produzenten selbst und ihrer Angestellten ist keine Bevölkerungsschicht vorhanden, deren Einkommensverhältnisse ihr gestatten würden, die von den Industriellen und sonstigen gewerblichen

<sup>1</sup> Damit soll keineswegs gelehnt sein, daß auch bei breiten Schichten gewerblicher Produzenten sowohl in der Industrie als im Handel wie vor allem in der Landwirtschaft in den letzten Jahren starke Rückgänge im Vermögensstand eingetreten sind. Namentlich die Landwirtschaft leidet trotz der Entschuldung zum Teil beträchtlich unter der Steuerlast und dem Rückgang des inländischen Konsums. Auf meine Argumentation wirkt dieser Umstand nur beweisverstärkend.

Produzenten überwälzten Steuern zu tragen, ohne ihren Konsum einzuschränken. Die überwälzte Steuerlast müßte auf die gewerblichen Produzenten teils in Gestalt erhöhter Gehaltsansprüche der Beamten, mit entsprechend erhöhter Steuerlast, teils in Gestalt von Lohnforderungen der Arbeiterschaft und der eigenen Angestellten und zum größten Teil in Gestalt einer Einschränkung des Konsums zurückfallen. Der letztere Rückschlag würde allerdings nicht bei allen Gewerben in gleichem Maße eintreten, sondern vielmehr bei denjenigen am stärksten, die ein Produkt herstellen, dessen Verbrauch weitgehende Einschränkung zuläßt. Infolgedessen würde er gerade beim Textilgewerbe besonders stark werden, da der Verbrauch von Kleidungsstoffen in quantitativer, namentlich aber in qualitativer Hinsicht einer weitgehenden Einschränkung fähig ist. Schon im vorigen Jahre machte die Textilindustrie die Erfahrung, daß die inländischen Käufer bei den hohen Preisen für Textilwaren die Anschaffung guter Qualitäten nicht erschwingen konnten und sehr zum Schaden der Rentabilität und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie immer mehr zu geringerwertigen Qualitäten übergingen. Stoffe aus wertvollem Material, zum Beispiel Stoffe aus reiner Seide oder reiner Wolle wurden zugunsten des Verbrauches von Kunstseidenen, halbwollenen, kunstwollenen, baumwollenen und anderen geringeren Materialien vernachlässigt.

Nicht minder verderblich wie für den inneren Absatz würde der Versuch einer Überwälzung der Steuerlasten mit Hilfe der Zollpolitik hinsichtlich des Auslandsabsatzes ausschlagen. Unter der Voraussetzung, daß sich der intervaltaristische Kurs der Mark auf dem jetzigen Stande hält, muß die erste Wirkung einer durch Zollschutz ermöglichten Preissteigerung im Inland eine Verminderung der internationalen Konkurrenzfähigkeit sein, und zwar nicht nur für die preissteigernde Industrie selbst, sondern für alle Gewerbegruppen, welche deren Produkt als Material verwerten. Die theoretische Möglichkeit, diese Wirkung dadurch auszugleichen, daß man nach dem Ausland von vornherein zu billigeren Preisen, unter Umständen unter Selbstkosten anbietet, besteht heute praktisch so gut wie gar nicht, und zwar aus mehreren Gründen. Bei der herrschenden wirtschaftspolitischen Einstellung des Auslandes Deutschland gegenüber würde ein solcher Versuch sofort handelspolitische Repressalien in Gestalt von Valutazuschlägen, Zoll erhöhungen usw. hervorrufen mit der Wirkung, die deutsche Ausfuhr

durch Zollerhöhungen, Einführverbots und Differenzierung in der Zollbehandlung gegenüber dritten Ländern mehr zu schädigen und einzuschränken, als sie durch verbilligtes Angebot ausgedehnt werden könnte. Auf der anderen Seite aber ist ein solches Dumping auch innerwirtschaftlich aus den gleichen Gründen undurchführbar wie der Versuch einer Steuerüberwälzung. Jede Dumpingpolitik setzt einen starken, kaufkräftigen Inlandsmarkt für die betreffende Ware voraus, der in der Lage ist, überhöhte Preise zu tragen, ohne seinen Konsum wesentlich einzuschränken. In der heutigen deutschen Volkswirtschaft, wo die Einkommen der meisten Privatwirtschaften bei äußerster Einschränkung für den Konsum kaum ausreichen und für die Kapitalbildung ganz unzulänglich sind, ist diese Voraussetzung nicht gegeben.

Zu diesen beiden Hauptgründen gegen alle Dumpingpolitik auf Grundlage von Zöllen kommt noch ein dritter, der sich aus den gegenwärtigen kapitalwirtschaftlichen Zuständen in den meisten Gewerben ergibt. Vor dem Kriege konnte gegenüber dem Vorwurf des Dumping in vielen Fällen mit Recht geltend gemacht werden, daß ein solches nur scheinbar vorliege, da der Verkauf ins Ausland sich lediglich den an sich billigeren Weltmarktpreisen anpasse und keine Verteuerung der auf dem Inlandsmarkt verkauften Produkte bedinge, weil der billigere Exportpreis durch Senkung der Selbstkosten infolge von Vergrößerung des Umsatzes, nicht aber durch höhere Inlandspreise ausgeglichen werde. Diese Argumentation wäre heute schon deshalb nicht mehr richtig, weil angesichts der fast überall unzulänglichen Eigenkapitalversorgung der deutschen Industrie und den hohen Leihkapitalzinsen eine Ausdehnung der Produktion über den jetzigen Stand hinaus bis zur vollen Ausnützung der vorhandenen Anlagen in vielen Fällen nicht ohne Erhöhung der Generalunkosten und ihres Anteils, der auf die einzelne Wareneinheit fällt, geschehen könnte. Es ist ja auch heute in der Tat nicht der Wunsch, die Generalunkosten durch volle Ausnützung der Anlagen zu drücken: sondern das Bedenken, die Auslandsbeziehungen völlig abzubrechen, welche die Industrie und insbesondere die Textilindustrie zu Verlustverkäufen ins Ausland veranlaßt.

Nur dann und so lange hat die Forderung von Zöllen zum Ausgleich der Steuermehrbelastung für die Textilindustrie eine Berechtigung, als andere Gewerbe, auf deren Produkte die Textilindustrie angewiesen ist, einen solchen Ausgleichszoll genießen. Dann muß die Textilindustrie in die Lage gesetzt werden, den Druck, der von jenen

Zöllen ausgeht, weiterzugeben. Berechtigt ist die Forderung ferner in den Fällen, in welchen die Unzulänglichkeit des Besteuerungssystems zu einer unverhältnismäßigen Steuermehrbelastung für einzelne Textilzweige führt. Während jedes Gewerbe seinen verhältnismäßigen Anteil an der Steuermehrbelastung des Inlands durch intensive Arbeit, Gewinnverzicht und Lohnverzicht aufbringen muß, ist es unbillig und undurchführbar, solchen Industrien, denen eine zu große Steuerlast und damit auch eine zu hohe Mehrbelastung zufällt, auch noch die Tragung dieser Mehrlast der ausländischen Konkurrenz gegenüber zu zumuten. Schließlich ist theoretisch zuzugeben, daß nicht alle Industrien die gleiche Fähigkeit besitzen, die Steuermehrbelastung der ausländischen Konkurrenz gegenüber ohne Zollschutz zu tragen. Es dürfte aber praktisch sehr schwierig sein, diese Unterschiede zu berücksichtigen.

## II. Schutzzölle und Verhandlungszölle.

Wenn der Schutzzoll als Ausgleichszoll für Steuermehrbelastung grundsätzlich abzulehnen ist, so ergibt sich nun weiter die Frage, wie ist er im Hinblick auf seine eigentliche Bestimmung zu beurteilen, der inländischen Industrie auf dem heimischen Markt einen positiven Vorsprung in den Selbstkosten vor der ausländischen Konkurrenz zu geben. Ferner entsteht die Frage nach dem Textilzoll als Mittel handelspolitischer Taktik, als Verhandlungszoll. Allgemeine theoretische Betrachtungen über die exportfördernde oder -hemmende Wirkung von Freihandel oder Schutzzoll, über den Einfluß der einen oder anderen Wirtschaftspolitik auf die Entwicklung der heimischen Produktion sowie Deduktionen über den taktischen Vorteil oder Nachteil des Verhandelns um Handelsverträge von freihändlerischer oder schutzzöllnerischer Basis aus sind meist von geringem praktischem Ertrag. Auch historische „Belege“ für den Erfolg der einen oder anderen Wirtschaftspolitik haben bedingten Wert, da, wie schon Schmoller betont hat, gegenüber der außenwirtschaftlichen Entwicklung meist der verursachende Einfluß der Handelspolitik überschätzt und die Einwirkung anderer Faktoren unterschätzt wird. Das gilt ganz besonders von der Textilindustrie und ihrer außenwirtschaftlichen und handelspolitischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Es mag hier genügen, die Überzeugung auszusprechen, daß Deutschlands volks- und weltwirtschaftliche Lage zurzeit möglichste Förderung des Fabrikatexports verlangt, und daß wir deshalb grundsätzlich handelsfreiheitlich eingestellt sein müssen.

Man kann zweifellos Textilindustrien in jungen Industrieländern durch Erziehungsschutzzölle fördern. Auch ist es bei ausreichender Aufnahmefähigkeit des Inlandsmarktes möglich, durch Zölle eine Textilproduktion zu entwickeln, obwohl sie dem Ausland gegenüber bleibend ungünstige Daseinsbedingungen hat. Aus rein ökonomischen Gründen ist ein solches Verfahren jedoch kaum zu rechtfertigen, wenigstens nicht, wenn ein beträchtlicher Zollschutz erforderlich ist. Es rechtfertigt sich in der Regel durch machtpolitische Rücksichten, die für Deutschland zurzeit zurücktreten können und müssen (Schlüsselindustrien). Eine andere Frage ist, ob solche künstlich gezüchtete Industrien, nachdem sie einmal vorhanden sind, durch Aufhebung des Schutzzolles der gänzlichen oder teilweisen Vernichtung preisgegeben werden sollen. Ist die zu ihrer Erhaltung erforderliche Zollbelastung des Konsums nicht unverhältnismäßig groß, so spricht vieles dafür, den Zoll bestehen zu lassen, insbesondere das Interesse an der Erhaltung einmal investierter Kapitalien und der Arbeitsgelegenheiten für die Angehörigen des betreffenden Berufs. Wenn der Staat durch seine Zollpolitik die Entstehung eines solchen Berufs veranlaßt, ist er nicht berechtigt, ohne zwingende volkswirtschaftliche Gründe diesem Beruf die Daseinsgrundlage wieder zu entziehen.

Neuerdings hat man oft behauptet, daß sich auch bei grundsätzlich freihändlerischer Einstellung die Einführung von Verhandlungszöllen aus vertragstaktischen Gründen empfehle. Auch das ist nur bedingt richtig. Es wird mancher außenwirtschaftliche und handelspolitische Mißerfolg dem Freihandel zugeschrieben, während in Wirklichkeit tiefere Ursachen vorliegen.

Wer zum Beispiel aus der Stagnation und dem Exportrückgang der großen englischen Textilindustrie, insbesondere der Stapelindustrie Lancashires, die sich bis in die Gegenwart fortsetzt, und andererseits aus den glänzenden Erfolgen der hochgeschützten amerikanischen und französischen Textilindustrie, die sich bei der letzteren auch auf das Exportgeschäft erstrecken, die handelspolitische Überlegenheit des Schutzsystems deduzieren wollte, würde sich einer sehr oberflächlichen Schlusfolgerung schuldig machen. Der Stillstand und Rückgang der englischen Textilindustrie, die auch in der Zeit des großen Aufschwunges des englischen Außenhandels im letzten Vorkriegsjahrzehnt keine der allgemeinen Exportentwicklung entsprechenden Fortschritte erzielen konnte, und die Entfaltung der Textilindustrie der Vereinigten

Staaten, Frankreichs und anderer vollgeschützter Wirtschaftsgebiete sind Teilerscheinungen einer großen weltwirtschaftlichen Entwicklung, bei welcher der Schutzzoll sozusagen nur die Rolle einer Begleiterscheinung spielt. Diese weltwirtschaftliche Entwicklung geht dahin, mit der wirtschaftlichen Evolution der überseischen und südeuropäischen Gebiete der Textilrohstoffgewinnung die Textilindustrie, und zwar zunächst die Herstellung von billigen Stapelwaren, in jene Gebiete zu ziehen und sie außerdem in denjenigen jungen Volkswirtschaften zu entwickeln, die zwar nicht über eigene Textilrohstoffe der betreffenden Industrie, aber dafür über billige Arbeitskräfte verfügen, wie zum Beispiel Italien für die Baumwollindustrie.

Diese Entwicklung, die durch Schutzzölle für die neu entstandenen Industrien unterstützt wird, hat am schwersten die englische Textilindustrie betroffen, die als älteste Industrie der Welt ursprünglich ein Weltmonopol, nicht allein der Qualitätsware, sondern gerade der Stapelartikel besaß. Trotz der Gegenwehr des englischen Mutterlandes hat die Entwicklung auch im englischen Kolonialreich nicht haltgemacht. Nachdem schon vor dem Kriege die Entwicklung großer Textilindustrien in den Vereinigten Staaten, Südeuropa, Japan und Ostasien den englischen Stapelwarelexport schwer beeinträchtigt hatte, hat sich durch den Krieg diese Entwicklung namentlich in Ostasien und Indien, aber auch in Australien und Südafrika in raschem Tempo weiter fortgesetzt. Neben der englischen Industrie hat darunter besonders die deutsche gelitten, die ursprünglich ebenfalls in beträchtlichem Maße auf Stapelwarenherstellung für den Export eingestellt war. Um wenigstens litten solche Textilindustriestaaten wie Frankreich, deren Herstellung mehr oder weniger einseitig auf Qualitäts- und Luxustextilwaren gerichtet ist, welche in industriellen Neuländern nicht produziert werden können, und welche in erster Linie nicht nach Übersee, sondern im Sortentausch hochwertiger Fertigfabrikate nach den benachbarten europäischen Ländern ausgeführt werden. An der Entfaltung starker Textilindustrien in jungen Industrieländern konnte weder eine schutzzöllnerische noch eine freihändlerische Politik Englands und Deutschlands etwas ändern. Auch der Versuch der englischen Handelspolitik, durch Verhandlungszölle der Errichtung von Erziehungszöllen in Übersee entgegenzuwirken, hätte keinen Erfolg bringen können, da in der gegebenen Situation für die überseischen Gebiete die Vorteile von Erziehungszöllen zu groß, die Nachteile

englischer Verhandlungszölle aber geringfügig gewesen wären. Mit derartigen Verhandlungszöllen, welche sich bei der Natur des Austauschs zwischen England und Übersee gegen industrielle Rohstoffe und Nahrungsmittel hätte richten müssen, hätten beide Staaten sich nur ins eigene Fleisch geschnitten. Es wirkt sich hier die ungünstige weltwirtschaftliche Situation der alten europäischen Industriestaaten aus, denen der Absatz ihrer Fabrikate im Austausch gegen überseeische Rohprodukte durch die Entwicklung überseesischer Industrien immer mehr erschwert wird, ohne daß sie dagegen mit handelspolitischen Mitteln etwas ausrichten können; denn ihnen sind die überseeischen Rohstoffe, deren Herstellung aus klimatischen und ökonomischen Gründen an die überseeischen Gebiete tropischer Kultur und extensiver Agrarproduktion (Wolle) gebunden ist, unentbehrlich, während die europäischen Stapelfabrikate für Übersee im Laufe der Entwicklung immer entbehrlicher werden.

Der einzelne europäische Industriestaat kann versuchen, aus dieser Schwierigkeit einen Ausweg zu finden, indem er an Stelle des Austauschs von Stapelfabrikaten gegen Rohprodukte mit Übersee die Ausfuhr nach Europa im Sortenaustausch von Fabrikaten entwickelt. Für die Gesamtheit der europäischen Staaten ist dieser Weg nur in dem begrenzten Maße gangbar, das sich aus den Möglichkeiten der Intensivierung der gesamteuropäischen Wirtschaft bei internationaler Arbeitsteilung ergibt, und er verspricht nur denjenen größeren Erfolg, deren Gesamtausfuhr nicht zu groß und von vornherein auf Spezialitäten und technische und geschmackliche Qualität eingestellt ist, was für die Textilindustrie bei Frankreich in hohem Maße zutrifft.

Die deutsche Textilindustrie hat in ihren Anfängen ihr Exportgeschäft zum großen Teil auf der Ausfuhr billiger Stapelartikel aufgebaut. Seit aber die Entwicklung überseesischer Textilindustrien und die Konkurrenz der Textilindustrie europäischer Länder mit niedrigerem Lohnniveau, insbesondere Italiens, aber auch Österreich-Ungarns und der Schweiz, sowie der Verlust vieler Märkte durch Zollschutz und Entwicklung heimischer Industrien den Stapelwarelexport der Seiden-, Baumwoll- und Wollindustrie mehr und mehr unmöglich machten, haben sich diese Industrien dem Export von Spezialprodukten und Mode- und Qualitätswaren zugewandt. Dabei erzielte man die größten Erfolge auf den Märkten Großbritanniens und der kontinentalen Nachbarländer, in erster Linie in Großbritannien, dann in Russland,

Österreich, der Schweiz, Frankreich, Holland und Skandinavien. Das überseeische Exportgeschäft, das namentlich mit den Vereinigten Staaten vor Einführung der Hochschutzölle in den neunziger Jahren ein bedeutendes gewesen war, trat relativ zurück, und die Exportorganisation der Textilindustrie für Überseeländer war in Deutschland nie besonders entwickelt.

Wir exportierten in erster Linie Wollwaren unserer sehr bedeutsamen und leistungsfähigen Wollindustrie (nach der englischen der stärksten Europas), insbesondere weiche Kammgarne und Wollstoffe, vor allem wollene Damenstoffe, in denen Deutschland neben Frankreich auf dem Weltmarkt führend war, ferner wollene und halbwollene Wirkwaren, Posamenten, Teppiche usw. Die Baumwollindustrie exportierte baumwollene Garne, Wirkwaren, Spitzen, Stickereiwaren, Posamenten, Schnüren, ferner buntgewebte und bedruckte Baumwollstoffe in besseren Qualitäten. Verhältnismäßig sehr stark exportierte die Seidenindustrie, die vor dem Kriege wohl nicht viel weniger als ein Drittel der Seidenstoffproduktion zur Ausfuhr brachte. Dazu trat ein bedeutender Export in Bändern, Posamenten und Wirkwaren aus Seide und Halbseide. Noch günstiger war das Verhältnis beim Export der Samte aus Seide, Schappe und Baumwolle, von denen ca. 70% der Produktion zur Ausfuhr gelangten. Die deutsche Samtindustrie war in vielen Artikeln auf dem Weltmarkt führend und tonangebend und beherrschte auf Grund von Kartellvereinbarungen mit der französischen, englischen und amerikanischen Konkurrenz große Teile des europäischen Marktes sowie im wesentlichen den asiatischen Markt. Die deutsche Zute, Hanf- und Leinenindustrie, von denen die erstere ausgesprochen das Produkt der Zollschutzpolitik seit 1879 ist<sup>1</sup>, waren im wesentlichen Inlandsindustrie, bzw. die Leinenindustrie war dies geworden, nachdem sie nach Verlust der inländischen Rohstoffbasis im Ausland zum Teil durch die überlegene irische Konkurrenz, zum Teil auch durch Schutzölle und durch Entwicklung zollgeschützter Industrien in anderen Ländern (zum Beispiel Russland) und die Verdrängung der leinenen und halbleinenen Waren durch Baumwolle, immer mehr an Boden verloren hatte<sup>2</sup>. Immerhin war es der Zuteindustrie, die insbesondere mit der überlegenen schottischen und indischen Konkurrenz zu rechnen

<sup>1</sup> Vgl. Richard Wolf, *Die Zute*. Berlin 1913.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Pottthoff, *Die Leinenindustrie*. Leipzig, D. & H., 1903. In: *Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben* 1900 ff.

hatte, möglich, mit Hilfe von Exportprämiens des Verbandes deutscher Zuteindustrieller eine begrenzte Ausfuhr aufrechtzuerhalten. Die Leinenindustrie erzielte für gewisse Qualitätsprodukte, insbesondere Damaste, einen begrenzten Auslandsabsatz, für welchen die Vereinigten Staaten die stärksten Abnehmer waren, während andererseits namentlich in Leinengarnen ein beträchtlicher Import stattfand. Etwa der dritte Teil des deutschen Bedarfs in Garnen wurde importiert.

Obwohl weder Schutzzölle noch Verhandlungszölle die weltwirtschaftliche Entwicklung auf die Dauer entscheidend zugunsten der europäischen Industriestaaten verändern können, ist an der gegenwärtigen besonderen handelspolitischen Lage Deutschlands die Einführung von Verhandlungszöllen meines Erachtens nicht von der Hand zu weisen. Sie gibt uns Waffen nicht gegen Übersee, aber gegen die wirtschaftlichen Nachbarn.

Der Verhandlungszoll ist an sich kein Mittel des Protektionismus, sondern sein Zweck ist im Gegenteil der Abbau der Zollschranken, indem er dazu dienen soll, beim Abschluß von Handelsverträgen Zollnachlässe der Gegenseite zu erzwingen. Die Wirkung ist nicht immer sicher. Häufig bleibt ein Verhandlungszoll aus Mangel an Gelegenheit, ihn auszuwerten, auch bei Abschluß des Vertrages bestehen und wird gegen die Interessen der eigenen Volkswirtschaft zum Schutzzoll. Wahrscheinlich hat die Ausbreitung des Verhandlungszollgedankens in den letzten 25 Jahren dazu beigetragen, das allgemeine Zollniveau im In- und Auslande zu erhöhen. Dennoch ist die Einführung von Verhandlungszöllen nicht grundsätzlich abzuweisen, solange das Ausland auf diesem Wege immer weiter forschreitet. Große Hoffnungen auf die internationale Wirkung des guten Beispiels, das Deutschland mit dem Übergang zum Freihandel durch unentgeltliche autonome Herabsetzung der Zölle geben würde, soll man nicht hegen. Auch die im Anschluß an die Stuttgarter Tagung des Vereins für Sozialpolitik seitens einer großen Anzahl deutscher Hochschullehrer abgegebene und vom Verfasser mitunterzeichnete Erklärung zur Zollpolitik weist sehr mit Recht den Gedanken des Verhandlungszolls nicht von der Hand. Der Vorwurf doktrinären Freihändlertums, der den Unterzeichnern dieser Erklärung von schutzzöllnerischer Seite gemacht worden ist, ist durchaus unberechtigt.

Wenn eine Politik freihändlerischer Tendenz sich für Deutschland empfiehlt, so ist dies lediglich der Fall deshalb, weil die deutsche Volks-

wirtschaft durch Schutzzölle im allgemeinen keinen Zuwachs an Kraft erfahren könnte, und weil wir kein Interesse daran haben, unsererseits den internationalen Austausch zu erschweren, dessen wir angesichts der Schmälerung der eigenen Rohstoffbasis für den Fortgang des volkswirtschaftlichen Lebensprozesses, und zwar besonders der industriellen Arbeit, mehr als früher bedürfen. Ganz abgesehen von allen Reparationsverpflichtungen, bedürfen wir einer starken Ausfuhr, weil wir ohne sie auf die Dauer die Rohstoffe unserer Industrie im Auslande nicht bezahlen können. Allerdings verlangt unsere Lage, daß der Austausch auch vom Ausland nicht gestört werde, und angesichts der Empfindlichkeit unserer Ausfuhr gegen Zölle nützt uns der Freihandel oder in praxi vorerst das gemäßigte Schutzzollsystem nur dann, wenn es auch vom Ausland angenommen wird. Wir müssen der Tendenz nach den Freihandel wollen. Daraus folgt aber nicht, daß wir ihn bedingungslos einseitig gewähren. Dies ist nur denen gegenüber angebracht, die uns entsprechend entgegenkommen. Die übrigen aber müssen wir zum Zollabbau zu zwingen suchen. Dazu können nur Verhandlungszölle helfen.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob gerade das Textilgebiet sich für ihre Einführung eignet. Deutschland führt ganz überwiegend Textilrohstoffe und Halbzeuge ein und führt, meist in Konkurrenz mit anderen Staaten, Textilfertigwaren aus. Mit Zöllen auf seine Textileinfuhr schneidet es sich ins eigene Fleisch, wenn die eingeführten Textilien zur Weiterverarbeitung im Inlande bestimmt sind. Das ist dem Ausland nicht unbekannt und vermindert die taktische Wirksamkeit derartiger Maßnahmen. Andererseits können viele Länder mit Zöllen auf deutsche Textilfertigwaren uns viel härter treffen als wir sie, ohne sich selbst entsprechend zu schaden.

Es ist nicht zu vergessen, daß das Ausland auf Verhandlungszölle ebenso gut mit Zollerhöhungen wie mit Zollermäßigungen reagieren kann, und daß es eine Frage der Macht ist, welchen Weg es wählt. Diese Tatsache verliert allerdings sehr an Bedeutung, wenn man, wie das hier geschieht, von der Voraussetzung ausgeht, daß Deutschland nicht ohne weiteres allen Staaten die allgemeine Meistbegünstigung zugestehst, sondern vielmehr protektionistische Staaten, und besonders solche, die ihm die Meistbegünstigung verweigern, bis zur Erlangung eines befriedigenden Abkommens differenziert.

Auch dann bleibt natürlich die Frage offen, für wen die Differen-

zierung schädlicher ist, für uns oder für die betreffenden Länder. In bezug auf die gegenwärtige Situation ist aber nicht außer acht zu lassen, daß wir in einigen Ländern derartig differenziert werden, daß eine Verschärfung des handelspolitischen Kämpfes gegen Deutschland keine verstärkte Wirkung mehr hervorruhen würde, während die betreffenden Länder, die bisher von der durch den Versailler Vertrag erzwungenen Meistbegünstigung Deutschlands Nutzen zogen, jetzt erst die volle Wucht deutscher Gegenmaßnahmen spüren würden. Wir haben ihnen gegenüber handelspolitisch sozusagen nichts mehr zu verlieren, sie uns gegenüber alles.

Die Gründe, welche gegen die neuerdings im Auslande vielfach in Aufnahme gekommene Reziprozitätspolitik im Sinne spezieller Entgeltlichkeit aller ZollkonzeSSIONen sprechen, sind von niemand besser dargestellt worden als von Lusensky in seiner Schrift „Unbeschränkte gegen beschränkte Meistbegünstigung“, Berlin 1918. Was Lusensky ausführt, ist heute noch durchaus zutreffend. Die Reziprozitätspolitik mit ihrer Folge, der Notwendigkeit von Ursprungszeugnissen, ist für einen Staat mit langen Grenzen, die an viele Staaten anstoßen, mit verwickelten Außenhandelsbeziehungen, mit einer schwachen allgemein-politischen und einer nicht in jeder Beziehung starken außenwirtschaftlichen Position mit sehr großen Unbequemlichkeiten verknüpft. Sobald aber wieder Systeme langfristiger Handelsverträge hergestellt werden sollen, wie wir es im Interesse langfristig gesicherter Entwicklungsmöglichkeiten unseres Exports wünschen müssen, so werden sich auch die von Lusensky geschilderten verhandlungstechnischen Nachteile der speziellen Entgeltlichkeit der Zollzugeständnisse mit voller Wucht geltend machen. Infolge der speziellen Entgeltlichkeit wird jede Vergünstigung an einen Staat einen „Schneeball“ von Verhandlungen mit anderen Staaten entstehen lassen, die sich die gleiche Vergünstigung erkaufen wollen.

Trotzdem mache ich den Vorschlag, in begrenztem Umfang zur Reziprozität überzugehen, und begrüße demgemäß das Vorgehen der Reichsregierung, die nach einer jüngst erlassenen Verordnung vom 10. Januar 1925 ab die Meistbegünstigung nur noch auf die Erzeugnisse solcher Länder anwenden wird, die uns ihrerseits vertragsgemäß oder tatsächlich auf dem Fuße der Meistbegünstigung behandeln. Es leiten mich dabei folgende Erwägungen.

Die Erfahrung vieler Länder in der Nachkriegszeit hat gezeigt,

daß eine Reziprozitätspolitik vorläufig durchführbar ist, solange man noch nicht an endgültige vertragliche Regelung der handelspolitischen Verhältnisse für längere Zeiträume denkt.

Vor allem aber besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen Reziprozität des Freihandels und der Meistbegünstigung, wie sie hier vorgeschlagen wird, und spezieller Entgeltlichkeit einzelner Zollkonzessionen, womöglich noch unter Beschränkung dieser Konzessionen auf bestimmte Einführkontingente. Das Verfahren solcher Staaten wie Spanien und Frankreich, die grundsätzlich jedem anderen Lande die Meistbegünstigung versagen und jedem Vertragsgegner gegen denkbar große Konzessionen nach Maßgabe seiner handelspolitischen Macht ein möglichst geringes Maß von Zugeständnissen bewilligen, entspricht einer protektionistischen Einstellung, die Reziprozität des Freihandels und der Meistbegünstigung aber liegt durchaus in der Richtung eines wehrhaften Freihandels.

Die technische Schwierigkeit der Durchführung der Reziprozitätspolitik wird verringert, wenn die Zolldifferenzierung nur denjenigen Staaten gegenüber angewendet wird, die ihrerseits Deutschland differenzieren, zumal die Möglichkeiten indirekter Einfuhr, die verkehrsgeographisch meist begrenzt sind, durch die fast überall erhöhten Zölle und gesteigerten Frachten gegen früher stark eingeengt worden sind. Das System: Reziprozität für den Reziprozitätsstaat, Meistbegünstigung dem Meistbegünstigungsstaat, soll Deutschland beim Eintritt in den Kampf in neue Handels- und Meistbegünstigungsverträge, die möglichst zu einer allgemeinen Abwendung vom Reziprozitätssystem führen sollen, scharfe Waffen gegen die Anhänger des Reziprozitätssystems geben, die wir mit einseitigem Freihandel und einseitiger Meistbegünstigung nicht zu guten Handelsverträgen bringen können.

Es ist sehr zu erwägen, ob wir uns nicht eine scharfe handelspolitische Waffe schmieden sollen, indem wir von vornherein einen autonomen Sondertarif ausbilden mit Zollzuschlägen, die ohne weiteres denjenigen Staaten gegenüber wirksam werden, welche uns zollpolitisch schlecht behandeln und vor allem die Einfuhr unserer Waren in der Zollbelastung differenzieren, und die bestehen bleiben, solange nicht auf Grund besonderer Abmachungen der autonome Normaltarif oder auch bei vertraglicher oder tatsächlicher Meistbegünstigung oder sonstiger äquivalenter Leistungen der Vertragstarif eingeräumt wird. Doch sollte dies jedenfalls nur dann geschehen, wenn der Vertragsgegner nicht nur

die Meistbegünstigung oder eine praktisch annähernd gleichwertige Zollbehandlung deutscher Herkünfte gewährt, sondern auch gegenüber einem niedrigen deutschen Tarif keine prohibitiven Zölle aufrechterhält. Der Zuschlagstarif könnte auf die Ausfuhrinteressen derjenigen Staaten zugeschnitten werden, deren extremer Protektionismus uns besonders schädigt, und dadurch dem Verhandlungszollgedanken eine größere Wirksamkeit geben. Ein solcher Differentialtarif, der ohne weiteres für die Herkünfte aus hochprotektionistischen, Deutschland zollpolitisch differenzierten Staaten gilt, wirkt psychologisch günstiger als die Retorsion gemäß § 10 des Zolltarifgesetzes von 1902. Er wirkt nicht als spezielle Kampfmaßnahme gegen einen bestimmten Staat erbitternd. Jeder Staat kann sich ihm ohne weiteres entziehen, wenn er seine Zollpolitik Deutschland gegenüber entsprechend einrichtet, und jeder Staat wird von ihm getroffen, wenn er dies nicht tut.

Als Ergebnis unserer bisherigen allgemeinen Betrachtungen halten wir fest:

1. Die Stellungnahme zu den handelspolitischen Gegenwartsproblemen der deutschen Textilindustrie hat gewisse allgemeine handels- und wirtschaftspolitische Voraussetzungen, was die einzelnen industriellen Gruppen oft übersehen. Da zollpolitische Einzelwünsche angeichts der politischen Zusammenhänge niemals vereinzelt bleiben, so müssen praktisch die Wirkungen von Zollforderungen unter Berücksichtigung der dadurch hervorgerufenen Zollerhöhungen für andere Produkte landwirtschaftlicher und industrieller Produktion gewürdigt werden.
2. In wirtschaftspolitischer Hinsicht setzt eine wirksame Handelspolitik eine verständige Gestaltung der Steuergesetzgebung und der Verkehrswirtschaft voraus. Volkswirtschaftliche Fehler auf diesem Gebiet können nicht durch handelspolitische Maßnahmen korrigiert werden; das gilt auch für die volkswirtschaftlich unnötige und unerträgliche Steuerüberlastung und Frachtenüberlastung der Gegenwart in Deutschland, welche weder für die Textilindustrie noch für irgendein anderes Gewerbe mit handelspolitischen Maßnahmen ausgeglichen werden kann.
3. Steuerüberwälzungen mit Hilfe des Zollschutzes sind in der jetzigen volkswirtschaftlichen Lage Deutschlands unmöglich.
4. Eine Dumping-Politik verbietet sich mit Rücksicht auf die angeichts der handelspolitischen Einstellung des Auslandes sicher

zu erwartenden Gegenmaßnahmen und auf der Verfassung des Inlandsmarktes, der bei den gegebenen Kapitalisierungsverhältnissen der Einzelunternehmung tatsächlich entstehende Verluste durch forcierten Export tragen müßte und dazu nicht imstande ist.

5. Die Wirkung von Schutzzoll und Freihandel für die Textilindustrie läßt sich in einer praktisch bedeutsamen Weise nicht aus allgemeinen Erwägungen theoretisch deduzieren und historisch beweisen. Die verhältnismäßig schlechte Entwicklung der Textilindustrie Englands hatte ihre tiefste Ursache nicht im englischen Freihandel und überseelischen Schutzzoll, sondern in der unaufhaltbaren weltwirtschaftlichen Entwicklung, die zunächst zur Entwicklung von Stapeltextilindustrie in den überseelischen Rohstoffgebieten und in den Ländern billiger Arbeit führt. Dieser Entwicklung gegenüber, welche durch den überseelischen Schutzzoll beschleunigt worden ist, welche aber im Laufe der Entwicklung des Reichtums und der Bevölkerung im Übersee notwendig eintreten mußte, konnte England weder mit Schutzzöllen noch mit Verhandlungszöllen etwas ausrichten. Soweit die deutsche Textilindustrie sich in ihrem Stapelwarenexport in gleicher Lage befand, galt für sie dasselbe.
6. Trotzdem ist es gegenüber den handelspolitischen Hemmnissen, denen der deutsche Export gegenwärtig in vielen Ländern begegnet, empfehlenswert, bei den widerstrebenden Mächten eine liberale Handelspolitik durch Verhandlungszölle zu erzwingen, eventuell auch durch einen autonomen Hochzolltarif, der gegen protektionistische Staaten und solche, die Deutschland die Meistbegünstigung verweigern, ohne weiteres gilt.

### III. Gegenwärtige außenwirtschaftliche Lage der deutschen Textilindustrie.

Hiermit wenden wir uns nun von allgemeinen Grörterungen ab und den besonderen Zuständen der deutschen Textilindustrie in der Gegenwart zu. Im Gegensatz zu der englischen und auch in geringerem Grade der französischen Textilindustrie hat die deutsche Textilindustrie schon in den letzten Kriegsjahrzehnten den größten Teil ihres Absatzes im Inland gefunden. Nach den Berechnungen und Schätzungen

von Kerteß<sup>1</sup> erreichte die gesamte deutsche Textilindustrie vor dem Kriege einen Produktionswert von etwa 5,3 Milliarden Goldmark und blieb damit nicht sehr stark hinter dem Produktionswert der englischen Textilindustrie mit etwa 6,36 Milliarden Goldmark zurück, während sie den Produktionswert der nächstgrößten europäischen Textilproduktion in Frankreich mit 3,97 Milliarden Goldmark wesentlich übertraf. Jedoch gingen von der Textilproduktion Deutschlands nur etwa 22,5 % ins Ausland, gegen 50,4 % bei England und 31,8 % bei Frankreich. Der deutsche Export richtete sich ganz überwiegend (72 %) nach Europa, während die Position auf den überseeischen Märkten relativ schwach war. Zu Anfang der neunziger Jahre war das Exportgeschäft der deutschen Industrie noch relativ bedeutsamer. Es ist eine Folge der weitgehenden Differenzierung der industriellen Arbeit Deutschlands, daß die Textilindustrie trotz ihres relativ geringen Exports und obwohl ihr Anteil an der Gesamtausfuhr Deutschlands von 1890—1913 von 29,7 auf 15,5 % gesunken war, immer noch die erste Stelle unter den Ausführindustrien behauptete. In dem weniger differenzierten Außenhandel Großbritanniens und Frankreichs hatte freilich die Textilindustrie, die auch bei Großbritannien zufolge den früher erwähnten weltwirtschaftlichen Entwicklungen an verhältnismäßigiger Bedeutung verloren hatte, in viel entschiedenerer Weise die Führung, und zwar mit 45,9 % (1890) und 36,9 % (1913) bei England und 32,8 beziehungsweise 31,9 % bei Frankreich.

Nach dem Kriege hat sich bisher die Bedeutung des Textilgewerbes für den deutschen Ein- und Ausfuhrhandel verhältnismäßig gehoben<sup>2</sup>, wenn auch der Textilausßenhandel, ebenso wie der Außenhandel überhaupt, in seiner absoluten Größe stark zurückgegangen ist, und zwar bei Deutschland viel mehr als bei den Konkurrenzländern. Während der amerikanische Außenhandel seit dem Kriege mächtig angewachsen ist und der Außenhandel der meisten anderen Industrieländer in seiner Mengengröße von den Vorkriegsziffern nicht weit entfernt ist, hat Deutschland kaum mehr als die Hälfte seiner früheren Außenhandelsziffern behaupten können. Diese im Hinblick auf die dauernde Behauptung unserer Währung auf dem stabilisierten intervalutarischen Kurs, die Reparationsverpflichtungen, sowie nicht zuletzt

<sup>1</sup> Die Textilindustrie sämtlicher Staaten, Braunschweig 1917. Aus diesem Werk sind alle Angaben entnommen, soweit nichts anderes bemerkt ist.

<sup>2</sup> In der Ausfuhr von 15,5 % in 1913 auf 24,4 % in 1924.

auf eine ausreichende Versorgung der deutschen Volkswirtschaft mit Produkten des Auslands, höchst bedenkliche Gestaltung unseres Außenhandels wird um so bedrohlicher, als bisher das Verhältnis von Einfuhr- und Ausfuhrwerten sich bei allen am Außenhandel stark beteiligenden Gewerben, in erster Linie auch bei der Textilindustrie, in höchst ungünstiger Weise gegenüber der Vorkriegszeit verschoben hat<sup>1</sup>. Die gewaltige Passivität des deutschen Außenhandels im ersten Halbjahr 1924 war zu zwei Dritteln durch die Passivität des Textilaßenhandels verursacht.

Gewiß lassen sich aus den an sich ansehbaren Zahlen über den Textilaßenhandel Deutschlands im ersten Halbjahr 1924, den einzigen für uns irgendwie brauchbaren, die für die Nachkriegszeit zur Verfügung stehen, nur mit vielen Vorbehalten Schlüsse auf die zukünftige Lage und Entwicklung der deutschen Textilindustrie und ihres Außenhandels ziehen. Dies gilt selbst dann, wenn man die Ziffern der letzten Monatsausweise mit berücksichtigt, welche noch keine entscheidende Änderung des Bildes ergeben.

Zweifellos stand die deutsche Textilindustrie in ihrem Außenhandel im Jahre 1924 unter besonders ungünstigen Einflüssen, die großenteils ihrer Natur nach als einmalige anzusprechen sind. Hierhin gehört zunächst die spezielle Ungunst der handelspolitischen Lage. Bis zum Beginn des Jahres 1925 stand Deutschland unter dem Druck der handelspolitischen Bestimmungen des Versailler Vertrages, welche unseren früheren Feinden die Belastung der deutschen Textilprodukte mit Hochzöllen und ihre Differenzierung gegenüber anderen Herkünften ermöglicht haben, während Deutschland einseitige Meistbegünstigung und dazu noch für Frankreich weitgehende zollfreie Einfuhrkontingente bewilligen mußte. Schon hierdurch war der deutsche Absatz, namentlich nach Frankreich, aber auch nach England, wo nach Aufhebung der Schutz- und Valutazölle die Abgaben auf Grund der Reparation Recovery Act mit den durch sie bewirkten Zeit- und Kapitalzinsverlusten als Importhemmung deutscher Waren wirken, ferner nach Italien, Belgien und einem Teil der Nachfolgestaaten Österreichs auf das schwerste behindert. Auch Amerika (Vereinigte Staaten) hat den an sich schon nicht mehr sehr bedeutenden Export deutscher Textilwaren

<sup>1</sup> Vgl. zu folgendem „Wirtschaft und Statistik“, 4. Jahrg., Nr. 16, S. 494 ff.: „Der Außenhandel Deutschlands mit Textilien im ersten Halbjahr 1924“.

in den letzten Jahren durch eine hochprotektionistische Politik noch mehr gehindert als früher. Dadurch ist auch dieser Markt uns für gewisse Spezialartikel, die sich bisher dort behaupteten, zum Beispiel Wirkwaren, großenteils verlorengegangen. Dazu kamen die besonderen über-gangswirtschaftlichen Maßnahmen anderer Staaten, insbesondere die Einführverbote der Schweiz, welche gerade den Textilexport Deutschlands schwer trafen. Ferner begegnete die deutsche Textilindustrie gerade in den Jahren 1923/24 besonders starker Auslandskonkurrenz. Mit Ausnahme Frankreichs herrschte in allen textilindustriellen Ländern schlechte Konjunktur, und bei mangelndem Inlandsabsatz forcierte die ausländische Textilindustrie den Export, indem sie ihre Ware zu Schleuderpreisen auf den Markt brachte. Frankreich aber wurde in den ersten zwei Monaten 1924 durch das Sinken des Frankenkurses in den Stand gesetzt, ein Valuta-Dumping in seinen Industrieprodukten, in erster Linie in Textilien, durchzuführen, und für Belgien gilt dasselbe.

Außerdem war die ausländische Textilindustrie in den letzten Jahren fast überall der deutschen gegenüber dadurch ganz wesentlich im Vorteil, daß sie viel billiger und reichlicher über Kapital verfügte als diese. Die größere Reichlichkeit der Kapitalversorgung machte es ihr möglich, bei entsprechendem Absatz alle Betriebsmittel auszunützen und dadurch die Selbstkosten zu senken. Sie konnte der Kundschaft mit Warenkrediten weit mehr entgegenkommen als die deutsche Industrie. Dadurch ergab sich jetzt ein Vorteil des Bezugs von nichtdeutschen Textilfirmen, der nicht nur den ausländischen, sondern auch den besonders kapitalschwach gewordenen deutschen Händler vielfach veranlaßte, die ausländische Firma vor dem deutschen Lieferanten zu bevorzugen. Gerade in der Textilwirtschaft ist die privatwirtschaftliche Bedeutung des Warenkredits für den Käufer von solcher Bedeutung, daß jener Vorteil, wenn überhaupt, nur durch sehr großen Preisanstieg der deutschen Fabrik ausgeglichen werden kann.

Will die deutsche Industrie sich das fehlende Kapital durch Kreditaufnahme verschaffen, so muß sie es mit mehrfach höheren Zinsen bezahlen als die ausländische Konkurrenz. Während im Ausland die Zinslasten vielfach überhaupt nicht gestiegen sind, berechnet zum Beispiel die Kammgarnspinnerei die Belastung des Garnwertes durch Zinsen (unter Voraussetzung eines Zinsfußes von 12 %) auf 4,5 % gegen 1,25 % vor dem Kriege und 1 % gegenwärtiger Zinsbelastung der Auslandskonkurrenz, und die deutsche Seidenindustrie berechnet ihre

Mehrbelastung aus Zinsen dem Ausland gegenüber auf 2,5% des Umsatzes.

Innerwirtschaftlich war die deutsche Textilindustrie gerade im Jahre 1924 in einer Verfassung, die es ihr besonders schwer machte, dem ausländischen Wettbewerb die Spize zu bieten. Sie war durch die Nachwirkung der Inflationswirren in ihrer Kapitalkraft erschöpft, in ihrer Organisation, Betriebsführung und Kalkulation erschüttert und teilweise der alten guten Tradition sowie der Erfahrung der Vorkriegszeit verlustig gegangen. Der junge Nachwuchs ihrer Führer, Beamten und Arbeiter entbehrt des Sinnes für soliden, vorsichtigen Erwerb durch technisch tüchtige Produktion und vorsichtige kaufmännische Betriebsführung; man war verzogen durch die großen Spekulations- und Zufallsgewinne der Inflationszeit. Andererseits war man auch durch den raschen Geldvermögenszerfall dieser Zeit an ein leichtsinniges Ausgeben gewöhnt worden und mußte sich in die Notwendigkeit erst wieder zurückfinden, bei bescheidenen Ansprüchen intensiv und regelmäßig mit äußerster Anspannung zu arbeiten und mit dem Pfennig zu rechnen. Dazu litt die Industrie, die in der Inflationszeit zum Teil ihre Anlagen ausgedehnt hatte, dagegen nicht über entsprechende Betriebskapitalien verfügte, aus Betriebskapitalmangel an Leerlauf, der neben den übermäßigen Steuerlasten, deren Druck nach Beendigung der Inflation fühlbar wurde, die Hauptursache der Verteuerung der Textilprodukte bildet. Ferner krankte sie insofern an den Nachwehen der Inflationszeit, als im Jahre 1923 der Mangel an Betriebskapital und das Versiegen des Auslandskredits die Eindickung mit Rohstoffen zu einer Zeit günstiger Preisentwicklung für Baumwolle und Wolle auf dem Weltmarkt unmöglich gemacht hatte. Erst nach der Stabilisierung der Mark konnte die deutsche Industrie in größerem Umfange Textilrohstoffe aufkaufen und mußte damals höhere Preise anlegen, als die ausländische Konkurrenz vorher bezahlt hatte. Nimmt man noch hinzu, daß der „Aufatmungsbedarf“ des Inlandes nach der Beendigung des Ruhrkampfes und nach der Stabilisierung der Mark für den größeren Teil des Jahres 1924 zu einem lebhafteren Absatz von Textilien mittlerer und geringerer Qualität nach dem Inlande führte, sogar zu sehr beträchtlichen Fertigwareneinführungen aus dem Ausland (Frankreich), so ist es unter Berücksichtigung all dieser Umstände kein Wunder, daß gerade im Jahre 1924 der Textilaufsenhandel sich ganz besonders ungünstig entwickelte.

Zu allzu pessimistischen Schlüssen aus den Tatsachen der Gegenwart auf die Entwicklung der Zukunft liegt deshalb kein Anlaß vor. Immerhin gibt es zu denken, daß die deutsche Textilindustrie in der Vorkriegszeit etwa drei Viertel des Devisenbedarfs zur Bezahlung ihrer Rohstoff- und Halbzeugeinfuhr selbst deckte, und zwar trotz des relativ geringen Exportes durch den hohen Weredelungswert der deutschen textilindustriellen Arbeit. Es wurden in einem viel höheren Prozentsatz als zum Beispiel bei England und Frankreich Stoffe, Wirkwaren und Konfektion, in viel geringerem Prozentsatz Rohstoffe und Halbzeuge exportiert und die meisten exportierten Artikel hatten den Charakter von Qualitäts- und Modewaren. Im ersten Halbjahr 1924 wurden bei einer Ausfuhr von 680 Millionen Goldmark für 1767 Millionen Goldmark Textilwaren importiert, so daß also nur 40 % der Textileinfuhr durch Textilausfuhr gedeckt waren.

Trotz der großen Verschiedenheit der handelspolitischen Interessen, welche für die einzelnen Zweige einer so differenzierten Textilindustrie wie der deutschen an sich gegeben ist, treten in der Gegenwart viel mehr als vor dem Kriege gewisse gemeinsame handelspolitische Grundeinstellungen der gesamten deutschen Textilindustrie hervor. Man kann dieselben kurz charakterisieren als eine verhältnismäßig stärkere Bewertung des Inlandsmarktes gegenüber dem Auslandsabsatz, welche folgerichtig eine mehr schutzößnerische Haltung der betreffenden Industriezweige hervorruft. Als grundsätzlich freihändlerisch ist heute eigentlich nur noch die Wirkwarenindustrie, die Samtindustrie und die Bekleidungsindustrie zu bezeichnen. Es ist augenfällig, daß die Ursachen zu dieser veränderten Einstellung in den Erfahrungen der letzten Nachkriegsjahre begründet sind. Nachdem der Schleuderexport auf Grund der Valutaexportmarge mit der Stabilisierung der Reichswährung sein Ende gefunden hatte, hat die deutsche Textilindustrie unter den oben bezeichneten Einstellungen nur ein äußerst eingeschränktes und mehr Verlust als Gewinn bringendes Exportgeschäft aufrechterhalten können. Dagegen hat, von einer kurzen Unterbrechung des Sommers 1924 abgesehen, das gute Inlandsgeschäft bisher an gehalten, und zwar bei Preisen, welche seit Herbst 1923 jedenfalls weit vorteilhafter waren als die des Auslandsgeschäfts. Die meisten Zweige der Textilindustrie wurden schon in der Inflationszeit weniger von Substanzverlusten betroffen als andere Industrien, weil sie mit Rücksicht auf die Rohstoffbeschaffung aus dem Ausland früher als andere

Gewerbe in wertfester Währung fakturierten. In der Hauptsache aber danken sie es dem verhältnismäßig guten Inlandsgeäft, daß sie auch im Jahre 1924 in der Mehrzahl der Fälle ihre „Substanz“ im großen ganzen erhalten, in einigen Fällen, insbesondere bei der Baumwollspinnerei, dieselbe wohl auch vermehren konnten.

Relativ, im Verhältnis zu anderen Industrien, hat die deutsche Textilindustrie in den letzten Jahren eine glänzende Konjunktur gehabt. Wenn der Inlandsmarkt auch im letzten Jahr sich als verhältnismäßig aufnahmefähig erwies, allerdings aus den schon erwähnten Gründen nur für geringere und mittlere Qualitäten, so erklärt sich dies zum Teil aus dem Aufatmungsbedarf derjenigen Konsumentenschichten, welche erst nach der Marktbabilisierung wieder zu exträglichen Einkommensverhältnissen gelangt sind, insbesondere der Beamten. Es erklärt sich aber sicherlich zum Teil auch aus einer inflationistischen Einstellung des Käuferpublikums, aus der Neigung, verfügbare Geldmittel sofort auszugeben und Sachvermögen dem Geldvermögen vorzuziehen, was noch in die Periode der Stabilisierung hinüberwirkt.

Der Wiederherstellungsbedarf für den Konsumhaushalt, der sich in den Käufen des letzten Jahres äußert, und der durch die geschilderte inflationistische Einstellung intensiviert wurde, überschreitet höchstwahrscheinlich das, was das deutsche Volk in Zukunft dauernd für seine Bekleidung aufwenden kann. Dabei ist auch dieser Verbrauch nicht annähernd hinreichend, der deutschen Textilindustrie eine volle Beschäftigung zu sichern. Will sie zu einer rationalen und darum lohnenden Vollbeschäftigung gelangen, so muß sie ihre Produktion um zirka ein Drittel steigern, und zwar durch Export. Dies ist ihr augenblicklich wegen der Hemmungen, die der deutschen Ausfuhr entgegenstellt werden, und wegen hoher Selbstkosten (die aber gerade mit dem Leerlauf zusammenhängen) nicht möglich. Auf der anderen Seite ist die Preisgestaltung in Deutschland für Textilwaren trotz des französischen Einfuhrkontingentes deshalb eine so günstige, weil die verhältnismäßig lebhafte Nachfrage einem inländischen Angebot gegenübersteht, das aus Gründen des Kapitalmangels eine bestimmte Höhe nicht leicht überschreiten kann, während der ausländische Wettbewerb in Halbzeugen und besonders in Fertigwaren, trotz der Lockerung der Einfuhrverbote und ihrer Handhabung, besonders im Frühjahr 1924 durch diese Verluste und die Schwierigkeiten der Devisenbeschaffung beträchtlich erschwert und eingeengt wurde.

Es sind abnorme Umstände, die heute das handelspolitische Denken des Praktikers beeinflussen, der, jahrelang gewöhnt, dem Augenblick zu leben, auch hier die Bedeutung der Gegenwartsumstände für das Dauerschicksal der deutschen Industrie zu überschätzen geneigt ist. Er vergibt nur zu leicht, daß er in der Inflationszeit im Grunde nicht an den deutschen Konsumenten verkauft hat auf Grund derjenigen Kaufkraft, über welche dieser durch seine produktive Arbeitsleistung verfügte, sondern daß er gewissermaßen an die Notenpreisse geliefert hat. Er sieht andererseits, daß ihm das System der Einführverbote, das nur als übergangswirtschaftliche Notmaßnahme volkswirtschaftlich exträglich war, und das inzwischen gefallene System der Devisenrationierung, bei dem naturgemäß die alteingeführten Firmen bevorzugt wurden, einen äußerst wirksamen Schutz gegen neue Wettbewerber, teilweise eine Art Monopolstellung verliehen hat, die recht lukrativ war; natürlich möchte er diese nach Wegfall der Einführverbote durch erhöhte Schutzölle bis zu einem gewissen Grade aufrechterhalten sehen. Weitblickende Industrielle, welche das Prekäre der jetzigen Grundlage der deutschen textilindustriellen Konjunktur nicht erkennen, und welche die Bedeutung des Auslandsmarktes für die deutsche Industrie nicht deshalb unterschätzen, weil ihnen der Auslandsmarkt augenblicklich nichts einbringt, glauben aus einem anderen Grunde einen wenigstens vorübergehenden Zollschutz nicht entbehren zu können, nachdem die Einführverbote gefallen sind oder demnächst fallen werden. Sie sind wohl mit Recht der Ansicht, daß die deutsche Textilindustrie in all denjenigen Zweigen, in denen sie nicht vor dem Kriege einen ganz besonders großen Vorsprung vor dem Ausland hatte, und in welchen auch starke ausländische Industrien bestehen, in der Kriegs- und Nachkriegszeit in technischer und wirtschaftsorganisatorischer Hinsicht mehr oder weniger stark hinter der ausländischen Konkurrenz zurückgeblieben sei. Nicht nur im kriegsbeteiligten Auslande, sondern auch gerade in den neutralen Ländern sind in dieser Zeit gewaltige technische und organisatorische Anstrengungen und Fortschritte gemacht worden. Das gilt, neben der englischen und amerikanischen, vor der Textilindustrie der Schweiz (Baumwoll- und Wollindustrie und Seidenindustrie).

In den deutschen Fabriken müssen zum großen Teil noch die im Kriege teils durch Stillstand, teils durch Verarbeitung ungeeigneter Materialien beschädigten alten Maschinen der Vorkriegszeit benutzt

werden, weil es an Kapital fehlt, sie zu ersehen, oder weil die deutsche Textilmaschinenindustrie in der ersten Nachkriegszeit qualitativ und quantitativ nicht voll leistungsfähig war, während es an Devisen fehlte, um aus dem Ausland bessere Textilmaschinen zu beziehen. In den fremden Textilstaaten dagegen hat man in größtem Umfange neue Maschinen von wesentlich verstärkter Leistungsfähigkeit aufgestellt, welche die Produktion verbilligen. Dazu kommt, daß im Ausland, mit Ausnahme Englands und vielleicht der mitteleuropäischen Industrieländer, der Verlauf mit seiner kostensteigernden Wirkung eine viel geringere Rolle spielt als bei uns. Außerdem war in all denjenigen Ländern, welche sich stabilerer Währungsverhältnisse als wir erfreuten, der die Straffheit der Betriebsorganisation auflockernde Einfluß der Inflation nicht oder doch in geringerem Grade vorhanden. Sehr vorsichtige und kenntnisreiche industrielle Beurteiler, die auch mit den Verhältnissen des Auslandes vertraut sind, schätzen den hoffentlich nur vorübergehenden Verlust an Leistungsfähigkeit, den zum Beispiel unsere Spinnerei- und Webereiindustrie der Baumwoll- und Seidenbranche dem Ausland gegenüber erlitten hat, recht hoch ein und möchten durch einen wenigstens zeitweiligen Zollschutz wenigstens den Inlandsmarkt vor der ausländischen Konkurrenz schützen, um den betreffenden Industrien Zeit zu lassen, den verlorenen Boden wiederzugewinnen<sup>1</sup>. Gegen diese Ansicht lassen sich schwerwiegende grundsätzliche Bedenken erheben. Der Gedanke des Erziehungszolls ist bewährt, wenn es sich darum handelt, in einem Lande, das durch eigenes Rohstoffvorkommen und billige Arbeitskraft glänzende Voraussetzungen zur Entwicklung einer Industrie aufweist, aber wegen der Jugendlichkeit seiner industriellen Entwicklung einer besonderen Ermutigung des Unternehmungsgeistes und einer künstlichen Steigerung der Rentabilität und des Anreizes für industrielle Tätigkeit des Kapitals bedarf, die Kinderkrankheiten der Industrie zu überwinden. Deutschlands Unternehmungsgeist bedarf an sich einer derartigen zeitweiligen

<sup>1</sup> Es liegt hier also eine Art Wiedererziehungszoll vor, der sich zollpolitisch in den Erforderungen nach sogenannten Deszendenzzuschlägen auswirkt, d. h. nach besonderen Zollzuschlägen, die von vornherein nur für wenige Jahre und mit einem bestimmten Abbauplan festgelegt werden sollen. Ganz abgesehen von den grundsätzlichen Einwendungen gegen ein solches Vorgehen, kann es zu einer der Produktion sehr unerwünschten Spekulation des Konsums auf den Preisabbau infolge des Zollzuschlagsabbauens führen, welche gerade die der Industrie gegenwärtig erwünschte Entwicklung der Nachfrage des Inlandsmarktes verhindert.

Ermunterung nicht; kaufmännische und technische Kenntnisse und Fähigkeiten sind durchaus vorhanden; auch an geschulten Arbeiterkräften fehlt es nicht. Was hier und da immer noch mangelt, ist der Sinn für äußerst sparsame Betriebsführung und für intensivste Anspannung der Arbeitskraft. Trotz allen Geredes über Rationalisierung und Planwirtschaft hat die Treibhauswirtschaft der Kriegs- und Übergangszeit ganz unbestreitbar zu einer gewissen Erschaffung der industriellen Energie geführt, die sich auf die Verbesserung und die intensive Ausnutzung des Betriebes und die Verbesserung des Produktes richtet. War doch unter den bestehenden Verhältnissen eine Steigerung der quantitativen und qualitativen Leistungsfähigkeit der inländischen Konkurrenz nicht zu erwarten, während die ausländische durch die Walutausverhältnisse und die Einfuhrregelung zurückgehalten wurde. Auch hing das wirtschaftliche Schicksal viel mehr von der geschickten Kapitalbegebung und Devisenspekulation als von der wirksamsten Führung und Verbesserung des Betriebes und der Produktion ab. Diese Erschaffung aber, die einerseits durch die Inflation, andererseits aber durch die Abschließung der deutschen Volkswirtschaft nach außen hin hervorgerufen worden ist, kann menschlichem Ermessen nach schwerlich durch die Aufrechterhaltung dieser Abschließung beseitigt werden, zumal wenn der Abbau der Zölle so langsam erfolgt, wie dies im Interesse der Vermeidung spekulativer Zurückhaltung des Konsums erforderlich ist.

Es handelt sich hier um gewisse psychologische Umstellungen. Der deutsche Industrielle muß wieder lernen, in erster Linie der eigenen Kraft und Leistungsfähigkeit und nicht den staatlichen Schutzmaßnahmen zu vertrauen. Gegenüber den eingewurzelten Gewohnheiten der jüngeren Generation, welche das Wirtschaften unter normalen Bedingungen, den Wettkampf durch technische und sachkaufmännische Leistung und das in der Textilwirtschaft für den Erfolg ausschlaggebende Rechnen mit dem Pfennig erst lernen muß, ist diese Umstellung wahrlich nicht leicht, und es heißt ein großes Zutrauen in menschliche Energie hegen, wenn man annimmt, daß manche bequemen Gewohnheiten der letzten zehn Jahre aufgegeben werden könnten, ohne daß ein verschärfter ausländischer Wettbewerb dazu zwingt. Wenn die verschärftste Konkurrenz zu einer gewissen Auslese der Besten führt, so ist das volkswirtschaftlich nur zu begrüßen. Denn die in manchen Teilen durch die Sachwertbauten der Inflationszeit im Verhältnis zu den erreichbaren Geschäftskapitalien und zu dem

•

möglichen Umfang des Absatzes im In- und Ausland etwas verwässerte Textilindustrie kann in manchen Branchen durch eine Kontraktion ihrer Kräfte an Leistungsfähigkeit gewinnen. Es ist ein volkswirtschaftlich ungünstiger Zustand, wenn in einer Branche 30 Fabriken bestehen, deren Maschinen zu einem Drittel stillstehen, während die Anlagen und Maschinen von 20 Fabriken genügen würden, den ganzen Bedarf zu decken.

#### IV. Schutzzollpolitik der deutschen Textilrohstoffgewinnung und Spinnerei.

Die Zollpolitik der Textilindustrie steht in engem Zusammenhang mit der gegenwärtigen Lage der deutschen Gesamtvolkswirtschaft. Es ist auf die Dauer unmöglich, daß die deutsche Textilindustrie, die von allen Gewerben den bedeutendsten Anteil am Außenhandel Deutschlands hat, es in dem Maße wie bisher der Kreditgewährung des Auslands und eventuell der Exporttätigkeit anderer Gewerbe überläßt, die zur Beschaffung ihrer Rohstoffe erforderlichen Devisen aufzubringen. Im Interesse der dauernden Aufrechterhaltung des Gleichgewichts der Handels- und Zahlungsbilanz ohne Währungsverschlechterung sowohl wie auch im Interesse einer mit der voraussichtlichen Verengerung des Inlandsmarkts immer dringlicher werdenden Absatzausdehnung muß der Export der Textilindustrie mit allen Mitteln gefördert werden. Eine bloße Schonung der Zahlungsbilanz dadurch, daß man im Wege der Zollpolitik die Einfuhr von halb oder fertig verarbeiteten Textilprodukten möglichst hemmt, den Textilbedarf des Landes im Rohzustande einführt und so die Zahlung der Verarbeitungslöhne und Verarbeitungsgewinne an das Ausland erspart, ist nur dann berechtigt, wenn es geschehen kann a) ohne wesentliche Mehrbelastung des inneren Konsums, der das allgemeine Preisniveau in die Höhe treibt und dadurch die Gesamtexportkraft des Landes beeinträchtigt, b) nur dann, wenn nicht etwa durch die Zollbelastung von Garnen und Stoffen, insbesondere in solchen Qualitäten und Sorten, die das Inland nicht in gleicher Güte wie das Ausland oder überhaupt nicht herstellen kann, der Export von Endprodukten beeinträchtigt wird, das heißt der Export von Tuchen, Wirkwaren, Spitzen, Stickereien, Posamenten und Konfektionswaren aller Art. Da im allgemeinen auf den höchsten Stufen der Verarbeitung in Weberei, Wirkerei, hilfsindustrieller Veredlung



und Konfektion der Zusatz von Arbeitswert zum Materialwert verhältnismäßig größer ist als auf den Vorstufen, gleicht die gewinnbringende Ausfuhr von Fertigprodukten, die aus ausländischem Halbzeug hergestellt sind, die Zahlung von Devisen für die Vergütung ausländischer Arbeit am Halbzeug aus, sofern die Wiederausfuhr derartiger Produkte in verarbeitetem Zustand eine verhältnismäßig beträchtliche ist.

Bei der Einfuhr zum Zweck der Verarbeitung für den Inlandsmarkt wird die Frage anders zu beurteilen sein als bei der Einfuhr zum Zweck des Wiederexports in veredeltem Zustand. Jedoch muß auch hier ein bescheidener Zollschutz genügen, da sonst die steigernde Wirkung der Zölle auf das Preisniveau, die nicht ohne Einfluß auf die Ausfahrtstätigkeit bleiben kann, die Vorteile der Einfuhrminderung überwiegt.

Diese Frage ist für die deutsche Zollpolitik wichtig; denn unter den Halbzeugen, für welche in Deutschland jetzt erhöhte Zölle gefordert werden, sind vielfach solche, für welche die oben angestellte Erwägung zutrifft. Die feinen Baumwollgarne zum Beispiel, welche größtenteils von England eingeführt wurden, und ebenso die gleichfalls von dort importierten harten Kammgarne, welche mit Rücksicht auf die weitgehende Spezialisierung der englischen Halbzeugindustrie auf einzelne Nummern, auf die Arbeitsteilung zwischen Händler und Fabrikanten in England und auf die Größe des englischen Absatzmarktes sowie (bei den Baumwollgarnen) aus klimatischen Gründen und Gründen traditioneller Arbeitsgeschicklichkeit nur in England so gut und billig hergestellt werden können, wie sie die deutsche Industrie bisher von dort bezogen hat, dienen gerade in größtem Umfang der Verarbeitung zu Exportfabrikaten durch die deutsche Halbseiden- und Samtindustrie, Futterstoffindustrie, Orleansweberei, Wirkereiindustrie, Posamentenindustrie, Teppichindustrie usw. Diese Industrien widersehen sich denn auch einer Zollerhöhung für derartige Garne.

Die zollpolitischen Wünsche und Bedürfnisse der einzelnen deutschen Textilindustriezweige werden am besten zunächst für die Rohstoff- und Halbzeugindustrien, dann für die Fertigindustrien behandelt. Als Fertigindustrie sind die deutschen Textilindustriezweige, sowohl die Tuch- und Wirkwarenindustrie wie auch die Konfektion, verstanden, obwohl die Bekleidungsstoffindustrien in Beziehung zur letzteren, ebenso wie die Spinnerei und Zwirnerei, Halbzeugindustrien sind.

Auf Seiten der Rohstoffproduktion haben sich gegenüber der Vorkriegszeit interessante Verschiebungen ergeben. Wenn auch Zahlenangaben unmöglich sind, so ist es doch ganz sicher und wurde dem Verfasser von fachmännischer Seite vielfach bestätigt, daß die Entwicklung der deutschen Kunstseidenproduktion in ganz beträchtlichem Maße die Seiden- und Halbseidenindustrie, die Baumwoll- und Halbwollweberei, vor allem aber die Wirkwarenindustrie und Litzen- und Posamentenindustrie von dem Bezug ausländischem Rohmaterials und des daraus hergestellten Garns unabhängig gemacht hat. Die Kunstseide findet nicht nur als Ersatz natürlicher Seide, sondern auch an Stelle von Baumwoll- und Wollgarnen Anwendung. Die Kunstseidenproduktion, die bekanntlich mit rein europäischen und in Deutschland reichlich vorhandenen Rohstoffen arbeitet, steht noch in den Anfängen ihrer Entwicklung. Trotzdem hat die Welterzeugung von Kunstseide die Naturseidenproduktion dem Gewichte nach von dem Jahre 1923 und dem Wert nach wahrscheinlich im Jahre 1924 überschritten<sup>1</sup>. Deutschland besitzt bisher nach den Vereinigten Staaten und England die quantitativ bedeutendste Kunstseidenindustrie der Welt. Allerdings steht diese Industrie unter dem rasch voranschreitenden Wettbewerb Belgiens, Englands, Italiens, Österreichs und der Schweiz. Die Industrien dieser Länder sind in manchen Artikeln auf Grund größerer Fabrikationserfahrung und größerer Kapitalkraft, die hier entscheidendes Erfordernis für die Verwirklichung des technischen Fortschrittes ist, qualitativ überlegen und machen raschere Fortschritte. Auch die deutsche Textilindustrie ist technisch auf ausländische Kunstseide angewiesen, während die heimische Kunstseide nahezu ganz im Lande verbraucht wird.

Nach Wegfall der Einfuhrverbote glaubt die Kunstseidenindustrie mit den bisherigen geringen Zöllen (zirka 2% des Wertes ausmachend) nicht mehr auskommen zu können und verlangt bedeutend höheren Schutz. Die Kunstseidenindustrie hat den Charakter einer chemischen Großindustrie, und sie bedarf in dem jetzigen, noch sehr fließenden Entwicklungsstadium ihrer Technik außerordentlicher, oft wiederholter Kapitalinvestitionen auch à fonds perdu, um auf der Höhe der internationalen Technik zu bleiben. Die deutsche Kunstseidenindustrie macht

<sup>1</sup> In den deutschen Seidenwebereien ist gegenüber den besten Friedensjahren der Verbrauch an Kunstseide 1924 auf das 2 1/2 fache gestiegen, der an Naturseide auf die Hälfte gefallen. 3/4 der verarbeiteten Kunstseide stammten aus Deutschland.

geltend, daß der bisherige Zoll ihr keine Gewinne ermögliche, die dies gestatten; sie weist auf die Tatsache hin, daß sich im Ausland, teils mit Hilfe großer Staatssubventionen (England), teils hinter beträchtlichen Zollmauern (Vereinigte Staaten, Italien und Frankreich) hochleistungsfähige Kunstseidenindustrien entwickelt haben, mit denen die deutsche Industrie, die mit viel höheren Kapitalzinsen zu rechnen habe, nur bei beträchtlich gesteigertem Zollschutz gleichen Schritt halten könne. Tatsache ist, daß die deutsche Kunstseidenindustrie sich erst im Kriege oder in der Nachkrienszeit, während der Periode des relativen Abschlusses vom Weltmarkt, mächtig entwickelt hat. Vorher gedieh nur eine Firma, die über günstiges Verfahren verfügte<sup>1</sup>. Es ist auch richtig, daß, zum Teil infolge längerer Fabrikationserfahrungen, zum Teil unter dem Einfluß ihrer besonderen Kapitalisierungsvorteile, die ausländische Industrie der deutschen gegenüber eine gewisse technische Überlegenheit in manchen Artikeln erreicht hat, so daß die Seiden- und Wirkwarenindustrie aus Qualitätsgründen vielfach auf das feinere und geschmeidigere ausländische Gespinst angewiesen sind, während die Samtindustrie, welche vielfach nicht Kunstseide, sondern die sogenannte Kunstschappe verarbeitet, auch für dieses Produkt großenteils auf die seit alters besonders leistungsfähige und der deutschen überlegene schweizerische Schappeindustrie angewiesen ist.

Bei der Kunstseide liegt, eine Ausnahme in einem alten Industriestaat, wirklich noch einmal die Frage des Erziehungszolls vor. Die deutsche Zollpolitik wird hier abzuwägen haben, was der deutschen weiterverarbeitenden Industrie in der Gegenwart, das heißt für die nächsten Jahre, an Zollbelastungen auf Kunstseide zugemutet werden kann im Interesse einer möglichst reichlichen und guten Versorgung der deutschen Textilwirtschaft der Zukunft mit inländischer Kunstseide, woran ein entscheidendes, privatwirtschaftliches und volkswirtschaftliches Interesse besteht. Dabei ist wohl zu beachten, daß die deutsche Kunstseidenindustrie selbst keinen Nutzen haben kann von Zollfällen, die in ihrer Höhe die Verwertung der Kunstseide im Inlande überhaupt hemmen, die Entwicklung der Textilindustrie, die großenteils von diesem Material abhängt, verhindern und die Ausfuhrinteressen Kunstseiden verarbeitender deutscher Industrien schädigen. Dem Interesse an der Erzielung erhöhter Preise unter dem Schutz eines Zolles steht

<sup>2</sup> Diese Firma, die Elberfelder Glanzstoffwerke, beherrscht allerdings auch heute noch den größten Teil der deutschen Produktion.

das Interesse der Kunstseidenindustrie an der Gewöhnung der deutschen Textilindustrie an dieses Material gegenüber, auch wenn daselbe teilweise aus dem Ausland bezogen werden muß. Diese Einfuhr aus dem Auslande ist auch keineswegs zu bedauern, soweit sie Folge einer zweckmäßigen internationalen Spezialisierung in der Herstellung besonderer Qualitäten nach besonderen Verfahren ist. Die Aufnahme ganz neuer Produktionsverfahren mit besonderen Fabrikanslagen zur Deckung eines begrenzten Inlandsbedarfs in Spezialgarnen würde einen unverhältnismäßigen Kapitalaufwand bedingen.

Etwas anders liegen die Dinge bei einem anderen Material, in welchem wir eine erhöhte Unabhängigkeit von der Einfuhr erreicht haben, nämlich bei der inländischen Flachszerzeugung. Dieselbe ist zurzeit recht bedeutend und beträgt, trotz eines gewissen Rückgangs der Anbauflächen im Jahre 1923, die sich im Jahre 1924 fortgesetzt hat, immer noch annähernd die Hälfte der in Deutschland verarbeiteten Menge (während vor dem Kriege nach Angabe des „Deutschen Leinenindustriellen“ vom 13. März 1924 noch nicht 10%, nach Kertéz kaum Menge (während vor dem Kriege noch nicht 10% nach Angabe des „Deutschen Leinenindustriellen“ vom 13. März 1924, nach Kertéz kaum mehr als 5% des Bedarfs im Inland gewonnen wurde). Diese Produktionsverschiebung auf das Inland ist angesichts der ungenügenden Versorgung des Weltmarktes mit Flachs von besonderer Bedeutung. Diese mangelhafte Versorgung ergibt sich aus der Zerrüttung der Produktionsverhältnisse in dem Haupterzeugnisland Rußland sowie aus der Ausfuhrsperrpolitik der Sowjetregierung. Solange diese Verhältnisse obwalten, ist die Aufrechterhaltung der inländischen Flachsproduktion jedenfalls als unbedingt erwünscht zu bezeichnen. Eine Zollbelastung des Flachses ist zu diesem Zweck nicht erforderlich. Die Unterstützung des Flachsbaues geschieht von Seiten der Organisation der Spinner und Weber.

Für die vielseitige und höchst verschiedenartige deutsche Spinnereiindustrie in kurzen Worten einheitliche Grundzüge für ihre Handelspolitik aufzustellen, ist kaum möglich. Der Erziehungszollgedanke kommt hier kaum in Frage. Wo diese Industrie bei der all-

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Lage der deutschen Leinenindustrie in der „Deutschen Leinenindustrie“ vom 16. März 1924.

gemeinen Höhe der deutschen Industriewirtschaft und einem mächtigen Inlandsbedarf gegenüber bisher nicht in der Lage war, sich zu entwickeln, ist anzunehmen, daß besonders ungünstige Produktionsgunsten Deutschlands verschoben haben dürfen. Der Versuch, trotzdem die Entwicklung der Industrie zu forcieren, wäre nur zu rechtfertigen im Hinblick auf die Erzielung volkswirtschaftlicher Unabhängigkeit von ausländischen Zufuhren für den Fall weltwirtschaftlicher Erschütterungen. In diesem Falle wäre aber für Deutschland die Abhängigkeit auch nach Nationalisierung der bisher nicht vertretenen Spinnereiindustrien noch gegeben, weil sich die Rohstoffe der Textilindustrie, mit Ausnahme von Flachs und Kunsteide, aus zwingenden natürlichen oder ökonomischen Gründen in nennenswerter Menge in Deutschland nicht herstellen lassen. Baumwolle, Jute und Seidenwürmer gedeihen in Deutschland nicht oder doch nicht gut, die Erzeugung nennenswerter Wollmengen würde die Aufgabe der viel wichtigeren Fleisch- und Milchviehzucht und des intensiven Ackerbaues bedingen. Unter diesen Umständen kann ein Zollschutz der Halbzeugindustrie im allgemeinen nur gerechtfertigt werden unter dem Gesichtspunkt, den Kapitalien, die einmal schon in bestimmten Industriezweigen investiert sind, die Rentabilität zu erhalten und den in diesen Industriezweigen beschäftigten Arbeitskräften die Ausübung ihres Berufes weiterhin zu sichern. Auch unter diesen Voraussetzungen kann der Schutz nur so weit getrieben werden, daß die Wettbewerbsfähigkeit der garnverarbeitenden Industrie nicht darunter leidet. Die grundsätzlich freihändlerische Einstellung, welche das Lebensinteresse an verstärkter Ausfuhr der deutschen Volkswirtschaft aufzwingt, äußert sich hier darin, daß der Zollschutz für Garne nur da zu vertreten ist, wo die dadurch bedingte Verteuerung der Textilfertigprodukte nicht nur auf dem Inlandsmarkt, sondern auch auf dem Weltmarkt deren Konkurrenzfähigkeit nicht ernstlich beeinträchtigt. Die Züchtung von Spinnereiindustrien, für welche in Deutschland ausgesprochen ungünstige Bedingungen bestehen, mit Hilfe von entsprechend starkem Zollschutz ist entschieden abzulehnen, da die deutsche Weltwirtschaft nur bei Konzentration der deutschen Arbeit auf Herstellungsfragen mit günstigen Selbstkosten eine größere Exportkraft als bisher entwickeln kann. Von diesen Grundsätzen aus ergibt sich für die Seiden- und Schappesspinnerei und -zwirnerei, daß diese Industrien, welche dauernd durch größere Willigkeit und hohe Qualität der Arbeit, in den Hauptkonkurrenz-

ländern (Italien, Schweiz, Frankreich) bessere Daseinsbedingungen aufweisen, nur in begrenztem Umfang und für gewisse Spezialitäten in Deutschland entwicklungsfähig sind, daß es sich aber nicht empfiehlt, die deutsche seidenverarbeitende und schappeverarbeitende Industrie einer sehr hohen Zollbelastung ihres Rohmaterials auszusetzen zu gunsten einer Seidenpinnerei, deren Entwicklung auch dann höchst ungewiß wäre; sie würde voraussichtlich dauernd teurer arbeiten als das Ausland. Jedenfalls würde diese Industrie zur ihrer Entwicklung der Investition großer Kapitalien bedürfen, die besser auf andere Industriezweige mit günstigeren Daseinsbedingungen verwandt werden.

Die Zollwünsche der Baumwollspinnerei halten sich im allgemeinen im Rahmen dessen, was, unter Berücksichtigung der Goldpreissteigerung und der speziellen Haufe in Baumwolle, erforderlich ist, um den bisherigen Schutz aufrechtzuerhalten, den man unter anderem besonders gegenüber der verschärften italienischen und tschechoslowakischen Konkurrenz in gröberen Nummern für erforderlich hält. Über die besonderen Wünsche hinsichtlich der Feingarne ist schon gesprochen worden. Doch ist hierzu noch einiges über den Standpunkt der Spinner nachzutragen. Die Baumwollspinner weisen zunächst darauf hin, daß die bisherigen spezifischen Zölle auf seine Baumwollgarne wegen des hohen Arbeitswertes derselben tatsächlich gegenüber den Zöllen auf gröbere Nummern degressiv gewesen seien. Die Entwicklung der Feinspinnerei in Deutschland bei höheren Zollsätzen sei keineswegs ausgeschlossen und sei geeignet, einen Teil der Verluste wettzumachen, welche die deutsche Grob- und Mittelspinnerei durch die Einengung des Inlandsmarktes, der für sie allein in Betracht kommt, und durch die wachsende Konkurrenz, insbesondere der tschechoslowakischen Industrie, aber auch der englischen, französischen und italienischen Industrie, erleidet. Ferner weist man darauf hin, daß der größte Teil der englischen Baumwollfeinspinnereien in einem fest zusammengeschlossenen Verbande organisiert sei, der seinen Einfluß auch auf einen größeren Teil der französischen Feinspinnerei erstrecke, so daß man hinsichtlich der Belieferung mit Feingarnen in hohem Maße von einer mehr oder weniger monopolistisch organisierten ausländischen Gruppe abhängig sei. Dem ersten Argument gegenüber ist aber doch zu sagen, daß in Deutschland die Aussichten für die Entwicklung einer neuen Halbzeugindustrie, die

schon hinsichtlich der klimatischen Bedingungen, der Möglichkeiten der arbeitsverbilligenden Spezialisierung sowie hinsichtlich der Qualität der Arbeitskräfte im Nachteil gegen England wäre, und die nicht ohne beträchtlichen Kapitalaufwand ausgestaltet werden könnte, mit Rücksicht auf die dauernde Kapitalsteuerung nicht allzu günstig erscheinen. Der Hinweis auf die beherrschende Stellung des englischen Feinspinnerverbandes ist an sich sehr beachtlich, doch ist zu bedenken, daß eine derartige Abhängigkeit und ihre Gefahren im Falle europäischer Verwicklungen nicht so schwer wiegen, wenn der betreffende Import großenteils für das Bedürfnis von Ausfuhrindustrie geschieht und nicht zur Herstellung von Produkten, die für das Inland lebenswichtig sind. Sollte es einmal zu politischen Verwicklungen kommen, von denen die großen Baumwollindustrieländer ergriffen werden, und an denen Deutschland nicht beteiligt ist, so wird die deutsche Baumwollindustrie sicherlich mit und ohne Feinspinnerei sehr günstig abschneiden, sofern sie überhaupt zu Rohstoffen gelangen kann. Das letztere wird in solcher Lage die einzige entscheidende Frage werden. Auf die Bedenken, die gerade im gegenwärtigen Augenblick dagegen sprechen, englische Exportartikel für den deutschen Markt mit gesteigerten Zöllen zu belasten, gehen wir später ein.

Die Baumwollspinnerei hat im allgemeinen keine schlechten Zeiten gehabt, es ist, wie sich aus den jüngsten Goldmarkbilanzen der süddeutschen Baumwollspinnerei ergibt, vielen Firmen gelungen, in der Zeit des Krieges und insbesondere in der Nachkriegszeit, in der jedenfalls bis zum Frühjahr 1924 der Schutz der Einführverbote nicht nur de jure, sondern auch de facto wirksam war, ihren Vermögensstand nicht allein zu erhalten, sondern sogar der Vorkriegszeit gegenüber zu vermehren. Diese durchschnittlich gegenüber der sonstigen deutschen Industrie abnorm günstige Kapitalwirtschaftliche Lage wird es der Baumwollspinnerei relativ leicht machen, durch organisatorische und betriebliche Verbesserung ihre volle Wettbewerbsfähigkeit dem Ausland gegenüber wieder zu erlangen. Es ist sehr zu überlegen, ob nicht in den Baumwollgarnzöllen noch Erleichterungen für die Fertigindustrie, die vielfach wirtschaftlich viel schwächer ist, möglich wären. Derartige Erleichterungen sollten aber nicht autonom, sondern im Wege handelsvertraglicher Kompensation durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Wollgarnindustrie ist zwischen Kammzug- und Kammgarnindustrie einerseits, Streichgarnindustrie andererseits zu unterscheiden. Obwohl die Kammzug- und Kammgarnindustrie, welche in verhältnismäßig wenigen, meist kombinierten und effektenkapitalistisch organisierten großen Unternehmungen zusammengefaßt ist, in Kammzügen und Kammgarn unter starker englischer und französischer Konkurrenz steht, hat sie bisher nur ganz minimale Zölle genossen, die weit unter den Zollsätze in den meisten textilindustriellen Ländern lagen, und die auch, im Gegensatz zu den Verhältnissen im Ausland, nicht an die deutschen Zollsätze für Streichgarne heranreichten.

Es bestand also, im Gegensatz zu der deutschen Wollstoffindustrie, für die Kammzug- und Kammgarnindustrie bisher im wesentlichen Freihandel. Die Herstellung weicher Kammgarne aus Merinowollen, die in Deutschland ursprünglich durch die Eigenart der heimischen Wollen begünstigt worden war, hatte sich trotzdem glänzend entwickelt, und zwar trotz, oder vielmehr, wie Kunze (Die Wollindustrie in „Die Störungen im deutschen Wirtschaftsleben“. Leipzig, Duncker & Humblot, 1903) meint, wegen des Freihandels besser als ihre stärkste Rivalin, die französische Kammgarnindustrie, die der Protektionismus erschlaßt hatte. Sie war in ihren Artikeln auf dem Weltmarkt führend. Es fand ein bedeutender Export weicher Kammgarne nach Russland, Österreich-Ungarn, der Schweiz, ja in sehr beträchtlichem Maße nach England statt. Auch eine Reihe kleinere Länder nahmen bedeutende Mengen weicher Kammgarne auf. Dagegen hatte sich aus historischen Gründen und aus Gründen der Rohstoffbeschaffenheit, welche in dem Werk von Kunze über die Wollindustrie im einzelnen geschildert sind, in England die Spinnerei harter Kammgarne, insbesondere der sogenannten Cheviotgarne, weit stärker entwickelt als in Deutschland. Trotzdem seit der Jahrhundertwende in Deutschland gute Cheviotgarne gesponnen worden sind, deren Herstellung an sich einfacher ist als die der Merino-garne, so war diese Industrie im eigenen Markt nicht gegen die spezialisierte englische Industrie aufgekommen und seit der Jahrhundertwende eher wieder zurückgegangen, zumal sie noch geringeren Zollschutz genoß als die der weichen Kammgarne. Es findet heute wie früher ein sehr bedeutender Import dieser Garne von England her statt. Die englischen Spinner haben in vielen Hartgarnen, zu denen die sogenannten Tierhaargarne, ferner die Westgarne und Teppichgarne gehören, den Vorzug eines sehr großen Absatzes auf dem ganzen Weltmarkt, der eine

weitgehende Spezialisierung der Produzenten auf jeweils einzelne Garnnummern und Garnarten ermöglicht. Es ist ein alter Wunsch der deutschen Kammgarnspinnerei, durch höhere Zollsätze auf diese Garnarten auch diese Industrie in Deutschland zu entwickeln. Für manche Spezialarten dieser Garne, zum Beispiel für Teppichgarne, welche auf Strickgarnmaschinen hergestellt werden können, die in Deutschland nach den Angaben des Wollspinnerverbandes im Überfluß vorhanden sind, wird eine solche Entwicklung von Spinnerseite als besonders aussichtsreich bezeichnet. Die Weberei klagt freilich zum Teil über mangelnde Haltbarkeit dieser Garne. Im übrigen ist aber zu bedenken, daß gerade diese Garnarten, ähnlich wie die für Baumwollgarne, in ganz hervorragendem Maße in Exportindustrien verwertet werden (Wirkereiindustrie, Barmener Lizen- und Posamentenindustrie, Zittauer Orleansweberei, Teppichweberei).

Die Beeinträchtigung dieser Exportindustrien höherer Verarbeitungsstufe durch nennenswerte Schutzzölle für eine Halbzeugindustrie, die noch nicht entwickelt ist, und deren Entwicklungsaussichten unsicher sind, läßt sich kaum vertreten. Es ist dies um so weniger der Fall, als die Erweiterung dieser Industrie im allgemeinen die Anschaffung sehr teurer ausländischer Maschinen bedingen, und als der gegenüber dem Weltmarktsbedarf an englischen Hartgarnen relativ geringe deutsche Bedarf an derartigen deutschen Gespinsten uns niemals die Produktionsvorteile konstanter und spezialisierter Produktion verschaffen würde, welcher sich die englische Hartgarnspinnerei erfreut. Bei den hohen deutschen Zinssätze und dem hohen Kapitalbedarf dieser Industrie würde sie nur bei ziemlich beträchtlichem Zollschutz lebensfähig sein.

Andererseits ist es gar nicht zu verwundern, daß die Kammgarnindustrie heute mit verstärktem Nachdruck diese und andere schutzzöllnerische Forderungen erhebt. Sie kann darauf hinweisen, daß sie bisher schwächer geschützt war als irgendeine andere deutsche Textilindustrie, und daß die ausländische Kammgarnspinnerei infolge der exzessionellen Niedrigkeit des deutschen Zollschutzes, des Wegfalls der Umsatzsteuer für die Importware einerseits und der hohen inneren Steuer- und Frachthbelastung der deutschen Industrie andererseits dieser gegenüber eine besonders hohe Importprämie genießt. Auch hat ihr Interesse am Freihandel nachgelassen, da ihr schon in den letzten Vorkriegsjahren eine Reihe ausländischer Märkte, insbesondere der fran-

zösische und italienische sowie der nordamerikanische, verlorengegangen waren. Darum haben sich die Exportchancen nach dem Kriege weiterhin wesentlich verschlechtert, indem der wichtige russische Markt wegfällt, Polen sich gegen Importe sperrt und andere Staaten, insbesondere die Nachfolgestaaten der Donaumonarchie, die Schweiz, Italien, Schweden, Dänemark, Holland die Zölle weiter erhöht und ihre Industrien entwickelt haben, während in England die Erhebung der Reparationsabgabe durch den damit verbundenen Zeit- und Kapitalzinsverlust der deutschen Importer wie ein Zollschatz wirkt und den deutschen Kammgarnimport sehr geschädigt hat. Nur in Japan hat sich die Nachfrage nach deutschen Kammgarnen entwickelt; aber auch hier sind höhere Zölle beabsichtigt. Wenn man all diesem Rechnung trägt, so ist dennoch zweifelhaft, ob sich eine wesentliche Steigerung der Kammgarnzölle im allgemeinen empfiehlt. Hinsichtlich der Frage, inwieweit sie notwendig ist als Ausgleich für die Mehrbelastung der deutschen Industrie, beziehen wir uns auf früher Gesagtes. Im übrigen ist immer zu bedenken, daß, namentlich für die harten Kammgarne, von der Billigkeit des Kammgarnbezuges die Entwicklung von Exportindustrien der Weiterverarbeitung abhängt, die nicht dem Schutzbedürfnis der Zwischenindustrie geopfert werden sollen, da wir mehr als je ein Interesse daran haben, die Verarbeitung der Textilstoffe in Deutschland in möglichst hoher Stufe zu betreiben<sup>1</sup>.

Die Streichgarnspinnerei<sup>2</sup>, welche immer einen etwas höheren Zollschatz genossen hat als die Kammgarnspinnerei, soll weiterhin Zölle in einer der Warenwertbelastung der Kriegszeit entsprechenden Höhe genießen, um sie vor der ziemlich starken ausländischen, insbesondere der belgischen Konkurrenz zu schützen. Die Industrie wünscht weitergehende Spezialisierung ihres Tarifs. Wesentliche Exportinteressen werden durch mäßige Zölle auf Streichgarne, wie sie die deutsche Industrie immer genossen hat, nicht verletzt.

Die Leinengarn-, Hantgarn- und Tutespinnerei ist in Deutschland ausgesprochene Inlandsindustrie und war in den letzten Jahrzehnten nur bei beträchtlichem Zollschatz lebensfähig. Sie wird

<sup>1</sup> Überdies sprechen z. B. dieselben Handelspolitischen Erwägungen gegen die Kammgarnzölle, die auch gegen die Zollerhöhung bei den Baumwollgarnen ins Feld zu führen sind.

<sup>2</sup> 3/4 der deutschen Strohgarnginnerei wird in gemischten Betrieben zusammen mit der Wollweberei betrieben.

auch in Zukunft ohne diesen nicht mehr auskommen können. Um unbedenklichsten ist der Zoll auf Jutegarne, weil hier die weiterverarbeitende Industrie, insbesondere die Juteweberie, ebenfalls eine zollgeschützte, ausgesprochene Inlandsindustrie ohne wesentliches Exportinteresse ist. Immerhin werden die Jutezölle nicht so hoch angesetzt werden dürfen, daß dadurch die Jutewaren, insbesondere die Sackleinwand, den übrigen Industrien mehr verteuert wird, als es zur Aufrechterhaltung der Jutespinnerei und -weberie nötig ist. Die Hanfgarnindustrie verlangt besonders lebhaft nach verstärktem Zollschutz, weil Italien die Tendenz hat, seinen Hanf nicht mehr im Rohzustand, sondern als Garn nach Deutschland einzuführen. Auch hier scheint ein maßvoller Zollschutz gerechtfertigt, um die deutsche Industrie zu erhalten. Die Leinengarnindustrie ist ausgesprochene Inlandsindustrie, ohne Exportfähigkeit. Auch im eigenen Markt begegnet sie immer noch starker ausländischer Konkurrenz, besonders aus Belgien und der Tschechoslowakei. Eine Aufhebung oder Herabminderung des früher bestehenden Zollschutzes würde wahrscheinlich den Weiterbestand dieser Industrie gefährden. Mäßige Garnzölle sind auch für die Leinenweberie erträglich, um so mehr, als von Leinengeweben fast nur Qualitätsprodukte (Damaste) ausgeführt werden, bei denen der Preis erst in zweiter Linie über die Wettbewerbsfähigkeit entscheidet. Allerdings ist zu bedenken, daß das Exportinteresse der Leinenindustrie nicht so gering bleiben kann, als es zur Zeit ist. Denn der deutsche Inlandsmarkt ist in seiner Aufnahmefähigkeit für Leinengewebe gegen früher so geschwächt, daß kaum die Hälfte der Produktion von 1913 im Inland abgesetzt werden kann. Will die Leinenindustrie wieder zur vollen Beschäftigung ihrer Anlagen gelangen, muß sie wesentlich stärker exportieren als bisher.

Die letzten Ausführungen führen schon zur Zollpolitik der Textilfertigindustrie hinüber.

## V. Schutzzollpolitik der deutschen Textilfertigindustrie.

Um in die Fülle der zollpolitischen Probleme der mannigfaltigen deutschen Textilfertigindustrien Ordnung und Übersicht zu bringen, erscheint es zweckmäßig, zu unterscheiden zwischen „preisbestimmten“ und „qualitätsbestimmten“<sup>1</sup> Industrien. Unter den letzteren verstehen

<sup>1</sup> Vgl. dazu Sombart, Einige Anmerkungen zur Lehre vom Standort der Industrie. Archiv f. Sozialw., Bd. XXX S. 758.

Schriften 171 I.

wir alle diejenigen, deren Konkurrenzfähigkeit mehr oder weniger unabhängig vom Preise durch die besondere Qualität ihrer Produkte gesichert ist. Diese Qualität kann auch in der Anpassung an einen bestimmten Geschmacks- und Modebedarf liegen, die auch bei sonst geringeren Waren eine besondere Qualifikation des Herstellers voraussetzt. In die erste Gruppe gehören ein sehr großer Teil der Baumwollweberei und auch große Gebiete der Wollweberei, insbesondere die Herstellung gewöhnlicher Herrenstoffe und Stoffe für Männerkleidung sowie die Futterstoffweberei. Es gehört ferner dahin ein nicht unwesentlicher Teil der Seidenstoffproduktion Deutschlands und der Leinenweberei. In die zweite Gruppe gehören der größere Teil der Wirkwarenindustrie, teilweise die Kammgarnerzeugung und die Industrie wollener Gewebe, insbesondere die Weberei feiner Damenstoffe, in denen die deutsche Industrie neben der französischen führend ist, ferner ein Teil der Seidenstoff- und Seidenbandproduktion Deutschlands und seiner Leinenherstellung (Damaste) sowie ein beträchtliches Maß der Herstellung von Samten und Samtbandern aus verschiedenen Materialien. Hierher gehört auch bis zu einem gewissen Grade die deutsche Konfektionsindustrie, die allerdings weniger ein Monopol der Machart und der Qualität überhaupt hat, sondern zum nicht geringen Teil in der geschickten Imitation ausländischer Moden, im übrigen aber in glücklicher Betriebsorganisation und niedrigen Löhnen ihre Stärke findet.

Die besonderen Vorteile, welche die preisbestimmten Industrien von dem durch Valutamarge, Einführverbote und Devisengesetzgebung bewirkten Marktschutz der Nachkriegszeit gezogen haben, und welche sie vielleicht allzu einseitig den Einführverboten und dem Valutaschutz zuschreiben, in Verbindung mit den Kostensteigernden Momenten in der gegenwärtigen Wirtschaftslage Deutschlands, welche das Vertrauen der Industriellen auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit herabmindern, machen die meisten preisbestimmten Industrien mehr oder weniger schutzzöllnerisch. Bei manchen derselben, zum Beispiel bei der Seidenindustrie, welche unter dem Gesetz vom 8. April 1922, im Gegensatz zu anderen Industrien, wiederholte Zollerhöhungen für ihre Produkte durchgesetzt respektive erhalten hat, besteht ein unbedingtes Erfordernis nach Zöllen in der jetzt gegebenen Höhe nicht! Das gilt auch teilweise für die Baumwollindustrie und insbesondere für die Wollweberei, die im Gegensatz zu einem Teil der Wollspinnerei auch in der

Herstellung qualitätsbestimmter Produkte bisher einen recht beträchtlichen Zollschutz genoß, der im neuen Zolltarif weiterhin aufrecht erhalten und noch gesteigert werden soll. Den autonomen Abbau dieser Zollsätze möchten wir nicht unbedingt empfehlen; dagegen erscheint die Frage entschieden erwägenswert, inwieweit hier Kompensationsmöglichkeiten für Handelsvertragsverhandlungen vorliegen. Diese Frage ist nur von Fall zu Fall nach den besonderen Verhältnissen jeder Spezialbranche der Textilindustrie zu entscheiden.

Den besonderen Wunsch der Aachener Industrie, gegen den Wettbewerb englischer Herrenstoffe besser geschützt zu werden, halte ich aus den gleichen Gründen für bedenklich wie die Bestrebungen, die feinen Baumwollgarne und die harten Kammgarne mit höheren Zöllen zu belegen. Solange uns England den Freihandel gewährt und damit nicht nur die freie Einfuhr nach Großbritannien, sondern auch die erleichterte Einfuhr (über England) in das Imperium, sollten wir seine Hauptausfuhrartikel nach Deutschland nicht belasten. Gerade in einer Zeit, in der sich in England die Freihandelstradition nur mühsam gegen die Angriffe der Schutzzöllner behauptet, welche auf die Zollpolitik der Abnehmer Englands hinweisen, wäre ein solches Vorgehen verfehlt<sup>1</sup>. Übrigens stehen ihm auch die Bestimmungen des Schlussprotokolls des deutsch-englischen Handelsvertrags entgegen.

Unter den deutschen Textilindustrien sind die Samtindustrie, Wirkwarenindustrie und Konfektionsindustrie rein freihändlerisch; die Seidenweberei ist es teilweise. Diese Industrien fürchten weder im Inland noch im Ausland die fremde Konkurrenz, da ihre Produkte insbesondere bei den eigentlichen Textilindustrien sich durch ihre Qualität durchsetzen. Außerdem sind diese Industrien am Weltmarkt verhältnismäßig stärker interessiert als die übrigen deutschen Textilzweige, und bei einigen von ihnen überwiegt das Exportinteresse sogar. Die deutsche Samtindustrie genießt auch heute wieder den Vorteil internationaler Kartellabmachungen, die ihr einen gewissen Schutz in bestimmten Märkten gewähren. Allerdings hat sie die Führung in der Weltamtindustrie, welche sie vor dem Kriege hatte, an Frankreich abgeben müssen. Ihre Stärke beruht großenteils auf der vorzüglichen Leistung der deutschen Samtfärberei und -appretur.

Die stark exportierenden Textilzweige sind selbstverständlich auch

<sup>1</sup> Über den Anteil Deutschlands an der Textilwarenausfuhr Englands vgl. „Wirtschaftsdienst“ vom 6. Februar 1925 S. 206.

für ihre Rohstoffe gegen Erhöhung der Zölle, besonders da sie in beträchtlichem Maß auf ausländisches Material (feine Baumwollgarne, harte Kammgarne, Schappe, Kunstschappe und gewisse Kunstseiden) angewiesen sind. Auch die qualitätsbestimmte Industrie kann gegen Selbstkostenerhöhung nicht gleichgültig sein, weil auch bei diesen Industrien von einem gewissen Punkte ab die dadurch bedingte Preissteigerung Konkurrenz des Auslandes hervorruft und die Absatzfähigkeit der Waren mindert.

Bisher ist die Frage der Erhebung von Textilzöllen nur unter dem Gesichtspunkt der Schutzwirkung erörtert worden. Unter diesem Gesichtspunkt sind Mehrbelastungen, mit vereinzelten Ausnahmen und abgesehen von dem Ausgleich für spezielle Mehrbelastungen durch Steuern, im allgemeinen abzulehnen. Dagegen sollte der Abbau von Zöllen für die Industrien, die ursprünglich Geschöpfe des Schutzzolles gewesen sind, mit großer Vorsicht und nicht auf Kosten der Fortexistenz der bestehenden und im Verhältnis zum inneren Markt nicht übergroßen Industrie erfolgen. Wenn ein Abbau möglich erscheint, sollte er nur im Wege der Handelsverträge geschehen, sofern die Verwertung der betreffenden Zahl als Kompensationsobjekt Erfolg verspricht. — Auch vom Standpunkt einer auf möglichste Förderung des Exports gerichteten Politik ist bei manchen Artikeln gegen mäßige Schutzzölle nichts einzutwenden, welche die ausländische Konkurrenz unserer Industrie nur zurückdämmen, aber nicht ausschließen, und welche keine Überhöhung des inländischen Preisniveaus hervorrufen.

Im ganzen ist das Ausmaß der Textilzölle, die sich unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Industrie rechtfertigen lassen, auch heute noch gering. Dies gilt unter der Voraussetzung, daß auch die übrigen Gewerbe nicht stärker geschützt werden und eine möglichst schonende Besteuerung eintritt. Von diesen Verhältnissen hängt die Zollpolitik der Textilindustrie weitgehend ab.

Damit ist klargestellt, welchem Ziel unsere Zollpolitik hinsichtlich der Textilindustrie zusteuern soll, um zur höchsten Entfaltung der wirtschaftlichen Kräfte auf diesem Gebiete zu gelangen.

## VI. Verhandlungszölle, Meistbegünstigungen und Reziprozität auf dem Textilgebiet.

Eine andere Frage ist es, ob dies sofort und durch autonome deutsche Gesetzgebung, ohne Rücksicht auf das handelspolitische Verhalten des

Auslandes geschehen soll oder durch Verhandlungen im Kompensationswege.

In den zollpolitischen Äußerungen der Praxis tritt nicht allein der Schutzgedanke, sondern fast noch mehr der vertragstaktische Gedanke der Schaffung von Kompensationsobjekten für Handelsvertragsverhandlungen hervor.

Geht man von der Voraussetzung einer Zollpolitik aus, die vor Zolldifferenzierungen nicht zurückstellt, so ist auch die Bewertung von Textilzöllen als Verhandlungsobjekt nicht ganz ausgeschlossen. Es gibt einzelne Textilprodukte, welche sich als Objekt von Verhandlungszöllen wohl eignen, und es gibt einzelne Staaten, welche am Export bestimmter Textilien nach Deutschland so stark interessiert sind, daß derartige Maßnahmen ihnen gegenüber dann wirksam sein können, wenn Deutschland die betreffenden Textilien ohne wesentliche Beeinträchtigung und Verteuerung seiner Versorgung auch aus anderen Ländern beziehen kann und die Einfuhr aus diesen Ländern begünstigt. So würde für Frankreich, das in der letzten Zeit, allerdings unter dem Einfluß besonderer Umstände, wie seiner sinkenden Valuta und seiner freien Einfuhrkontingente, große Massen von Textilwaren der Halbzeug- und Fertigstufe nach Deutschland werfen konnte, eine Steigerung der deutschen Zölle auf die von ihm speziell hergestellten Luxusseidenwaren sowie besonders auf Baumwoll- und Wollartikel sehr empfindlich sein, namentlich wenn solche Zollzuschläge auf französische Waren einem meistbegünstigten England nützen würden. Ähnliches gilt für Belgien zum Beispiel hinsichtlich der Spitzen und Streichgarne, für Italien hinsichtlich der Seidengarne und Kunstseidengarne, aber auch für Baumwollgarne und Baumwollgewebe, bei denen neuerdings der stärkste Ausfuhranteil auf Deutschland fällt, für Stickereien und Seiden gegenüber der Schweiz usw.

Wenn auch mit Rücksicht auf die Gefahr dauernder Zollüberlastung infolge Fortbestandes der Verhandlungszölle beim Scheitern der Verhandlungen sowie auf ausländische Gegenzüge eine Steigerung der Textilzölle als Verhandlungszölle sich im allgemeinen, abgesehen von der Aufstellung eines autonomen Differentialtarifs (siehe oben), nicht empfiehlt, so sollte doch jedenfalls immer geprüft werden, ob sich der Abbau von Zöllen handelspolitisch auswerten läßt, ehe er autonom stattfindet. Im Falle eines autonomen Abbaus der Textilzölle würden wir uns namentlich unnötigerweise des handelspolitischen Trumpfes

begeben, den wir Frankreich gegenüber durch den Wegfall der elsässischen Einfuhrkontingente jetzt in der Hand haben. Die Kontingente waren für Frankreich von höchstem Wert<sup>1</sup>. Ihre Verlängerung könnte höchstens auf kurze Frist und unter grundfestscher Beteiligung der Meistbegünstigungsstaaten geschehen. Das wird praktisch nur ausnahmsweise bei spezifisch französischen Artikeln möglich sein. Im übrigen kann an ihre Stelle wohl ein Zollabbau in dem für uns erträglichen Maße treten, aber nur dann, wenn Frankreich seine hochprotektionistischen Tendenzen gerade auf dem Textilgebiete aufgibt, wozu freilich bis jetzt wenig Aussicht vorhanden zu sein scheint.

Ein nicht minder wichtiges Kompensationsobjekt als Zollermäßigungen sind Zollbindungen. Die deutsche Verpflichtung, während der Vertragsdauer die Zölle nicht zu erhöhen, ist namentlich von England erwartet worden. Dieses Streben hat, allerdings nur in Form eines allgemeinen gegenseitigen Versprechens, während der Dauer des Vertrages Zolländerungen zu unterlassen, die den Vertragsgegner besonders treffen, im § 2 des Schlussprotokolls des neuen deutsch-englischen Handelsvertrags seinen Niederschlag gefunden. Dies hätte jedenfalls nur unter der Voraussetzung einer befristeten befriedigenden Regelung der Reparation-Recovery-Frage zugestanden werden sollen. An sich kann die Bestimmung wirksam zur Aufrechterhaltung der englischen Freihandelspolitik beitragen, da die deutsche Verpflichtung sinngemäß endet, sobald englische Zölle die deutsche Ausfuhr besonders treffen.

Im ganzen bleiben auch im Rahmen der hier vorgeschlagenen Politik die Möglichkeiten der Kompensation und der Erhebung von Verhandlungszöllen ohne Schaden für Deutschland selbst ziemlich eng begrenzte. Für die deutsche Textilindustrie wird sich im Kompensationswege mehr erreichen lassen durch Zölle, welche überhaupt nicht auf Textilwaren, sondern auf für Deutschland an sich entbehrliche Produkte des Auslands, wie Blumen, Primeurs, Südfrüchte, Weine usw., gelegt werden, an deren Ausfuhr nach Deutschland gerade einige der Länder sehr stark interessiert sind, welche für unseren Textlexport

<sup>1</sup> Im ersten Halbjahr 1924 kamen aus Elsass-Lothringen: Baumwollgewebe für 111,6 Mill. M., Wollgewebe für 33,6 Mill. M., Baumwollgarn für 13,7 Mill. M., Kammgarn für 9,9 Mill. M., ganzseidene Gewebe für 6,7 Mill. M., (Unterheft und Statistik 4. Jahrg. Nr. 22 S. 695/96. Vgl. auch den Artikel Deutschland und die französische Textilindustrie im „Wirtschaftsdienst“ v. 26. September 1924.

in Betracht kommen und demselben durch prohibitive Hochschutzölle, Koeffizienten, Einfuhrverbote und sogar Differenzierung in der Zollbehandlung zum Teil unüberwindliche Hindernisse in den Weg legen respektive gelegt haben, wie zum Beispiel Frankreich, Spanien und Italien.

Während die Auffassung der deutschen Textilindustrie über die Frage des Schutz- und Verhandlungszolles in ihren einzelnen Zweigen eine sehr geteilte ist, herrscht nahezu Übereinstimmung darüber, daß Deutschland eine Politik mit dem Ziel der gegenseitigen vollen Meistbegünstigung treiben solle, die sich auf das Niederlassungsrecht und den Geschäftsreiseverkehr, das Patent- und Warenenschutzrecht und die Art der Zollabfertigung erstreckt, und die möglichst auf der Grundlage gegenseitig gebundener Vertragstarife ruht.

Es ist für die Textilindustrie ein entschiedener Nachteil, daß Deutschland in die Handelsvertrags- und Meistbegünstigungsverhandlungen noch mit dem alten Tariffschema eintritt<sup>1</sup>. Die seit 1918 geführten Verhandlungen haben gerade auf dem Textilgebiet zu einer wesentlichen Verfeinerung der Tariffspezialisierung geführt zu dem Zweck, unter Beibehaltung der spezifischen Zölle eine genauere Anpassung der Zollsätze an den Warentwert zu erreichen und den Veränderungen der Produktionsabsatzverhältnisse der Textilindustrie gerecht zu werden, die seit 1902 eingetreten sind. Die feinere Spezialisierung des neuen Tarifs könnte den Abschluß von Handelsverträgen und Meistbegünstigungsverträgen erleichtern, indem sie die vorzeitige Verausgabung des autonomen Tarifs ohne spezielles Interesse des Vertragsgegners verhüten würde, welche auf zu umfassenden Positionen beruht. Schumacher (Meistbegünstigung und Zollunterscheidung, Berlin 1916, S. 43 ff.) hat mit Recht auf die besonderen Vorteile hingewiesen, die gerade Deutschland vertragstaktisch aus einer weitgehenden Tarisspezialisierung, in Verbindung mit einer entsprechend spezialisierten Einfuhrstatistik, ziehen kann. Man wird bei Abschluß provisorischer Verträge auf Grund des jetzigen Schemas der feineren

<sup>1</sup> Die auf Spezialisierung der Tüche gerichtete Bewegung macht gewisse Fortschritte. Die Zahl der Positionen wuchs seit 1913 in Italien von 472 auf 935, in Spanien von 718 auf 1540, in Ungarn von 657 auf 974, in Portugal von 592 auf 861, in der Schweiz von 1164 auf 1977, in den Vereinigten Staaten von 657 auf 1710 und in Belgien von 70 auf 1216. (Nach einer Zusammenstellung von Gerichtsassessor a. D. Hartmann, Berlin.)

Spezialisierung möglichst durch Expositionen Rechnung tragen müssen. Im ganzen wird der hier gezeigte Weg, Textilzölle als Verhandlungszölle auszuwerten, uns auch auf diesem Gebiete Waffen in die Hand geben, das Ausland zum Abbau seiner Zollmauern zu zwingen, und wird uns doch gestatten, gegen die Einfuhr der gemäßigtshüttzöllnerischen und der freihändlerischen Staaten, die uns die Meistbegünstigung geben, unsere niedrigsten Zollsätze anzuwenden und so den Kampf ohne wesentliche Beeinträchtigung und Verteuerung unserer Textilversorgung durch die Verhandlungszölle zu führen.

Hiermit wären die Hauptprobleme dieser Abhandlung erledigt. Es bleiben noch einige Spezialfragen von geringerer Bedeutung.

## VII. Veredlungsverkehr, Konzentrationsbewegung und Handelspolitik.

Zwei Probleme, die in der Gegenwart der deutschen Textilindustrie besonders zu schaffen machen, und über welche lebhaft verhandelt worden ist, sind die des Veredlungsverkehrs und der zollfreien sogenannten Transitlager. Gegen letztere wird von einzelnen Textilgruppen geltend gemacht, daß der Verkehr über zollfreie Transitlager den deutschen Großhandel noch mehr an den Einkauf bei ausländischen Fabrikanten gewöhne, als dies ohnehin schon der Fall sei, vor allem wegen der größeren Warenkredite, die der ausländische Fabrikant geben könne. Die Möglichkeit, vom Transitlager je nach der Konjunktur ins Inland (unter Zollnachzahlung) oder Ausland zu verkaufen, sei für den Großhändler so vorteilhaft, daß er die eventuelle Zollzahlung beim Inlandsverkauf gern auf sich nehme.

Beim Veredlungsverkehr ist grundätzlich zu unterscheiden zwischen vertraglichem und autonomem Veredlungsverkehr. Der vertragliche Veredlungsverkehr, der im allgemeinen gewohnheitsrechtlich als nicht der Meistbegünstigung unterliegend angesehen wird, besteht zurzeit nur mit der Schweiz. Ihn auszudehnen, würde sich unter allen Umständen nur dort empfehlen, wo die Gegenseite bereit ist, auch ihrerseits im aktiven und passiven Veredlungsverkehr entsprechende Leistungen zu bieten. Frankreich zum Beispiel kennt überhaupt keinen zollfreien passiven Veredlungsverkehr. Wo sich unter diesen Umständen die vertragliche Vereinbarung eines gegenseitigen aktiven und passiven Veredlungsverkehrs verbietet, wir aber ohne die ausländische Hilfsindustrie nicht gut auskommen können, kann es sich empfehlen, mit dem betreffenden Lande zu vereinbaren, daß die betreffenden zollfreien Einfuhren zur Veredlung ohne zeitraubende Formalität vor sich gehen können. Die allgemeine vertragliche Regelung des Veredlungsverkehrs hat den Vorteil, daß sich die Industrie für die Vertragsfrist auf diejenigen Modifikationen der Zollschuhelage einrichten kann, welche sich aus dem Veredlungsverkehr ergeben. Dagegen hat der autonome Veredlungsverkehr in geringem Maße dieselbe Wirkung wie die autonome Zollpolitik, das inländische Gewerbe unsicheren und schwankenden Verhältnissen hinsichtlich der Regulierung des internationalen Wettbewerbes auszusetzen, und zwar besonders dadurch, daß es nie sicher

ist, wie lange es im zollfreien Genuß ausländischer Veredlungsarbeit zum Zweck der Herstellung von Exportwaren bleibt.

Es ist im übrigen schwer, in der Frage des zollfreien Verkehrs zur Veredlung etwas allgemein Gültiges zu sagen. Der passive Veredlungsverkehr, also die zollfreie Wiedereinfuhr im Ausland veredelter Materialien<sup>1</sup> kommt gegenüber der eigentlichen Veredlungsindustrie selbstverständlich nur dort in Frage, wo besondere Zollzuschläge für die veredelte Ware bestehen. Das gibt uns Anlaß zu einigen Bemerkungen über Veredlungszollzuschläge. Wenn heute die deutsche Textilveredlungsindustrie derartige Zollzuschläge nahezu allgemein fordert und dieselben nach dem im Veredlungszlohn zum Ausdruck kommenden Veredlungswert abgestuft wissen will, so ist demgegenüber zu sagen, daß Veredlungszollzuschläge grundsätzlich ebenso wenig Wirkung haben können wie Zölle, wenn sie allgemein und gleichmäßig nach dem Warenbzw. Veredlungswert statt nach der Schutzbedürftigkeit der Veredlungsarbeit normiert werden, die keineswegs allein von deren Wert abhängt. Die Wirkung einer derartigen Zollpolitik würde sich für die einzelnen Gewerbe wegheben, (wenigstens annäherungsweise, da nicht alle ihren Zollschuhanteil voll ausnutzen können und) im wesentlichen nur in einer allgemeinen Erhöhung des inländischen Preisniveaus sich auswirken, also die internationale Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands für die Ausfuhr herabsetzen. Auch die Hilfsindustrie hat für ihre Veredlungsprozesse nur da sinnvollen Anspruch auf Zollschutz, wo sie ohne diesen sich gegenüber der ausländischen Konkurrenz nicht halten kann. In diesen Fällen ist wohl zu prüfen, ob die Erhaltung der inländischen Hilfsindustrie wichtig genug ist, um die Belastung der Hauptindustrie mit dem Veredlungszoll zu rechtfertigen. Große Teile der deutschen Textilveredlungsindustrie erfreuen sich heute zweifellos einer hohen technischen Leistungsfähigkeit, andererseits ist nicht zu verkennen und wird auch von der Textil-Veredlungsindustrie selbst nicht geleugnet, daß die ausländische Veredlungsindustrie in den letzten Jahren sehr stark in technischer Hinsicht vorangekommen ist und in der technischen Durchbildung der Verfahren und im qualitativen Effekt die Veredlungsindustrie Deutschlands hier und da überholt hat. Eine Industrie, welche in festen Verbänden organisiert ist wie die Veredlungsindustrie, kann jeden Zollschutz auswerten. Sie ohne wirklich dringende Veranlassung verstärkt zu schützen, ist um so bedenklicher, als der Gedanke nicht ganz von der Hand zu weisen ist, daß an jenem Zurückbleiben der deutschen Veredlungsindustrie in manchen Fällen nicht allein die unüberwindbare Ungunst der Umstände, sondern auch eine gewisse Erschlaffung der kaufmännischen und fabrikatorischen Initiative während der Kriegs- und Nachkriegszeit Schuld ist.

Erschlaffte Energien werden aber nicht durch Zollschutz und hohe Kartellpreise aufgerüttelt, sondern durch die Konkurrenz.

In Deutschland hat in den letzten Jahren der autonome, aktive Veredlungsverkehr im Sinne der zollfreien Einfuhr von Rohmaterialien zum Zweck der Wiederausfuhr im verarbeiteten Zustande, also bei Verarbeitungsprozessen der Hauptindustrie,

<sup>1</sup> Diesem passiven Veredlungsverkehr stellen wir im folgenden die zollfreie Einfuhr ausländischer Materialien zum Zwecke der Verarbeitung im Land (zu Exportwaren) gleich, weil es sich auch hier materiell um die Heranziehung überlegener ausländischer Hilfsarbeit (Vorarbeit) handelt, obwohl streng genommen ein aktiver Veredlungsverkehr der Verarbeitungsindustrie vorliegt. (Auf einem ähnlichen Standpunkt steht Lusenzyk: Der zollfreie Veredlungsverkehr, Berlin 1903).

einen großen Umfang angenommen. Die Notwendigkeit hierzu ergab sich durch die Einführverbote und die Höhe der Zollsätze, welche eine internationale Wettbewerbsfähigkeit der weiterverarbeitenden Industrie ausschlossen, solange diese die Zölle zu tragen hatte. Das Ausmaß, in dem der Veredlungsverkehr zweckmäßigerweise stattfindet, ist von dem Umfang der Handelsbeschränkungen und der Höhe der Zölle wesentlich abhängig. Mit einer starken Ermäßigung der Zölle würde die Notwendigkeit zu einer derartigen Ausdehnung des Veredlungsverkehrs auf die Weiterverarbeitung wegfallen, welche an sich nicht ohne Bedenken ist. Sie kann u. a. zu Zollhinterziehungen führen, weil die qualitative und mengenmäßige Identität des Materials sich im weiterverarbeiteten Zustand oft nicht sicher feststellen lässt.

Außerdem ist es auf die Dauer besser für die heimische Hauptindustrie, sich auch für die Herstellung von Exportwaren auf eine eigene Vor- oder Hilfsindustrie stützen zu können, sofern diese auf der Höhe der internationalen Leistung steht. Ausländische Hilfsindustrien werden selten ihre besten Leistungen der fremden Industrie zur Verfügung stellen. Solange z. B. die deutsche Teppichindustrie für die Herstellung in der Kette bedruckter Teppiche von der englischen Fadendruckerei abhängig war, bekam sie von dort solche Bemusterungen, die in England als weniger brauchbar erachtet oder nicht angenommen worden waren. Die Entwicklung der deutschen Druckerei auf diesem Gebiete hat es dahin gebracht, die deutsche Teppichindustrie in fadenbedruckten Artikeln unabhängig von der ausländischen Hilfsindustrie zu machen, ohne ihre internationale Konkurrenzfähigkeit zu vermindern. Dass die Weltstellung der deutschen Samtindustrie ohne die große Leistung ihres Hilfsgewerbes undenkbar ist, wurde schon gesagt.

Andererseits aber kann man im gegenwärtigen Augenblick der deutschen Hauptindustrie nicht zumutzen, zugunsten einer ungenügend entwickelten oder, wie im Falle der Kalikodruckerei durch die Abtretung des Elsaß, uns verlorengegangenen Qualitätshilfsindustrie auf den zollfreien Veredlungsverkehr zu verzichten. Nach den deutschen Bestimmungen ist der zollfreie passive Veredlungsverkehr tunlichst auf die Veredlung für die Ausfuhr zu beschränken, so dass er ohnehin die inländische Hilfsindustrie nur in begrenztem Maße schädigt. Für die Herstellung von Inlandswaren wird er nur dann zugelassen sein, wenn es an einer leistungsfähigen Hilfsindustrie fehlt und auch die schnelle Entwicklung einer solchen nicht zu erwarten ist. In diesem Falle ist aber der Veredlungszoll selbst unberechtigt. Die Belastung der Exportarbeit einer Nach- oder Hauptindustrie zugunsten der Vor- oder Hilfsindustrie kann nur dann vertreten werden, wenn die heimische Hilfsindustrie oder Vorindustrie für diese Herstellung von Exportwaren ebenso gut und nicht wesentlich teurer liefert resp. veredelt als das Ausland, und wenn ihre Heranziehung zur Veredlung von Exportwaren eine weitere Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit erwarten lässt, also auf die Dauer die Ausfuhr auch der Fertigindustrie nicht schädigt, sondern fördert. Im übrigen ist eine Aufhebung des zollfreien Veredlungsverkehrs entschieden abzulehnen, wenn sie die Fabrikation von Exportwaren überhaupt hindert, weil diese nur aus zollfreiem Auslandsmaterial oder mit zollfreier Veredelung hergestellt werden können, oder wenn sie lediglich einen fiskalischen Effekt hat, weil die inländische Industrie weiterhin für die Herstellung von Exportwaren auf die ausländische Hilfe angewiesen bleibt und den Zoll trägt.

Die Aufhebung des zollfreien Veredlungsverkehrs zugunsten der Entwicklung einer Exporthilfsindustrie ist nur dann zu rechtfertigen, wenn sie raschen Erfolg verspricht

und inzwischen die Aufrechterhaltung des Exports nicht bedroht. Da gerade beim Textlexport alles darauf ankommt, die Kontinuität der früheren Absatzbeziehungen zu wahren oder doch möglichst schnell wiederherzustellen, so hat es keinen Sinn, die Gegenwart der Zukunft aufzuopfern. Solange die Hilfsindustrie mit speziellen Zöllen geschützt bleibt, wird ein gewisser zollfreier Veredlungsverkehr immer erforderlich bleiben, denn in manchen Fällen (z. B. Druckerei) verkörpern die hilfsindustrielle Arbeit ein Stück der Geschmackskultur des betreffenden Landes und ist von diesem nicht loszulösen, und ein internationaler Austausch der in dieser Weise national spezialisierten Hilfsarbeit ist durchaus gesund.

Die Vorteile des aktiven Veredlungsverkehrs, d. h. der zollfreien Einfuhr von Gegenständen zum Zwecke der Veredlung im Inland, liegen in dem Verdienst der heimischen Veredlungsindustrie und in den Anregungen, die sie von den ausländischen Bestellern empfängt, und die letzten Endes auch der heimischen Hauptindustrie zugute kommen. Der Nachteil kann darin liegen, daß auf diese Weise besondere Leistungen der heimischen Hilfsindustrie, die, wenn für die heimische Hauptindustrie reserviert, deren Wettbewerbskraft stärken würden, unter Umständen zum Schaden dieser Hauptindustrie auch dem Ausland zugute kommen. Man hat ferner darauf hingewiesen, daß durch die Förderung des aktiven Veredlungsverkehrs wenig gewinnbringende Lohnarbeit der Veredlungsindustrie an Stelle des Exports veredelter heimischer Waren treten können. Für sehr schwerwiegend halten wir diese Einwände nicht. Jede Hilfsindustrie ist so eng mit ihrer größten und ständigen Abnehmerin, der heimischen Hauptindustrie, verbunden, daß sie sich auch bei zollfreiem Veredlungsverkehr vor dauernder Bedrohung der ausländischen Hauptindustrie hüten wird<sup>1</sup>.

Eine Darstellung der handelspolitischen Lage und Stellung der deutschen Textilindustrie würde unvollständig sein ohne einen Hinweis auf die Bedeutung, welche die horizontale und vertikale Konzentration, die in der Nachkriegszeit bekanntlich auch auf diesem Industriegebiet große Fortschritte gemacht hat, auch in dieser Beziehung zukommt. Eine eingehende umfassende Veröffentlichung über die Konzentration der Textilindustrie fehlt uns noch<sup>2</sup>.

In den Textilindustrien gab es zwar auch schon in der Vorkriegszeit, besonders in der Kammgarnherstellung und in der Baumwollspinnerei und -weberei, ein begrenztes Maß von horizontaler und vertikaler Konzentration, aber dies blieben Ausnahmen, und die Bewegung schritt nicht recht vor<sup>3</sup>. Die Regel war Selbständigkeit der einzelnen Produktionsstufen und eine Fülle kleinerer und Mittelbetriebe, meist als Personal- oder Familienunternehmen organisiert. Gerade wegen ihrer begrenzten Größe und wegen der damit ermöglichten persönlichen Anteilnahme des Unternehmers an den Einzelheiten des Fabrikationsprozesses und des kaufmännischen Betriebes und

<sup>1</sup> Hier sei nochmals darauf hingewiesen, daß auch die Verarbeitung ausländischer Garne, die jetzt vielfach im Veredlungsverkehr zollfrei zugelassen wird, formell als aktiver Veredlungsverkehr gilt (der Weber oder Wirk er ist Veredler). Materiell ist sie jedoch der Benützung ausländischer hilfsindustrieller Arbeit im passiven Veredlungsverkehr viel mehr verwandt und deshalb vorher mit diesem zusammen behandelt worden.

<sup>2</sup> Vgl. zu Folgendem den instruktiven Artikel der Textilzeitung, Beiblatt zu No. 167, Jahrg. 1924, sowie zahlreiche Angaben der Kartellrundschau.

<sup>3</sup> Vgl. dazu bes. Edg. Landauer, Handel und Produktion in der Baumwollindustrie, Tübingen 1912.

wegen des relativ beschränkten Einsatzes stehenden Kapitals besaßen diese Werke die große Fähigkeit der Anpassung an die wechselnden Bedürfnisse des Marktes, die Vielseitigkeit in der Herstellung zahlreicher Novitäten, in der eine besondere wirtschaftliche Stärke der deutschen Industrie lag. In der Nachkriegszeit hat sich das weitgehend geändert. Die Konzernbildung, welche meist nicht fabrikatorischen Erwägungen, sondern in erster Linie den besonderen kapitalwirtschaftlichen Verhältnissen der Kriegs- und Nachkriegszeit und überhaupt dem Bedürfnis nach Zusammenfassung der im Kriege geschwächten industriellen Kräfte ihre Entstehung verdankt (vgl. H. v. Beckerath: Kräfte, Ziel und Gestaltung in der deutschen Industriewirtschaft, 2. Aufl., Jena 1923), hat große horizontale und vertikale Zusammenschlüsse der Textilindustrie gebracht, welche nicht selten mehrere Branchen dieser Industrie umfassen, ja, über die Textilindustrie hinausgreifen. Allerdings sind die Verbindungen zum Teil nur lockere Bände der Interessengemeinschaft und Kapitalbeteiligung. Mit dieser organisatorischen Veränderung ist eine Änderung der handelspolitischen Interessen der Unternehmer möglich geworden. Insbesondere können die vertikalen Zusammenschlüsse die Gegensätze der Unternehmer in der Frage der Garn- und Gewebezollfrage überbrücken oder doch verschärfen. Im Augenblick ist vielleicht eine andere Folge wichtiger. Die Konzentrationsbewegung hat Teile unserer Textilindustrie zur effekten kapitalistischen Großindustrie gemacht, keineswegs zum unbedingten Vorteil ihrer fabrikatorischen und kommerziellen Leistungsfähigkeit.

Der Schwerpunkt textilindustrieller Leistung und textilindustriellen Erfolgs lag, wie schon gesagt, bei Deutschland in den letzten Vorkriegsjahren besonders dem Ausland gegenüber immer mehr und mehr in der Herstellung von Qualitätswaren und Modewaren, in wechselnder und vielseitiger Zusammensetzung des Warentriments. Das entsprach den besonderen Bedürfnissen des europäischen Marktes, für den unsere Textilindustrie in erster Linie arbeitete. Es ist bis heute unbestritten, daß in der Herstellung solcher Waren im allgemeinen der disintegrierte Klein- und Mittelbetrieb fabrikatorisch und in der Absatzwerbung im Vorteil vor dem schwerfälligen Großbetrieb und dem Konzernunternehmen mit seinem Bedürfnis nach stabilem Produktionsgang und nach Herstellung typischer Massenware ist. Es ist bis jetzt zum wenigsten die Befürchtung berechtigt, daß der Zusammenschluß kleiner Firmen in großer einheitlich geleitete Konzerne in den letzten Jahren die Leistungsfähigkeit der Industrie in der Herstellung von Geschmack- und Modewaren vermindert hat. Auch ist zu bedauern, daß die Leistungskraft der fähigsten Unternehmer durch diese Entwicklung der fachlich begrenzten fabrikatorischen Spezialarbeit, die in der Textilindustrie so wesentlich für die Leistungsfähigkeit und den Erfolg ist, in beträchtlichem Maße entzogen wurde, zugunsten einer großkapitalistisch-organisatorisch und zwischenfachlich eingestellten Wirtschaft. Wenn vor kurzem ein hervorragender Webereiindustrieller schreiben konnte, daß die Stärke und die Hoffnung der deutschen Textilindustrie darin liege, daß das Unternehmen des deutschen Textilindustriellen als sein Lebenswerk ein Stück von ihm selbst sei, dessen Erhaltung er seine ganze Kraft widme, so verliert dieses Wort in dem Maße an Wahrheit, wie sich große Textilkomplexe bilden, deren leitende Persönlichkeiten notwendigerweise immer mehr von der spezialfachlich fabrikatorischen Einstellung zu einer lediglich auf Kapitalverwertung ohne prinzipielle Bindung an einen einzelnen Textilberuf gerichteten Wirtschaftsbefreiung geführt werden müssen. Mit dieser Entwicklung muß sich die persönliche Liebe zum einzelnen Berufszweig bei den leitenden Persönlichkeiten verlieren, während

die Einzelbetriebe der Konzerne durch abhängige und mehr oder weniger uninteressierte Männer nicht mit der gleichen Energie und Schnelligkeit des Entschlusses geführt werden können wie vorher. Die inneren bürokratischen Reibungen wirtschaftlicher Großorganisation müssen sich hier um so stärker geltend machen, als die differenzierte Natur der Textilproduktion einer solchen Organisation besonders stark widerstrebt. Für Vorteile in der Kapital- und Devisenbeschaffung und in dem Zusammenschluß der Absatzorganisation, besonders für den Auslandsabsatz, hat hier die deutsche Textilindustrie einen hohen Preis bezahlt. Es ist noch eine offene Frage, ob er nicht in einzelnen Fällen zu hoch war, in denen die Zusammenschlußbewegung auch ausgesprochene Modeindustrien erfaßte.

---



IX.

Zur Stellung der Eisenindustrie.

Von

Professor Dr. Henry Voelcker in Frankfurt a. M.

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Handelspolitische Voraussetzungen . . . . .	337
II. Die deutsche Eisenindustrie vor dem Kriege . . . . .	343
III. Die Änderungen nach dem Kriege . . . . .	348
IV. Handelspolitische Forderungen der Eisenindustrien. . . . .	350
V. Die Wirkungen der Eisengölle. . . . .	358
VI. Freihandel oder Schutzzoll? . . . . .	363

---

## I. Die handelspolitischen Voraussetzungen.

Der im August 1914 ausgebrochene Weltkrieg bedeutete zugleich den Endpunkt einer wirtschaftlichen Entwicklung, deren wesentlichstes Kennzeichen die von Jahr zu Jahr intensivere Gestaltung der Weltwirtschaft, des gegenseitigen internationalen Gütertauschs war. Die auf den Austausch von landwirtschaftlichen Produkten, industriellen Rohstoffen, Halb- und Fertigerzeugnissen gegründeten Handelsbeziehungen, gefestigt durch ein System vertragsmäßiger Vereinbarungen und Bindungen verschiedener Länder sowie durch internationale Verträge, schufen das Bild einer alle einzelnen Länder umfassenden Weltverkehrsgesellschaft.

Innerhalb derselben machten sich zwar verschiedene Tendenzen bemerkbar, sie wurden durch den Wirtschaftscharakter der maßgeblichen Staaten bestimmt. Die Industriestaaten bildeten immer vollkommener ihre gewerblich überwiegende Eigenart heraus. Mit der Zunahme ihrer Industriebetriebe nach Zahl und Intensität suchten sie den Überschuß ihrer Gütererzeugung auf ausländischen Märkten abzusetzen, in steigendem Maße bezogen sie Rohstoffe aus solchen für ihre wachsende Industrie und Nahrungsmittel für ihre zunehmende Bevölkerung. Diese von Jahr zu Jahr steigende Einfuhr konnte vornehmlich nur mit den durch die Ausfuhr gewonnenen Werten bestritten werden.

Lieferten die Agrarländer landwirtschaftliche Erzeugnisse nach den Industrieländern, so waren sie doch auch zugleich bestrebt, sich die Vorteile, welche die Industrialisierung bietet, nutzbar zu machen.

Die starke Nachfrage nach Rohstoffen aller Art, die Erkenntnis der Bedeutung politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit bei der Rohstoffbeschaffung und weiterhin das Bestreben nach Bezugs- und Absatzgebieten und Interessensphären, die von anderen Mächten unabhängig waren, bewirkte die rasche Auffüllung von Kolonialgebieten und von solchen Ländern, deren Wirtschaft sich erst in den Anfängen neuzeitlicher Entwicklung befand. Der Verkehr mit diesen Gebieten zeigte eine von Jahr zu Jahr steigende Intensität und trug zur weiteren Verflechtung der weltwirtschaftlichen Beziehungen bei.

Innerhalb derselben hoben sich drei, zum Teil einander widerstreitende Tendenzen richtunggebend herbor.

1. Bestrebungen, durch Hochschutzzölle oder gemäßigte Schutzzölle den eigenen inneren Markt vor der Einfuhr auswärtiger Erzeugnisse zu schützen oder einen Ausgleich der verschiedenen hohen Gestehungskosten herbeizuführen;
2. die Schaffung großer, räumlich weit ausgedehnter Wirtschaftsgebiete, welche durch Zölle oder Vorzugsbehandlung der Waren des Mutterlandes vor ausländischer Einfuhr bis zu einem gewissen Grade gesichert waren, während sie selbst innerhalb ihrer Grenzen ein weites Freihandelsgebiet darstellten;
3. die Herstellung engerer Beziehungen zwischen einer Anzahl von Ländern auf der Grundlage eines Handelsvertragssystems, welches bei Gewährung gegenseitiger Meistbegünstigung durch Ermäßigung von Zollsätze mit mehrjähriger Bindung den Gütertausch zwischen diesen Ländern fördern und auf eine gesicherte Basis stellen sollte.

Dieses sogenannte mitteleuropäische Vertragssystem bildete gewissermaßen durch einen engeren wirtschaftlichen Zusammenschluß der räumlich beschränkten mitteleuropäischen Kontinentalstaaten ein Gegengewicht gegen die großen inneren Freihandelsgebiete von Russland und den Vereinigten Staaten sowie die Kolonialgebiete Großbritanniens und Frankreichs.

Neben diesen Bestrebungen kann man noch die nicht zur Verwirklichung gelangten nennen, welche durch allgemeinen Freihandel auf dem Wege größtmöglicher internationaler Arbeitsteilung die höchste Intensivierung des zwischenstaatlichen Gütertauschs bewirken wollten.

Als Gesamtergebnis kann festgestellt werden, daß der Warenumsatz im Verkehr der einzelnen Länder der Erde untereinander bis zu dem Schicksalsjahr 1914 einen sehr erheblichen Wertumfang erreicht hatte, der zwar eine durch wechselnde Marktschwankungen gewellte aber doch im Durchschnitt mehrerer Jahre ansteigende Kurve einhielt. Von 1904—1913, dem letzten vollen Friedensjahr, stieg der Gesamtaußenhandel der wichtigsten (51) Länder der Erde in Milliarden Mark von 105 auf 169. Hier von stieg im Spezialhandel der Ver-

einigten Staaten die Einfuhr von 1904—1913 von 4,1 auf 7,4 und die Ausfuhr von 6,0 auf 10,1; in Großbritannien die Einfuhr von 9,8 auf 13,4 und die Ausfuhr von 6,1 auf 10,7; im Deutschen Reich die Einfuhr von 6,3 auf 10,7 und die Ausfuhr von 5,2 auf 10,7; in Frankreich die Einfuhr von 3,6 auf 6,8 und die Ausfuhr von 3,5 auf 5,5; in Russland die Einfuhr von 1,4 auf 2,5 (im Jahre 1912) und die Ausfuhr von 2,1 auf 3,3 — alles in Milliarden Mark.

Die fortwährende, die Völker der Erde in immer engere wirtschaftliche Verflechtung bringende, Wohlstand und Kultur verbreitende Handelsentwicklung wurde durch den Weltkrieg jäh unterbrochen.

Die Folge des mehr als vierjährigen Ringens war der Zusammenbruch der gesamteuropäischen Wirtschaft, wodurch die auf so viele Verträge, Verkehrseinrichtungen, Kapitalinvestitionen und Handelsbeziehungen aufgebaute und feingegliederte Organisation der Weltwirtschaft gesprengt und zerrissen wurde, während durch den Weltkrieg gegen Deutschland nach dem Kriege und durch die Friedensverträge der Wiederaufbau verhindert und bisher unmöglich gemacht wurde.

Fast alle vom Weltkrieg berührten Länder haben gewaltige Verluste an Menschen, Gütern und Kapitalien erlitten. Wenn man versucht, sich auf dem Trümmerfelde der Weltwirtschaft eine Übersicht zu schaffen, so zeigen sich als wichtigste Ergebnisse:

1. Die Konsumkraft aller Länder der Erde und damit die Aufnahmefähigkeit des Weltmarktes an Gütern aller Art ist in großem Ausmaße gesunken und dadurch ein ebenso großer Rückgang des internationalen Warenaustausches eingetreten.

2. Die Gewerbe der meisten in den Krieg verwickelten und vieler neutralen Länder haben, indem sie sich der Herstellung von Heeresbedarf zuwandten, während der Kriegsjahre ihre Produktionsfähigkeit außerordentlich gesteigert und diese nach Beendigung des Krieges durch Umstellung auf Friedensbedarf aufrechterhalten, ohne daß der erhöhten Leistungsfähigkeit eine erhöhte Produktionsmöglichkeit gegenübersteht. Die Folgen dieser Inkongruenz sind Steigerung der Generalunkosten, hohe Kapitalverzinsung, wobei in Anbetracht der verringerten Nachfrage kein Ausgleich in höheren Verkaufspreisen gefunden werden kann.

3. Zugleich ist eine Verschiebung der Produktionshöhe in wichtigeren Welthandelsgütern, insbesondere in der Kohlen- und Erz-

gewinnung, der Roheisen- und Metallgewinnung eingetreten, die insbesondere der Schwerindustrie der Vereinigten Staaten ein Übergewicht vor der europäischen Produktion in diesen Güterarten verlieh.

4. Länder wie Russland und Rumänien, die für die Getreide- und Nahrungsmittelversorgung Europas eine bedeutsame Rolle spielten, haben ihre Getreideausfuhr mehr oder weniger eingestellt, und die politische Umlösung im ersten Lande hat zudem den Güteraustausch mit ihm, der sich im Jahre 1912 auf eine Einfuhr von 2,5 Milliarden Mark und auf eine Ausfuhr von 3,3 Milliarden Mark im Gesamthandel belief, fast unmöglich gemacht.

5. Die Stabilität der für den internationalen Güteraustausch so wichtigen Währungssysteme ist ins Schwanken geraten, so daß sich eine Unterscheidung zwischen hoch- und niedervalutaren Ländern herausgebildet hat. Die in den niedervalutaren Ländern eingetretene Inflation wirkte zunächst wie eine Exportprämie bei der Warenausfuhr nach hochvalutaren Ländern, welche unter Arbeitslosigkeit und Absatzstockung zu leiden hatten. Im Fortgang der Inflation traten für die von ihr ergriffenen Länder ganz außerordentliche Kapitalverluste und nach Behebung der Inflation Vermögensminderungen, verbunden mit Geld- und Kapitalknappheit, ein. .

6. Infolge der gewaltigen Kosten des Krieges und der den besiegten Ländern auferlegten Reparationslasten trat eine gegenseitige Verschuldung der siegreichen und einseitige Verschuldung der besiegten Länder ein, welche zudem noch einen Abfluß der europäischen Goldbestände nach den Vereinigten Staaten von Amerika nach sich zog und einen weiteren Hinderungsgrund für den Wiederaufbau der Weltwirtschaft und den internationalen Währungsausgleich bildete.

7. Durch den Zusammenbruch des Russischen Reiches und der Donaumonarchie sowie durch die Zerstückelung des Deutschen Reiches und die Besetzung deutscher Gebietsteile im Westen, welche die wirtschaftliche Einheit Deutschlands unterband, ist für das mittlere und östliche und zum Teil auch im Hinblick auf das Saargebiet für das westliche Europa ein Zustand eingetreten, den man mit einem Schlagwort als die Balkanisierung Europas bezeichnet. Es sind eine Anzahl neuer Staaten auf dem gegenüber den Großstaaten ohnehin räumlich eng beschränkten europäischen Kontinent entstanden. Einige dieser neuen Staatengebilde, wie Deutsch-Österreich, die Tschechoslowakei, Polen, die freie Stadt Danzig, verfügen über eine ansehnliche In-

dustrie, während andere Staaten, wie Litauen, Lettland, Estland, Finnland, Südlawien, eine geringere gewerbliche Entfaltung aufweisen. Allen diesen neuen Staatsgebilden fehlt aber, teils durch ihre innere Lage bedingt, teils als Folge der Zerstückelung Europas und der allgemeinen Kriegsfolgen, der aufnahmefähige innere Markt. Um sich einen solchen zu schaffen und um die in ihrem Gebiete vorhandenen Industrien zu schützen, schließen sich jene neu entstandenen Staaten durch hohe Zollmauern gegeneinander wie gegen die Großstaaten ab. An Stelle des mitteleuropäischen Handelsvertragssystems, welches die Grundlage für ein weites Absatzgebiet und für einen durch gemäßigte Zollpolitik ermöglichten internationalen Warenaustausch geschaffen hatte, ist das Gefüge einer großen Zahl kleiner, sich gegeneinander abschließender autonomer Gebiete getreten.

Geographisch und wirtschaftlich zusammenhängende Gebiete mit in diese übergreifenden Industriezweigen sind auseinandergerissen worden. Es gilt dies insbesondere für den oberschlesischen Industriebezirk, aber auch für die auf den Absatz nach Deutschland angewiesene elsässische Textil- und Maschinenindustrie, für den lothringischen Erzbergbau und die dortige Eisenhüttenindustrie sowie für die saarländische Schwerindustrie und endlich für zahlreiche Gewerbezweige des ehemaligen österreichisch-ungarischen Staatsverbandes.

Neutrale Länder, wie die Schweiz, die Niederlande, Spanien, die skandinavischen Länder, aber auch Großbritannien wehrten sich durch Einführerschwerungen gegen das Valutadumping, während Frankreich und die Vereinigten Staaten an den Grundzügen des Hochschutzsystems festhielten.

Ebenso, wie sich diese Änderungen der Weltwirtschaftslage gegenüber der Vorkriegszeit in der wirtschaftlichen Struktur Europas auswirkten, so hat auch der Friede von Versailles die wirtschaftlichen Grundlagen des Deutschen Reiches nach mehrfachen Richtungen hin vollkommen verändert. Nur die wesentlichsten mögen hier angedeutet werden.

Es ist erstens eine Verkleinerung des deutschen Reichsgebietes eingetreten, wodurch das Reich zwar weniger an Menschenzahl, wohl aber an Grundbesitz, landwirtschaftlicher Fläche, ferner an bergbau-lichem Besitz, an Kapitalbesitz und gewerblichen Unternehmungen große Einbuße erlitten hat. Der Gebietsumfang des Deutschen Reiches hat sich seit 1914 um 12,3% vermindert, während die ortsanwesende Be-

völkerung des Reiches, welche 1910 64,9 Millionen Seelen betrug, im Jahre 1919 nach der Abtretung der durch den Friedensvertrag bestimmten Gebiete sich auf 59,8 Millionen Seelen belief und seitdem eine Zunahme erfahren hat. Nach dem Stande von 1910 kamen auf 1 qkm 120 Einwohner nach dem alten Gebietsstande und 125 Einwohner nach dem jetzigen Gebietsstande gegen 128 Einwohner auf 1 qkm im Jahre 1919.

Zweitens sind Deutschland ganz enorm hohe Kriegsentschädigungskosten teils in bar, teils in Naturallieferungen auferlegt worden, und endlich ist es in wesentlichen Beziehungen in seiner wirtschaftlichen Freiheit und Selbständigkeit eingeschränkt worden.

Die Folgen dieser verhängnisvollen Wandlung bestehen darin, daß sich ein vermehrtes Einfuhrbedürfnis nach landwirtschaftlichen und industriellen Rohstoffen geltend macht. Die inländische Landwirtschaft ist zudem in ihrer Ertragfähigkeit gegenüber der Zeit vor 1914 derart zurückgegangen, daß sie mehrere Millionen Einwohner des Reiches weniger als früher mit Nahrungsmitteln versorgen kann.

Sowohl durch die Verkleinerung des Raumumfangs als auch durch den Rückgang der Konsumkraft der Bevölkerung ist die Aufnahmefähigkeit des inneren Marktes stark beeinträchtigt worden.

Die Zahlung der Kriegsentschädigungen, der Reparationen und die teilweise hierdurch bedingten Verwaltungsmaßnahmen haben zu einer auf die Dauer nicht tragbaren Steuerüberlastung geführt.

Der bisherige vertragslose Zustand, in welchem sich Deutschland hinsichtlich seiner auswärtigen Handelsbeziehungen befand oder zur Zeit noch befindet, und die der deutschen Warenausfuhr in den Weg gelegten Hindernisse haben, in Verknüpfung mit der gesamten wirtschaftlichen Lage Deutschlands und des Weltmarktes, einen sehr erheblichen Rückgang der Warenausfuhr bei starker Einfuhr zur Folge. Dabei ist aber das Deutsche Reich in um so höherem Maße wie früher auf Ausfuhr angewiesen, als es wegen des Verlustes seines auswärtigen Kapitalbesitzes, der ihm geleisteten Zinsendienste und seiner Handelsflotte seine steigende passive Handelsbilanz nicht durch Überschüsse aus den Ergebnissen seiner Zahlungsbilanz ausgeichen kann.

In den folgenden Ausführungen soll nun versucht werden, den Zustand der deutschen Eisenindustrie unter der Einwirkung der vorstehend skizzierten Wirtschaftslage zu schildern und hieraus Schlüsse zu ziehen auf die handelspolitische Gestaltung dieses Gewerbes, welches

zu den umfangreichsten und bedeutendsten Gewerben unserer mannigfach verzweigten Wirtschaftstätigkeit zählt. Die Unterschiede zwischen der heutigen Lage der Eisenindustrie und ihrer bisherigen Gestaltung werden am deutlichsten offenbar, wenn wir einen Vergleich mit der Zeit vor dem Jahre 1914 ziehen.

## II. Die deutsche Eisenindustrie vor dem Kriege.

Die deutsche Eisenindustrie bot in der Zeit vor dem Weltkriege das Bild eines in langjähriger Entwicklung erstarnten, auf fester inländischer Rohstoffbasis aufgebauten Gewerbes, das sich in zahlreichen Arten verzweigte. Die einzelnen Zweige standen unter sich im Zusammenhang, sie folgten einander nach der Produktionsstufenfolge vom Halbfabrikat bis zum höchst vollkommenen Fertigerzeugnis.

Gehen wir von der letzten Stufe, der Eisen verarbeitenden Industrie aus, so war jeder einzelne Zweig Abnehmer irgendwelcher Erzeugnisse des im Produktionsprozeß vorhergehenden Zweiges.

Die Eisen verarbeitende Industrie fand ihre Stütze und ihre Ausbreitung in der regen Nachfrage, die von anderen Gewerbearten oder Verkehrsunternehmungen, von dem engmaschigen deutschen Eisenbahnnetz und dem Schiffbau ausging, für welche sie Maschinen und Apparate, Dampfkessel, Werkzeuge, Lokomotiven und Fahrzeuge, Kleineisenzeug und alle die tausendfältigen Eisenwaren, welche im Handel, Verkehr, Haus- und Wirtschaftsgebrauch Verwendung finden, herstellte.

So konnte sie sich auf einen weiten, aufnahmefähigen inneren Markt stützen und zugleich über den Bedarf desselben hinaus auch die ausländischen Märkte beliefern.

Diese umfassende Herstellung von Fertigwaren war die Voraussetzung für das Bestehen und die Fortentwicklung einer Halbfabrikatindustrie, der Walzwerks- und Stahlwerksindustrie, der Eisen- und Stahlgießerei und schließlich, auf der untersten Stufe des Produktionsganges, der Hochofen- oder Roheisenindustrie. Eine solche Halbfabrikatindustrie oder eisenschaffende Industrie findet ihre Existenzbedingungen wegen der großen, in ihren kostspieligen Anlagen steckenden Kapitalien und der Möglichkeit, nur Massenerzeugnisse in größeren Mengen billig herzustellen, nur in Ländern, welche einen stark Eisen konsumierenden inneren Markt besitzen, während eine überwiegend oder großenteils auf die Ausfuhr angewiesene Halbfabrikatindustrie allen Zufüllen der

wechselnden Konjunkturen des Weltmarktes preisgegeben und von den handelspolitischen Richtungen anderer Länder in erhöhtem Maße abhängig ist.

Indem nun in der deutschen Eisenindustrie kein Zwischenglied in dem Produktionsfortgang vom Roheisen bis zum konsumreifen Fertigerzeugnis fehlte, bildete sie vor dem Kriege in ihrer Gesamtheit ein in sich geschlossenes, technischen Fortschritten sich jeweils anpassendes und jedes Bedürfnis nach Formgebung, Sortenreichtum und Qualität befriedigendes Gewerbe, das mit seiner Erz- und Kohlenbasis im heimischen Boden wurzelte und nur hinsichtlich einiger Sorten auf ausländische Bezüge angewiesen war.

Bevor man zu der Frage der künftigen handelspolitischen Gestaltung der deutschen Eisenindustrie oder, genauer gesprochen, zu der Frage, inwieweit für die deutsche Eisenindustrie ein Schutzzoll vor fremder Einfuhr sich noch als erforderlich erweist, oder ob die Eisenzölle als Kompensationsobjekt bei dem Abschluß von Handelsverträgen zu verwerten seien, Stellung nehmen kann, ist es erforderlich, Aufschluß über die ziffernmäßige Lage der Eisenindustrie in der letzten Zeit vor und nach dem Kriege zu gewinnen. Erst aus dem Vergleich beider Wirtschaftslagen wird man zu einem richtigen Ergebnisse gelangen können, das die wahre Unterlage für handelspolitische Entscheidungen bildet.

Ausgehend von der Erzversorgung, wird man hierbei über die Halbfabrikatherstellung zur Fertigwarenindustrie vorschreiten.

In dem letzten vollen Friedensjahre vor dem Kriege, 1913, betrug die Gewinnung an rohem Eisenerz 28 Millionen Tonnen im Werte von 116 Millionen Mark. Ihr stand eine, der Menge nach geringere, dem Werte und der Qualität nach höhere Einfuhr von 14 Millionen Tonnen im Werte von 227 Millionen Mark gegenüber; es kamen hierbei hochwertige Erzsorten, hauptsächlich aus Schweden (für 87 Millionen Mark), aus Spanien (73 Millionen Mark), aus Russland (13 Millionen Mark), aus Algier (10 Millionen Mark), in Betracht; aber auch aus Frankreich wurden für 25 Millionen Mark Eisenerze bezogen. Letztere Einfuhr fand ihre Begründung in der nachbarlichen Lage der deutsch-lothringischen und saarländischen Hochofenindustrie zum französischen Mineterebier, wogegen Deutschland an Frankreich Steinkohlen und Koks im Betrage von 111½ Millionen Mark im Jahre 1913 lieferte.

Hierzu kam noch eine Einfuhr von 680 371 Tonnen Manganerzen im Werte von 24 Millionen Mark nach Deutschland, welche vornehmlich aus Russland und Britisch-Indien erfolgte.

Insgesamt standen der inländischen Hochofenindustrie für das Wirtschaftsjahr 1913 nach Abzug der Eisenerzausfuhr 47 Millionen Tonnen zur Verfügung.

Die deutsche Hochofenindustrie erzeugte im Jahre 1913 17 Millionen Tonnen Roheisen einschließlich Gußwaren erster Schmelzung im Werte von 1088 Millionen Mark (darunter Gußwaren erster Schmelzung im Werte von 10 Millionen Mark). Hierbei ist noch zu berücksichtigen, daß im Jahre 1913 Luxemburg zum deutschen Zollgebiete gehörte; die Roheisenproduktion Luxemburgs betrug in dem genannten Jahre 2,5 Millionen Tonnen.

Somit stand Deutschland an zweiter Stelle unter den Roheisen erzeugenden Ländern; voran gingen die Vereinigten Staaten von Amerika mit 31 Millionen Tonnen, während Großbritannien, das bis 1902 an zweiter Stelle stand, im Jahre 1913 mit 10,4 Millionen Tonnen die dritte Stelle einnahm; ihm folgte an vierter Stelle Frankreich mit 5 Millionen Tonnen Roheisen.

Die Ausfuhr Deutschlands an Roheisen betrug (in 1000 Tonnen) 1913 783 im Werte von 52 Millionen Mark; die Einfuhr stellte sich auf 124 im Werte von 10,7 Millionen Mark. Es standen sonach dem inländischen Verbrauch an Roheisen für das Wirtschaftsjahr 1913 zur Verfügung 18 Millionen Tonnen.

Von der im Jahre 1913 gewonnenen Menge entfielen (in 1000 Tonnen) auf

Gießereiroheisen . . . . .	3375	Thomasroheisen. . . . .	9863
Gußwaren erster Schmelzung. . . . .	104	Martinroheisen, Spiegeleisen usw. . . . .	25551
Bessemerroheisen . . . . .	375	Buddelroheisen . . . . .	464

Zu berücksichtigen ist ferner der Verbrauch von Schrott oder Alt-eisen, welcher eine steigende Bedeutung erlangt hat. Schrottverbraucher sind sowohl die Schweiß-, Flußeisen- und Stahlwerke als auch die Eisen- und Stahlgießereien, die Hochofen- und Walzwerke.

Der Schrottverbrauch im Jahre 1913 belief sich auf 678 000 t, wovon auf die Hochofenindustrie 280 000 t, auf die Flußeisen- und Stahlwerke 5579 000 t und auf die Eisen- und Stahlgießereien 894 000 t entfielen.

Wie sich schon aus den je nach ihrer Verwendung benannten Roheisensorten ergibt, spaltet sich die an den Hochofenprozeß unmittelbar sich anschließende, das Roheisen weiterverarbeitende Industrie in zwei große Gruppen: die Eisen- und Stahlgießerei und die Flußeisen- und Stahlwerksindustrie. Während erstere im Jahre 1913 bei einem Verbrauche von 3,6 Millionen Tonnen Roheisen und Schrott insgesamt 3,3 Millionen Tonnen Eisenguss im Werte von 692 Millionen Mark herstellte, betrug die Produktion der Flußeisen-, Stahl- und Puddelwerke insgesamt 17,3 Millionen Tonnen im Werte von 1575 Millionen Mark.

Hiervon entfielen (in 1000 t):

auf Thomasstahl . . . . .	9266	Elektrostahl . . . . .	72
Bessemerstahl . . . . .	147	Stahlformguß . . . . .	205
Martinstahl . . . . .	7416	Schweißeisen . . . . .	213
Tiegelstahl . . . . .	80		

Das letzte Glied der Halbfabrikatindustrie ist der Walzwerksbetrieb. Er verbrauchte im Jahre 1913 an Rohblöcken (einschließlich Halbfabrikaten und Abfallprodukten) 19,6 Millionen Tonnen und produzierte 2,9 Millionen Tonnen zum Absatz bestimmte Halbfabrikate im Werte von 270 Millionen Mark und 13 Millionen Tonnen Fertigfabrikate im Werte von 1908 Millionen Mark.

Letztere umfaßten folgende Einzelerzeugnisse:

	in 1000 t	in Mill. M.
Eisenbahnoberbaumaterial .	2330	280
Träger . . . . .	1347	156
Stabeisen usw. . . . .	4120	489
Bandeisen . . . . .	383	57
Walzdraht . . . . .	1091	128
Grobbleche . . . . .	1311	176
Feinbleche . . . . .	870	153
Weißblech . . . . .	83	29
Röhren . . . . .	692	177
Kollendes Eisenbahnmaterial	372	81
Schmiedestücke . . . . .	212	83
andere Fertigfabrikate . . .	331	97

Hierzu kommen noch 3,4 Millionen Tonnen Abfallprodukte im Werte von 170 Millionen Mark.

Die Ausfuhr der Walzwerksindustrie an unverarbeiteten Fertigfabrikaten betrug im Jahre 1913 475 Millionen Mark und an veredelten Fertigfabrikaten 91 Millionen Mark. Der Wert der Einfuhr

von unverarbeiteten Walzwerkserzeugnissen stellte sich auf 17 Millionen Mark und von veredelten Erzeugnissen auf 2,6 Millionen Mark, insgesamt auf 19,5 Millionen Mark.

Die deutsche Walzwerksindustrie hat demnach nicht nur zum weit überwiegenden Teil den Bedarf der inländischen weiterverarbeitenden Industrie an Walzwerkserzeugnissen gedeckt, sondern auch einen erheblichen Teil ihrer Erzeugung ausgeführt.

Die Eisen verarbeitende Industrie umfaßt eine Anzahl mannigfaltiger Gewerbezweige, wie die Maschinen- und Apparateindustrie, Kleineisenindustrie, den Schiffbau, Eisenkonstruktionswerkstätten, die Herstellung feiner und grober Eisenwaren, die Herstellung von Dampfkesseln, den Lokomotivbau, die Fahrradindustrie usw. Über diese Industriezweige liegen genaue Produktionsziffern nicht vor, man kann nur annäherungsweise ihre Werte einschätzen, wenn man die Ausfuhrziffern zugrunde legt.

Im Jahre 1913 betrug die Ausfuhr in Millionen Mark:

Maschinen . . . . .	652	Lastmotorwagen . . . . .	13
Handfeuerwaffen . . . . .	15	Fahrräder . . . . .	7
Schienenfahrzeuge . . . . .	25	Fahrradteile . . . . .	17
Straßenbahnwagen . . . . .	4	Seeschiffe aus Eisen . . . . .	11
Personenmotorwagen . . . . .	71	Dynamomaschinen usw. . . . .	56
		elektr. Anker usw. . . . .	8
Insgesamt . . . . .		890 Mill.	
Hierzu noch Eisenwaren aller Art		<u>489 Mill.</u>	
Zusammen . . . . .		1379 Mill.	

Man nimmt allgemein an, daß die Ausfuhr der Eisen verarbeitenden Industrie etwa 30% ihrer Gesamtproduktion beträgt. Somit wäre der Gesamtproduktionswert der Eisen verarbeitenden Eisenindustrie auf rund 4596 Millionen Mark zu schätzen (ohne Berücksichtigung der eingeführten Halbfabrikate). Versucht man die Gesamtbilanz der deutschen Eisenindustrie zu ziehen, so muß man zu diesen Produktionswerten, in welchen die Produktionswerte der im Herstellungsprozeß vorhergehenden Betriebszweige enthalten sind, die Werte der von letzteren ausgeführten, also nicht im Inlande weiterverarbeiteten Mengen hinzuzählen. Man gelangt dann zu einer Gesamterzeugung von rund 346 Millionen Mark, welcher eine Gesamtausfuhr an Erzen, Eisen und Eisenerzeugnissen im Werte von 2156 Millionen Mark gegenübersteht. Eingeführt wurden an Eisenerzen, Halbfabrikaten und

Fertigerzeugnissen für insgesamt 454, so daß sich ein Überschuß der Ausfuhr über die Einfuhr von 1702 ergibt.

Der Ausfuhr im Werte von 2156 steht somit ein inländischer Absatz im Werte von 3644 gegenüber, wovon 454 oder 1,25% auf ausländische Rohstoffe, Halb- und Fertigfabrikate entfallen. (Alle Zahlen verstehen sich immer in Millionen Mark.)

### III. Die Änderungen nach dem Kriege.

Durch den unglücklichen Ausgang des Krieges haben die inländischen Eisenerzvorräte eine ganz erhebliche Schmälerung erlitten. Wir haben gegen 40% unserer Steinkohlenbasis und  $\frac{3}{4}$  unserer Erzbasis verloren. Dieser Verlust ist um so fühlbarer, als in den uns verbliebenen Erzgewinnungsgebieten, insbesondere dem Lahn- und Dillrevier und dem Siegerland, die schwierigen Lagerungsverhältnisse einen kostspieligeren Bergbau erfordern.

Nach den auf dem Internationalen Geologenkongreß in Stockholm im Jahre 1912 gemachten Angaben betrugen die Erzbasis im lothringischen Minettrevier 841 Millionen Tonnen Eiseninhalt, im Lahn- und Dillrevier 116 Millionen Tonnen, im Siegerland 43 Millionen Tonnen.

Von der Gesamtversorgung in Erzen im Jahre 1913 in der Höhe von 47 Millionen Tonnen entfielen 36 auf inländische Förderung, wovon allein 21 auf lothringische Erze kamen und vom Auslande 15 eingeführt wurden. Nach Abzug der Ausfuhr ergab sich ein zusätzlicher Einfuhrbedarf von 11 Millionen Tonnen. In den Jahren 1920—1922 betrug dagegen die inländische Förderung durchschnittlich 6 Millionen Tonnen. Dagegen betrug die Einfuhr in den gleichen Jahren 6 beziehungsweise 6 und 11. Der zusätzliche Einfuhrbedarf (Einfuhr — Ausfuhr) betrug in den genannten Jahren gleichfalls 6 beziehungsweise 6 und 11 Millionen.

In diesen Ziffern kommt nicht nur die gegen die Vorkriegszeit geringere Eisenproduktion zum Ausdruck, sondern auch die Minderung der inländischen Erzgewinnung durch Abtretung des lothringischen Minettebezirks. Trotz der geringeren Nachfrage nach Erzen hat die zusätzliche Einfuhr im Jahre 1922 fast diejenige des Jahres 1913 erreicht, und die Werte der künftig aus Lothringen erfolgenden Erzeinfuhr müssen auf der Passivseite der deutschen Handelsbilanz gebucht werden.

Durch die Schmälerung unserer Erzbasis ist Deutschland ein eisenerzarmes Kohlenland geworden, dessen Erzzufuhr in weit höherem Grade als vor dem Kriege vom Auslande und dessen handelspolitischen Absichten abhängig geworden ist.

Eine weitere Änderung der Lage der Eisenindustrie gegenüber der Zeit vor dem Kriege besteht darin, daß sich die Wettbewerbsverhältnisse zu ungünstigen Deutschlands verschoben haben. Die modern ausgebauten Hochofenwerke und Stahl- und Walzwerke Lothringens und des Saarreviers sind vom deutschen Wirtschaftsgebiet losgetrennt. Die französische Eisenindustrie, welche jetzt unter allen europäischen Eisenindustrieländern über die stärkste Erzbasis verfügt, hat nach französischen Angaben (vgl. H. Laufenburger: „L'industrie sidérurgique de la Lorraine désannexée et de la France“, 1924) eine französische Erzeugung an Gießereiroheisen (in 1000 t) von 950. Der Produktionszuwachs in den nordfranzösischen Bezirken wird mit 100 angegeben, wozu noch eine Erzeugung in Lothringen und dem Saarrevier von 740 kommt, so daß sich insgesamt eine Erzeugung von 1790 ergibt. Der Absatz in Frankreich selbst betrug 1913 820, der Absatz in Lothringen und dem Saarrevier 120, zusammen 940. Gegenüber der französischen Erzeugung von 1790 bleibt ein Überschuß von 850, der Unterkunft in Deutschland oder anderen Auslandsmärkten suchen muß.

Gleichgelagert sind nach obiger Quelle die Verhältnisse in der Stahlwerksindustrie. Hier betrug die Erzeugung Frankreichs (immer in tausend Tonnen) im Jahre 1913 4670, der Produktionszuwachs in Nordfrankreich 600 und die Erzeugung in Lothringen und dem Saarrevier 4342, insgesamt also 9612. Hier von fanden 4712 in Frankreich, Lothringen und dem Saarrevier Absatz. Im Jahre 1913 führte außerdem Frankreich 341 aus, so daß sich ein Gesamtabatz von 5053 ergibt und ein Überschuß der Erzeugung über den Absatz von 4558. Zum Vergleich mit dieser zur Ausfuhr zur Verfügung stehenden Menge, seien die Ausfuhrziffern Deutschlands an Halszeug in der Höhe von 700 und an Walzwerkserzeugnissen in der Höhe von 4090 im Jahre 1913 herangezogen. (Alle Zahlen verstehen sich in je 1000 Tonnen.)

Die französische Schwereisenindustrie, einschließlich der zur Zeit dem französischen Zollgebiete unterstehenden Saarindustrie, hat demnach ein gewaltiges Übergewicht vor der deutschen erlangt, welches noch dadurch verstärkt wird, daß die französische Eisenindustrie über die Saarkohle und die deutsche Reparationskohle verfügt.

Weiterhin haben sich auch die Produktionsverhältnisse in den wichtigsten Eisen produzierenden Ländern, den Vereinigten Staaten, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Belgien, gegenüber der Zeit vor 1914 vollständig geändert. Die großen Schwankungen der Produktionsziffern in den letzten Jahren sind auf die auf alle Länder sich erstreckende Wirtschaftskrise zurückzuführen; im allgemeinen aber kann man bei Betrachtung der Eisenproduktionsstatistik feststellen, daß zwischen der Erzeugungsfähigkeit der Welt an Eisen und Stahl und der tatsächlichen Erzeugung ein Mißverhältnis eingetreten ist. Infolge des ungeheuren Bedarfes an Eisen während des Krieges hat der Ausbau bestehender und die Errichtung neuer Eisenhüttenwerke in allen Eisenländern zugenommen, so daß die Weltproduktionsfähigkeit in Eisen und Stahl heute auf 120—150 Millionen Tonnen gegen 80—100 Millionen Tonnen im Jahre 1913 geschätzt wird. Demgegenüber hat sich die tatsächliche Eisenerzeugung der Welt aber nur wenig geändert und dürfte mit ca. 72 Millionen Tonnen Roheisen und 74 Millionen Tonnen Stahl ungefähr die Höhe der Produktion des Jahres 1913 erreichen. Innerhalb dieser Produktionsmenge hat sich nun der Anteil der einzelnen Länder hieran geändert. Insgesamt ist die europäische Eisenerzeugung von 45 Millionen Tonnen Roheisen und 45 Millionen Tonnen Stahl im Jahre 1913 auf je 33 Millionen Tonnen Roheisen und Stahl zurückgegangen. Diesem Rückgang der europäischen Erzeugung von 27 % steht eine Zunahme der Produktion der Vereinigten Staaten von je 28 Millionen Tonnen Roheisen und Stahl im Jahre 1913 auf 39 Millionen Tonnen Roheisen und 41 Millionen Tonnen Stahl, also um 39 bzw. 40 %, gegenüber. Innerhalb Europas sind neben das als Eisen produzierendes Land sehr erstarke Frankreich als Mitbewerber noch Polen und die Tschechoslowakei hinzugereten.

#### IV. Handelspolitische Forderungen.

Die vorstehend festgestellten Änderungen der bisherigen Grundlagen der deutschen Eisenindustrie und die Einwirkungen dieser veränderten Lage auf die gesamte wirtschaftliche Lage Deutschlands erfordern eine Untersuchung über die Frage, inwieweit das Schutzzollsystem der heutigen Gestaltung der deutschen Eisenindustrie noch förderlich ist, oder ob die Interessen der Industrie und der Allgemeinheit durch Abbau oder Beseitigung dieses Systems besser gewahrt werden.

Bei dem untrennbar en Zusammenhang zwischen der Eisenindustrie und der gesamten Volkswirtschaft, zwischen einem der wichtigsten Einzelmünder und der Gesamtheit dieses Organismus wird unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Wirtschaftsnotwendigkeiten die Stärkung unserer Ausfuhr in den Vordergrund gestellt.

Vom besonderen Standpunkte der Eisenindustrie aus betrachtet, stehen sich innerhalb derselben zwei Gruppen mit zum Teil entgegengesetzten Interessen gegenüber, nämlich die Eisen schaffende, Halbfabrikate produzierende Schwerindustrie und die Eisen verarbeitende, Fertigwaren herstellende, in mannigfaltige Einzelzweige sich spaltende Industrie.

Diese zweite Gruppe macht geltend, daß die Mehrzahl der in der Eisenindustrie beschäftigten Arbeiter auf ihre Gruppe entfallen, und ebenso sei ihr Anteil in der deutschen Eisenausfuhr dem Werte nach der bei weitem überwiegende. Für diese Gruppe ist daher der billige Bezug von Halbfabrikaten ausschlaggebend, und die Entscheidung über die Zollfrage wird von ihr unter dem Gesichtspunkte betrachtet, daß die Zölle ein die Ausfuhr erschwerendes Moment bilden.

Im einzelnen werden von der Eisen verarbeitenden Industrie folgende Erwägungen vorgebracht:

1. Die Halbfabrikatzölle ermöglichen es der Eisen schaffenden Industrie, die Preise ihrer Erzeugnisse auf dem Inlandsmarkt bis zum Betrage der auf den Halbfabrikaten lastenden Zölle hochzuhalten. Hierdurch tritt eine Erhöhung der Gestehungskosten der Fertigwarenindustrie ein, welche eine mehrfache Wirkung zeitigt. Durch die höheren Preise der Fertigwaren wird der Konsum im Inland beeinträchtigt, und der Fertigwarenindustrie wird der Wettbewerb mit den gleichartigen ausländischen Industrien auf dem Weltmarkt erschwert. Die Eisen schaffende Industrie pflegt außerdem, soweit sie selbst exportiert, ihre Erzeugnisse dem Ausland zu billigeren Preisen abzugeben als dem Inland, in dem sie unter dem Zollschutz höhere Preise fordern kann. Auf diese Weise erleidet die Eisen verarbeitende Industrie im Wettbewerb mit der ausländischen eine weitere Benachteiligung; dagegen wird ihre Konkurrenzfähigkeit in dem Ausmaße wachsen, in dem die Zölle in der Rohstoff- und Halbfabrikatsphäre abgebaut werden.

2. Es wird darauf hingewiesen, daß unsere Roheisenproduktion bei dem heutigen Stande der Eisenhüttentechnik keine so entscheidend wichtige Rolle mehr spielt. Sie beruhe nur noch zum geringen Teil auf

eigener Erzgewinnung, verlange überwiegend die Einfuhr fremder Erze und sei durch andere Verfahren, die es ermöglichen, ohne Zwischenstück des Hochofens aus hochwertigen Erzen und Schrott unmittelbar Stahl zu gewinnen, stark in den Hintergrund gedrängt worden.

3. Die zurzeit bestehende Disproportion zwischen der Leistungsfähigkeit der Eisenindustrie in allen Ländern und der tatsächlichen Erzeugung müsse notwendig zu einer Produktionseinschränkung führen. Dieser Fall sei tatsächlich eingetreten. Wollziehe er sich, wie bisher — von Großbritannien abgesehen —, hinter den Mauern der Eisenzölle, so werde es bei den beteiligten Ländern zu einem Wettlauf um die Höhe der Zölle kommen, und gegenseitiges Dumping mit allen unliebsamen Nebenerscheinungen werde die unausbleibliche Folge sein. Auch Großbritannien werde dieser Lage gegenüber schließlich nichts anderes tun können, als seine Eisen- und Stahlindustrie gleichfalls durch hohe Zölle zu schützen, und die notwendige Folge wäre dann die Erhöhung der industriellen Schutzzölle auf der ganzen Linie. Denn wo es Eisenzölle gäbe, da folgten alle anderen Industriezölle mit logischer Konsequenz. Aus diesen Gründen sei die Beseitigung der bestehenden Eisenzölle mit Beschleunigung zu fordern.

4. Die süddeutsche Eisen verarbeitende Industrie war im Bezug ihrer Halbfabrikate vornehmlich auf das Saarrevier, Lothringen und Luxemburg angewiesen. Wenn für die von ihr aus diesen Gebieten bezogenen Mengen, im Gegensatz zu dem zollfreien Bezug der Vorkriegszeit beziehungsweise der Zeit bis zum 10. Januar 1925, nunmehr Zölle zu entrichten wären, so würde sich die süddeutsche und südwestdeutsche Eisenindustrie im Vergleich mit den zu der rheinisch-westfälischen Schwerindustrie günstiger gelegenen west- und mitteldeutschen Werken nicht nur schwer benachteiligt, sondern erlitte auch in ihrer, durch ihre ungünstige geographische Lage zu den Exporthäfen ohnehin erschwerten Ausfuhrfähigkeit noch eine weitere Einbuße. Hierzu komme noch als besonders beachtenswerter Umstand, daß die inländische Halbzeugproduktion, wie sie heute gelagert sei, zur Versorgung der reinen Walzwerke und der sonstigen Eisen verarbeitenden Industrie nicht ausreiche. Wie sich aus der Gegenüberstellung zwischen den Beteiligungsziffern der Rohstahlgemeinschaft im Jahre 1924 und denen des früheren Stahlwerksverbandes im Jahre 1913 ergäbe, habe im letzteren Jahre die für den freien Markt verfügbare Menge die Summe von 1,4 Millionen Tonnen ausgemacht, während sie im Jahre 1924 sich nur auf wenig

über eine halbe Million belaufen und nach den mit einigen Werken der Röhstahlgemeinschaft getroffenen Vereinbarungen sich sogar auf ca. 460 000 t ermäßige. Diese Menge reiche aber zur Deckung des inländischen und des südwestdeutschen Bedarfes in keiner Weise aus. Ebenso sei die Versorgung des Marktes mit Feineisen, wie namentlich Rund-, Flach- und Winkelbleisen in dünneren Abmessungen, nicht ausreichend. Auf diese Art von Erzeugnissen seien die Werke des Saarreviers, Lothringens und Luxemburgs besser eingerichtet gewesen als die Werke der rheinisch-westfälischen Schwerindustrie, und auch die Preise für den Bezug dieser Erzeugnisse aus den ersten Bezirken hätten sich nach dem Südwesten billiger gestellt als beim Bezug aus Rheinland-Westfalen.

5. Von freihändlerischer Seite wird noch betont, daß im Vergleich zur Vorkriegszeit die Bedeutung des Inlandsmarktes abgenommen habe, er sei räumlich kleiner geworden, und seine Konsumkraft sei auf Jahre hinaus geschwächt. Gleichwohl bedürfe der Inlandsmarkt größerer Zufuhren an Eisenerzen und Halbfabrikaten, denn die Werte der in den abgetretenen Gebieten gewonnenen Mengen jener Erzeugnisse blieben nicht mehr im Inlande, sondern kamen dem Auslande zugute. Um so wichtiger sei eine verstärkte Ausfuhrmöglichkeit; denn erst durch eine solche, für die vornehmlich nur hochwertige Fertigerzeugnisse in Betracht kämen, könnten die Beträge zur Bezahlung der eingeführten Erze und Halbfabrikate gezahlt werden. Weiterhin sei die Notwendigkeit verstärkter Ausfuhr gegeben, damit mit den aus der Ausfuhr erzielten Gewinnen die Reparationslasten bestritten werden könnten; somit sei auch die Bedeutung ausländischer Märkte gegenüber dem Inlandsmarkte gestiegen.

Von der Eisen schaffenden Industrie wird zur Begründung der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Eisenzölle darauf hingewiesen, daß die Abtrennung des Saarreviers und des lothringischen Reviers sowie der Übergang des Besitzes der mit deutschen Kapitalien erbauten Werke in fremde Hände der französischen Industrie ein solches Übergewicht verschafft hat, daß die überschüssigen Mengen französischen Eisens auf dem Weltmarkt und dem deutschen Markte zu Preisen abgesetzt werden können, welche der deutschen Eisen schaffenden Industrie die größten Nachteile zufügen werden. Frankreich sei nach den Vereinigten Staaten und Großbritannien, dessen Eisenwerke sich während des Krieges technisch vervollkommen und stark vergrößert hätten, Schriften 171 I.

das mächtigste Eisenland geworden, das eine schwere Bedrohung für die Eisen schaffende Industrie bilde. Man dürfe Deutschland nicht zur Umlagerungsstätte der Überflüsserzeugung Frankreichs und der anderen Eisenländer, wie Polen und der Tschechoslowakei, machen, ein Fall, der bei Aufhebung der Eisenzölle unbedingt eintreten werde.

2. Die lothringischen Werke seien heute in der Lage, zu etwa 15% billigeren Gestehungskosten zu produzieren als die rheinisch-westfälischen Werke, und auch das französische Stabeisen stelle sich um etwa 8 Mark in seinen Produktionskosten billiger als das deutsche. Die inländischen Produktionskosten seien dagegen erheblich gestiegen, wozu auch die ihr auferlegten Vorbelastungen ein gutes Teil beitragen. Diese Vorbelastung bestehে einmal in der Industrieobligationenbelastung, sodann in den Verkehrssteuern, der Umsatzsteuer und in den hohen Zinszähen, die für die in Anspruch genommenen Bankkredite zu leisten seien. Diese Vorbelastung ergäbe für die Eisenindustrie einen Betrag von mindestens einer halben Milliarde Goldmark, welcher sich in höheren Gestehungskosten auswirken müsse. Wenn auch die Eisen verarbeitende Industrie von dieser Vorbelastung mitbetroffen werde, so könne doch diese Last durch Beseitigung der Eisenhalbfabrikatzölle nicht einseitig auf die Eisen schaffende Industrie abgewälzt werden.

Zudem habe die Umsatzsteuer eine viel stärkere Belastung der Gestehungskosten der Eisen verarbeitenden Industrie zur Folge als die Zölle. Bei Stabeisen zum Beispiel betrage diese gegen 10% der Stabeisenzölle und bei anderen Erzeugnissen sogar bis zu 15%, während die Eisenzölle durch Höherstellung des Inlandspreises prozentual gesunken seien und auf die Selbstkosten der weiterverarbeitenden Industrien nur eine Belastung bis zu 2% ausmachten.

Gegenüber der Vorkriegszeit hätten sich die Selbstkosten für eine Tonne Stabeisen im Jahre 1924 um 18 Mark gegen 1913, ohne Berücksichtigung der Steuern und Abgaben, erhöht und für eine Tonne Schienen und Formeisen seit 1913 um 40 Mark.

3. Die Ein- und Ausfuhrziffern von Roheisen und Walzwerksfabrikaten zeigten im Vergleich zu dem Jahre 1913 heute gerade das entgegengesetzte Bild. Die Einfuhrziffern seien gewachsen, während die Ausfuhr abgenommen habe. Nur hinsichtlich der Einfuhr von Weißblech, gezogenem Draht, verzinktem Draht, roher Maschinenteile und Drahtseilen sei die Einfuhr gegen 1913 gesunken. Gleichwohl sei die deutsche Eisen schaffende Industrie in der Lage, vermöge ihrer Pro-

duktionsfähigkeit den heimischen Bedarf an Roheisen bis auf 1—2% zu befriedigen. Bei der Leistungsfähigkeit und den produktionstechnischen Verbesserungen und Vergrößerungen der Flußeisen- und Stahlwerke sei sie auch bald wieder in der Lage, den Bedarf an Halbzeug zu decken.

4. Die Schutzzölle anderer Wettbewerbsstaaten, abgesehen von Großbritannien, das vermöge seiner besonderen wirtschaftspolitischen Lage ein Freihandelsland sei, seien wesentlich höher als die deutschen Zollzäze; hierdurch werde die deutsche Ausfuhr erschwert; Frankreich habe einen Roheisenzoll von über 30% vom Werte, einen Stabeisenzoll, der fast 50% vom Werte betrage; der Zoll für Grob- und Feinbleche belasse sich auf gleichfalls über 50% und der von Mittelblechen sogar auf 65% vom Werte. Dagegen habe der deutsche Roheisenzoll vor dem Kriege 14%, der Stabeisenzoll etwa 25% und der Walzdrahtzoll 21% vom Werte betragen, der für Bleche durchschnittlich 28%. Diese Zollwerte seien aber, wie erwähnt, heute erheblich gesunken.

5. Trotz des zunehmenden Schrottverbrauches sei die Bedeutung der Roheisenproduktion nicht gesunken. Der Schrottverbrauch ist heute nicht größer als vor dem Kriege. Er betrug 1913 insgesamt 6,8 Millionen Tonnen, in den Jahren 1919 und 1920 je 4,9 beziehungsweise 6. Der Schrottansatz ist beschränkt; das Eisen braucht etwa eine zwanzigjährige Umlaufszeit, bis es als Schrott in die Betriebe der Eisen schaffenden Industrie zurückkehrt. Infolge der Kriegs- und Nachkriegszeit haben sich durch die Entwaffnung, die Abmontierung von Schiffen und die Erneuerung von Bahnanlagen und Eisenbahnhafenfahrzeugen usw. große Mengen von Schrott angesammelt, die allmählich aufgebraucht werden, während die Abnahme des Eisenkonsums notwendig die künftig zur Verfügung stehende Schrottmenge verringern muß. Endlich ist zu berücksichtigen, daß zwar dem Schrottverbrauch im Jahre 1920 in der Höhe von 6 Millionen Tonnen eine Roheisenerzeugung in fast gleichem Betrag gegenübersteht, daß sich aber im Jahre 1913 nach einer längeren Periode starken Eisenkonsums, bei einer Roheisenproduktion von 17 Millionen Tonnen, der Schrottverbrauch auf 6,8 belief. Der jährlich entfallende Schrottverbrauch kann somit die Roheisenproduktion nicht in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung beeinträchtigen.

6. Für die Eisen schaffende Industrie habe der innere Markt eine erhöhte Bedeutung gewonnen, da gegenüber der so sehr erstarkten französischen Eisenindustrie ihre Ausfuhrmöglichkeit gegen die Vor-

Kriegszeit beschränkter und sie noch mehr wie früher auf den inländischen Absatz angewiesen sei.

7. Was endlich die besonderen Verhältnisse des süddeutschen Marktes anlange, so habe sich der Halbzeugabsatz (das heißt der Verkauf an fremde Verbraucher, nicht an die eigenen Werke der Eisen schaffenden Industrie) in der Vorkriegszeit auf etwa 1½ Millionen Tonnen belaufen. In der Nachkriegszeit habe die zum Absatz bestimmte Erzeugung betragen in 1000 t:

1920: 700 der zusätzliche Einführbedarf (Einfuhr — Ausfuhr 13)

1921: 836 ohne Saarrevier der zusätzliche Einführbedarf (Einfuhr — Aus fuhr 92)

1922: 943 ab Juli auch ohne Ost-Oberschlesien der zusätzliche Einführbedarf (Einfuhr — Ausfuhr 213).

Das starke Anwachsen des zusätzlichen Einführbedarfes sei darauf zurückzuführen, daß ein Teil der großen Konzerne das in seinen Betrieben hergestellte Halbzeug selbst verarbeitet habe, während der in jenen Jahren herrschende Kohlenmangel zugleich zu einer Einschränkung der Produktion geführt habe; durch die Posttrennung Ost-Oberschlesiens sei dann noch ein weiterer Ausfall der bisherigen inländischen Erzeugung hinzugekommen. Die Flusseisenwerke hätten zudem bis zum Jahre 1922 den Ausbau ihrer Werke durch neue Anlagen, welche den durch den Verlust der verlorengegangenen Gebiete entstandenen Produktionsausfall wettmachen sollten, noch nicht vollendet gehabt; gleichwohl hätten sie, wie obige Ziffern zeigten, doch ihre Produktion erhöhen können, und wenn auch der Halbzeugbedarf der weiterverarbeitenden Industrie noch nicht vollständig gedeckt werden könne, so sei dies nach dem Ausbau der Werke in nächster Zeit zu erwarten.

Was nun den Gesamtbedarf Süddeutschlands an Eisen und Stahlhalbfabrikaten anlange, so habe der Bedarf von Bayern rechts und links des Rheins, von Baden, Württemberg und Hessen (ohne Oberhessen) vor dem Kriege gegen 2 Millionen Tonnen betragen; hiervon sei fast die Hälfte aus dem heutigen deutschen Zollgebiet bezogen worden. Die deutsche Eisen schaffende Industrie sei in Ansehung ihrer heutigen Produktionsfähigkeit in der Lage, den gesamten süddeutschen Bedarf zu befriedigen.

Wenn man die von der Eisen schaffenden und von der Eisen verarbeitenden Industrie geäußerten Anschaulungen unter Berücksichtigung der eingangs dargelegten allgemeinen handelspolitischen und wirtschaftlichen Lage abwägt, so ergibt sich folgende grundsätzliche Auffassung:

Die deutsche Eisenindustrie war vor dem Kriege eine unserer bedeutendsten Ausfuhrindustrien. Heute gewinnt die Ausfuhr von Eisen-erzeugnissen eine erhöhte Bedeutung, weil wir nicht nur in größerem Umfange Eisenerze aus dem Ausland beziehen müssen, sondern auch aus der Ausfuhr Gewinn ziehen müssen zur Bezahlung der Reparationslasten.

Die Ausfuhr ist erschwert infolge der Schwächung der Konsumkraft der ausländischen Märkte und der Hemmnisse, welche dem Eisenwarenexport durch die hohen Zölle und andere erschwerende Maßnahmen des Auslandes in den Weg gelegt werden; sie ist weiterhin erschwert durch die gestiegenen inländischen Gestehungskosten, zu welchen noch bis zu um die inländischen Zollbeträge höhere Preise als Folge des eigenen Schutzzolles kommen. Insbesondere der in hohem Maße auf Zufuhren aus den ehemaligen südwestlichen Teilen des alten Zollgebietes angewiesene Eisenbedarf der süddeutschen Eisen verarbeitenden Industrie wird durch die Einfuhrzölle, die sie in der Vorkriegszeit nicht kannte, verteuert, und hierdurch wird sie in ihrer Ausfuhrfähigkeit beeinträchtigt. Durch Beseitigung oder weitgehende Ermäßigung der Einfuhrzölle werden die Nachteile gemildert. Fällt aber der Zollschutz weg, so entstehen auf der anderen Seite der Eisen schaffenden Industrie schwere Schädigungen; denn die Wettbewerbsfähigkeit hat in allen Eisen produzierenden Ländern sehr zugenommen, ohne daß der erhöhten Produktionsfähigkeit eine vermehrte Absatzmöglichkeit entspricht, solange nicht wirklicher Friede herrscht und die wirtschaftliche Lage wieder eine normale Gestalt angenommen hat. Eine für die Eisen schaffende Industrie entstehende Notlage wird aber einen nachteiligen Einfluß auf die Eisen verarbeitende Industrie und den gesamten inneren Markt ausüben.

Es ist nun zu dieser Gegensätze enthaltenden Auffassung Stellung zu nehmen, die vorgebrachten Anschaulungen sind auf ihren Gehalt zu prüfen und gegeneinander abzuwägen.

## V. Die Wirkungen der Eisenzölle.

Bei der Beurteilung der Wirkungen der Eisenzölle wird, je nach handelspolitischem Standpunkte, bald von Hochschutzollpolitik, bald von gemäßigter Schutzollpolitik gesprochen, wobei die Schutzöllner in der Regel nur den Begriff der letzteren, die Freihändler nur den der ersten anerkennen wollen. Es erscheint daher zweckmäßig, zunächst einmal diese Begriffe klarzustellen. Wenn man auf die allgemeinen Gründe eingeht, welche zur Einführung der deutschen Eisenzölle führten und sie aufrechterhielten, so waren jene nicht zu allen Zeiten die gleichen. Ursprünglich hatten die Zölle die Bedeutung von Erziehungszöllen; sie verfolgten den Zweck, der deutschen Eisenindustrie vor der technisch vorgeschritteneren und auf starke Handelsbeziehungen sich stützenden englischen Eisenindustrie die Möglichkeit zu gewähren, sich auf dem inneren Markte zu stärken und aus diesem die Mittel zu eigener technischer Verböllkommung und Rationalisierung ihrer Betriebsweise sich zu verschaffen. Nachdem dieses Ziel insbesondere durch Anwendung des Thomas- und Siemens-Martin-Verfahrens erreicht war, hatten die Zölle die Bedeutung eines Sicherungszolles; sie sollten gegenüber der Erstärkung der Eisenindustrie der Welt die inländische vor dem allseitigen allzu starken Eindringen der ausländischen Eisenindustrien in das deutsche Wirtschaftsgebiet sichern. Als auch diese Absicht ein für die deutsche Eisenindustrie günstiges Ergebnis gezeitigt hatte, konnte für die Aufrechterhaltung der Zölle nur noch der Umstand sprechen, daß die besonderen Verhältnisse der einzelnen Eisenindustrieländer die Gestehungskosten günstiger als die der deutschen Eisenindustrie gestalteten. Den Zöllen kam somit die Bedeutung von Ausgleichszöllen zu, um mit ihnen die Gestehungskosten bei der Einfuhr ausländischer Erzeugnisse den inländischen annähernd anzupassen.

Auf dem Wege von Erziehungszöllen bis zu Ausgleichszöllen können nun und werden in der Regel Zollermäßigungen liegen, wie dies auch bei den deutschen Eisenzöllen im allgemeinen der Fall war.

Die Hochschutzollpolitik geht nun nicht von dem Wesen der Zölle im Sinne der Erziehung- oder Ausgleichszölle, sondern von dem des Sicherungszolles bis zur äußersten Auswirkung desselben aus, bei der die Höhe der Zollbemessung eine Einfuhr kaum mehr möglich oder überhaupt unmöglich macht. Ihr Ziel ist die ausschließliche Vorbehaltung des inneren Marktes für die inländische Gütererzeugung.

Die gemäßigte Schutzzollpolitik wird bei Bemessung der Zollsätze neben der Berücksichtigung des inneren Marktes auch auf die Ausfuhrfähigkeit der weiterverarbeitenden Industrie Rücksicht nehmen; sie wird daher die Einfuhr ausländischer Erzeugnisse nicht auf dem inneren Markte durch prohibitiv wirkende Zölle unterbinden, wenn sich dafür die Möglichkeit bietet, bei der Einfuhr in andere Länder Zollermäßigungen zu erlangen. Immer läßt sich feststellen, daß ein Land gemäßigte Schutzzollpolitik treibt, wenn der Absatz auf dem inneren Markte in stetiger Zunahme begriffen ist, während zugleich seine Gewerbe sich zu lebenskräftigen Ausfuhrindustrien entfalten und die Werte seines Gesamtaußenhandels eine steigende Richtung in Einfuhr und Ausfuhr verfolgen. Wie sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, hat die deutsche Eisenindustrie im Zeichen einer gemäßigten Schutzzollpolitik gestanden.

Unter der Wirkung dieser gemäßigten Schutzzollpolitik hat die deutsche Eisen schaffende Industrie nicht nur auf dem inländischen Markte einen jährlich steigenden Absatz gefunden, also die zunehmende inländische Nachfrage befriedigen können, sondern es hat auch die Eisen verarbeitende Industrie an der Deckung des Inlandsbedarfes vollen Anteil genommen. Zugleich hat aber auch der der Eisen schaffenden Industrie gewährte Zollschutz die Ausfuhrmöglichkeit der Eisen verarbeitenden Industrie nicht erschwert. Die Ausfuhr von Fertigerzeugnissen hat vielmehr von Jahr zu Jahr zugenommen und im letzten vollen Friedensjahr den sehr erheblichen Betrag von zirka anderthalb Milliarden Mark erreicht.

Nun sagen die grundsätzlichen Anhänger des Freihandels, daß dieses günstige Ergebnis nicht infolge der Schutzzölle, sondern trotz derselben zustande gekommen sei. Was bedeutet dieses „trotz der Zölle“? Zunächst ist hiermit die Anerkenntnis ausgesprochen, daß das gemäßigte Schutzzollsystem nicht ungünstig gewirkt hat. Der Beweis hierfür liegt in dem Ergebnis der Produktionsziffern und der Höhe des Absatzes auf dem Inlands- und Auslandsmarkte vor. Dagegen ist kein Beweis erbracht, daß Freihandel das gleich günstige oder ein noch günstigeres Ergebnis erzielt hätte. Die Freihändler können an Stelle des exakten Beweises nur die Behauptung aufstellen, daß das Ergebnis ohne die Zölle ein noch besseres gewesen wäre. Ist aber anzunehmen, daß der Eisenverbrauch alsdann ein noch größerer, die Ausfuhr von Eisenfertigwaren eine noch erheblichere gewesen wäre? Es gibt

schließlich einen bestimmten Sättigungsgrad an Eisen, über den hinaus ein stärkerer Konsum kaum mehr stattfindet.

Großbritannien kannte keine Eisenzölle; seine Eisen verarbeitende Industrie war also durch Zölle nicht in ihrer Exportfähigkeit verhindert, sie konnte zu billigen Preisen anbieten und den Konsum steigern, der durch im Zollbetrag zum Ausdruck kommende höhere Preise nicht beengt wurde.

Wenn die deutschen Eisenzölle tatsächlich (was ja nicht der Fall war) die Ausfuhrfähigkeit der deutschen Eisen verarbeitenden Industrie beeinträchtigt hätten und die Aufhebung der Zölle eine erhöhte Ausfuhrtaetigkeit nach sich gezogen hätte, ohne daß der Konsum auf den auswärtigen Märkten sich gesteigert hätte, so hätte der Wettbewerb mit der englischen Eisenindustrie verschärftste Formen angenommen, und beide Eisenländer hätten sich in gegenseitigen Preisunterbietungen die Märkte streitig gemacht, wobei letzten Endes der im Wettbewerbskampfe unterliegende Teil vom Auslandsmarkt zurückgedrängt worden wäre.

Wenn es somit auch ungewiß bleiben mag, ob die Eisen verarbeitende deutsche Industrie bei Freihandel eine stärkere Ausfuhr ihrer Erzeugnisse (von einzelnen Spezialerzeugnissen abgesehen) erzielt hätte, so soll gleichwohl nicht verkannt werden, daß die deutsche Eisen schaffende Industrie bis zum Jahre 1913 zu einer so festigten Stellung auf dem inländischen Markt und im internationalen Wettbewerb gelangt war, daß weder ein Erziehungszoll noch ein Sicherungszoll und selbst nicht mehr in vollem Ausmaße ein Ausgleichszoll für sie eine Lebensnotwendigkeit war. Man hätte die Eisenzölle bei fünfjährigen Handelsvertragsverhandlungen als Kompensationsobjekte gegen Ermäßigung der Einfuhrzölle der Vertragsstaaten, zum Beispiel bei Textilfabrikaten, chemischen oder keramischen Erzeugnissen, Spielwaren usw., verwerten können.

Diese gesicherte Grundlage der Vorkriegszeit ist heute nicht mehr vorhanden.

Wir wollen zunächst die Folgewirkungen der geänderten Lage vom Standpunkte der Eisen schaffenden und sodann vom Gesichtspunkte der Eisen verarbeitenden Industrie untersuchen.

Von freihändlerischer Seite wird darauf hingewiesen, daß die Verkürzung unserer Erzbasis keinen ausreichenden Grund gegen den Übergang zum Freihandel darstelle. Die Eisen schaffende Industrie

beziehe ihre Erze auch in Zukunft aus dem Auslande, vornehmlich aus Frankreich und zu relativ gleichen Preisen wie zur Vorkriegszeit beziehungsweise zu den jetzigen Weltmarktspreisen. Unter privatwirtschaftlichem Gesichtspunkte mag das teilweise zutreffen, da Frankreich für den Überschuß seiner Eisenerze auf dem deutschen Markte Unterkunft suchen muß. Die Lage gewinnt aber ein anderes Aussehen, wenn man diese Erzeinfuhr vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet. Die aus der Erzproduktion erzielten Gewinne blieben früher im Lande und kamen der inländischen Volkswirtschaft zugute. Diese Beträge konnten dort nutzbringend verwertet werden; nunmehr gehen sie in das Ausland, während die heimische Konsumkraft um die Summe dieser Beträge geschwächt wird; dieser Umstand wird sich auch bei dem inländischen Eisenkonsum bemerkbar machen. Durch die Verschiebung der Erzbasis hat sich also die Lage der Eisenindustrie gegen die Vorkriegszeit schon in diesem einen Punkte ungünstiger gestaltet.

Die Eisen schaffende Industrie hat unter den derzeitigen Wirtschaftsverhältnissen mit höheren Gestehungskosten zu rechnen als die französische und belgische Industrie (abgesehen von der Eisenindustrie anderer Länder). Die höheren Kosten resultieren zum Teil aus dem Friedensvertrage, zum Teil sind sie die Folge der inländischen Steuerbelastung.

Durch den Friedensvertrag sind nicht nur wirtschaftlich ineinander eingespilte und im Laufe der Zeit eng miteinander verbundene Gebiete politisch und wirtschaftlich getrennt und auseinandergerissen worden, sondern es sind auch die mit deutschem Kapital erbauten industriellen Anlagen in Lothringen enteignet und andere Unternehmungen in Lothringen und dem Saarrevier durch fremde Kapitalinvestierungen ausländischen Einflüssen unterstellt worden. Alle diese Werke sind infolgedessen finanziell besser fundiert als unsere inländischen. Die französischen und belgischen Werke genießen ferner den Vorzug der Reparationskohlen, welche sie von ihren Regierungen zu niedrigen Preisen erhalten, und welche eine weitere Belastung der deutschen Volkswirtschaft bedeuten.

Die Eisenpreise sind in den letzten Jahren so großen Schwankungen unterworfen gewesen, und die Konjunkturen waren unter dem Einfluß wirtschaftlicher und politischer Krisen so wechselnd, daß es nicht möglich ist, die die Preisgestaltung beeinflussenden Faktoren auf eine einheitliche Ursache zurückzuführen. Während die Stabeisenpreise

zum Beispiel in den Jahren 1900—1904 in Deutschland durchschnittlich Frachtgrundlage Neunkirchen 126 Mark, 1905—1909 durchschnittlich 115 Mark und 1910—1913 durchschnittlich 102 Mark betragen, schwankten sie in der Nachkriegszeit in Goldmark umgerechnet im Jahre 1920 zwischen 118 und 353 Mark, im Jahre 1921 zwischen 75 und 162 Mark, 1922 zwischen 78 und 146 Mark, 1923 zwischen 86 und 200 Mark.

Unter dem Einfluß der Valutaverhältnisse und des Mißverhältnisses zwischen Produktionsfähigkeit und Absatzmöglichkeit haben die Eisen produzierenden Länder ihre Erzeugnisse unter Preisunterbietungen auf den Auslandsmärkten abzusetzen gesucht und vielfach, wie zum Beispiel die Tschechoslowakei, Dumping getrieben, so daß keine Standortspreise auf dem Weltmarkte festzustellen sind. Auch England, Frankreich und Belgien haben für einige Gruppen von Eisenerzeugnissen dem Ausland zu billigeren Preisen angeboten als im Inland und zu Preisen, die sich zum Teil billiger stellten als die deutschen Eisenpreise. So betrugen zum Beispiel Ende 1924 die Durchschnittspreise für 1000 t Gießereirohreisen in Deutschland 83—104,50 Mark, in Belgien im Inland 68 Mark, bei Ausfuhr 65 Mark. Für Träger stellte sich der Preis in Deutschland auf 115 Mark, in Frankreich auf 108,50 Mark für das Inland und auf 104,50 Mark für das Ausland, in Belgien 114 Mark inländischer Preis, 109 Mark bei Ausfuhr. In der gleichen Zeit betrug der Stabeisenpreis in Deutschland 120 Mark, in Frankreich 114,50 Mark beziehungsweise 110 Mark, in Belgien 124 Mark beziehungsweise 118,60 Mark. Ähnliche Preisunterschiede ergaben sich bei Bandeisen und Walzdraht. Ersteres kostete in Deutschland 155 Mark, in Frankreich 149,60 Mark beziehungsweise 145 Mark, in Belgien 150 Mark beziehungsweise 145 Mark. Deutscher Walzdraht stellte sich auf 130 Mark, französischer auf 127 Mark beziehungsweise 123 Mark und belgischer auf 131 Mark beziehungsweise 128 Mark.

Im gleichen Zeitraume, Ende 1924, stellten sich, mit Ausnahme von Gießereirohreisen, die englischen Preise höher als die deutschen und ebenso die französischen Preise für Grobbleche und Feinbleche, während die belgischen Grobbleche, Mittelbleche und Feinbleche bis zu 3 mm teils unter den deutschen Preisen lagen, teils ihnen gleich kamen.

Wenn nun auch die stärkere Einfuhr ausländischer Eisenerzeugnisse, vornehmlich aus dem früher zum deutschen Zollgebiet gehörenden

lothringischen, saarländischen und luxemburgischen Industriebezirk stammt, so ist doch zu berücksichtigen, daß, vom Saarrevier abgesehen, die ausländischen Bezirke durch ihre Preisunterbietungen der deutschen Eisen schaffenden Industrie einen schädigenden Wettbewerb bereiten, da diese wegen der erwähnten Vorbelastungen nur schwer mit diesen Preisen konkurrieren kann. Gewiß hat die Eisen verarbeitende Industrie aus der billigeren ausländischen Preisstellung vorläufig einen Vorteil. Auf die Dauer aber werden sich für sie doch Nachteile bemerkbar machen. Entweder wird der Überschuß der französischen und übrigen ausländischen Produktion die deutsche von ihrem eigenen Markte verdrängen, dann wird das Erliegen der deutschen Eisen schaffenden Industrie zu einer, wie unten ausgeführt wird, weiteren Abnahme des inländischen Eisenkonsums auch für die weiterverarbeitende Industrie führen, oder die ausländische Industrie ist nicht in der Lage, den inländischen Bedarf vollständig zu decken, dann ist die Eisen verarbeitende Industrie auf den teilweisen Bezug inländischer Halbfabrikate angewiesen. Wegen der nicht voll ausgenützten Produktionsfähigkeit erhöhen sich aber notwendig die Gestehungskosten der Eisen schaffenden Industrie, und für die auf die teureren Produkte angewiesene Verarbeitungsindustrie entspringt hieraus auch kein Vorteil.

## VI. Freihandels oder Schutzzoll?

Während mit der Einfuhr aus dem Saarrevier, Lothringen und Luxemburg auch für die nächste Folgezeit, schon mit Rücksicht auf die Lage des süddeutschen Marktes, gerechnet werden muß, verschließt sich das Ausland durch hohe Zölle gegen die Einfuhr deutscher Erzeugnisse in seine Gebiete. Wie bereits erwähnt wurde, hat die Ausfuhr gegen die Vorkriegszeit sehr erheblich abgenommen. Insbesondere gilt dies für die Ausfuhr nach Frankreich, welches Prohibitivzölle erhebt; auch die Zollsäze der Tschechoslowakei und der Vereinigten Staaten sind für die für jene Länder bei der Einfuhr in Betracht kommenden Erzeugnisse höher als die deutschen Zollsäze, und wenn auch bei Belgien die Zollsäze etwas günstiger sind, so ist doch zu berücksichtigen, daß der belgische Tarif eine Grundgebühr mit Zollkoeffizienten vorsieht, und in seinen Maximalsäzen für die meisten deutschen Erzeugnisse, von einigen Spezialitäten abgesehen, einfuhrverhindernd wirkt.

Nach dem Stande Ende 1924 stellten sich die Zollsätze Deutschlands, Frankreichs, Belgiens, der Vereinigten Staaten und der Tschechoslowakei für die Tonne in Goldmark wie folgt:

Warengattung	Deutsch- land	Frank- reich <sup>1</sup>	Belgien <sup>1,2</sup>	Vereinigte Staaten	Tschecho- slowakei <sup>1</sup>
Gießereirohreisen . . . . .	10.—	26.40	1.—	3.10	16.88
Rohblöcke . . . . .	15.—	67.32	1.50	3.10	33.13
Borgew. Blöcke . . . . .	15.—	74.50	2.—	25.20	41.88
Knüppel . . . . .	15.—	74.50	3.—	42.—	41.88
Platinen . . . . .	15.—	74.50	3.—	42.—	41.88
Träger . . . . .	25.—	74.50	12.—	16.30	41.88
Stabeisen . . . . .	25.—	74.50	12.—	67.20	68.25
Grobleche . . . . .	30.—	86.24	18.—	42.—	99.75
Mittelbleche . . . . .	30.—	86.24	18.—	42.—	99.75
Feinbleche 1—3 mm . . . .	30.—	86.24	21.—	67.20	112.50
Feinbleche unter 1 mm . .	45.—	110.88 bis 135.52	24.—		131.25 bis 158.50

Eine starke Einfuhr von Eisenhalbfabrikaten wird, unter Berücksichtigung der Vorbelastung der Industrie, nicht nur zur Folge haben, daß eine Anzahl der Werke der Eisen schaffenden Industrie zu Betriebsstilllegungen oder Einschränkungen gezwungen wird, weil sie auf die Dauer nicht mit verlustbringenden Preisen ihre Erzeugnisse verkaufen kann, sondern auch dahin führen, daß andere Werke sich mehr und mehr der Herstellung von Fertigerzeugnissen, unter Weiterverarbeitung der im eigenen Betriebe hergestellten Halbfabrikate, zuwenden werden.

Es wird nun die vermehrte Einfuhr durch eine entsprechend vermehrte Ausfuhr wettgemacht werden müssen, falls das Ausland die selbe aufzunehmen willens ist, was aber bestenfalls nur durch Preissnachlässe erreichbar ist, unter welchen die Gewinne der Eisen verarbeitenden Industrie geschmälert werden.

Das vermehrte ausländische Angebot wird auf dem inländischen Markt zunächst billigere Preise für Halbfabrikate bewirken, welche der Eisen verarbeitenden Industrie zugute kommen. Wenn aber die letztere auf dem Weltmarkt den anderen Eisenausfuhrländern schärferen Wettbewerb bereitet, so werden diese, ganz abgesehen von etwaigen

<sup>1</sup> Grundgebühr mal Zollkoeffizient.

<sup>2</sup> Zollsätze für Deutschland.

Dumpingmaßnahmen sich hiergegen zur Wehr setzen, indem sie entweder ihre Ausfuhr von Halbfabrikaten nach Deutschland einschränken bzw. durch die Handelspolitik ihres Staates hierzu gezwungen werden und nun die bisher ausgeführten Halbfabrikate im eigenen Land zu Fertigerzeugnissen weiterverarbeiten, oder es kann der Fall eintreten, daß die durch die Einschränkung der deutschen Halbfabrikatherstellung bewirkte größere Nachfrage nach ausländischen Halbfabrikaten eine Preissteigerung derselben hervorruft. In all diesen Fällen entspringt für die deutsche Eisen verarbeitende Industrie kein Vorteil zugunsten ihrer Exportfähigkeit.

Die sicherste Grundlage der deutschen Eisen verarbeitenden Industrie beruht auf dem inneren Markte, dessen Bedeutung wegen der gegen die Vorkriegszeit ungünstigeren Lage doch keineswegs unterschätzt werden darf. Der Absatz der Eisen verarbeitenden Industrie ist zu einem wesentlichen Teil auch bedingt durch den Bedarf der Eisen schaffenden Industrie an Fertigerzeugnissen wie Maschinen, Dampfkesseln, Apparaten, Transportgeräten, Werkzeugen usw.

Verringert sich der Bedarf der Eisen schaffenden Industrie an Fertigerzeugnissen, so entsteht außer dem Produktionsausfall der Eisen verarbeitenden Industrie noch ein weiterer, weil die erstere zugleich eine sehr bedeutende Verbraucherin von Kohle, Koks und anderen Hilfsstoffen ist. Man hat berechnet, daß der Ausfall an Löhnen für Roheisen, Kalksteine, Koks und Steinkohle, an Frachten und Steuern bei der Vergabeung von Schienenlieferungen an auswärtige Werke in der Höhe von 10 000 t (einschließlich der Löhne für die Herstellung der Schienen) im Inlande sich auf etwa 501 000 Mark beläuft. Man kann hieraus ermessen, welche Verluste dem deutschen Nationaleinkommen erwachsen, wenn die Einfuhr ausländischer Halbfabrikate größeren Umfang annimmt. Der Ausfall an Löhnen in der Eisen schaffenden Industrie, dem Bergbau, Steinbruchbetrieb und anderen Gewerbezweigen, welche als Lieferanten für alle jene erstgenannten Industrien in Betracht kommen, beeinträchtigt die Lebenshaltung der Arbeiter und ihrer Familien, beeinträchtigt die Einnahmen aus dem Güterverkehr und schließlich die Konsumkraft weiter Bevölkerungskreise.

Man darf solche Erwägungen nicht achtlos übergehen, wenn man die Frage der Aufhebung der Eisenzölle in Erörterung zieht, und die vorgebrachten Bedenken erscheinen so schwerwiegend, daß es nicht

sichergestellt erscheint, ob die Eisen verarbeitende Industrie aus der Beseitigung der Zölle auch wirklich den erhofften Nutzen ziehen wird.

Bei dem Übergange zum Freihandelsystem, das ja wegen der großen, noch gar nicht vollkommen übersehbaren Verschiebungen der künftigen Wirtschaftsgestaltung nur auf dem Wege eines sehr allmählichen Zollabbaues durchgeführt werden könnte, würden allerdings die geäußerten Bedenken zum Teil hinfällig werden, wenn die übrigen Eisen produzierenden Länder, und insbesondere Frankreich, sich zum Freihandelsystem entschließen würden.

Aber selbst wenn dieser Fall eintreten würde, wäre vom Standpunkt der Eisen schaffenden Industrie erst dann die Voraussetzung des Übergangs zu einem anderen handelspolitischen System gegeben, und sie könnte erst dann den ausländischen Wettbewerb auf dem deutschen Markte ertragen, wenn die Produktionsbedingungen der deutschen und der ausländischen Eisenindustrie wieder annähernd die gleichen sind.

Es muß also gefordert werden: 1. Wiederherstellung der Bedingungen, unter welchen die deutsche Eisen schaffende Industrie in der Weltkriegszeit in Ansehung der ihr damals auferlegten Lasten und Abgaben produziert hat, insbesondere Wegfall der Reparationslasten und Abbau der inländischen Steuern, namentlich der Umsatzsteuer; 2. ungehinderte Absatzfähigkeit auf dem Weltmarkt.

Solange diese Bedingungen nicht erfüllt sind, erscheint es als eine Lebensnotwendigkeit für die Eisen schaffende Industrie, ihr den bisherigen Zollschutz auch weiterhin zuzubilligen, wobei in Einzelheiten auf die spezielle Ausgestaltung des Zolltariffschemas in Rücksicht auf die Fortschritte der Eisenhüttentechnik und der größeren Bedeutung, welche einzelne hochwertige Eisenarten, wie zum Beispiel Edelstahl, gewonnen haben, Bedacht zu nehmen wäre.

Indessen ist Freihandel, abgesehen von den vorstehend genannten Erwägungen, noch nicht durchführbar, solange die durch den Weltkrieg unterbrochene wirtschaftliche Gestaltung der meisten Länder nicht in normale Bahnen zurückgekehrt ist, solange ferner die Währungsverhältnisse der verschiedenen Länder noch nicht vollkommen stabilisiert sind und das internationale Verschuldungsproblem noch unlösbar ist.

Man kann nicht die internationalen Handelsbeziehungen auf eine ganz neue Grundlage stellen, bevor nicht die Wirtschaftslage der ein-

zelnen Länder konsolidiert ist. Man wird zunächst das Ziel verfolgen müssen, den Zustand, wie er in der Vorkriegszeit bestanden hat, wiederherzustellen, und die handelspolitische Aufgabe der nächsten Jahre muß darauf gerichtet sein, wieder zu einem mitteleuropäischen Vertragsystem zu gelangen unter Einschluß der sogenannten Nachfolgestaaten und Randstaaten und erweitert durch die Mitwirkung von Großbritannien und Frankreich. Es muß versucht werden, an Stelle der wirtschaftlichen Zerrissenheit Europas — entstanden durch die Zollschranken der zwar so eng auf gegenseitigen Warenaustausch angewiesenen und doch sich gegeneinander abschließenden europäischen Kontinentalstaaten — ein auf vertragsmäßiger Grundlage aufgebautes weites Wirtschaftsgebiet zu schaffen, innerhalb dessen sich ein nicht durch Prohibitivzölle gehinderter zwischenstaatlicher Verkehr von Rohstoffen, Halbfabrikaten und Fertigerzeugnissen vollziehen kann. Vor dem Kriege ging ein solcher Austausch in der Weise vor sich, daß jede dieser drei, im Produktionsprozeß aufeinanderfolgenden Gruppen entweder ihre Erzeugnisse untereinander, also Rohstoffe gegen Rohstoffe usw., oder gegeneinander austauschte. Bei dem Austausche von Halbfabrikaten gegen solche oder von Fertigerzeugnissen gegen Fertigerzeugnisse handelte es sich um den Austausch von Spezialitäten, für deren Herstellung sich ja in den einzelnen Ländern besonders günstige Vorbedingungen boten, oder es kam hierbei eine begünstigte Standortslage mit daraus resultierenden Frachtvorteilen in Betracht, während der Austausch von Halbfabrikaten gegen Fertigerzeugnisse von dem durch die verschiedenartige wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Länder bedingten Aufbau ihrer Industrie abhängig war.

Trotz der großen wirtschaftlichen Änderungen, der Zerreißung früher einheitlicher Wirtschaftsgebiete und Verschiebung der Machtverhältnisse sowie der Bildung neuer Staaten haben sich die natürlichen Grundlagen der europäischen Gesamtwirtschaft und die Standortslage der Hauptindustrien doch nicht wesentlich geändert. Geändert hat sich die Konsumtionskraft der europäischen Länder, die gegen die Vorkriegszeit sehr geschwächt ist. Geändert hat sich die Produktionskraft zahlreicher Industrien, darunter vornehmlich der Eisenindustrie; sie hat sich sehr gesteigert und wird sich in dem Maß proportional angleichen, als die Konsumtionskraft wieder zunehmen wird. Geändert haben sich endlich die wirtschaftspolitischen Anschauungen, indem jedes einzelne Land nicht durch Wiederaufnahme der weltwirtschaftlichen Beziehungen,

sondern durch Abschließung gegen andere Länder die Produktivkräfte seines Gebietes am besten fördern zu können glaubt.

Diese Politik führt aber nur dahin, daß entweder die Länder im Banne der Selbstgenügsamkeit und Autarkie sozusagen im eigenen Überfluß erstickten oder durch Verteuerung ihrer Produktion die Stärkung der Konsumtionskraft und die Hebung des Wohlstandes ihrer Bevölkerung verhindern oder ihre durch starke Rohstoffeinfuhren belastete Handelsbilanz nicht zu einer aktiven Zahlungsbilanz ausgestalten können.

Indem versucht werden muß, an das vor dem Weltkriege bestandene, den internationalen Warenaustausch und den damit verbundenen Wohlstand der Völker so fördernde Handelsvertragsystem wiederanzuknüpfen, muß man sich darüber klar werden, daß eine Annäherung an den früheren Zustand oder die Wiederherstellung desselben nur möglich ist durch Abbau der hohen mehr oder weniger prohibitive wirkenden Zölle der meisten europäischen Länder und vieler überseischer Staaten, einschließlich der Beseitigung der sonstigen, vornehmlich von den Siegerstaaten gegen die besiegt eingeführten Handelserschwerisse.

Sind Einfuhr erleichternde Zollermäßigungen nur dadurch zu erreichen, daß die deutschen Zölle, die Eisenzölle nicht ausgeschlossen, unter den geltenden deutschen autonomen Zolltarif herabgesetzt werden, so könnte man bei Erfüllung der oben genannten Voraussetzungen (Wegfall der Vorbelastungen) einer solchen Maßnahme zustimmen, keinesfalls aber könnte einer einseitigen Herabsetzung der deutschen Zölle ohne entsprechende wirksame Gegenleistung der anderen Länder das Wort geredet werden.

Es ist ein Irrwahn, ebenso verhängnisvoll wie der Glaube an die Wilsonsche Verheißung, daß ein einseitiger Übergang Deutschlands zum Freihandel oder ein einseitiger Abbau des deutschen Schutzzollsystems die anderen Länder zur Nachahmung anfeiern würde.

Wenn dieser Gedanke um die Mitte des vorigen Jahrhunderts bei dem Übergange zum vollen Freihandel wirksam war, so hat er sich, wie die Geschichte der Handelspolitik zeigt, nicht verwirklicht. Auch Großbritannien wäre sicherlich schon längst zum Schutzzollsystem übergegangen, wenn seine geographische Lage und seine Stellung als erste See-, Kolonial- und Handelsmacht diesem Lande nicht den Freihandel

hätte vorteilhafter erscheinen lassen. Deutschland hingegen hat, um ein Wort Bismarcks vom politischen auf das wirtschaftliche Gebiet zu übertragen, den Nachteil der zentralen und exponierten Lage, welche wohl den Zwischenhandel erleichtert, aber ebenso sehr auch das Einströmen fremder Waren aus allen es umgebenden Ländern, so daß es tatsächlich zur Ablagerungsstätte der Überschüssezeugung seiner Nachbarn gemacht würde, ohne daß sich ihm die Möglichkeit böte, die gegen es errichteten Zollwälle zu übersteigen.

Bei der Eisen verarbeitenden Industrie wird insbesondere ihr Ausfuhrinteresse herborgehoben. Wir hatten festgestellt, daß im Jahre 1913 die Ausfuhr von Eisenwaren 489 Millionen Mark und die von Maschinen und Apparaten 890 Millionen Mark betrug. Lassen schon diese Werte die Bedeutung der Eisen verarbeitenden Industrie erkennen, so wird auch noch darauf hingewiesen, daß die Zahl der in dieser Industriegruppe tätigen Personen die Zahl der in der Eisen schaffenden Industrie beschäftigten bei weitem übersteige. Nach der Gewerbestatistik vom Jahre 1907 wurden im Deutschen Reiche alten Gebietsumfangs in den Eisenhüttenbetrieben 170 614 Personen gegen 739 216 in der Eisenwarenherstellung und 542 996 in der Maschinenindustrie beschäftigt. Indessen kann die Zahl der in einem Industriezweige tätigen Personen allein kein ausschlaggebendes Moment bilden. Es ist zu berücksichtigen, daß sich unter der Zahl der genannten Personen auch sämtliche Handwerker befinden, deren Tätigkeit für die Ausfuhr kaum in Frage kommen dürfte. Rechnet man zu den Handwerksbetrieben alle solche, welche weniger als 5 Personen beschäftigen, so finden wir in ihnen im Jahre 1907 in der Eisenwarenherstellung 251 065 Personen.

Ein weiterer Maßstab zur Beurteilung der Bedeutung eines Gewerbezweiges ist sein Kohlenverbrauch. Derselbe betrug im Jahre 1923 in der Eisen schaffenden Industrie etwa 31 Millionen Tonnen gegen 7 Millionen Tonnen in der Eisen verarbeitenden Industrie; das sind 17 % gegen 3,7 % des gesamten inländischen Kohlenverbrauchs. Unter sämtlichen Gewerbezweigen war die Eisen schaffende Industrie die höchste Kohlenverbraucherin, während im gesamten Verkehrswesen 21 Millionen Tonnen und im Hausbrand 20½ Millionen Tonnen im Jahre 1913 verbraucht wurden. Die Zahl der im Steinkohlenbergbau beschäftigten Personen betrug 1913 654 017 Personen, bei einer Gesamtproduktion von 191 Millionen Tonnen wären somit gegen 106 500 Schichten 171 1.

Personen nur für die Kohlenversorgung der Eisen schaffenden Industrie tätig gewesen. Rechnet man hierzu noch die Zahl der im Erzbergbau, der Kokerei und der übrigen, den Bedarf der Eisen schaffenden Industrie deckenden Industriezweige tätigen Personen, so kommt man zu einer Zahl, welche hinter der in den Großbetrieben der Eisen verarbeitenden Industrie tätigen Personen nicht allzuweit zurückbleibt.

Die Interessen beider Zweige der Eisenindustrie sind aufs engste miteinander verbunden. Ohne eine starke inländische Eisen schaffende Industrie ist eine von ausländischen Zufuhren unabhängige, exportfähige Eisen verarbeitende Industrie auf die Dauer nicht lebensfähig; nur eine ihr im Produktionsprozeß vorhergehende inländische Industrie ist imstande, der Eisen verarbeitenden Industrie die von ihr benötigten Eisenmengen zu angemessenen Preisen zur Verfügung zu stellen. Die Eisen schaffende Industrie hat aber auch das größte Interesse, durch angemessene Preise die Ausfuhr der Eisen verarbeitenden Industrie und damit ihren eigenen Absatz zu fördern.

Die bisherige Zollbelastung hat die Ausfuhr von Eisenwaren und insbesondere von Maschinen nicht behindert. Nach Berechnungen, welche bei 22 Maschinengattungen angestellt wurden, stellte sich die Zollbelastung durch den Roheisenzoll auf 1,2—0,1 % des Wertes und die Zollbelastung durch die durchschnittliche Eisenzollfazie auf 0,8 bis 2,7 % des Wertes. Andere Berechnungen von Maschinenfabrikanten gelangten allerdings zu einer höheren Zollbelastung, das mag zutreffend sein für alle diejenigen Fabriken, welche nicht zugleich mit einer Eisengießerei verbunden sind. Die meisten großen Maschinenfabriken, etwa gegen 500, welche wohl für die Ausfuhr vornehmlich in Betracht kommen, sind aber mit Gießereien vereinigt. Weniger in der Zollbelastung, sondern in der Vorbelastung mit Steuern wie mit der fast in geometrischer Progression wirkenden Umsatzsteuer liegt die Ausfuhrerschwerung der deutschen Maschinenindustrie.

Von äußerst wichtiger Bedeutung für die Eisen verarbeitende Industrie ist jedoch die Zerreißung des früher einheitlichen Bezugs- und Absatzgebietes, von der vornehmlich Süd- und Südwestdeutschland sowie die von dem oberschlesischen Industriebezirk abhängigen Gebiete betroffen werden. Die von der südwestdeutschen und süddeutschen Eisen verarbeitenden Industrie geäußerten Bedenken sind vollkommen berechtigt. Ihr wichtigstes Bezugsgebiet für Halbzeug und Walzwerk-

fabrikate ist durch eine Zolllinie von Deutschland getrennt. Die Gestaltungskosten werden um die Höhe der Zollbeträge (bei voller Ausnutzung der Zölle) verteuft. Hier muß die Forderung aufgestellt werden, daß die weiterverarbeitende Industrie dieser Gebiete unter den relativ gleichen Bedingungen wie in der Vorkriegszeit produzieren kann und in der Deckung ihres Bedarfes an Vorproduktten nicht ungünstiger steht als ihre Wettbewerber in anderen inländischen Bezirken. Wenn auch die Eisen schaffende Industrie in die Lage kommen wird, den gesamten deutschen Halbzeugbedarf zu befriedigen, so geben doch die Rohstahl-Beteiligungsziffern der gemischten Werke und die ermöglichte Herabsetzung dieser Ziffern für einzelne Werke zu der Befürchtung Anlaß, daß nicht die zu erhoffende Mehrerzeugung dem offenen Markt zur Verfügung gestellt wird, sondern im eigenen Betriebe der gemischten Werke Verwendung findet. Die Sonderinteressen einzelner großer Werke und Konzerne setzen sich leicht in Widerspruch mit dem allgemeinen volkswirtschaftlichen Interesse und den wirtschaftspolitischen Zielen der die gemeinsamen Interessen wahrenden Verbände und Vereine, wenn ihnen nicht ein starkes Gegengewicht geboten wird. Der süddeutsche Markt bezog in der Vorkriegszeit Halbzeug und Walzwerksfabrikate vornehmlich aus dem Saarrevier, Lothringen und Luxemburg und daneben auch bedeutende Mengen von rheinisch-westfälischen Werken. Unter den Interessenten jener Bezirke haben schon mehrfach Verhandlungen über zollfreie Belieferung des südwestdeutschen Marktes stattgefunden, verschiedene Vorschläge wurden gemacht. Der weitestgehende und zweckentsprechendste scheint der zu sein, gegen Ursprungszeugnisse, welche den Nachweis liefern, daß die Bezüge von Halbzeug und bestimmten Arten von Walzwerksfabrikaten in den Hüttenwerken des Saarreviers, des ehemaligen Deutsch-Lothringens und Luxemburgs, hergestellt wurden, zollfrei nach bestimmten Stationen des süddeutschen Marktes eingelassen werden. Bei der großen Bedeutung, welche die zollfreie Einfuhr nach Deutschland für die französische Eisenindustrie hat, wird eine entsprechende Gegenleistung mit Erfolg erwartet werden können. Es wäre ferner auf die zeitliche Begrenzung einer zollfreien Einfuhr Bedacht zu nehmen. Nicht zu übersehen ist hierbei, daß die Meistbegünstigungsklausel bei dem Abschluße von Handelsverträgen sowie die Bestimmungen der Artikel 264 und 265

des Friedensvertrages einem derartigen Abkommen große Schwierigkeiten bereiten. Wie diese Schwierigkeiten behoben werden können, kann jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sein, sondern liegt auf dem Gebiete der hohen Politik \*.

---

\* Anmerkung des Herausgebers. Der Verfasser hat die neuen Verbundesbildungen, die gerade in der Eisenindustrie für die Zollfragen bedeutsam sind, nicht besonders behandelt. Es sei verwiesen auf zwei Aufsätze des Hamburger Wirtschaftsdienstes: „Die deutsche Rohstoffgemeinschaft“ (Jahrg. 1923 Nr. 51) und „Die paneuropäischen Stahlpläne“ (1924 Nr. 1).

X.

**Arbeiterchaft und Handelspolitik.**

Von

Professor Dr. Paul Arndt, Frankfurt a. M.

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
<b>Einleitung.</b> . . . . .	375
<b>Zweck der Untersuchung.</b> . . . . .	375
<b>Erster Teil.</b> . . . . .	377
Interesse der Arbeiterschaft an der Handelspolitik im allgemeinen . . . . .	377
a) Steigerung der Produktivität der Arbeit. . . . .	377
b) Erhöhung der Stetigkeit auf dem Arbeitsmarkt . . . . .	378
c) Hebung des Arbeitseinkommens auf Kosten des Besitzereinkommens . .	379
d) Gerechtere Besteuerung der Arbeiter . . . . .	385
<b>Zweiter Teil.</b> . . . . .	386
Das besondere Interesse der deutschen Arbeiterschaft an der Handelspolitik	386
a) Höhe der Löhne . . . . .	386
b) Wettbewerb „fremder billiger Arbeit“ . . . . .	386
c) Arbeitslosigkeit . . . . .	393
d) Verhältnis zwischen Arbeits- und Besitzereinkommen . . . . .	396
<b>Schluß.</b> . . . . .	400
Arbeiterinteresse und politische Parteien . . . . .	402

Ich betrachte es als meine Hauptaufgabe, hier die besonderen Interessen der deutschen Arbeiterschaft an der bevorstehenden Neugestaltung der Handelspolitik unseres Staates zu untersuchen. Das schließt aber nicht aus, daß einige allgemeine sozial- und handelspolitische Fragen zur Besprechung gelangen sollen. Es ist sogar notwendig, daß vor der Behandlung der beruflichen, sozialen und nationalen Einzelprobleme einige wichtige weltwirtschaftliche Zusammenhänge klargestellt werden. Kaum auf irgendeinem anderen Gebiete ist eine Gesamtorientierung „von hoher Warte“ aus so dringend erforderlich wie auf dem der äußeren Wirtschaftspolitik. Die in der Weltwirtschaft tätigen Kräfte sind so überaus zahlreich und ihr freundliches Zusammenwirken und gegnerisches Aufeinanderprallen so unendlich mannigfaltig, daß man ihnen, wenn man sie von einem „niedrigeren“ Standpunkte, etwa dem eines bestimmten Berufs- oder Geschäftszweiges, betrachtet, fast immer ratlos gegenübersteht und, wenn man dann doch praktisch zu ihnen Stellung nimmt, so häufig fehlgreift. Der „Fachkenner“ überschaut klar eine Reihe von Ursachen und Wirkungen; aber sein Gesichtskreis ist naturgemäß begrenzt. Hat er es versäumt, sich einen Einblick in die überaus verwickelten Zusammenhänge der internationalen Wirtschaft, um deren Aufhellung sich die nationalökonomische Wissenschaft seit mehreren Jahrhunderten bemüht hat, zu verschaffen, so wird ihm das Wirken unendlich vieler wichtiger Kräfte verborgen bleiben; er wird in Gefahr sein, falsch zu urteilen und unzweckmäßig zu handeln. Die zahlreichen Anträge von „sachkundigen“ Praktikern und Interessenten zur Handelspolitik geben tausend Beispiele solcher Kurzsichtigkeit, im Inlande wie im Auslande. Und wenn dann die vielen „Kurzsichtigen“ und einseitig Interessierten die internationale Handelspolitik, wie das leider oft der Fall ist, tatsächlich bestimmen, so braucht man sich nicht darüber zu wundern, daß sie so verworren und verfahren ist.

Der Staatsmann, dem das Gesamtwohl vor Augen schwebt, muß sich aus den Niederungen, in denen die zahllosen „Interessenten“ sich gegenseitig zu überschreien suchen, erheben; er muß sich einen Über-

blick über die Gesamtinteressen seines Volkes zu verschaffen suchen und dann zielbewußt und mutig seine Entscheidungen treffen. Macht er sich die von der Wissenschaft geleistete Vorarbeit zunutze, so werden sich ihm klare Richtlinien zeigen. Gegenwärtig arbeitet man einen neuen deutschen Zolltarif aus und bereitet sich auf den Abschluß neuer Handelsverträge vor. Hunderte, ja Tausende von „Sachverständigen“ werden dazu von pflichtsfrigen Staatsbeamten „gehört“. Dieser „Beratung“ gegenüber ist das größte Misstrauen geboten. Die „Sachverständigen“ tragen naturgemäß ihre Sonderwünsche vor, beziehungsweise vertreten die Interessen ihrer Branchen. Die meisten von ihnen weisen zweifellos nach, daß mit Hilfe des Zolltariffs diese und jene „Vorteile“ zu erlangen sind, und ein „Plus“ nach dem anderen wird in den Akten festgehalten. Wo sind die Staatsmänner, die klar erkennen, daß jedem zollpolitischen „Plus“ irgendwo in der Volkswirtschaft ein „Minus“, eine Schädigung (der Weiterverarbeiter, der Verbraucher) entspricht? Ja, nicht nur ein Minus, sondern vielleicht drei, die aber vorerst dem ungeschulten Auge unsichtbar sind! Der Zoll begünstigt ja nicht nur die einen auf Kosten der anderen, in der Regel die Minderheit auf Kosten der Mehrheit — das wäre nur eine Verschiebung innerhalb der Volkswirtschaft —; er schädigt vielmehr, da er die internationale Arbeitsteilung hemmt, die Volkswirtschaft als Ganzes. Die „Minus“ werden viel zahlreicher sein als die „Plus“. Wenn 2000 „Plus“ in den Akten gebucht sind, dann sollte der Staatsmann bedenken, daß ihnen 6000 „Minus“ gegenüberstehen, und daraus seine Folgerungen ziehen. Leider aber melden sich von den vielen, denen die „Minus“ aufgebürdet werden sollen, nur wenige zum Wort; vor allem die „lebten“ Konsumenten sind meistens zersplittert, „unorganisiert“ und daher einflußlos. Und so besteht die große Gefahr, daß die 2000 privatwirtschaftlichen „Plus“ an maßgebender Stelle einen solchen Eindruck machen, daß das viel größere volkswirtschaftliche Gesamtinteresse darunter leidet.

Hiergegen Front zu machen, ist Sache der Wissenschaft. Aber ihre Stimme verhallt leicht im Lärm der Interessenten. Sie bedarf eines mächtigen Verbündeten. Dieser muß die Arbeiterschaft sein. Arbeiterschaft ist die Gesamtheit aller, die von ihrer Hände oder Köpfe Arbeit leben. Sie ist es, die mit den vielen tausend „Minus“ belastet werden soll. Dagegen muß sie sich mit aller Energie wehren.

## I.

Die allgemeine Frage, die hier zunächst zu beantworten ist, lautet: Welches Interesse haben die Arbeiter an der (durch Freihandel geförderten) Weltwirtschaft? Nützt ihnen die internationale Arbeitsteilung, oder ist ihnen mehr damit gedient, wenn die Volkswirtschaft (mit Hilfe von Zöllen, Ein- und Ausfuhrverboten u. dgl.) „autark“ gestaltet wird? Die Antwort ist folgende:

Die in der Weltwirtschaft durchgeführte internationale Arbeitsteilung trägt dazu bei,

- a) die Produktivität der menschlichen Arbeit gewaltig zu steigern,
- b) die Stetigkeit der Wirtschaft erheblich zu fördern und so die Krisengefahr zu vermindern,
- c) das Arbeitseinkommen auf Kosten des Besitzeinkommens zu erhöhen.

Daß diese drei Wirkungen für die Arbeiterschaft von höchster Wichtigkeit sind, bedarf keiner längeren Ausführungen. Von der Produktivität der Arbeit hängt die Möglichkeit der Konsumtion ab; je mehr produziert wird, desto mehr kann auch verbraucht werden. Die Produktivität bestimmt die Höhe des „Lohnfonds“. Je stetiger das Wirtschaftsleben im allgemeinen verläuft, desto größer ist auch die Ruhe auf dem Arbeitsmarkt, desto geringer die Arbeitslosigkeit. Der Lohn steigt bei zunehmender Produktivität nicht nur absolut, proportional dieser Zunahme, sondern auch relativ, in stärkerem Maße als das Besitzeinkommen.

Um einfachsten ist die Begründung des ersten Satzes. Daß die örtliche und die nationale Arbeitsteilung die Produktivität der Arbeit erheblich steigert, ist eine der ältesten Erkenntnisse der nationalökonomischen Wissenschaft. Was aber von der nationalen Arbeitsteilung gilt, gilt genau so von der internationalen. Sie ermöglicht eine bessere Ausnutzung der verschiedenen natürlichen und sozialen Produktionsbedingungen auf der ganzen Erde; überall kann sich die Arbeit mehr und mehr spezialisieren, und sie wird dadurch viel ergiebiger. Jedem Lande gereicht sie zum Segen. Diese elementare Lehre der Klassiker, welche die unheilvolle mercantilistische Auffassung von der Gegensätzlichkeit der Interessen der einzelnen Völker allmählich ver-

drängte, erfreut sich in der Wissenschaft allgemeiner Anerkennung<sup>1</sup>. Vor allem in den modernen Industrieländern ist infolge ihrer Verflechtung in die Weltwirtschaft die Produktivität der Arbeit gewaltig gestiegen. Von keinem Lande, abgesehen von England, gilt das in so starkem Maße wie von Deutschland.

Die zweite Wirkung der internationalen Arbeitsteilung, die Erhöhung der Stetigkeit des Wirtschaftslebens, ist vielen überraschend gekommen. Es ist oft befürchtet worden, die große Erweiterung der Wirtschaftsgebiete, die Schaffung einer riesigen Weltwirtschaft würde eine immer größere Unübersichtlichkeit zur Folge haben und auch die heimische Wirtschaft von unendlich vielen unkontrollierbaren Zufälligkeiten auf dem Weltmarkt abhängig machen. Man rechnete demgemäß vielfach mit einer Zunahme der Unsicherheit im Wirtschaftsverkehr, also einer vergrößerten Krisengefahr. Daß diese Wirkung nicht eingetreten ist, daß sich vielmehr die Stetigkeit der Wirtschaft in steigendem Maße gehoben hat, steht nach den Erfahrungen der letzten Jahr-

<sup>1</sup> Um so bedauerlicher ist, daß sie in einer der jüngsten handelspolitischen Schriften („Theorie des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs“, von J. Grunzel, Wien 1924) so vorgetragen wird, daß bei oberflächlichen Lesern der Eindruck entstehen muß, die Lehre sei doch ansehbar. Grunzel spricht (S. 60) von dem „bestreitenden Reiz des Gedankens der Arbeitsteilung“ und der „einleuchtend“ scheinenden Freihandelstheorie und behauptet dann, es sei dabei „zunächst ein Gedankenfehler“ untergelaufen und ferner ein „Frrtum“ vorgekommen. Die nationale und internationale Arbeitsteilung seien begrifflich ganz verschieden; bei ersterer werde immer eine „Arbeitseinheit“ stillschweigend vorausgesetzt. „Ein einheitlicher Wille von einer Gemeinschaft oder Unternehmung hat den Plan des Arbeitsprozesses festgestellt, der nun in die einzelnen Phasen zerlegt wird. Bei der internationalen Arbeitsteilung ist aber die Zerlegung früher da als der Plan; eine Arbeitseinheit soll nicht aufgelöst und dadurch wirkamer gestaltet, sondern erst aus der Ergänzung der natürlichen Ausstattung der Länder künstlich geschaffen werden.“ Wenn hier ein „Gedankenfehler“ vorliegt, so ist es der Mißbrauch des Begriffs „Arbeitseinheit“. Die Volkswirtschaft entsteht aus dem Zusammenschluß der „Stadtwirtschaften“ wie die Weltwirtschaft aus dem der Volkswirtschaften. Die erstere bildete von vornherein ebenso wenig eine „Arbeitseinheit“ wie die letztere. Zuerst fand die „Spezialisierung“ innerhalb der Volkswirtschaft statt; dann griff sie auf die Weltwirtschaft über. Der Einwand Grunzels ist völlig verfehlt. Dasselbe gilt von seiner Kritik des angeblichen „Frrtums“ der Freihandelstheorie, „die Ursache der Arbeitsteilung nur in den natürlichen Vorbedingungen zu suchen“. Wenn er hervorhebt, es seien auch „die kulturellen Vorbedingungen maßgebend“, so wird kein Freihändler das bestreiten. Der Satz ist selbstverständlich. Um nur ein Beispiel anzuführen, verweise ich auf die Schilderung der „natürlichen und geschichtlichen“ (das heißt politischen, sozialen, kulturellen) Grundlagen der Stellung Deutschlands auf dem Weltmarkt in meiner 1908 erschienenen Schrift „Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft“ (S. 51 ff.).

zehnte vollkommen fest. Der Hauptgrund dieser erfreulichen Erscheinung ist der, daß die Anpassung der gesamten Produktion an die gesamte Konsumtion auf einem größeren Wirtschaftsgebiet viel leichter ist als auf einem kleineren. Fülle und Mangel lassen sich viel rascher und besser ausgleichen. Namentlich die Ernteergebnisse sind in der gesamten Weltwirtschaft erfahrungsgemäß viel geringeren Schwankungen unterworfen als in einer einzelnen Volkswirtschaft. Auch bei einer Störung der industriellen Produktion, etwa durch Kriege oder Streiks, in einem Teile der Weltwirtschaft bietet sich in einem anderen Teile verhältnismäßig leicht die Möglichkeit zur Ausfüllung der Lücken. Daß ferner trotz der riesigen Vergrößerung der Entfernung in der Weltwirtschaft die Übersichtlichkeit nicht schlechter, sondern besser geworden ist, ist auf die erstaunliche Verbesserung des Verkehrswesens, insbesondere der Nachrichtenübermittlung, in neuerer Zeit zurückzuführen. Der Unternehmer, der in seinem Geschäftszweige wirklich führend ist, steht den vielen wechselnden Ereignissen auf dem riesigen Weltmarkte nicht unorientiert, ratlos und hilflos gegenüber, sondern ist mit Hilfe der Post und Telegraphie, der Tages- und Fachpresse, der regelmäßigen privaten und staatlichen Berichterstattung durchaus in der Lage, alles für ihn Wichtige zu überschauen und dementsprechend geschäftlich zu disponieren. Dadurch wird der störende Einfluß der Unkenntnis und des Zufalls auf das Wirtschaftsleben eingeengt; die Gefahr einer mangelhaften Anpassung des Angebots an die Nachfrage, das heißt des Ausbruchs von Krisen, wird geringer. Diese erhöhte Sicherheit macht sich auch auf dem Arbeitsmarkte in erfreulicher Weise bemerkbar.

Etwas schwerer verständlich ist die dritte Wirkung der internationalen Arbeitsteilung, die Steigerung des Arbeitsaufwandes des Besitzinkommens. Zwar handelt es sich auch hier letzten Endes um einen ganz einfachen, elementaren Gedankengang; aber sein Verständnis setzt doch wenigstens Vertrautheit mit der vielen unbekannten Rententheorie voraus. Das Verhältnis der Grundrente zum Lohn ist schon oft untersucht worden. Geklärt wurde es in der Hauptsache durch Ricardo und v. Thünen. Nach der Lehre dieser Männer ist die Grundrente nicht, wie man früher vielfach geglaubt hatte, ein Geschenk der gütigen Natur, die dem Boden die Eigenschaft verliehen hat, mehr hervorzubringen, als zur Erhaltung seiner Bewauer notwendig ist; vielmehr ist die Entstehung der Grundrente auf die „Karg-

heit" der Natur zurückzuführen, die einem sehr großen Teil des Bodens nur eine beschränkte Fruchtbarkeit gewährt hat; sie ist ein Erzeugnis der Not. Die Grundrente entsteht nur da, wo die Menschen auf Schwierigkeiten in ihrer Bedarfsdeckung stoßen, wo sie, wenn ihre Zahl anwächst, gezwungen sind, auch den minder fruchtbaren Boden zur Gewinnung der erforderlichen Lebensmittelmengen anzubauen. Die immer stärker werdende Nachfrage treibt den Preis der Bodenerzeugnisse allgemein in die Höhe, so daß sich der Anbau der geringeren Böden allmählich rentiert und auf den besseren Böden ein Überschuß erzielt wird. Der Überschuß, eben die Grundrente, fließt denen zu, welche den Vorzug haben, die Besitzer der besseren Böden zu sein. Bei wachsender Bevölkerung führt der durch die Vermehrung der Nachfrage erzeugte Druck zu einer beständigen Erhöhung dieses Vorzugseinkommens, während das Arbeitseinkommen entsprechend sinkt. Das reale Arbeitseinkommen muß sich nach der Produktivität des schlechtesten in Kultur genommenen (von der jeweiligen Nachfrage benötigten) Bodens richten.

Diese grundlegende Lehre, die zuerst vor etwa hundert Jahren, formuliert wurde, ließ den Gegensatz zwischen den Interessen der Grundbesitzer und der Arbeiter (im weitesten Sinne) klar und scharf hervortreten. Später hat man, die Ideen der nationalökonomischen Klassiker weiter verfolgend, entdeckt, daß die Erscheinung der „Rente“, das heißt eines auf eine Vorzugsstellung gegründeten Einkommens, sich keineswegs auf den Boden beschränkt, sondern auf allen Gebieten der Wirtschaft anzutreffen ist. Solche Vorzugsstellung kann auch auf Kapitalbesitz beruhen, ebenso sehr aber auch auf natürlicher Begabung (Körperkraft, Geschicklichkeit, Klugheit, Unternehmungslust) oder auf durch eine besondere Ausbildung erlangter Tüchtigkeit. Man stellte der „Bodenrente“ die „Kapitalrente“ zur Seite, nannte den Unternehmergewinn eine „Quasirente“ und erkannte auch in einem Teil des Einkommens der „qualifizierten“ Arbeiter, die imstande waren, mehr zu leisten als der gewöhnliche Handarbeiter, eine Arbeitsrente. Solcher Vorzugsstellungen und demgemäß Vorzugseinkommen gibt es in der modernen Volkswirtschaft eine unendliche Fülle; denn die persönlichen und sozialen Bedingungen, unter denen die einzelnen am Kampf ums Dasein teilnehmen, sind in fast allen Fällen verschieden; es gibt unendlich viele Möglichkeiten, sich vor den anderen heranzutun. Je größer der Abstand des Bevorzugten von den anderen ist, desto größer ist sein

„Vorzugseinkommen“. In den weitaus meisten Fällen ist der Vorsprung allerdings unbedeutend; die „Renden“ sind dann dementsprechend gering.

Unter den zahllosen Gegensätzen, die zwischen Bevorzugten und Nichtbevorzugten bestehen, ist der zwischen „Besitzenden“ und „Arbeitenden“ der wichtigste. Er spielt auch in dem Streit um die Handelspolitik eine bedeutende Rolle. In den großen handelspolitischen Kämpfen, die um die letzte Jahrhundertwende in Deutschland ausgetragen wurden, hat besonders H. Diezel nachdrücklich auf diesen Gegensatz hingewiesen und die verschiedene Tendenz der Entwicklung des Arbeits- und Besitzereinkommens in klarster Weise gekennzeichnet (in den Schriften „Kornzoll und Sozialreform“, Berlin 1901, „Handelspolitik und Sozialpolitik“, Berlin 1902, und „Das Produzenteninteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit“, Jena 1903). An seine damaligen Darlegungen muß man in der heutigen Debatte wieder anknüpfen. Er ging von dem Satz aus, daß die internationale Arbeitsteilung eine gewaltige Vermehrung der Produktivität der Arbeit zur Folge habe. „Freihandel wirkt“, so fasste er vor kurzem auf dem internationalen Freihandelskongreß in Frankfurt a. M. im Oktober 1922 (vgl. Verhandlungsbericht, Frankfurt a. M. 1923, Seite 118) seine damaligen Ausführungen zusammen, „gleich einer arbeitsparenden Maschine höchster Potenz; ... der Zweck (des Außenhandels) ist für jedes vernünftige wirtschaftliche Denken Arbeitersparnis, das A und D der Produktivitätssteigerung ... Je mehr Arbeit die Gesamtheit der Völker kraft Spezialisierung — für welche der Freihandel die Voraussetzung bildet — spart, desto mehr wächst ihr Wohlstand.“ Im Anschluß an diesen Gedanken entwickelt Diezel dann seine „Produktivitätstheorie“, deren Bedeutung weit über das handelspolitische Gebiet hinausreicht; sie ist eine der festesten Grundlagen der neueren sozialökonomischen Forschung und ein unentbehrliches Hilfsmittel der Sozialpolitik geworden<sup>1</sup>. Er formulierte die, man möchte sagen, schon „klassisch“ gewordenen Sätze: „Steigerung der Produktivität bewirkt

<sup>1</sup> Auf die Produktivitätstheorie stützen sich unter den modernen Sozialpolitikern, welche das Industrieproblem behandeln, besonders Adolf Weber („Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit“, Tübingen 1921) und Th. Brauer („Lohnpolitik in der Nachkriegszeit“, Jena 1922). Ich selbst habe ihre Anwendbarkeit auf das Heimarbeitsproblem in meiner Schrift: „Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Heimarbeit“ (Jena 1922) gezeigt.

auf die Dauer und allgemein Erhöhung des Arbeits-, Erniedrigung des Besitzinkommens. Minderung der Produktivität bewirkt auf die Dauer und allgemein Erniedrigung des Arbeits-, Erhöhung des Besitzinkommens.“ Die ausführliche Begründung dieser Theorie in den Schriften Diehls kann hier nicht wiedergegeben werden; wer die Sätze bezweifelt, mag sich mit der Beweisführung Diehls auseinandersezzen. Auf ausdrücklichen Widerspruch ist die Produktivitätstheorie meines Wissens, abgesehen von einer einzigen Ausnahme<sup>1</sup>, nirgendwo gestoßen. Allerdings haben sich auch nicht viele Nationalökonomen ausdrücklich zu ihr bekannt. Sie gehört zu den elementaren Wahrheiten, die man, nach einem Wort J. St. Mills, häufiger „ignoriert, als tatsächlich bestreitet“.

Hier sei nur kurz erläutert, welche sozialen Folgen die bei Öffnung der Grenzen zunehmende internationale Arbeitsteilung haben muß: Beide Arten des sich auf Besitz gründenden Vorzugseinkommens, die Grundrente und der Kapitalzins, erhalten die Tendenz zum Fallen.

Die gemeinsame Bewirtschaftung der Erdoberfläche bietet den gewaltigen Vorteil, daß nur die besseren, erst- und zweitklassigen Produktionsmöglichkeiten ausgenutzt zu werden brauchen. Man nutzt nur das wirklich fruchtbare Acker- und Weideland, die ertragreichen Wälder, die ergiebigen Fundstätten von Erzen, Kohlen und Salzen, die guten Wasserstraßen usw. aus, ist also in der Lage, auf die Benutzung der dritt-, viert-, fünftklassigen Produktionsmöglichkeiten zu verzichten. Ist die Wirtschaft auf ein kleineres Gebiet beschränkt, so hat man in der Regel keine so große Auswahl; man muß mit dem, was der heimische Boden bietet, fürs liebnehmen; das bedeutet fast immer die Notwendigkeit der Ausnutzung schlechterer, oft sehr viel schlechterer Produktionsbedingungen neben den besseren, das heißt einen größeren Aufwand an Kraft und Arbeit und eine größere Bevorzugung derjenigen, die über die besseren Produktionsgelegenheiten verfügen. Je weiter das Wirtschaftsgebiet ist, desto seltener und unbedeutender sind

<sup>1</sup> Die Ausnahme bildet K. Diehl, der in einer 1901 in Jena veröffentlichten Schrift „Kornzoll und Sozialreform“ die „Konträrtheorie“ Diehls bekämpfte. Daß Diehls Polemik verfehlt war, habe ich in einem längeren Artikel in der „Nation“ vom 22. 2. 1903 zu zeigen versucht. Später ist Diehl nochmals auf die Streitfrage in seinem Buche „David Ricardos Grundgesetze der Volkswirtschaft und Besteuerung“, Berlin 1905, Bd. III eingegangen.

die natürlichen und künstlichen Vorzugsstellungen, aus denen die „Renten“ fließen. Der reichere Ertrag auf den besseren Böden, in den ergiebigeren Bergwerken usw. kommt dann unmittelbar dem Arbeiter zugute. Der Tribut, den der Besitzer der Produktionsmittel erheben kann, wird geringer. Die Renten, die bei Abschluß vom Weltmarkt oft sehr hoch sind, erhalten bei freiem internationalem Verkehr zum großen Teil die Tendenz, zu sinken.

Die Steigerung der Produktivität, die sich aus einer regen internationalen Arbeitsteilung ergibt, führt auch regelmäßig zu einer rascheren und stärkeren Kapitalbildung. Je mehr produziert wird, desto mehr kann für künstliche Produktionszwecke zurückgelegt werden. Je größer aber der Kapitalreichtum ist, desto niedriger ist der Zinsfuß. So finden wir auch tatsächlich in den Mittelpunkten der Weltwirtschaft, früher in Holland, heute in England und Amerika, die niedrigsten Zinssätze.

Je weniger nun die Besitzer von Grundstücken und Kapitalien für sich als Vorzugseinkommen vom Gesamtertrag oder vom „Sozialprodukt“ in Abzug bringen können, desto mehr bleibt für die Arbeitenden übrig.

Und das Unternehmereinkommen? Soweit es Entgelt für tatsächlich im Betriebe geleistete (qualifizierte) Arbeit, „Unternehmlohn“, ist, nimmt es an der allgemeinen Tendenz des Steigens des Arbeitseinkommens teil. Gehören zum Unternehmereinkommen auch Grundrente und Zins, so gilt für sie die Tendenz zum Sinken. Der „Unternehmergegewinn“ endlich, der ein Ergebnis der Konjunktur, ein „Glückseinkommen“ ist, dürfte ebenfalls die Tendenz zum Sinken erhalten, je mehr es gelingt (wie als Folge zunehmender Weltwirtschaft zu erwarten ist), das Wirtschaftsleben stetiger zu gestalten, das heißt das Moment des Zufälligen, des „Glücks“, zurückzudrängen, und je mehr Personen infolge der allgemeinen Zunahme von Besitz und Bildung in der Lage sind, Unternehmer zu werden. Der Vorsprung, den der Unternehmer infolge seines Wagemuts vor den unselbstständig Arbeitenden hat, muß bei zunehmender internationaler Arbeitsteilung geringer werden; damit mindern sich auch seine Gewinnchancen.

Einer der besten französischen Nationalökonomien, Paul Veroh-Beaulieu, hat die hier kurz skizzierte Entwicklung treffend in folgendem Satz gekennzeichnet: „Le travailleur manuel, voilà, en effet, le grand bénéficié de notre civilisation: toutes les situations

s'abaissent autour de lui, et la sienne s'élève.“<sup>1</sup> Der Satz gilt aber natürlich — es ist vielleicht nicht überflüssig, es hinzuzufügen — nur unter den Voraussetzungen, daß die Produktivität wirklich steigt, und daß die Bevölkerung sich (wie in Frankreich) nicht übermäßig vermehrt. Sind die beiden Voraussetzungen nicht gegeben, so muß sich die entgegengesetzte Tendenz, ein Sinken des Arbeitseinkommens, zeigen. Die erste Voraussetzung ist in Gefahr, zu verschwinden, wenn man sich weigert, von den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung Gebrauch zu machen.

In handelspolitischen Schriften wird häufig ein Unterschied zwischen dem Produzenten- und dem Konsumenteninteresse der Arbeiter gemacht. Daß der Arbeiter als Konsument durch Schutzzölle, welche die Waren verteuern müssen, geschädigt werde, bestreiten die Schutzzöllner selber nicht; sie behaupten aber, dafür gewinne der Arbeiter als „geschützter“ Produzent. Wie hinfällig dieser Satz ist, zeigen die ganzen bisherigen Darlegungen. Gerade als „Produzent“, als Lohnempfänger, hat der Arbeiter das höchste Interesse an einer ungehinderten internationalen Arbeitsteilung; sie verschafft ihm einen ständig steigenden Anteil am Gesamtprodukt. Übrigens handelt es sich hier natürlich, wenn vom „Lohn“ die Rede ist, immer um Reallohn; die Kaufkraft des Lohnes ist dabei mitberücksichtigt. Es ist also das Produzenteninteresse des Arbeiters genau dasselbe wie das Konsumenteninteresse<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Leroy-Beaulieu, *La répartition des richesses*, Paris 1881, S. VIII.

<sup>2</sup> Unter den Sozialisten ist es besonders M. Schippel, der in seinen Aufsätzen über Handelspolitik immer wieder auf das dem Konsumenteninteresse angeblich entgegengesetzte „Produzenteninteresse“ des Arbeiters hinweist und gerade dadurch den „festgewurzelten alten geistigen Trägheitswiderstand“ seiner freihändlerischen Parteigenossen zu „erschüttern“ versucht. (Vgl. Sozialistische Monatshefte, 1924, Seite 746 ff.) Er verspottet die „altliberale freihändlerische Billigkeitschwärmerei“, die sich „kritiklos“ seit „der glorreichen Zeit“ der Eugen Richterschen Oppositionsführung in der sozialdemokratischen Partei erhalten habe. Es scheint ihm entgangen zu sein, daß seine Beweisführung bereits 1903 von H. Diezel in der Schrift „Das Produzenteninteresse der Arbeiter und die Handelsfreiheit“ einer eingehenden scharfen Kritik unterzogen und als falsch erwiesen worden ist. In der Inhaltsangabe dieser Schrift (S. V.) hieß es: „Die schutzzöllnerischen Outsiders der Sozialdemokratie reden von einem Widerspruch zwischen dem Konsumenten- und dem Produzenteninteresse des vierten Standes, welcher in Wahrheit nicht vorliegt“. Meines Wissens hat Schippel die kritischen Ausführungen Diezels niemals zu widerlegen versucht. — Auf die Frage des „Produzenteninteresses“ der Arbeiter komme ich noch mehrmals zurück. Vgl. weiter unten S. 392 ff.

Auch als Steuerzahler hat der Arbeiter ein großes Interesse am Freihandel. Der Zollschutz ist eine der schlechtesten, unsozialsten Arten der Besteuerung. Er verstößt schroff gegen den Hauptgrundsatz steuerlicher Gerechtigkeit: Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Die Zölle gehören zu den „indirekten“ Abgaben, die vom Verbraucher entrichtet werden sollen. Soweit die indirekte Besteuerung, das heißt die Heranziehung der großen Massen der Bevölkerung zum Tragen der Staatslasten, unentbehrlich ist, sollen die Steuern so beschaffen sein, daß sie tunlichst nur entbehrliche Gegenstände (Luxusartikel, alkoholische Getränke, Tabak und dergleichen) treffen und den Minderbemittelten und Kinderreichen nicht stärker belasten als den Wohlhabenden und Kinderlosen. Den schärfsten Verstoß gegen dieses Grundgesetz sozialer Steuerpolitik bilden Agrarzölle, welche den Brot- und Fleischkonsum verteuern; viele Industriezölle wirken aber in gleicher Weise ungerecht. Solche „Kopfsteuern“, welche die Massen der Arbeiterschaft weit härter treffen als die Reichen, hat man im letzten Jahrhundert nach und nach zu beseitigen versucht. Unter den „direkten“ Steuern sind sie nahezu verschwunden. Ihre Hauptschlupfwinkel, aus denen sie noch nicht vertrieben werden konnten, sind jetzt die Zolltarife. Niemand würde wagen, einen Staatsbürger nach Maßgabe des Brot-, Fleisch-, Kleider- und Schuhverbrauchs seiner Familie direkt zu besteuern; indirekt aber geschieht es überall, wo die notwendigen Bedarfsartikel bei der Einfuhr mit Zöllen belastet sind.

Beim Übergang vom Schutzzollsystem zum Freihandel muß der Staatskasse für die wegfallenden Zollbeträge ein Ersatz beschafft werden. Es besteht dann die Möglichkeit, entweder die indirekte Besteuerung nach anderer Richtung auszubauen oder direkte Steuern neu einzuführen oder schon bestehende zu erhöhen. Welchen Weg man auch einschlagen möge, es besteht kaum ein Zweifel, daß er von sozialem Gesichtspunkte aus einen großen Fortschritt bedeuten würde; denn eine ungerechtere Besteuerung als die des Verbrauchs unentbehrlicher Unterhaltsmittel gibt es überhaupt nicht. Als England zum Freihandel überging, führte es die Einkommensteuer ein; später baute es besonders die Erbschaftssteuer aus; die indirekte Besteuerung beschränkte es in der Hauptsache auf Tabak und alkoholische Getränke. Das waren wesentliche Verbesserungen seines Steuerwesens; sie sind für andere Länder vorbildlich geworden. Auch diese finanzpolitischen Vorteile veranlaßten

die englische Arbeiterschaft, trotz lebhafter schutzöllnerischer Propaganda, am Freihandel festzuhalten<sup>1</sup>.

## II.

Nach diesen allgemeinen Betrachtungen ist ein genaueres Eingehen auf die besonderen Verhältnisse der deutschen Arbeiterschaft geboten. Unter „Arbeiterschaft“ verstehe ich, dem Sprachgebrauche folgend, die Masse der unselbständigen Arbeiter. Ich möchte aber ausdrücklich bemerken, daß, was hier über Arbeitseinkommen oder „Lohn“ im allgemeinen zu sagen ist, auch für das Arbeitseinkommen („Unternehmerlohn“) der selbständigen Arbeiter Gültigkeit hat. Selbständige Arbeiter, das heißt kleine und große „Unternehmer“, gibt es, was vielfach nicht beachtet wird, in Deutschland in außerordentlich großer Zahl (Millionen Landwirte, Handwerker, Kaufleute, Industrielle, teilweise auch Angehörige freier Berufe), und die meisten von ihnen sind ebenso auf „Arbeitseinkommen“ angewiesen wie die Massen der unselbständigen. Unter den unselbständigen Arbeitern sind natürlich nicht nur Handarbeiter zu verstehen, sondern ebenso Kopfarbeiter (unter anderen auch Angestellte und Beamte). Das bedeutet für Deutschland, daß die „Arbeiterschaft“ einen sehr großen Teil des „Mittelstandes“ mit umfaßt; denn nach den furchtbaren Erschütterungen der deutschen Volkswirtschaft durch Krieg, Revolution und Inflation setzt sich der Mittelstand zum großen Teil aus unselbständigen Kopfarbeitern zusammen, die fast aller ihrer sonstigen Einnahmequellen beraubt worden und vielfach stärker verelendet sind als zahlreiche Handarbeiter.

Fassen wir zunächst die Hauptfrage, das Lohnproblem, ins Auge. Hängt die Höhe der Löhne in Deutschland von der Handelspolitik ab?

Die Erfahrungen der Vergangenheit geben uns wertvolle Anhaltspunkte zur Beantwortung der Frage. Die letzten Jahrzehnte vor 1914 waren Zeiten eines glänzenden Aufstieges der deutschen Volkswirtschaft, auch beständig steigender Löhne. Unter den drei wirtschaftlichen Großmächten, welche die größten Erfolge auf dem Weltmarkt hatten, stand Deutschland 1913 an zweiter Stelle; England war ihm

<sup>1</sup> Vgl. mein Referat über „Fiscal advantages of free trade over protection“ auf der „International Free Trade Conference“ in London am 29. September 1924.

nicht mehr viel voran, und Amerika (Vereinigte Staaten) stand hinter ihm zurück. Es besteht kein Zweifel daran, daß die starke Steigerung des Wohlstandes in Deutschland vor allem darauf zurückzuführen ist, daß das deutsche Volk, seit 1871 von den Hemmungen der Kleinstaaterei befreit, sich eifrig bemüht hat, die Industrie in großzügiger Weise zu entwickeln. „Industrialisierung“ aber bedeutete Verflechtung in die Weltwirtschaft. Die deutsche Industrie bedurfte gewaltiger Mengen fremder Rohstoffe und Halbfabrikate und großer ausländischer Absatzmärkte. Das deutsche Volk, dessen eigener Boden zu klein war, verschaffte sich mittelst des internationalen Gütertauschs einen stark erweiterten „Lebensspielsraum“. Die Spezialartikel, die es hingab, um sich die für ein weiteres Anwachsen der Bevölkerung und eine Verbesserung ihrer Lebenshaltung notwendigen Mittel zu beschaffen, waren in der Hauptsache Industriewaren. Die „Industrialisierung“ war eine allmäßliche Umstellung größten Stils in der Volkswirtschaft, der Übergang von weniger produktiver Betätigung (Ackerbau auf schlechtem Boden, Handwerk mit veralteter Technik und dergleichen) zu immer produktiverer. Um die bei uns fehlenden oder nur mit großer Mühe (übermäßigem Aufwand von Arbeit und Kapital) herstellbaren, in anderen Ländern aber reichlich und billig vorhandenen Bodenprodukte zu erlangen, verlegte man sich auf die Ausfuhr von Waren, bei deren Herstellung die besten „produktiven Kräfte“ Deutschlands (Kohlenreichtum, Tüchtigkeit der Arbeitskräfte, hoher Stand von Wissenschaft und Technik, Organisationstalent, Unternehmungslust, Rechts Sicherheit usw.) verwendbar waren. Diese „weltwirtschaftliche“ Umstellung steigerte die Ergiebigkeit der deutschen Arbeit ungemein und schuf damit die Grundlage für eine entsprechende Erhöhung der Löhne und Gehälter in Deutschland.

Die Eroberung des Weltmarktes gelang den deutschen Kaufleuten und Industriellen in steigendem Maße, trotzdem die amtliche deutsche Wirtschaftspolitik nicht restlos — wie in England — die Erreichung dieses Ziels förderte. Die Handelspolitik des Deutschen Reiches war ja nicht freihändlerisch, sondern „gemäßigt“ schutzzöllnerisch. Industriezölle wurden beibehalten, Agrarzölle neu eingeführt. Allerdings spielte der Industrieschutz nur eine geringe Rolle<sup>1</sup>. Die Industrie,

<sup>1</sup> Im Jahre 1913 machte in Deutschland der Zollertrag 8 Prozent des Wertes aller eingeführten Waren aus; bei Rohstoffen für Industriezwecke war der Prozentsatz des Zollertrags 3, bei halbfertigen Waren 2, bei fertigen Waren 10, bei Nahrungs- 25\*

über das Alter der „Erziehung“ durch den Staat längst hinaus, bedurfte keiner schützenden Zollmauern, war sie doch so stark, daß sie jenseits der Mauern auf dem freien Weltmarkt einen Sieg nach dem anderen erfocht, ja sogar feindliche Zollmauern überwand. Ein ernstes Hindernis internationaler Arbeitsteilung bildeten nur die deutschen Agrarzölle, für die sich eine Mehrheit fand, weil man sie aus Gründen nationaler Sicherheit für zeitweise unentbehrlich hielt. Sicht man von dieser einen großen Ausnahme ab, bei der nichtwirtschaftliche Motive ausschlaggebend waren, so war die deutsche Handelspolitik in der Hauptsache weltwirtschaftsfreundlich. Entschieden bemühte sich die deutsche Regierung um die Förderung der deutschen Ausfuhr; sie schloß zu diesem Zwecke eine Reihe von Handelsverträgen mit fremden Staaten und strebte danach, für den deutschen Exporteur überall Gleichberechtigung mit anderen Fremden („Meistbegünstigung“ und „offene Tür“) zu erlangen. Wenn sie dann ihr Ziel erreicht hatte und die deutsche Ausfuhr zunahm, so sorgte das auf dem Weltmarkt herrschende „Gesetz des Parallelismus“ dafür, daß auch die deutsche Einfuhr — trotz der Zölle — wuchs. So war also die auswärtige Wirtschaftspolitik des deutschen Volkes im großen und ganzen der ausgesprochen freihändlerischen Englands weniger unähnlich, als gewöhnlich angenommen wird.

Demgemäß zeigten sich auch die Folgen für die Arbeiterschaft. Während bis vor kurzem England infolge der „Rationalisierung“ seiner Produktion (Aufgabe der minderproduktiven und Entwicklung der produktiveren Erwerbszweige) im weltwirtschaftlichen Sinne die höchsten Löhne in ganz Europa aufzuweisen hatte, hob sich jetzt auch in Deutschland das Lohnniveau so beträchtlich, daß England kaum noch einen Vorsprung hatte, und daß selbst die nominell höheren amerikanischen Löhne den deutschen Arbeiter nicht mehr (wie noch in den achtziger Jahren) zur Auswanderung anreizten.

Selbstverständlich ist die Beteiligung am internationalen Güteraustausch, bzw. der Freihandel, nur ein Faktor bei der Lohngestaltung, allerdings ein außerordentlich wichtiger: Neben ihm sind noch viele andere von Einfluß; alle Kräfte, von denen die Produktivität der Arbeit abhängt, wirken dabei mit. Es ist durchaus möglich, daß in einem Freihandelslande die Löhne niedrig sind; es wird das unver-

---

und Genußmitteln 20 und bei lebenden Tieren 7. (Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1915, S. 363.)

meidlich sein, wenn sein Boden wenig fruchtbar, Kohlen- und Erzarm, sein Klima unzuträglich, sein Verkehrswesen unentwickelt, seine Lage ungünstig, sein Kapitalvorrat gering ist. Der Freihandel bringt ihm dann wohl Vorteil; er erlaubt ihm, seine Spezialitäten zu entwickeln und im Austausch mit anderen Ländern deren Spezialartikel billig zu beziehen; aber seine Spezialitäten werden wegen der Ungunst der Produktionsverhältnisse nur unbedeutend und gering an Zahl sein; infolgedessen sind auch die Austauschmöglichkeiten beschränkt. Das Land hat dann trotz Freihandel vom internationalen Verkehr nur wenig, und auch die dortigen Löhne können sich nur wenig über ihren durch die mangelnde Produktivität bestimmten niedrigen Stand erheben. Andererseits können in einem schutzzöllnerischen Staate die Löhne durchaus hoch sein, wenn die natürlichen Produktionsbedingungen günstig sind, die Bevölkerung wirtschaftlich tüchtig ist und an Kapital kein Mangel herrscht. Ein Musterbeispiel dieser Art bilden die Vereinigten Staaten von Amerika, die innerhalb ihrer weiten Grenzen so viele vorzügliche Produktions- und Austauschmöglichkeiten besitzen, daß sie auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung teilweise verzichten können, ohne sich dadurch allzusehr zu schädigen. Sind dagegen in einem schutzzöllnerischen Lande — wie Spanien oder Rußland — die produktiven Kräfte gering oder unentwickelt, so verharren die Löhne auf ihrem niedrigen Stande; die Besserungschance, welche die Spezialisierung gewähren könnte, bleibt unbenuzt.

Die Lehren der Vergangenheit sind also unzweideutig. Die deutsche Arbeiterchaft verdankte dem internationalen Gütertausch eine erhebliche Verbesserung ihrer Lebenshaltung, zu einem großen Teile überhaupt die Lebensmöglichkeit. Der Wohlstand Deutschlands stieg in den Jahrzehnten des „Hineinwachsens in die Weltwirtschaft“ so sehr, daß die Massen der Hand- und Kopfarbeiter lange Jahre hindurch sogar zugunsten von einigen Hunderttausend ländlichen Familien (Getreideverkaufender Grundbesitzer) das schwere Opfer erhöhter Brotpreise (infolge der Agrarzölle) bringen konnten<sup>1</sup>. Wie aber steht es in dem Deutschland der Gegenwart? Unser Vaterland ist von den schwersten

<sup>1</sup> Vgl. M. Sering (Weltwirtschaftliches Archiv, Januar 1925, S. 65f.): „Die im Jahre 1879 eingeführten und allmählich gesteigerten Agrarzölle haben Hunderttausende von deutschen Landwirten im ererbten Besitz erhalten . . . . Die Entwicklung der deutschen Industrie . . . wurde ein wenig verlangsamt, aber keineswegs unterbunden.“

Schicksalsschlägen getroffen worden. Unsere produktiven Kräfte sind gelähmt, teilweise zerstört worden. Die Bevölkerung ist verarmt; ein großer Teil der Arbeiterschaft, namentlich der Kopfarbeiter (ehemaliger Mittelstand!), ist dem Elend verfallen. Dem Hinschwinden der Kapitalvorräte, dem Sinken der Produktivität, den grausamen Friedensbedingungen mußte ja ein erhebliches Fallen der Löhne entsprechen. Viele Arbeiter verloren überhaupt die Verdienstmöglichkeit. „Wohl ausgesonnen“ war es, wenn der Feindeshäß, auf die dauernde Verkrüppelung Deutschlands bedacht, in Versailles vor allem die Zerstörung der weltwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands versuchte, wenn man uns unserer Handelschiffe, unserer Kolonien, unserer ausländischen Kapitalanlagen und Konzessionen, unserer Kabel beraubte, wenn man unsere Handels- und Verkehrspolitik unter fremde Kontrolle stellte. Eine Absperrung vom Weltmarkt mußte für Deutschland verhängnisvoll werden. Glücklicherweise ist sie nur zum Teil gelungen. Trotz aller Schwierigkeiten hat sich das deutsche Volk sofort nach dem Friedensschluß ans Werk gemacht, die Beziehungen zum Weltmarkt wiederherzustellen. Die alten Bezug- und Absatzgebiete wurden wieder aufgesucht, viele Verbindungen neu hergestellt, die Handelsflotte wieder aufgebaut, fremde Kapitalien geborgt usw. So wurde es möglich, die ausgehungerten deutschen Volksmassen wieder mit Lebensmitteln zu versorgen, viele Fabriken durch Rohstoffzufuhr wieder in Gang zu bringen und die während der Kriegszeit einseitig, nur nach militärischen Gesichtspunkten, „umgestellte“ deutsche Volkswirtschaft wieder einigermaßen zu „rationalisieren“. Kein Zweifel, daß dieser — leider durch manche Gewalttaten und Torheiten verzögerte — Wiederaufstieg für niemanden wichtiger war als für die deutsche Arbeiterschaft. Sie erhielt dadurch eine Fülle neuer Verdienstmöglichkeiten und damit die Grundlage einer wenn auch anfangs nur bescheidenen Besserung ihrer Lebenshaltung.

Mitten in dieser gedeihlichen Vorwärtsentwicklung wird nun plötzlich laut und immer lauter zur Umkehr geblasen! Deutschland soll seine Grenzen wieder sperren, die alten (1914 beseitigten) Agrarzölle wieder einführen und auch den „Schutz“ der Industrie verstärken. Also zurück aus der Weltwirtschaft! Welche Verblendung! Man sollte es kaum für möglich halten, daß in unserem so schwer ringenden, so auf „Rationalisierung“ seiner Wirtschaft angewiesenen und zu einer jährlichen „Gratisausfuhr“ (Kriegskontribution) von 2—3 Milliarden Goldmark

verurteilten Vaterlande eine solche rückschrittliche Parole ausgegeben werden und viele einflußreiche Anhänger finden kann. Zedenfalls hat die gesamte deutsche Arbeiterschaft das dringendste Interesse daran, daß der verhängnisvolle Schritt nicht getan wird. Die Schmälerung ihrer Kaufkraft, die unausbleiblich wäre, wenn der Schritt wirklich getan würde, würde übrigens auch den Interessenten, welche die staatliche Begünstigung durch Zölle erstreben, bald zeigen, daß sie sich verrechnet hatten. Sie würden vielleicht zuerst einige Preiserhöhungen durchsehen, dann aber bald die Aufnahmefähigkeit des inneren Marktes so verringert finden, daß ihr Gewinn sich wieder verflüchtigen würde.

Die Anhänger der Schutzzölle bestreiten keineswegs, daß die von ihnen verlangten Maßnahmen eine Schädigung der Interessen der Arbeiterschaft bewirken würden, wenigstens für den Anfang. Aber sie haben einen Trost bereit: Den gestiegenen Preisen würden sich die Löhne anpassen! Merkwürdigerweise findet sich dieser Gedankengang — man spricht sogar von einer Notwendigkeit der Anpassung — auch vielfach in den Schriften der Gegner der Schutzpolitik, allerdings mit der Schlussfolgerung, daß die deutsche Industrie solche Lohn erhöhungen nicht ertragen könnte und in ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt beeinträchtigt werden würde. So schreibt B. Harms (Weltwirtschaftliches Archiv, Januar 1925, S. 47) in seinem jüngst veröffentlichten Aufsatz über „Die Schicksalsstunde der deutschen Handelspolitik“, daß hohe Preise für agrarische Erzeugnisse „sich notgedrungen in höhere Löhne umsetzen“ würden. In einem gegen den Getreidezoll gerichteten Artikel von A. Heichen (Wirtschaftsdienst, Hamburg 1924, S. 1571) findet sich folgender Satz: „Wenn internationale Getreidepreisseigerung und nationale Zölle die Ernährungskosten verteuern, dann müssen die daraus entstehenden Lohnsteigerungen um so größer sein, je größer der Anteil der Ausgaben für Ernährung an den gesamten Haushaltungsausgaben der Industriearbeiter, das heißt je niedriger das Lohneinkommen ist“ (also in Deutschland höher als in England oder Amerika).

Mit solchen Antworten gibt man den Schutzöllnern viel zu viel zu. Denkbar wäre allenfalls eine gewisse Erhöhung der Nominallöhne im Gefolge von Zöllen. Es kann hier aber nur auf Reallöhne ankommen, und eine Steigerung dieser ist einfach unmöglich; denn der Reallohn hängt von der Produktivität der Arbeit ab; diese aber läßt nach, sowie man von der internationalen Arbeitsteilung ganz oder teil-

weise nicht mehr Gebrauch macht. Mit der Abkehr von der Weltwirtschaft erhalten die Reallöhne unvermeidlich die Tendenz zum Sinken. Es ist wohl möglich, daß es einigen Arbeitergruppen gelingt, durch geschickte Anwendung gewerkschaftlicher Machtmittel die Schädigung zeitweilig von sich fernzuhalten; das bedeutet dann aber nur eine Abwälzung der Last auf andere Schultern, vermutlich der Verbraucher. Entlasten sich die einen, so bleibt für die anderen von dem verkleinerten Sozialprodukt um so weniger übrig. Die Arbeiterschaft als Ganzes muß den Schaden tragen. Und zwar gilt das von Zöllen jeder Art. Wenn M. Sering schreibt (in einem Artikel: „Die internationale Agrarkrisis“ im „Darmstädter Tageblatt“ vom 23. September 1924): „Ein wirksamer agrarischer Schutzoll muß die Reallöhne noch tiefer (als die Aufbringung der Reparationskosten bedingt) senken“, so ist hinzuzufügen, daß industrielle Schutzölle genau so wirken. Jeder Verzicht auf eine rationelle internationale Arbeitsteilung verringert den nationalen Lebensspielraum, wirkt also lohndrückend.

In der älteren handelspolitischen Literatur ist die auch früher weit verbreitete irrite Annahme, daß auf Preissteigerungen Lohn erhöhungen folgen müßten, als „Paralleltheorie“ bezeichnet worden. Es war H. Diezel, der sie einer scharfen Kritik unterzog und ihr die „Konträrtheorie“ gegenüberstellte<sup>1</sup>. Die Konträrtheorie ist nur eine Anwendung der Diezelschen „Produktivitätstheorie“ auf die Handelspolitik. Dagegen gehen die Anhänger der „Paralleltheorie“ — teilweise, ohne sich darüber klar zu sein — von der „Reproduktionskosten-Lohntheorie“ (oder der Lehre vom „Existenzminimum“) aus; von dieser brüchigen Grundlage aus können sie natürlich nicht zu haltbaren Schlüssen gelangen<sup>2</sup>.

In dem Gedankengang der Anhänger der „Paralleltheorie“ ist nur eins richtig: die durch die Zölle herverursachten Preissteigerungen werden an vielen Orten zu Abwehrmaßnahmen, zu Lohnbewegungen führen; sie werden Unruhe in die Bevölkerung tragen und, wie bei Lohnkämpfen unvermeidlich, volkswirtschaftliche Verluste, vielleicht recht große, mit sich bringen. Aber die Lohnbewegungen sind — das ist ihr Verhängnis — von vornherein zum Scheitern verurteilt. Der Unstern, unter dem sie entstehen, ist ja die Verminderung des Sozial-

<sup>1</sup> Vgl. H. Diezel, Kornzoll und Sozialreform, Berlin 1901.

<sup>2</sup> Vgl. meine kurze Charakteristik der Lohntheorien in F. v. Gerhardt, Hauptfragen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Frankfurt am M. 1924, S. 76 ff.

produktes. Wie soll dabei eine Erhöhung des Einkommens herauspringen? Der Gewerkschaftsführer, der weiß, daß einer ungünstigen Konjunktur gegenüber die Macht der Arbeiterorganisation versagt, wird in solcher Lage den Lohnkampf vermutlich überhaupt nicht aufnehmen. Bricht der Zwist trotzdem aus, so wird zwar die Volkswirtschaft dadurch geschädigt, aber die Arbeiterschaft hat keinen Nutzen davon: im Gegenteil, auch sie wird als Teil der Gesamtheit darunter nur leiden.

Hier sei noch kurz einer anderen Beweisführung gedacht, die zwar zurzeit in den Kreisen der deutschen Arbeiterschaft keine große Rolle spielt, mit der aber einige Sozialisten, wie vor allem M. Schippel, den Glauben der Arbeiter an den Segen der internationalen Arbeitsteilung allmählich zu erschüttern versuchen. Es handelt sich um den Hinweis auf „fremde billige Arbeitskräfte“, deren Wettbewerb sich als lohndrückend fühlbar mache, und zwar nicht nur dann, wenn die — gewöhnlich kulturell niedrig stehenden — Arbeiter selbst einwanderten, sondern auch wenn ihre wohlfeilen Arbeitsprodukte auf den heimischen Markt geworfen würden. Dieser Gedankengang ist namentlich in den Erdteilen, die mit einer starken Einwanderung aus China, Japan usw. zu rechnen haben, wie Australien und Amerika, von Wichtigkeit. Auf die Einwanderungsfrage braucht hier nicht eingegangen zu werden. Wie aber verhält es sich mit dem Wettbewerb „fremder billiger Arbeit“ bei der Einfuhr? Zu seiner Abwehr hat sich in einigen Ländern ein „protectionnisme ouvrier“ gebildet<sup>1</sup>. Das Hauptbeispiel ist Australien. Hier tritt auch die Arbeiterpartei für hohe Schutzzölle ein, weil, wie Schippel es ausdrückt, alle internationale „Schleuder“- (Dumping-) und Überlegenheitskonkurrenz<sup>2</sup>, „die den Unternehmern ein Dorn im Auge ist, dem Arbeiter kaum weniger fühlbar wird und ihn zu ähnlicher und gleicher handelspolitischer Abwehr anreizt“. Nach Grunzel<sup>3</sup> ist auch in den Vereinigten Staaten von Amerika das „pauper labor argument“ seit dem Bürgerkriege oft herangezogen worden, „indem der Befürchtung Ausdruck gegeben wurde, daß die Industrie im freien Wettbewerb verarmen würde und

<sup>1</sup> Vgl. M. Schippel in den Sozialistischen Monatsheften 1924, S. 681.

<sup>2</sup> Die Frage der Schleuder- oder Dumpingkonkurrenz, die in der Regel nur vorübergehend von Wichtigkeit ist, kann hier unberücksichtigt bleiben. Das Hauptproblem ist das der „Überlegenheitskonkurrenz“, mit der auf lange Zeit zu rechnen ist.

<sup>3</sup> J. Grunzel, Theorie des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, Wien 1924, S. 73 und 63.

daher nicht in der Lage wäre, die hohen Löhne weiter zu zahlen". „Das Programm der amerikanischen Republikanerpartei von 1908 erklärt, daß das wahre Schutzprinzip in der Auffstellung solcher Zölle bestehet, die den Unterschied in der Produktion daheim und im Auslande (u. a. auch die Verschiedenheit der Löhne) beheben und der Industrie einen vernünftigen Gewinn sichern.“ Auch in England findet man in neuerer Zeit unter den Gewerkschaften manchmal ähnliche Ideen.

Diese Gedankengänge beruhen auf Trugschlüssen. In Australien können hohe Löhne bezahlt und sonstige „sozialpolitische Errungenschaften“ behauptet werden, weil in den Haupterwerbszweigen dieses außerordentlich dünn besiedelten Landes (Gold-, Silber-, Blei- und Kupferbergbau, Schaf- und Kinderzucht, Weizenbau usw.) die Ergiebigkeit der Arbeit ungewöhnlich groß ist. Weniger günstig sind die Bedingungen für die Herstellung der meisten Industrieartikel. Besteht man auf der eigenen Erzeugung solcher Waren, so könnten hier die Löhne an sich nur niedrig sein. Will man sie erhöhen (man sagt dann wohl: „sie auf das landesübliche Niveau bringen“), so ist das mit handelspolitischen Mitteln nicht unmöglich. Das Fernhalten des fremden Wettbewerbs kann die Rentabilität in den „geschützten“ Erwerbszweigen steigern; die Preise können heraufgesetzt werden; dann sind auch Lohn erhöhungen möglich. Aber gewonnen ist damit für Australien im ganzen nichts. Die Preis- und Lohnsteigerungen in den minder produktiven Branchen sind nur auf Kosten der Unternehmer und Arbeiter in den wirklich produktiven, den Spezialitäten Australiens, möglich. Die reichlich verdienenden Bergleute, Schafhirten usw. müssen von ihren Löhnen einen Teil abgeben, damit die Arbeiter der „Treibhausindustrien“ mehr erhalten. Denn woher sonst sollte der höhere Ertrag der Arbeit der letzteren stammen? Das Schlussergebnis ist also eine Senkung des „nationalen Lohnniveaus“. Würde sich Australien auf seine Spezialitäten beschränken (was nicht ausschließt, daß es sich allmählich auch industrialisiert; ein Land, das an Rohstoffen reich ist, kann unschwer „bodenständige“ Industrien emporwachsen lassen), so würde sein Lohnniveau höher bleiben. Bei rationeller Arbeitsteilung könnte Australien die Produkte „fremder billiger Arbeit“ nur willkommen heißen; die reichliche Einfuhr solcher billiger Waren würde den Reallohn der australischen Arbeiter beträchtlich erhöhen.

Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß die von kurzsichtigen Sozial-

politikern beanstandete „billige“ fremde Arbeit keineswegs immer schlecht bezahlte Arbeit, das heißt niedrigen Lohn bedeutet. Schlecht bezahlte Arbeit ist fast immer minderwertige Arbeit, und solche erweist sich, wenn man ihre Produkte zu Märkte bringt, häufig als recht teuer, nicht selten als zu teuer, um sich gegenüber besser bezahlter, höherwertiger behaupten zu können. Die „billige“ Arbeit, gegen deren Wettbewerb sich die australischen Schutzzöllner zu wehren versuchen, ist ja auch keineswegs nur „pauper labor“, nicht nur Arbeit chinesischer Kulis und ähnlicher „Lohndrücker“, sondern auch, und zwar hauptsächlich, Arbeit gutbezahlter englischer, amerikanischer und deutscher Industriearbeiter, die unter wesentlich günstigeren Bedingungen produzieren als ihre Kollegen in dem menschenleeren, kapitalarmen, in vieler Hinsicht „unentwickelten“ Australien.

In seinem 1909 erschienenen Buche über den fünften Erdteil erzählt R. Schachner<sup>1</sup>, daß er einen bedeutenden Staatsmann Australiens gefragt habe, warum die dortigen Bergarbeiter Protektionisten seien; die Antwort sei gewesen: „Weil sie nicht wollten, daß ihre Kinder ein trauriges Dasein verträumen, wie ihre Eltern; sie sollen an den großen Industrie- und Handelszentren sich einstmals ihren Lebensunterhalt verdienen können“, „in den schönen, lebensfrohen Städten an der Küste“, wie Schachner hinzufügte, „wo der Müden nach des Tages Mühe noch andere Vergnügungen harren als die Schnapschenke oder die enge Familienstube“. Dieses Stadtleben war das den meisten unerreichbare Ideal der wegen ihrer hohen Löhne oft beneideten australischen Arbeiter<sup>2</sup>, „die ein einsames Leben mit Roden und Ackern verbrachten, die in öden, unabsehbaren Flächen Schafe weideten und ihrer Schur dienten, die auf Goldfeldern in menschenfernem Busch gruben und wuschen, die in den einförmigen, schmucklosen Bergwerksdistrikten ein arbeitsames, freudenloses Mannesalter lang sich abmühten“<sup>3</sup>. Diese Erzählung zeigt, unter wie eigenartigen Verhältnissen die unklaren protektionistischen Be-

<sup>1</sup> R. Schachner, Australien in Politik, Wirtschaft und Kultur, Jena 1909, S. 102; auf dieses Werk beruft sich Grunzel, a. a. O. S. 73.

<sup>2</sup> Zu ihrem Ruhme weiß R. Kipling in seinem Lobgesang auf die englischen Kolonien (The seven seas) zu sagen, sie seien „five-meal, meat-fed men“, fleischgenährte Leute mit fünf Mahlzeiten täglich.

<sup>3</sup> R. Schachner, a. a. O. S. 102.

streubungen der australischen Arbeiter entstanden sind, und wie wenig sie für die deutsche Arbeiterschaft vorbildlich sein können<sup>4</sup>.

Noch weniger als auf Australien ist das Argument der „Überlegenheitskonkurrenz“ fremder billiger Arbeit auf die Vereinigten Staaten von Amerika, England oder Deutschland anwendbar. In jedem dieser drei erstklassig ausgestatteten Wirtschaftsgebiete sind die Produktionsbedingungen so vielfältig und die Entwicklungsmöglichkeiten so zahlreich, daß sich für rationelle Spezialisierung ein überaus weites Feld bietet, und daß man die Spezialitäten anderer Länder, eben die Produkte dortiger „billiger“ Arbeit, auf ihren Märkten nur willkommen heißen kann.

Neben dem Gespenst der Lohndrückerei veranlaßt die Furcht vor Massenarbeitslosigkeit einen Teil der Arbeiterschaft dazu, sich für Schutzzölle zu erklären. Schippel röhmt in dieser Hinsicht wiederholt die deutsch-österreichischen Arbeiter, die das Parteidogma abgeschüttelt hätten und sogar für Agrarzölle einträten<sup>2</sup>. Ihr Wortführer, Otto Bauer, hat vor kurzem (1924) den Getreidezoll damit verteidigt, daß er eine Einschränkung des Getreidebaus verhindere; die „Extensivierung“ der Agrarproduktion würde „auch den Arbeiterbedarf der Landwirtschaft verkleinern“. „Der Druck der freigesetzten Arbeitskräfte würde nicht nur die landwirtschaftlichen Arbeiter zurückwerfen, sondern auch in den Industriegebieten empfindlich fühlbar werden.“ Die Wiener Arbeiterkammer zog, wie Schippel mitteilt, in einem Gutachten über den österreichischen Zolltarifentwurf (1922) „in Betracht, daß es junge Industrien gibt, die vor der ausländischen Konkurrenz in einem gewissen Maß geschützt werden müssen, weil sonst die Arbeitslosigkeit noch eine Vermehrung erfahren hätte“. Auch im Deutschen Reich fehlt es nicht an Stimmen dieser Art, namentlich in den Kreisen der christlichen Gewerkschaften. In der Berliner Tageszeitung „Der

<sup>4</sup> Die australische Arbeiterpartei hat übrigens noch andere, bessere Gründe, die sie veranlassen, an der hergebrachten Zollpolitik festzuhalten, nämlich finanzielle. Die Zollerträge bilden die Hauptzinnahme des australischen Staates. Tatsächlich ist die Verzollung der Einfuhrwaren die bequemste und ergiebigste Art der Abgabenerhebung in einem Lande von der wirtschaftlichen Struktur Australiens. Man ist dort wie in den meisten Kolonialländern fast ausschließlich auf indirekte Besteuerung angewiesen. Zur Einführung von einträglichen Einkommens-, Vermögens- und Erbschaftssteuern gehen die Staaten in der Regel erst auf einer höheren Wirtschaftsstufe über.

<sup>2</sup> Sozialistische Monatshefte, 1924, S. 365, 682 und 749.

Deutsche“ vom 15. August 1924 teilte zum Beispiel ein „maßgebender Führer der ländlichen Arbeitnehmer“ mit, daß „die ländlichen Arbeitnehmer bis weit in die Sozialdemokratische Partei hinein“ der Ansicht seien, daß ohne ausreichenden Zollschutz die Landwirtschaft in absehbarer Zeit zur extensiven Wirtschaft übergehen müsse. „Das bedeutet sowohl mittelbar, wegen der herabgesetzten Kaufkraft der Landwirtschaft, eine steigende Erwerbslosigkeit in den übrigen Industrien, vor allem in der Textil- und Kaliindustrie; es bedeutet gleichzeitig aber aller Wahrscheinlichkeit nach die Wertlosmachung eines großen Teils von Kapital, das in den vergangenen Jahren in den Bau neuer Landarbeiterwohnungen hineingesteckt worden ist; es bedeutet eine Verelendung der Landarbeiter infolge Herabminderung der Kaufkraft der Deputatlöhne, und endlich die Erwerbslosigkeit eines außergewöhnlich hohen Prozentsatzes der Landarbeiter, die dann als Reservearmee auf dem Arbeitsmarkt auftreten oder die Löhne der übrigen Arbeiter drücken müssen.“

Solche Darlegungen zeigen immer wieder, wie verhängnisvoll es ist, die handelspolitischen Fragen nur vom Standpunkt der nächsten Interessenten<sup>1</sup> zu betrachten. Man sieht dann nur die nächsten Wirkungen, aber nicht die ferneren, weit wichtigeren. Zu einer Gesamtorientierung, auf die es hier ankommt, bedarf es, wie bereits oben betont wurde, der volks-, nicht der privatwirtschaftlichen Anschaungsweise. Wer weitsichtige Wirtschaftspolitik treiben will, muß auch mit längeren Zeiträumen rechnen, als es der private Interessent, der Augenblicks- und Übergangsschwierigkeiten zu übersehen geneigt ist, meistens tut.

Der Hinweis auf die infolge Freihandels drohende Erwerbslosigkeit ist durchaus irreführend. Er lenkt die Aufmerksamkeit auf vorübergehende Schwierigkeiten und erschwert die Erkenntnis des dauernden Vorteils, das heißt des Wesentlichen. Bei jeder wirtschaftlich be-

<sup>1</sup> Die Agrarzölle sind hier nicht näher zu behandeln. Gegenüber den Befürchtungen mancher Landarbeiter, Übergang zum Freihandel bedeute „extensive“ Wirtschaft und Arbeitslosigkeit, möge indessen hier kurz darauf hingewiesen werden, daß Prof. Aereboe, der als der beste Kenner der deutschen Landwirtschaft gilt, gerade der entgegengesetzten Meinung ist. Er hat vor kurzem erklärt, die Zukunft der deutschen Landwirtschaft liege in der landwirtschaftlichen Edelproduktion, in der freien Einfuhr von Getreide und Futtermitteln, dem intensiven Hafer-, Obst- und Gemüsebau, der intensiven Viehwirtschaft, dem Export von Zucker und von hochqualifizierten Fleisch- und Milchprodukten. („Zur Frage der Agrarzölle“. Berlin 1925.)

gründeten Umstellung tritt zunächst eine gewisse Arbeitslosigkeit ein; denn jeder wirtschaftliche Fortschritt bedeutet ja letzten Endes eine Arbeitersparnis; man erlangt das gleiche Produkt mit Aufwand von weniger Mühe; also wird Arbeitskraft „freigesetzt“. Dieses „Freisetzen“ ist aber kein Übel (höchstens für die Nächstbeteiligten auf kurze Zeit), sondern ein Gewinn. Die auf dem einen Gebiete „frei“ gewordenen Arbeitskräfte können sich dann auf einem anderen betätigen, und das geschieht auch beständig. So und nur so, das heißt durch Arbeitsersparnis, schreitet die Menschheit wirtschaftlich vorwärts. Hätte man sich immer durch die mit Sicherheit zu erwartende „Erwerbslosigkeit“ der Nächstbeteiligten von wirtschaftlichen Umstellungen abschrecken lassen, so wäre die Menschheit sehr viel ärmer, als sie heute ist, und vor allem würde die Arbeiterschaft sehr viel dürfstigere Lebensbedingungen haben. Was aber allgemein vom wirtschaftlichen Fortschritt gilt, hat ganz besonderes Gewicht, wenn es sich um die Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung handelt, um die Aufkurbelung jener „arbeitsparenden Maschine höchster Potenz“ (vgl. oben Seite 377).

Wenn heute Arbeitersführer, voll Sorge über das vielerorts so furchtbare Übel der Erwerbslosigkeit, in Versuchung geraten, zollpolitische „Schutzmaßregeln“ zu verlangen, so müssen sie sich vor allem ins Gedächtnis zurückrufen, wie günstig die Einwirkung der internationalen Arbeitsteilung auf den Arbeitsmarkt allgemein gewesen ist. Das Zusammenwachsen der Volkswirtschaften zu einer Weltwirtschaft hat, wie oben (S. 378) dargelegt, erheblich dazu beigetragen, das ganze Wirtschaftsleben stetiger zu gestalten und die Gefahr des Ausbruchs von Krisen zu vermindern; die schädlichen Schwankungen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind dadurch viel geringer geworden. Das Übel der Massenarbeitslosigkeit tritt bei freiem internationalen Verkehr seltener und schwächer auf als bei Absperrung der Völker voneinander.

Die Ängstlichen, welche befürchten, daß den deutschen Arbeitern infolge des Hinüberflutens großer Mengen von fremden Arbeitszeugnissen über die deutsche Grenze die eigene Arbeitsgelegenheit geschmälert werden würde, sollten bedenken, wie unendlich viel neue Arbeitsgelegenheit in den letzten Jahrzehnten vor dem Weltkriege gerade infolge der zunehmenden Verflechtung Deutschlands in die Weltwirtschaft für die Arbeiter geschaffen worden ist. Die Bevölkerung

Deutschlands ist von 1881—1913 von 46 auf 67 Millionen gestiegen; dabei hatten wir zu Anfang der achtziger Jahre eine jährliche Auswanderung von durchschnittlich 200 000 Personen, im Jahrzehnt vor 1914 dagegen nur von etwa 25 000. Das bedeutet, daß die Arbeitsgelegenheit sich in Deutschland in einem Zeitraum, in dem der Wert des deutschen Außenhandels von 6 auf 21 Milliarden Goldmark anwuchs, gewaltig vermehrt hat. Die Teilnahme am Weltverkehr hat sich also als das beste Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit erwiesen.

Nun behaupten allerdings einige Schutzzöllner, die günstige Entwicklung seit 1881 sei gerade auf den Zollschutz, der damals eingeführt worden sei, zurückzuführen; dieser habe die vermehrte Arbeitsgelegenheit geschaffen. Nichts könnte verkehrter sein. Die amtliche deutsche Schutzzollpolitik war ja, wie bereits hervorgehoben, so „gemäßigt“ (abgesehen von den Agrarzöllen), daß sie gegenüber dem ungestümen Drängen des deutschen Volkes nach dem Weltmarkte fast wirkungslos war, so daß der Warenverkehr trotz des protektionistischen Widerstandes von Jahr zu Jahr immer gewaltiger über die deutschen Grenzen, hinüber und herüber, flutete. Es ist aber auch ganz allgemein zu bestreiten, daß der Zollschutz geeignet ist, die Arbeitsgelegenheit in einem Lande zu vermehren<sup>1</sup>. Gewiß entsteht zunächst in den durch Zölle geschützten Erwerbszweigen eine vermehrte Nachfrage nach Arbeitskräften. Aber dem „Plus“ steht, wie immer bei solchen staatlichen Eingriffen, ein „Minus“ (ein größeres Minus!) gegenüber. Es handelt sich ja nur um eine Umstellung in der Volkswirtschaft, um eine Verschiebung auf dem Arbeits- und Kapitalmarkt. Durch den Zoll werden keine neuen Arbeitskräfte und Kapitalien geschaffen; sie werden im Lande nur anders verteilt. Was den begünstigten Erwerbszweigen zugeleitet wird, das wird den anderen, die nicht begünstigt sind, vorenthalten oder direkt entzogen. Nur da werden neue Arbeitskräfte verlangt, wo Kapitalien (Rohstoffe, Maschinen, Gebäude usw.) in größerer Menge als vorher verfügbar sind. Der Kapitalsüll in den begünstigten Branchen, die Arbeiter anlockt, steht in den anderen eine Kapitalleere, die Arbeiter abstößt, gegenüber. Steigt infolge der Fernhaltung der fremden Konkurrenz die inländische Nachfrage nach Produkten der „geschützten“ Erwerbszweige, so schrumpft die Nach-

<sup>1</sup> Dieses schutzzöllnerische Argument habe ich bereits in meiner Schrift „Der Schutz der nationalen Arbeit“ (Jena 1902) eingehend kritisiert (S. 26 ff.).

frage nach Erzeugnissen der anderen entsprechend zusammen; denn die Kaufkraft der bisherigen Abnehmer letzterer wird ja durch die Erhöhung der Preise der „geschützten“ Waren geschwächt, und ihre Produkte werden durch die Verteuerung derselben Waren, sofern sie ihrer bedürfen (Rohstoffe, Werkzeuge usw.), selbst verteuert. Eine Vermehrung der Arbeitsgelegenheit infolge des Zollschutzes ist unter solchen Umständen unmöglich; man wird schon zufrieden sein können, wenn keine Verminderung als Folge der Verschiebung eintritt. Nur wenn die handelspolitische Leitung der Volkswirtschaft durch den Staat (das heißt durch seine Organe wie Ministerien, Parlamente, Parteien, die sicher im allgemeinen weniger sachkundig und am Erfolg weniger interessiert sind als die privaten Unternehmer, denen sonst die Entscheidung über die beste Verwendung der verfügbaren Kapitalien und Arbeitskräfte obliegt) durch eine glückliche Fügung zu einer vorteilhaften Umgruppierung in der Volkswirtschaft führen sollte, könnte sich auf die Dauer eine vermehrte Nachfrage nach Arbeitskräften ergeben. Fälle dieser Art sind kaum nachzuweisen. Vielmehr ist anzunehmen, daß, falls an Stelle der sachkundigen und verantwortlichen Unternehmer der Staat als wirtschaftlicher Führer und „Erzieher“ auftritt, die Umgruppierung der produktiven Kräfte unzweckmäßig und verlustbringend sein wird. Infolge der vielen zwecklosen Änderungen der Produktion und fehlerhaften Verfügungen über die vorhandenen Kapital- und Arbeitskräfte muß dann die Arbeitsgelegenheit abnehmen und der Lohn sinken<sup>1</sup>.

Werfen wir zum Schluß noch einen Blick auf die tatsächliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland während der letzten Zeit, und vergleichen wir sie mit der Gestaltung des deutschen Außenhandels. Da wir erst seit der Stabilisierung der deutschen Währung im Herbst 1923 wieder einigermaßen zuverlässige Wertangaben besitzen, beschränke ich mich auf eine Gegenüberstellung der Ziffern der letzten fünf Vierteljahre.

(Siehe Tabelle S. 401.)

Man wird sich hüten müssen, aus dieser Tabelle allzuviel zu folgern. Sicher besteht allgemein ein starker ursächlicher Zusammenhang zwischen Außenhandel und Arbeitsgelegenheit beziehungsweise Arbeitslosigkeit. Blüte des Außenhandels bedeutet — ceteris paribus — reichliche Arbeitsgelegenheit, also geringere Arbeitslosigkeit. Umgekehrt

<sup>1</sup> Vgl. P. Arndt, *Der Schutz der nationalen Arbeit*, Jena 1902, S. 19 ff.

	Einfuhr Deutschlands Millionen Mark	Ausfuhr Deutschlands Millionen Mark	Arbeitslosigkeit in den deutschen Fachverbänden (Prozent der Mitglieder- zahl)
1923	436	568	19,1
	434	515	23,4
	492	561	28,2
1924	568	431	26,5
	718	466	25,1
	693	457	16,6
	811	482	10,4
	870	516	8,6
	820	475	10,4
	557	573	12,5
	448	589	12,4
	623	564	10,5
	850	630	8,4
	1048	643	7,3
	1309	740	8,1

leidet der Außenhandel, wenn die Ruhe auf dem inländischen Arbeitsmarkt (infolge von Streiks, Aussperrungen und dergleichen) gestört wird. Aber auf die Gestaltung von Einfuhr und Ausfuhr sowie von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt wirken natürlich noch viele andere Kräfte ein, und es ist unmöglich, die Größe der verschiedenen Einflüsse in allen Einzelheiten genau festzustellen. Immerhin ist es interessant, in der Tabelle wenigstens ein zeitliches Zusammentreffen zu beobachten: Mit der Zunahme des Außenhandels nimmt die Arbeitslosigkeit von Vierteljahr zu Vierteljahr ab. Beachtenswert ist, daß in den Sommermonaten des Jahres 1924, in denen der Außenhandel wieder zurückging, die Arbeitslosigkeit von neuem anschwoll. Dieser zeitliche Zusammenhang war zweifellos zu einem großen Teile auch ein ursächlicher. Interessant ist, daß gerade das den Schutzzöllnern so bedenkliche Anwachsen der Einfuhr beziehungsweise die „Verschlechterung“ der deutschen Zahlungsbilanz von einer Minderung der Arbeitslosigkeit begleitet ist. Man darf daraus natürlich keine allgemeinen Schlüsse ziehen. Das verhältnismäßig starke Anschwollen der Einfuhr Deutschlands ist zum großen Teil durch die Gewährung bedeutender ausländischer Kredite an Deutschland verursacht worden und wird eine vorübergehende Erscheinung bleiben. Nicht zu bezweifeln ist aber, daß diese Wiederanknüpfung internationaler Wirtschaftsbeziehungen für die deutsche Arbeiterschaft segensreich gewesen ist.

Über die Veränderung des Verhältnisses zwischen Arbeits- und  
Schriften 171 I.

Besitzeneinkommen (vgl. oben S. 381 ff.) im Deutschland der Nachkriegszeit lässt sich nur wenig Genaueres sagen. Eine klare Feststellung derartiger tiefgreifender Umgestaltungen ist nur für größere Zeiträume, Jahrzehnte, ja Jahrhunderte, möglich. In Deutschland wurde sie durch außergewöhnlich starke Störungen der Volkswirtschaft, wie die Zwangswirtschaft und die Geldentwertung, erschwert. Nach den Verwüstungen, die der Weltkrieg, insbesondere die Lahmlegung des internationalen Verkehrs, mit sich brachte, war ein Sinken des Arbeitseinkommens und ein Steigen des Besitzeneinkommens zu erwarten. Tatsächlich sind gegenwärtig die Löhne (Gehälter, Honorare usw.), namentlich der höher qualifizierten Arbeiter (Angestellten, Beamten usw.), weit geringer als vor dem Weltkriege. Dagegen ist der Zinsfuß stark in die Höhe geschossen. Wenn die Grundrente nicht gestiegen, vielmehr fast überall in Deutschland erheblich gesunken ist, so ist das wohl auf die ungewöhnlich große Schwächung der Kaufkraft der deutschen Bevölkerung (auf die verhältnismäßig geringe Nachfrage nach Boden und Bodenprodukten) und auf die Zwangswirtschaft im Wohnungswesen zurückzuführen; bei einer Rückkehr zu normalen Verhältnissen dürfte die Grundrente wieder steigen.

In der letzten Zeit, namentlich seitdem infolge des Eingreifens amerikanischer und englischer Staats- und Finanzmänner eine gewisse „Beruhigung“ in der Weltwirtschaft (Dawes-Gutachten) erreicht worden ist, hat sich das Mißverhältnis zwischen Lohn und Zins in Deutschland etwas gemildert. Der Lohn ist wieder langsam gestiegen, und der Zins ist von seiner teilweise schwindelerregenden Höhe heruntergekommen. Dass die Wiederbelebung des internationalen Verkehrs dazu wesentlich beigetragen hat, dürfte nicht zu bezweifeln sein.

\* \* \*

Bei dem letzten großen handelspolitischen Kampfe in Deutschland zu Anfang dieses Jahrhunderts vereinigten sich im Reichstag Freisinnige, Demokraten und Sozialisten zu gemeinsamer Abwehr der schutzzöllnerischen Bestrebungen. Die Interessen der Hand- und Kopfarbeiterenschaft (einschließlich großer Teile des „Mittelstandes“, namentlich der Angestellten und Beamten) wurden damals von den drei Parteigruppen bewußt und tatkräftig vertreten. Seitdem hat die Arbeiter-, Angestellten- und Beamtenbewegung auch innerhalb der übrigen Parteien gewaltig an Boden gewonnen; es ist jetzt möglich,

durchzusehen, daß die Führer dieser Parteien auf die Interessen der auf Arbeitseinkommen Angewiesenen mehr Rücksicht nehmen als damals. In handelspolitischen Dingen sind die Interessen der gesamten Arbeiterschaft, mag sie sonst — religiös, kulturell, politisch — noch so sehr gespalten sein, völlig gleich. Der christlich-soziale Arbeiter hat keinen Grund, für den Freihandel weniger entschieden einzutreten als der liberale oder der sozialistische. Die kurzfristige Verfolgung einseitiger Sonderinteressen, wie sie uns in der Handelspolitik droht, sollte auf den entschlossenen Widerstand der gesamten deutschen Arbeiterschaft stoßen. Der Sieg des Arbeiterinteresses auf diesem Gebiete ist um so mehr zu wünschen, als es mit dem Gesamtinteresse zusammenfällt.



**XI.**

**Die Gütertarife der Eisenbahn als Gegenstand  
der Handelsverträge.**

**Von**

**Reichsbahndirektor Dr. W. Spieß.**

## Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Der Unterschied von „Handel“ und „Verkehr“ für die internationale Vertragspolitik . . . . .	407
II. Die bisherige Vertragstechnik und ihre Anwendung auf die Eisenbahntarife . . . . .	409
III. Die tarifpolitische Behandlung des Güterverkehrs in der Vorkriegszeit . . . . .	410
IV. Die tarifpolitische Behandlung im Friedensvertrag von Versailles . . . . .	412
V. Die Folgen der formellen Behandlung im Friedensvertrag . . . . .	415
VI. Die Transitabkommen von Barcelona und Genf . . . . .	417
VII. Künftige weitere Gestaltung . . . . .	420

## I. Der Unterschied von „Handel“ und „Verkehr“ für die internationale Vertragspolitik.

Wirtschaftswissenschaftlich wird der Handel als Teil des Verkehrs angesehen. — Diese erkenntnistheoretische Auffassung kommt für die nachstehende Darstellung, die den ganz eigene wirtschaftspolitische Vitalität und Lebensbedingungen in sich tragenden Güterverkehr allein behandeln soll, nicht in Betracht, sondern hier ist zu betonen:

Der Handel arbeitet mit zwei essentiellen Personentypen: dem Verkäufer und dem Käufer. — Der Verkehr arbeitet mit drei essentiellen Personentypen: dem Absender, dem Empfänger und dem Frachtführer. Dementsprechend können für den Staat im internationalen politischen Handelsvertrag prinzipiell und primär nur das Käufer- oder Verkäuferinteresse in Frage kommen; im international-politischen Verkehrsverträge aber ist neben Kauf- und Verkauf- (Einf- und Ausfuhr-) Wälgen auch dem reinen Frachtführerinteresse, dem Interesse der Verkehrsunternehmungen als solchen, insbesondere dem reinen Beförderungsinteresse, Berücksichtigung zu schenken. Der damit theoretisch gemachte Unterschied wird praktisch beachtlich vor allem auf dem Gebiete der Durchfuhr. Was nämlich die politische Rangordnung zwischen Handels- und Verkehrsinteresse betrifft, so werden zwar auch bei den Fragen der Einfuhr und der Ausfuhr die Interessen von Handel und Verkehr nicht unter allen Umständen parallel laufen: der Verkehr hat (bei ausreichendem Preise) immer ein Interesse an möglichst starker Güterbewegung schlechthin, während vom handelspolitischen Standpunkte aus — namentlich gegenüber der Einfuhr — der Standpunkt ein durchaus verschiedener sein kann. Immerhin wird in den Fällen der Einf- und Ausfuhr der Verkehrsstandpunkt in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle hinter den handelspolitischen Erwägungen zurücktreten müssen. Bei der Durchfuhr aber kann der Fall wesentlich anders liegen. An der Durchfuhr über die handelsvertragspolitisch in Betracht kommenden Länder beiderseits hinaus wird der handelspolitische Standpunkt oft ganz desinteressiert sein. Die Durchfuhr über das

vertragsgegnerische Land hinweg wird handelspolitisch hauptsächlich nur vom Standpunkt der eigenen Ausfuhr interessieren. Der Verkehr aber zieht aus aller Art Durchfuhr den gleichen Nutzen, und hier können sich also sehr wohl Fälle von Überwiegen des Verkehrsstandpunktes gegenüber den anderen vertragspolitisch in Betracht kommenden Momenten ergeben. —

Der Schiffsverkehr dürfte in seiner Geschichte älter sein als die Handelsverträge. Der Eisenbahn-, heute der für den Landverkehr maßgebende Verkehr, ist jünger als die Handelsverträge. Und erst recht gilt dies vom Luftverkehr. Schon hieraus folgt, daß die Regelung des Verkehrs im allgemeinen und des Eisenbahn- und Luftverkehrs im besonderen, kein notwendiger Bestandteil der Handelsverträge war und ist. Daneben aber ergibt sich aus diesem historischen, wie vor allem auch aus dem an die Spitze gestellten begrifflichen Momenten, daß Handelsverträge und Verkehrsverträge schon aus ihnen notwendig innewohnenden Zielsetzungen durchaus nicht unbedingt in gleicher Richtung gehen. Die entwickelten grundsätzlichen Verschiedenheiten werden zu Verschiedenheiten sowohl in der politischen Behandlung wie in der formellen Vertragstechnik führen können.

Auf dem Schiffsverkehrsgebiete haben sich zwar die vorstehend betonten Unterschiedsmomente bis in die jüngste Zeit hinein nicht allzu stark fühlbar gemacht. Bestimmungen über den Schiffsverkehr finden sich von altersher in vielen Handelsverträgen. Eine große Zahl der heutigen Handelsverträge bezeichnet sich ja sogar ausdrücklich auch als Schiffsvertrag. Aus diesen Tatsachen werden aber endgültige Schlußfolgerungen für die Zweckdienlichkeit der Vereinigung von Handels- und Verkehrsbestimmungen im gemeinsamen internationalen (Handels-)Verträge nicht abgeleitet werden können. Das Schiffsrecht, wie es in den früheren Handelsverträgen niedergelegt ist, erscheint im wesentlichen als ein Hafenrecht. Genau wie der Handelsvertrag etwa bestimmt, daß im vertragsgegnerischen Lande der deutsche Kaufmann und Reisende gleich dem Einheimischen berechtigt und freizügig sein soll, so gibt der Handelsvertrag auch der deutschen Flagge im vertragsgegnerischen Hafen dieselben Rechte und Freiheiten wie der dort heimateten Flagge usw. Durchfuhr durch das vertragsgegnerische Land kommt auf dem Gebiete der Hochseeschifffahrt naturgemäß kaum in Betracht. Damit aber erscheint mindestens der größere Teil des Schiffsrechts in den Handelsverträgen nur als

Einfuhr- und Ausfuhrrecht, und damit ordnet dieses Schifffahrtsrecht sich wieder den (oben bezeichneten) engeren Gedankengängen des Handelsvertragsrechts ein.

Für den Land-, insbesondere den Eisenbahnverkehr aber gilt anderes, und so hat schon die ältere Praxis ergeben, daß die Techniken und Prinzipien, wie sie in der Handelsvertragspraxis als solcher entwickelt sind, auf das Gebiet des internationalen Verkehrs- und insbesondere Eisenbahnvertragswesens nur mit größten Einschränkungen anwendbar sind. Vor allem: die Parität und Meistbegünstigung ist im internationalen Verkehrsverträge etwas ganz anderes als im Handelsverträge.

## II. Die bisherige Handelsvertragstechnik und ihre Anwendung auf die Eisenbahntarife.

Gewisse tarifpolitische Bindungen für den Eisenbahngüterverkehr sind schon in die Handelsverträge der Vorkriegszeit aufgenommen worden. Vielleicht waren sie dort sogar schon als Regel und üblich zu bezeichnen. Ihrem materiellen Inhalte nach basieren sie stets auf dem Gedanken der relativen Gleichstellung des vertragsgegnerischen Gutes und Transportes, und zwar entweder

mit dem inländischen Gute auf seinem ausländischen Transportwege vom Erzeugungs- oder handelsmäßigen Umschlagsorte nach dem Handels- oder Verbrauchsplatze oder nach der Grenze — nicht von der Grenze! — (Paritätsprinzip), — oder mit jedem (auch anders) ausländischen Gute und Transporte (Meistbegünstigungsprinzip), — oder mit beiden Prinzipien zusammen.

Parität und Meistbegünstigung können sich in ihrer praktischen Bedeutung überschneiden. Sind die Tarife des Binnenverkehrs (so genannte Lokaltarife) niedrig, so wird die Paritätsklausel meist die größere Begünstigung inbegriffen. Sind anderen Ländern (wie vor allem häufig im Durchgangsverkehr — direkte Tarife —) besonders billige Taxen zur Verfügung gestellt, so wird die Meistbegünstigungs klausel über die Parität hinausgehende Rechte gewähren. Im staatspolitischen Endeffekt bedeutet die Paritätsklausel eine Einschränkung vorzüglich auf dem Gebiete volkswirtschaftlicher Bewegungsfreiheit, die Meistbegünstigungs klausel eine solche auf dem Gebiete der reinen

**Tarifpolitik**, im besonderen im Verkehre von Grenze zu Grenze (Aus-  
schluß von Konkurrenzmaßnahmen auf dem Gebiete der Durchfuhr  
und dergleichen).

Allgemein gegeben und im Angleichsanspruch nicht auf gleiche  
Richtung und Strecke beschränkt, sind die Paritätsklausel ebenso wie  
die Meistbegünstigungsklausel auf dem Eisenbahngebiete für den Staat  
Belastungen, die jede nationale, das heißt heimische Interessen bewußt  
vertretene Tarifpolitik unmöglich machen. Denn wenn man jede  
Begünstigung, die man irgendeinem Vertragsgegner auf irgendeiner  
Strecke — sei es der ganzen Strecke oder nur einem Teil der Strecke —  
und in irgendeiner Richtung eingeräumt hat, ohne weiteres auch jedem  
anderen durch uneingeschränkte Paritäts- oder Meistbegünstigungs-  
klausel begünstigten Lande einräumen muß, so hört jede Möglichkeit  
einer innerhalb des Staatsgebietes individualisierenden — verschie-  
dene Strecken beziehungsweise Landesteile differenzierenden — Tarif-  
politik (lokale und dergleichen Ausnahmetarife) dem begünstigten Lande  
gegenüber auf. Ohne daß irgendein Land eine Ausnahme gemacht oder  
zu machen versucht hätte, sind denn auch bis zum Weltkriege für das  
Eisenbahngebiet die Paritäts- und Meistbegünstigungsklauseln der  
Handelsverträge stets „auf dieselbe Verkehrsstrecke“ und auf Trans-  
porte „in derselben Richtung“ beschränkt geblieben. —

### **III. Die tarifpolitische Behandlung des Güter- verkehrs in der Vorkriegszeit.**

In der Beschränkung auf dieselbe Verkehrsstrecke und Verkehrs-  
richtung gewährt der Artikel 12 des (jüngsten vor dem Kriege ge-  
schlossenen) deutsch-schwedischen Handelsvertrages vom 8. Mai 1906  
die Parität und Meistbegünstigung. Aber auch Art. 10 des deutsch-belgi-  
schen Handelsvertrages (vom 6. Dezember 1901 und 22. Juni 1904)  
enthalt schon die Paritäts- und Meistbegünstigungsklausel im gleichen  
Umfange. Und trotz Verschiedenheiten (der österreichische Handels-  
vertrag enthielt die Meistbegünstigungsklausel nicht; sie wurde sogar  
von Österreich ausdrücklich abgelehnt) waren auch der russische und der  
österreichisch-ungarische Handelsvertrag vom 6. Dezember 1891 und  
25. Januar 1905 beziehungsweise vom 10. Februar 1894 und 28. Juli  
1904 grundsätzlich nicht viel anders gedacht. Aus dem schweizerischen  
Handelsvertrag (vom 10. Dezember 1891 und 12. November 1904),

der eine allgemein gehaltene Meistbegünstigungsklausel (Art. 1), aber keinerlei besondere Bestimmungen für den Eisenbahnverkehr oder Tarif enthielt, sind niemals seitens eines der beiden Vertragspartnerländer Rechte für das Gebiet der Eisenbahntarifpolitik hergeleitet beziehungsweise in Anspruch genommen worden. Im großen und ganzen galt im Europa der Vorkriegszeit der Grundsatz eisenbahntarifarischer Parität und Meistbegünstigung auf derselben Verkehrsstrecke für Transporte derselben Richtung. War dieser Grundsatz oder an seiner Statt eine andere Eisenbahntarifbestimmung ausdrücklich nicht in den Handelsvertrag aufgenommen, so bestand auf Grund der unbestreitbaren Be griffssverschiedenheit für das Handels- und Eisenbahnverkehrsgebiet allgemein Übereinstimmung, daß der Handelsvertrag sich überhaupt nicht auf das Eisenbahnverkehrs-, mindestens nicht auf das Eisenbahn tarifrecht bezog.

Die praktische Handhabung der Eisenbahntarifpolitik der Vorkriegszeit hat die Parität und Meistbegünstigung auf derselben Verkehrsstrecke und in derselben Verkehrsrichtung im allgemeinen als übertriebene Belastung und Beschränkung nicht empfunden. Dies beruhte einmal auf dem Umstande, daß — wenn ein ausreichender Zollschutz einem Gute gesichert war — eine ergänzende tarifpolitische Maßnahme gegen die Einfuhr nicht nötig war, mangels Bedürfnisses zu einer solchen aber die verkehrspolitische Tendenz in der Richtung nicht der Verhinderung, sondern der Gewinnung von (namentlich Durchfuhr-) Transporten ging und daher zu tarifarischen Erschwerungen an sich kein Anlaß gegeben war. Zum anderen aber konnte auch in der Beschränkung auf dieselbe Verkehrsrichtung die verkehrspolitische Begünstigungsklausel häufig keinerlei handelspolitischen Schaden bedeuten: Wenn das deutsche Küstengebiet Kampfgebiet zwischen der von Süden kommenden deutschen Steinzufuhr und der von Norden kommenden schwedischen Steinzufuhr bildete, so war eine tarifpolitische Bindung in derselben Verkehrsrichtung natürlich kein Hemmnis für die Begünstigung des deutschen handelspolitischen Interesses, der deutschen Steinzufuhr. Freilich konnte bei anderer geographischer Situation der Fall auch anders liegen. (Wenn zum Beispiel hintergelegene böhmische Industrien auf Grund von der an vorgelegene deutsche Industrien gewährten Tarifen in der gleichen Richtung nach Deutschland hinein konkurrieren wollten.) Immerhin war durch die Beschränkung auf die gleiche Richtung ein großer Teil der vertrags-

mäßig möglichen Übertragungsmöglichkeiten zur Wertlosigkeit verurteilt; und auch in den verbleibenden Möglichkeitsfällen blieb der deutschen Industrie, als geographisch vorgelegen, ein gewisser Vorsprung gewahrt.

Die Bestimmungen der Vorkriegszeit waren hiernach handelspolitisch erträglich, und auch vom finanziellen Standpunkt der Eisenbahn konnten sie in Jahrzehnten, deren eisenbahntarifarische Entwicklung fast ununterbrochen eine nach unten absinkende Tendenz aufwies, ohne starke Beschwerde ertragen werden. Dementsprechend erhielten sich die Bestimmungen ohne viel Aufhebens von Handelsvertrag zu Handelsvertrag fort, und sie wurden von allen Seiten so wenig tragisch genommen, daß aus jener Vorkriegszeit sogar eine Masse von Einzelverstößen gegen sie, begangen von den verschiedensten Staaten, registriert werden könnte, ohne daß irgendwelche internationale Konsequenzen hieraus gezogen wurden, mala fides auch nur in den seltensten Fällen angenommen werden konnte.

#### IV. Die tarifpolitische Behandlung des Güterverkehrs im Friedensvertrag von Versailles.

Wie nach der ganzen Mentalität des Friedensvertrags nicht anders zu erwarten, haben die Gegner der Kontinentalmächte in den Friedensverträgen von Versailles, St. Germain, Neuilly usw. auch auf dem tarifpolitischen Gebiete sich stärkere Waffen zu schmieden versucht, als die Vorkriegszeit sie kannte. Es kam zu einem bedeutsamen Experiment auf dem Gebiete der eisenbahnpolitischen Vertragstechnik: In Abweichung von der Rechtslage vor dem Kriege bestimmte der den Schwerpunkt der besonderen Eisenbahnbestimmungen des Versailler Vertrages bildende Art. 365, daß deutscherseits für Ein- und Durchfuhr — auf Verlangen auch für Ausfuhr — Parität und Meistbegünstigung ohne jede Einschränkung Platz zu greifen habe. Analoge Bestimmungen fanden sich im Vertrage von St. Germain und Neuilly. Die bislang übliche Beschränkung der Parität und Meistbegünstigung hinsichtlich der (gleichen) Verkehrsstrecke und hinsichtlich der (gleichen) Verkehrsrichtung war also Deutschland nicht mehr zugestanden; es wurde vielmehr für jeden Fall deutschen Transportes gegnerischen Gutes Raum gegeben zur Verufung auf Tarife „auf irgendeiner deutschen Strecke“; alle deutschen Strecken konnten als Angleichungsmaßstab und als

allenfallsige Richtschnur für jeden, selbst nur für eine einzige Strecke und Verkehrsrichtung beabsichtigten Tarif gemäß Art. 365 herangezogen werden.

Die Parität und Meistbegünstigung des Art. 365 erstreckte sich auf jedes Gut von „gleicher Art“ (de même nature, of the same kind). Der Ausdruck „gleicher Art“ mußte im Sinne der natürlichen Wesensgleichheit (Gleichheit im Sinne der Warenkunde), das heißt auß weitesten verstanden werden. Der Standpunkt, für Transitsendungen kämen nur Transittarife in Betracht, denn nur da handele es sich um Sendungen von Gütern gleicher Art, konnte nach Zusammenhang und Textierung nicht vertreten werden. Die einzige Einschränkung, die Parität und Meistbegünstigung in Art. 365 gefunden hatten, bestand nur in dem Zusatz, daß in den Paritäts- und Meistbegünstigungsnexus nur Tarife fallen sollten, die für eine Beförderung „unter ähnlichen Bedingungen, insbesondere bezüglich der Länge der durchlaufenden Strecken“ galten. Über den Begriff dessen aber, was unter „ähnlichen Bedingungen“ zu verstehen sei, ist eine Klärung seitens der den Friedensvertrag diktierenden Mächte nie zu erzielen gewesen.

Nach dem französischen und englischen Text, die von conditions semblables *de transport* beziehungsweise von similar conditions of *transport* sprachen, war jedenfalls Voraussetzung, daß die Transportbedingungen im eigentlichen Sinne des Wortes die gleichen sein müßten, wenn Berufungen auf die Parität und Meistbegünstigung des Friedensvertrags gegeben sein sollten. Die Anwendungen der Eisenbahntarife wären demnach zu scheiden gewesen nach echten und unechten Tarifbedingungen. Unechte Bedingungen wären vor allem die wirtschaftspolitischen, aber sonst nicht eigentlichen transporttechnischen Bedingungen, wie etwa „zur Ausfuhr“, „zur Verwendung zum Straßen- und Wegebau“ gewesen; als echte Tarifbedingungen, deren Gleichheit die Voraussetzung für Berufungen auf Art. 365 gewesen wäre, hätten hingegen gelten müssen: „in ganzen Zügen“, „mindestens 200 Tonnen gleichzeitig“, „bei Ausnutzung des Ladegewichts“, „bei Ausnutzung von 50 Tonnen-Wagen“ und dergleichen. Die Bedingnis der „ähnlichen Bedingungen“ würde hiernach nur einen sehr beschränkten, die Paritäts- und Meistbegünstigungsklausel umgekehrt einen entsprechend weiten Wirkungskreis gehabt haben, und vor allem der wirtschaftlichen Seite der Tarifpolitik wäre damit in gar keiner Weise Unterstützungs möglichkeit oder Betätigungs freiheit für eigenes

Land und Volk offen geblieben. Aber selbst wenn die Einschaltung der „ähnlichen Bedingungen“ weiter zu fassen war — gewisse Dokumente sprechen dafür, und auch die Meinung des Verfassers geht nach dieser Richtung —, so war angesichts der fehlenden Identität von Verkehrsstrecke und -richtung dem Paritäts- und Meistbegünstigungstatut im Eisenbahnabschnitt des Friedensvertrages ein Umfang gegeben, der die Bestimmung zu einem tarifpolitischen Monstrum mache.

Dem hat die ungarische Delegation gelegentlich ihrer Friedensvertragsverhandlungen mit den Gegnern in einer tarifwissenschaftlich höchste Bedeutung beanspruchenden Note Ausdruck gegeben. Die Überspannung der Meistbegünstigung und Parität im Friedensvertrag wurde zutreffend dahin charakterisiert, daß den Bindungsklauseln für die besiegteten Mächte ein Umfang gegeben sei, wie man sie bisher nicht einmal in den Bestimmungen und Beziehungen zweier im selben Staatsgebiete belegenen Eisenbahnneze findet. Buchstäblich genommen legten die Paritäts- und Meistbegünstigungsklauseln des Friedensvertrages die Verpflichtung auf, einen auf irgendeiner Linie für den Export geltenden Ausnahmetarif automatisch auch auf jede andere Linie desselben Nezes oder anderer inländischer Linien anzuwenden und auch für den Import auf Verlangen zu bewilligen. Im Endergebnis würden also derartige Sondertarife völlig generalisiert werden müssen. Man käme zu der Widersinnigkeit, die Tarife aller inländischen Eisenbahnen für das gleiche Gut gleichzumachen, und zwar gleichgültig, ob die einzelnen Bahnen Eigentum des Staates seien oder nicht, ob sie betrieben seien durch den Staat oder durch ein anderes Neß, ob durch die eigene oder eine fremde Verwaltung. Den Unterschieden in den Bedingungen des Verkehrs und der besonderen Erfordernisse des einzelnen Gebietes werde keinerlei Rechnung getragen. Eine derartige Beschränkung der Tarifpolitik wäre ohne Vorgang. Die Tarife der Eisenbahnen könnten nach der wirtschaftlichen und geographischen Lage der Eisenbahnen ebenso wie nach den besonderen Verhältnissen, die die Bildung der Frachtsätze bestimmten, in den internationalen Verträgen nicht nach einer allgemeinen Formel, wie etwa der Zoll, behandelt werden. Infolgedessen sei es schon seit langem in den internationalen Verträgen Übung, die Anwendung des Paritätsprinzips und des Meistbegünstigungssystems des internen oder zwischenstaatlichen Verkehrs in allem, was sich auf den Eisenbahntarif bezieht, zu beschränken auf dieselbe Strecke.

des Nezes und auf dieselbe Richtung, in der der fragliche Tarif sich in Kraft befindet.

Der Tarifwissenschaftler wird diese Ausführungen nur Wort für Wort unterschreiben können, heute noch entschlossener als vor sechs Jahren zu der Zeit, zu der sie gemacht wurden. Denn die Entwicklung hat alles von der ungarischen Delegation Vorhergesagte vollauf bestätigt, und zwar in gleicher Weise sowohl in Ungarn, wie in Österreich, wie in Deutschland, über welch letzteres allein hier weiter gehandelt werden soll.

## V. Die Folgen der formellen Behandlung im Friedensvertrag.

In den ersten Jahren nach Inkraftsetzung des Friedensvertrages rechnete man mit der Wahrscheinlichkeit, daß die Bestimmungen des Friedensvertrages so ausdehnend wie nur möglich zu Lasten Deutschlands ausgefaßt werden würden, und, dem zu begegnen, wurden in Deutschland alle Seehafentarife und der größte Teil der anderen Ausnahmetarife, insbesondere alle besonderen Kohlenausnahmetarife, der allgemeine Düngemitteltarif, die Eisen- und Holzausnahmetarife aufgehoben, so daß außer etwa dem Kohlentarif, den (international un gefährlichen) Steintarifen und einigen kleinen anderen Tarifen zunächst kaum ein einziger Ausnahmetarif in Deutschland erhalten blieb. — Man hielt sogar die Möglichkeit nicht für ausgeschlossen, daß die Tarife der Klein-, wenn nicht gar der Schmalspurbahnen als Vergleichsmaßstab und zur Verufung den Staatsbahntarifen gegenüber herangezogen werden könnten. Unter diesem Drucke wurden auch die privaten und Kleinbahnen veranlaßt, soweit sie billigere Tarife hatten als die Staatsbahnen, diese aufzuheben. Zugleich mußten die Bahnen die Verpflichtung übernehmen, derartige Tarife ohne Zustimmung nicht mehr einzuführen.

Auf Grund dieser Maßnahmen kam es dann in den ersten Friedensjahren allerdings zu keinerlei bedeutsameren Verufungen auf den Friedensvertrag. Dafür aber war auch der in dem oben zitierten Exposé der ungarischen Friedensdelegation vorausgesagte Zustand der „Generalisierung aller Tarife“ der Staatsbahn- wie der Privatbahnsysteme in Deutschland in der Tat nahezu erreicht, der sorgfältig allen nationalen Wirtschaftsbedürfnissen der Vorkriegszeit folgende Güter-

tarif beinahe restlos dem Friedensvertrag zum Opfer gefallen. Exzellenz von Breitenbach erklärte gelegentlich der Darlegung dieser Tarifverhältnisse in der Sozialisierungskommission schon im Jahre 1921, im Augenblick möge der Zustand vielleicht angehen; auf die Dauer aber werde die Reichsbahn ohne Ausnahmetarife nicht auskommen können.

Wenn zunächst die Rückwirkungen dieses durch den Friedensvertrag bedingten Versagens der Tarifpolitik verhältnismäßig gering zutage traten, so lag dies allein an dem hiermit völlig außer Zusammenhang stehenden Umstand, daß zu der gleichen Zeit Eisenbahn und Volkswirtschaft unverhältnismäßig stärker noch durch die ständig steigende Inflation beeinflußt wurden und diese sich bei Eisenbahnfinanzen und Volkswirtschaft entgegengesetzt auswirkte. Die der Reichsbahn als reichsbehördlichem Institut unbedingt aufliegende Verpflichtung zur längstmöglichen Beibehaltung des Papiermarktarifsystems führte trotz aller Tariferhöhungen zu stets unerträglicher zerrinnenden Frachtpreisen. Infolgedessen aber bediente auf Grund der nach dem Wegfall der früheren billigeren Ausnahmetarife sozusagen allein verbliebenen Normaltarife die Reichsbahn den Verkehr so billig, daß Verkehr in reichlichstem Maße (auch vom Ausland in der Durchfuhr) ihr zufloß. Die Volkswirtschaft aber konnte bei den nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zu den Auslandsfrachten relativ äußerst billigen Frachten in Konsum und Produktion sich nicht nur fürs Inland behaupten, sondern auch nach dem Auslande mit Frachtbegünstigung exportieren.

Die entstandene Zwangslage der deutschen Eisenbahnen wirkte in vollem Maße sich erst in den letzten zwei Jahren auf die Volkswirtschaft aus: Nach der Stabilisierung mußte das normale Tarifniveau der Bahnen bis an die Grenze des Erträglichen heraufgeschraubt werden. Der Ausgleich durch Ausnahmetarife aber war gegenüber dem Friedensvertrage nicht möglich. Wo er versucht wurde, hat er in mehr als einem Falle mit empfindlichen (auch finanziell fühlbaren) Rückschlägen für die Verwaltungen der Eisenbahnen geendet, über die freilich im einzelnen hier nicht zu sprechen ist. Jedemfalls aber war im besonderen die Reichsbahn als volkswirtschaftliches Instrument, das heißt gerade in dem Zwecke, für den und wegen dessen sie und die früheren Staatsbahnen aus den Privatbahnen heraus seinerzeit erschaffen worden waren, fast gänzlich entwertet.

Die Folgen der verkehrspolitisch falschen Organisation des Friedensvertrages blieben aber auch für das Ausland nicht aus. Schon in den ersten Friedensjahren mußten von ausländischer und vormals gegnerischer Seite gegebene Unregungen zu tarifpolitischen Maßnahmen im internationalen Verkehr mit Rücksicht darauf abgelehnt werden, daß ein Eingehen auf die mitgeteilten Initiativen an sich vom deutschen Standpunkt aus diskutabel sein möge; die als Einzelmaßnahmen vielleicht höchst dienlich erscheinenden Regelungen seien aber für Deutschland nicht akzeptabel, weil Kraft der auferlegten Parität und Meistbegünstigung die Ausdehnung auf alle deutschen Transporte und Tarife hintangehalten werden müßte. Zweifellos ist mindestens seitens einzelner vormaliger Gegnerstaaten die über Gebühr gespannte Paritäts- beziehungsweise Meistbegünstigungsklausel in dieser Folge auch ihrerseits als höchst lästig in der Ausgestaltung des kontinentalen Verkehrs empfunden worden. Neben anderen hochpolitischen Gründen mag gerade diese Erfahrung mit dazu beigetragen haben, daß die in den einzelnen Friedensverträgen dem Völkerbund vorbehaltene Verlängerung der Bestimmungen über die allgemeine Parität und Meistbegünstigung in keinem Falle (auch Deutschland gegenüber nicht) ausgesprochen worden ist. Der Völkerbund hat in der Nachkriegszeit das Ziel der Sicherung und Gleichbehandlung des internationalen Verkehrs und insbesondere des Eisenbahnverkehrs vielmehr in anderer Weise weiter zu verfolgen versucht.

## VI. Die Transitabkommen von Barcelona und Genf.

Der mit der Beendigung des Weltkrieges zur herrschenden Geistesströmung gewordene Drang der Völker und besonders des Völkerbundes nach internationaler Verständigung ergriff insbesondere auch das Verkehrs- und speziell das Eisenbahnverkehrsgebiet, zumal auf diesem politisch verhältnismäßig neutralen Boden sich der Zusammenarbeit geringere Schwierigkeiten entgegenstellten als bei vielen anderen internationalen Problemen; die Arbeit auf dem Verkehrsgebiete auch wohl in mancher Beziehung als vordringlich empfunden wurde mit Rücksicht darauf, daß zufolge des Krieges nicht nur neue Staats-, sondern auch neue Bahngebilde entstanden waren, die den hochentwickelten internationalen Rahmenverbänden, in denen in der Kriegszeit das internationale Verkehrs- und Tarifwesen bearbeitet wurde, nicht zugehörten.

Eine gewisse allgemeine, im größeren Sinne internationale Regelung empfiehlt sich für manche Verkehrsfragen auch aus den ganz zu Eingang geschilderten Gründen: Der Handelsvertrag ist — wie oben gezeigt — eigentlich und begrifflich nicht geeignet, die Materie des Verkehrs ausschöpfend und homogen zu behandeln; und die fortschreitende Intensivierung und Ausdehnung des Verkehrs, das Hinauswachsen des Verkehrs aus bloßem Nachbar- zu mehr und mehr Fern- und Durchgangsverkehr mußte diese begriffliche Verschiedenheit in immer stärkerem Maße unterstreichen. Vor allem mußte diese Entwicklung auf die formelle Behandlung rückwirken. Während beim Nachbarverkehr wie bei dem Handel nur zwei Länder beteiligt sind, müssen am Transitverkehr begriffsmäßig mindestens drei Länder, ein Ausfuhr-, ein Einführ- und mindestens ein Durchfuhrland beteiligt sein. Soll dem Durchfuhrverkehr beförderungstechnisch und tarifpolitisch wirklich Weg bereitet werden, so bedarf es dazu, alle am Transitverkehr beteiligten Länder von vornherein am Beratungstische zu vereinigen. Damit ist personell aber der Rahmen des Handelsvertrags gesprengt, und der Durchfuhrverkehr gehört vor das Forum einer um so größeren Konferenz, je weiteren Transits Durchführung zur Aufgabe gestellt, eine je größere und verschiedenartigere Zahl von Permutationen durch alle beteiligten Länder hindurch (Deutschland—Rumänien über Polen, Tschechoslowakei, Österreich, Ungarn usw.) berücksichtigt, und alle damit sich ergebenden Möglichkeiten rechtlich, tariflich und vertraglich in Übereinstimmung oder wenigstens Angleichung gebracht werden sollen oder müssen.

Mit demgemäßiger Folgerichtigkeit (die übrigens auch dem vor- kriegsmäßigen Vorgehen damals allerdings anderer Organe als des Völkerbundes entsprach) ist die Behandlung des Durchgangsverkehrs zum Gegenstand einer im größten Stile internationalen, insbesondere nicht auf Europa beschränkten Konferenz, der Konferenz von Barcelona vom 14. April 1921, seitens des Völkerbundes gemacht worden. Den Beschlüssen dieser Konferenz, denen auch Deutschland durch völkerrechtliche Ratifikation beitreten mußte, ist dann in Verfolg der damit gegebenen allgemeinen Richtlinien durch eine zweite Konferenz vom 9. Dezember 1923 zu Genf weiterer spezieller Inhalt gegeben worden. Die Genfer Konferenz hat dabei den Beratungs- und Beschußstoff zweckmäßig zerlegt in ein Seehafen- und ein Eisenbahnübereinkommen, von welch beiden letzteren hier naturgemäß nur das Eisenbahn-

abkommen, und zwar in Verbindung mit dem Abkommen von Barcelona und in Beschränkung auf den tarifpolitischen Verhandlungsteil, interessiert.

Die beiden Transitabkommen von Barcelona und Genf beschränken sich auf die Regelung des Eisenbahndurchgangsverkehrs. Einfuhr- und Ausfuhrtariffrägen sind also überhaupt nicht behandelt. Hinsichtlich des Durchfuhrverkehrs hat man davon Abstand genommen, in Betreff der Tarife irgendeine Meistbegünstigungs- oder Paritätsverpflichtung zu statuieren. Nur die Anwendung von der Willigkeit entsprechenden (équitables) Tarifen ist durch Art. 4 des Abkommens von Barcelona vorgeschrieben; und sinngemäß ähnlich ist auch durch Art. 18 des Genfer Übereinkommens nur die Gewährung jeden (lokalen oder internationalen) Tariffs, dessen Anwendungsbedingungen erfüllt werden, den Vertragsstaaten zur Pflicht gemacht. Daß hierdurch die Freiheit der Tarifaufstellung, also das, was in Deutschland häufig aber ungenau als Tarifhoheit bezeichnet wird, ungeschmälert erhalten geblieben ist, — das ist durch Art. 20 des Genfer Übereinkommens für alle Vertragsstaaten ausdrücklich gewährleistet. Nur ist auch hier wieder die Verpflichtung der Staaten wiederholt, in Frachtfäßen wie Anwendungsbedingungen gerechtfertigte (raisonables) Tarife auf den internationalen Verkehr anzuwenden, und untersagt jede unterschiedliche Behandlung (discrimination), die böswilligen Charakter gegenüber anderen Vertragsstaaten hätte. Die Schaffung direkter Tarife soll gefördert werden, desgleichen zunächst auch die Beförderung auf durchgehenden Frachtbrief (durch einheitlichen Frachtvertrag). Aber die vielfältigen durch die Barceloneser und Genfer Abmachungen statuierten — den allgemeinen Verkehrs freiheits- und Durchfuhrgarantien der früheren Handelsverträge entsprechenden — Privilegierungsbestimmungen für die Durchfuhr sind dabei nicht von der Bedingung der Aufgabe auf einheitlichen Frachtvertrag abhängig gemacht, sondern kommen auch gebrochen abgefertigten Transporten zugute.

Würdigt man auf den erzielten tarifpolitischen Gewinn die praktische Bedeutung der beiden genannten internationalen Nachkriegsabkommen über die Durchfuhr, so bilden sie, und insbesondere auch noch das Genfer Abkommen, nicht viel mehr als ein Minimalprogramm. Eine erschöpfende Lösung des Durchfuhrproblems als solchen geben sie, wenigstens nach der tarifpolitischen Seite, nicht. Das Statut betont denn auch ausdrücklich in seinem Art. 33, daß inter-

national vereinbarte, über das Barceloneser und Genfer Abkommen hinausgehende Erleichterungen durch die Übereinkommen nicht berührt, geschweige denn zurückgezogen werden sollen; es wird insbesondere noch ausdrücklich festgestellt, daß auch in Zukunft derartige weitgehende Abreden zwischen den Vertragsstaaten des Übereinkommens getroffen werden können. Der weiteren internationalen tarifpolitischen Entwicklung sind also rechtlich keinerlei Schranken gezogen. Die künftige Gestaltung wird im wesentlichen auf Grund der heutigen realen Verhältnisse beurteilt werden müssen.

## VII. Künftige weitere Gestaltung.

Für die mutmaßlich kommende tarifpolitische Weiterentwicklung dürfte maßgebend sein die allgemeine alteingewurzelte Erkenntnis, daß ohne internationale Regelung des Verkehrs sowohl die Interessen der einheimischen Volkswirtschaft wie diejenigen der inländischen Verkehrsunternehmungen gefährdet, der Vernachlässigung und etwaigem Übelwollen der anderen Länder ausgeliefert sind. Als solchen Eventualitäten gegenüber gegebener Weg für die Zukunft erscheint, die beiden heute gegebenen Möglichkeiten, sowohl die der allgemeinen internationalen Verständigung wie die der Auseinandersetzung zwischen einzelnen Völkern in einzelnen Verträgen weiter auszubauen. Ob aber auf dem erstenen Wege noch viel praktischer Gewinn zu erzielen ist, dürfte im Hinblick darauf, daß mit der Vielzahl der Vertragschließenden nicht nur eine Vielzahl von möglichen Interessenkollisionen, sondern auch von praktischen Komplikationen sich ergeben, nicht im voraus mit Sicherheit zu bejahen sein.

Aber auch für die Einzelvereinbarung, auf die die Tarifpolitik hinsichtlich der Ein- und Ausfuhr jedenfalls auch künftig allein angewiesen bleibt, haben sich die Schwierigkeiten gegen die Vorkriegszeit nicht verringert, sondern ungemein vergrößert. Die Karte Europas ist durch den Weltkrieg unendlich viel bunter geworden. Österreich-Ungarn ist in vier, Russland in mehr als doppelt so viel Staaten zerlegt, Deutschland selbst (von allem anderen abgesehen) durch den polnischen Korridor zerrissen worden. Große Teile des Verkehrs, die nach den großen, im direkten Nachbarverkehr erreichbaren Gebieten gingen und früher als unmittelbare deutsche Ein- und Ausfuhr sich charakterisierten, sind heute zu Transporten des Durchfuhrverkehrs aus Deutschland nach dem schließlichen — früher noch mitbenachbarten — Be-

stimmungsland geworden (Jugoslawien, Sowjetrussland usw.). Der von Deutschland als Ausfuhrland ausgehende (aktive) Durchgangsverkehr hat gerade durch die Veränderungen im mittleren und östlichen Europa über die Verkehrspolitische Seite hinaus eine verstärkte handelspolitische Bedeutung erlangt, die diesen Durchgangsverkehr allgemein-politisch in manchem Betracht nicht viel anders wie einen Nachbarverkehr bewerten und behandeln lässt. Andererseits ist durch die starke Vermehrung des terminologisch und technisch eben doch als Transitverkehr anzusprechenden deutschen Auslandsverkehrs bei gleichzeitigem Absinken des (auf ein bedeutend engeres Gebiet eingeschränkten) unmittelbaren Einfuhr- und Ausfuhrverkehrs die Regelung der tarifpolitischen Eisenbahnverhältnisse auch im individuellen Vertragsvertrage zwischen nur zwei Staaten (zum Beispiel als Bestandteil eines Handelsvertrages) unter einfacher Zugrundelegung der alten Vorkriegsschablone teils gar nicht, teils nur mehr mit größter Vorsicht und Auswahl möglich. Denn durch die Verschiebungen zwischen Einfuhr und Ausfuhr einerseits und Durchfuhr andererseits kann die finanzielle Tragweite der tarifpolitischen Bestimmungen für die Eisenbahnen eine ganz andere werden, wie zum Beispiel folgende Erwägung zeigt:

Es kann (aus zollpolitischen oder Eisenbahnwettbewerbs- oder beliebigen anderen Gründen) empfehlenswert erscheinen, einem Nachbarland auf seiner hauptsächlichen Einfuhr- oder Ausfuhrstrecke in einem Tarife besonders entgegenzukommen. Wie die Dinge liegen, wird sich aber über dieselbe Linie heute möglicher- oder sogar wahrscheinlicherweise ein Durchfuhrverkehr in der Richtung aus und nach einer ganzen Reihe anderer hintergelegener europäischer Vertragsstaaten abwickeln, der vielleicht jenen Verkehr nach unserem verkleinerten Nachbarland ums vielfache übertrifft. Würde nun Meistbegünstigung, wenn auch nur im vorkriegsmäßig üblichen Sinne (das heißt für die gleiche Verkehrsstrecke und Verkehrsrichtung) eingeräumt sein, so würde Kraft dieser Klausel der dem einen vorgelegenen, über jene Strecke bedienten Lande zugestandene Tarifvorteil automatisch auch allen anderen über die gleiche Strecke in ihrem Verkehr bedienten meistbegünstigten Ländern gewährt werden müssen. Die Eisenbahn aber sähe sich Aussfällen gegenüber, die nicht nur des inneren wirtschafts- oder sonstigen politischen Motivs entbehrten, sondern die unter Umständen auch finanziell, namentlich für Privatbahnsysteme, nicht erträglich sein könnten.

Diese Rechtskonsequenz in Verbindung mit den heutigen geographischen und politischen Verhältnissen, die auch in der Praxis des Tages eine viel ängstlichere beziehungsweise rigorosere Beachtung alles Vertragskontextes bedingen als in der gemütlicheren Vorkriegszeit, lässt dem Gedanken der Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, selbst bei ihrer vorkriegsmäßigen Beschränkung hinsichtlich Strecke und Richtung, heute mit besonderer Skepsis begegnen; und dem kann auch nicht etwa mit dem allgemeinen Argument entgegentreten werden: die Meistbegünstigung sei ein gegenseitiges Onus, und wer heute gegen Meistbegünstigung sei, verkenne den Geist der Zeit. Handelspolitik und Verkehrspolitik sind vielfach zweierlei, und handelspolitische und verkehrspolitische Meistbegünstigung sind erst recht verschiedenes. Darüber darf die terminologische Gleichbenennung nicht hinwegtäuschen. Deutschlands geographische Lage im Herzen Europas macht es zu einem Durchfuhrland ersten Ranges, auch im passiven (Deutschland durchfahrenden) Sinne. Der Durchgangsverkehr will und muß — das soll nicht verkannt werden — heute verstärkt allgemein und handelspolitisch gewürdigt werden. Aber auch die finanziellen Erwerbs- und Gedeihmöglichkeiten der inländischen Verkehrsunternehmungen stellen ein bedeutsames handelspolitisches Interesse dar, und vom Standpunkte der inländischen Verkehrsunternehmungen aus ist die eisenbahn tarifpolitische Meistbegünstigung nichts anderes als eine gewissermaßen privatwirtschaftliche Preiskonvention (auf relativer Formelgrundlage). Und jede Preiskonvention bedeutet privatwirtschaftliche Bindung, die auch privatwirtschaftlich, das heißt hier vom Standpunkte des Unternehmers und der Unternehmung aus gewürdigt sein will. Die Verkehrsunternehmungen haben Interesse an möglichster Steigerung jeder (ihnen nicht durch übermächtige handelspolitische Gesichtspunkte abgeschnittenen beziehungsweise untersagten) Durchfuhr; aber sie haben auch Interesse an auskömmlichen und angemessenen Preisen. Gerade im letzteren Punkte aber kann jede generelle Preisfestlegung (zum Beispiel in der Form der Meistbegünstigung) zur übermächtigen Fessel werden. Gerade, wenn man sich im Interesse der allgemeinen Handelspolitik das Herabgehen der Frachtenpreise im einzelnen Falle auch unter das an sich vom Unternehmerstandpunkte aus als gegeben erscheinende Maß offen halten will, wird man der allgemeinen Preisnivellierung in allgemeiner Formel mit Bedenken begegnen müssen; das gilt zumal von der Durchfuhr, bei der der Fracht-

zahler in der Regel Ausländer, und in manchen Fällen sogar deutscher Konkurrent ist. Eine Freiheit des Handels, die zur tarifpolitischen Unfreiheit der Verkehrsunternehmung führt, würde zum eigenen Widerspruch!

Deswegen braucht nicht jede allgemeine Formel von vornherein als für die künftige Eisenbahntarifpolitik unmöglich abgelehnt zu werden. Die Parität, die handelspolitisch und übrigens auch historisch-praktisch erweislich sich als die weitaus bedeutsamere der beiden Generalklauseln darstellt (insofern sie dem Vertragsgegner gewissermaßen das tarifpolitische Indigenat einräumt) ist bisher nie a limine abgewiesen worden. Im ganzen aber wird gelten müssen, daß, nachdem Europa ins vielfältigste zerrissen worden ist, der entstandenen wirtschaftlichen und verkehrspolitischen Mannigfaltigkeit auch in mannigfaltiger, individualistischer und individualisierender Weise vertraglich Rechnung zu tragen sein wird.

Ob und inwieweit dabei besondere Eisenbahnabkommen neben den Handelsverträgen oder die Aufnahme der tarifpolitischen Bestimmungen in die Handelsverträge sich empfiehlt, mag als Frage des einzelnen praktischen Falles hier dahingestellt bleiben. Es wird dabei in der Tat, je nach Umfang und sachlichem Inhalt der Eisenbahnabreden, von Fall zu Fall verschieden vorzugehen sein. Das einzelns geht über den Rahmen der Darstellung hinaus; das Grundsätzliche aber ist oben gesagt.