

**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.

D e u t s c h l a n d.



Verlag von Dunder & Humblot.
München und Leipzig 1925.

Neue Grundlagen der Handelspolitik.

Wissenschaftliche Gutachten

von

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

herausgegeben von

Franz Eulenburg.

Erster Teil.

Deutschland.



Verlag von Duncker & Humblot.

München und Leipzig 1925.

Alle Rechte vorbehalten.



**Altenburg, Thür.
Pierersche Hofbuchdruckerei
Stephan Geibel & Co.**

Vorbemerkung des Herausgebers.

Im März vorigen Jahres wurde seitens des Ausschusses der Herausgeber ersucht, vorbereitende Schritte zu einer handelspolitischen Enquete des Vereins einzuleiten. Ein Gedankenaustausch mit den Herren Arndt, von Dieze, Köpfe 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 Enquete 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 Enquete unabhängig von der handelspolitischen Aussprache in Stuttgart und dem dort gefaßten Beschluß 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 steckte, 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 Absteckung 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 Sachkenner 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 Enquete von selbst. Der Stuttgarter Beschluß konnte und sollte nach keiner Richtung eine Bindung für die Mitarbeiter bedeuten.

Andererseits die Absteckung der zu behandelnden Fragen. Es war von vornherein klar, daß einmal einige allgemeine Probleme zur Darstellung gelangen mußten, sodann besonders wichtige Zweige der Wirtschaft. Aber hier sind nun wesentliche Lücken geblieben: der Verein verfügt nur über beschränkte Mittel, die nicht gut überschritten werden konnten. Lebhaft bedauere ich es, daß die Verkehrsfragen nicht nachdrücklicher zur Geltung gelangt sind; aber wer überfieht 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 Chemie zur Darstellung bringen. Der zweite Band, der das Ausland behandeln wird, soll dagegen in Bälde erscheinen.

Im übrigen aber kann die Sammlung der Gutachten über Deutschland, die ich hiermit der Öffentlichkeit übergebe, nicht als die Meinung der Wissenschaft oder gar des 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. C.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
I. Die neue Wirtschaftsstruktur Deutschlands als Grundlage seiner künftigen Handelspolitik. Von Professor Dr. Wilhelm Köpfe, Jena	1
II. Finanzen und Handelspolitik. Von Geh. Hofrat Professor Dr. Walther Vogt, 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 Boelker, 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. Spieß	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 aufrührt 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 Zuspitzung 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 voraussetzen. 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 Agrarjchuzes. 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 Einfuhrschiefsystems forderte und diese Forderung, ungeachtet der Milde rung 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 aufrecht erhält.

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 Schutz Zoll?

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 sogleich zeigen wird, keineswegs akademischer Natur, sondern von größter praktischer Bedeutung.

Ein großer Teil der deutschen Nationalökonomcn 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 Schutzöllner oder Freihändler zu sein. Der Schutz Zoll kann nach ihnen heute so unangebracht sein, wie es gestern der Freihandel war, und der Schutz Zoll kann dem einen Lande ebenso sehr frommen wie dem anderen der Freihandel. Konstante Verhältnisse von Ursache und Wirkung werden nicht anerkannt. Die Hauptwortführer in der wissenschaftlichen Diskussion über die Richtung, die die deutsche Handelspolitik in der Zukunft einschlagen soll, scheinen diesem Grundsatz der Grundlosigkeit — wenn das Paradoxon erlaubt ist — zu huldigen. Sind es doch zum großen Teil Nationalökonomcn, die das Schutzöllnsystem vor dem Kriege ebenso sehr verteidigt haben, wie sie heute eine scharfe Abkehr von den handels-