

WIRTSCHAFTSDIENST

WELTWIRTSCHAFTLICHE NACHRICHTEN

HERAUSGEGEBEN VOM HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIV AN DER UNIVERSITÄT HAMBURG
IN VERBINDUNG MIT DEM INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT UND SEEVERKEHR AN DER UNIVERSITÄT KIEL

ANSCHRIFT FÜR VERLAG WIRTSCHAFTSDIENST, G. M. B. H., UND SCHRIFTFÜHRUNG: HAMBURG 36, POSTSTR. 19 / FERNRUF: ELBE 5052 UND HANSA 1445—1447 / TELEGRAMMADRESSE: WELTARCHIV HAMBURG / POSTSCHECKKONTO: HAMBURG 12842 / BANKKONTO: DEUTSCHE BANK FIL. HAMBURG / BEZUGSPREIS VIERTELJÄHRLICH 12 RM, FÜR DEN BUCHHANDEL: IN KOMMISSION BEI OTTO MEISSNERS VERLAG, HAMBURG

Wirtschaftspolitische Gedanken, die in Aufsätzen und Berichten des „Wirtschaftsdienst“ entwickelt werden, stehen allein unter der Verantwortung der Verfasser / Sie stellen keine Meinungsäußerungen der Herausgeber dar

DIE ENQUETE VON 1926

Von Dr. Eduard Rosenbaum (Hamburg)

Der Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft ruht auf dem Reichsgesetz vom 15. April 1926 (R. G. Bl. I, S. 195). Kommt auch den Motiven, die zum Erlaß dieses Gesetzes führten, rechtliche Bedeutung nicht zu, so müssen sie doch knapp dargelegt werden, da nur sie zeigen können, welche realen Kräfte und Stimmungen diesen Rückgriff auf eine singuläre Methode staatlichen Handelns verursacht haben. Die sichtbaren Anregungen kamen vom Reichstag, Reichswirtschaftsrat und Verein für Sozialpolitik, der — entgegen seinem überalterten Namen — nahezu die Gesamtheit der deutschen Hochschullehrer für Wirtschaftswissenschaften zu seinen Mitgliedern zählt. Jeder dieser drei Urheber stellte der geforderten Enquete ein anderes Arbeitsziel.

Im Reichstag war es wieder, wie schon 1879 und 1902, der Zusammenhang mit Zollfragen, aus dem sich die Notwendigkeit besserer Erkenntnis der Wirtschaftstatsachen ergab, zumal die Begründungen der Zollvorlagen von 1924 und 1925 unterhalb jenes wissenschaftlichen Niveaus blieben, dessen Einhaltung die Staatsbehörden schon aus Rücksicht auf die Achtung, die sie beanspruchen, anstreben sollten. Am 30. Juli 1925 wurde im 21. (handelspolitischen) Ausschuß des Reichstags beschlossen, die Reichsregierung zu ersuchen,

„... beim Reichstag einen Ausschuß einzusetzen, der eine Prüfung der Grundlagen der deutschen Gesamtwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der industriellen Wirtschaft und der Landwirtschaft sowie des wechselseitigen Verhältnisses beider und ihrer Verknüpfung mit der Weltwirtschaft vorzunehmen hat“ (Reichstag III, 1924/25. Drucksache Nr. 1336, 1. 8. 25, S. 37).

Das Plenum stimmte diesem Antrag am 12. August 1925 zu (Stenogr. Berichte S. 4400). Hieran anknüpfend, forderte am 22. September 1925 der wirtschaftspolitische Ausschuß des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates, daß

„durch eine umfassende Erhebung über die Produktions- und Organisationsbedingungen der deutschen Wirtschaft die nötige Grundlage für die Handels- und Preispolitik“ geschaffen werde.

Durch ein erläuterndes Schreiben seines Vorsitzenden an die Reichsregierung wies der Reichswirtschaftsrat darauf hin, daß er eine einheitliche Enquete für notwendig halte; da der Reichswirtschaftsrat noch nicht endgültig konstituiert sei, möge die Reichsregierung durch Einbringung eines Gesetzes im Reichstage die Grundlage für die Enquete schaffen und dem Reichswirtschaftsrat eine angemessene Beteiligung einräumen.

Den nächsten Schritt in der zeitlichen Folge bildete eine Eingabe des Vereins für Sozialpolitik vom 28. Oktober 1925 an die Reichsregierung, in der er seine Überzeugung darlegt, daß die sozialen Kämpfe durch eine genaue Erforschung der Zusammenhänge von Arbeitszeit, Arbeitslohn und Arbeitsleistung erheblich gemildert werden könnten. Der Ausschuß des Vereins habe am 1. Oktober 1925 die Einleitung einer solchen Untersuchung beschlossen; die Durchführung überschreite jedoch seine finanziellen Kräfte und sachlichen Befugnisse, zumal das Recht eidlicher Vernehmung in einem öffentlichen und uneingeschränkten Verfahren, sowie weitgehende Einsicht in alle Grundlagen des Urteils notwendig seien.

Das zu diesen Vorschlägen psychologisch gehörige Element der akuten Unruhe ergab sich jedoch erst aus einer neuen Aktion des Reichstages. Am 3. Dezember 1925 brachte Fehrenbach für das Zentrum eine Interpellation ein, die von der Tatsache der steigenden wirtschaftlichen Not ausging, wie sie an den Zahlen der Arbeitslosen, der Konkurse und Geschäftsaufsichten, sowie der Abdrängung der Landwirtschaft zu extensiver Wirtschaft erkennbar sei.

„Als Gründe treten besonders hervor: Kapitalmangel und Kreditnot, Belastung mit Steuern und Reparationszahlungen, Absatzschwierigkeiten wegen allgemeiner Verarmung, Dumping und Subventionsmaßnahmen anderer Länder.

Ist die Reichsregierung bereit, den vom 21. Ausschuß bereits im Sommer vorgeschlagenen Ausschuß, bestehend aus Sachverständigen des Reichstages und der Wirtschaft zur Untersuchung der allgemeinen Wirtschaftsnot und deren Ursachen sofort einzuberufen?“

Nach diesem Appell, der an die Stelle der bisherigen Untersuchungsziele — Grundlagen der äußeren

Zoll-, inneren Preispolitik, Fragen der Arbeitszeit — die allen sichtbare Erscheinung der Not rückte, legte die Regierung Anfang Januar dem Reichsrat einen Entwurf vor, mit dem sich alsbald auch der Reichswirtschaftsrat befaßte. Die einzelnen Beratungszustände sollen hier nicht verfolgt werden. Hervorzuheben sind nur als die wichtigsten, vom Reichstag an dem Entwurf vorgenommenen Änderungen: Erhöhung der Mitgliederzahl auf 29 bis 35 (statt 24 bis 30), und Einfügung einer ganz neuen Bestimmung, daß für jedes Mitglied sofort auch ein Ersatzmann zu bestellen sei, mit dem Recht, von Anbeginn an allen Verhandlungen und Beweiserhebungen (passiv) teilzunehmen.

Es ergibt sich zunächst die Frage: ist dieser Ausschuß richtig gebildet, und zwar „richtig“ nicht im Sinne gewöhnlicher Taktik oder technischer Brauchbarkeit, sondern in einem sehr prinzipiellen Sinne. Diese Frage muß vorbehaltlos verneint werden. Jedoch beruht die Ablehnung nicht auf einem Urteil über die ihn tatsächlich bildenden Personen, noch auf der Erwägung, ob gerade die Erählten ein arbeitsfähiges Ganzes sein werden, sondern auf dem Verhältnis des Ausschusses zur Idee des Staates. Soll ein Organ mit Ausnahmebefugnissen geschaffen werden, so muß ihm ein deutlich sichtbarer Anteil am Kyrion des Staates, an seiner Würde und seiner ursprünglichen Herrschgewalt, gewährt werden. Dies ist nur möglich, wenn die eigentlich autoritäre Macht, scharf getrennt von allem, was technischer Apparat ist, in die Hände weniger Personen gelegt wird, denen das menschliche Maß zugetraut wird, eine Leistung von größerer Wucht und bündigerem Vollzug durchzuführen, als sie im Arbeitsgang der kompetenzumhegten Behörden zu vollbringen ist.

Man werfe nicht ein, daß Deutschland nicht ein schmales Fähnlein solcher Menschen aufzuweisen habe. Die Schwierigkeit liegt nicht dort, sondern darin, daß man es als unerträglich empfindet, noch an wirkliche Autorität glauben zu sollen, oder daran, daß der Staat auch den schlichten Menschen erhöht, wenn er eine ungewöhnliche Aufgabe auf seine Schultern legt. Die feierlichen Worte, mit denen der „warrant“ einer „Royal commission“ in England die Berufenen aus der Menge heraushebt, um sie mit dem königlichen Vertrauen zu investieren, haben eine völlig reale Bedeutung: sie stellen diese Männer in das Aktionszentrum des Staates und geben ihnen Recht und Pflicht des Richters, eine mit den üblichen Mitteln nicht auflösbare Frage zu entscheiden.

Die für den Ausschuß gewählte Konstruktion macht diesen aber nicht zur sichtbaren Gestaltung des Staatswillens, sondern zu einer jenen Körperschaften, in denen Personenkreise „vertreten“ sind. Die Idee des Richtigen schimmert lediglich durch in der Bestimmung, daß die Reichsregierung den Ausschuß beruft, freilich für die überwiegende Mehrheit gebunden an Vorschläge. Aber sobald der innere Zusammenhang zwischen der Staatswürde und der ihr hier gemäßen Form des wichtigen Vollzuges nicht mehr verstanden, sobald aus der Exekutive eine Vertretende Versammlung wird, ist der dynamische Sinn der Einrichtung preisgegeben, und jede Begrenzung der Personenzahl erscheint als ein lediglich aus technischen Gründen notwendiges Unrecht gegenüber allen denen, für die heute Organisieren nur ein

Spiel des Mischens und Legens der immer gleichen Karten ist, so daß man überhaupt nicht mehr von den identischen Gesichtern ablesen, sondern nur noch vom Türhüter erfahren kann, ob man in das richtige „Gremium“ geraten ist.

Ist es somit nicht gelungen, ein Organ des Staatswillens zu schaffen, so ist damit gleichwohl nicht ausgeschlossen, daß es bei höchster Aktivität einer Führergruppe, deren diese Menge von 70 Personen bedarf, gelingt, in der Sache selbst zu brauchbaren Arbeitsformen und Ergebnissen zu gelangen. Nur wird ein übermäßiger Teil der Kräfte in den Reibungswiderständen der Maschinerie verbraucht.¹⁾

Die erste durch die numerische Größe und vielfach auch die Berufsgewohnheiten der Teilnehmer gegebene Schwierigkeit wird sein, den Hang zum Diskutieren zu überwinden, der allen solchen Institutionen noch eigen ist, obwohl die Möglichkeit des Überzeugens nur noch im kleinen Kreis von Handelnden gegeben ist, dagegen nicht mehr dort, wo stellvertretend Beauftragte „Meinungen“ austauschen, die mit soviel Brechungskoeffizienten versehen sind, daß ihr Wirklichkeitskern nur noch mit Hilfe einer sehr verwickelten soziologischen Spektralanalyse auffindbar ist.²⁾

Der Ausschuß hat, nach einigen mit zuviel Rhetorik, Polemik und Ministern geschmückten Eröffnungssitzungen, den allein möglichen Ausweg versucht, durch Aufteilung in Unterausschüsse arbeitsfähig zu werden. Hierbei besteht aber eine doppelte Gefahr: einmal das auch durch ein opferwilliges Sekretariat kaum zu verhindernde Durcheinanderlaufen der Arbeiten, darüber hinaus aber die sehr viel größere, daß bei der Zusammenstückung der Einzelergebnisse zu einem Ganzen die Überzeugungskraft nicht gewonnen wird, die dem Bericht eines solchen Ausschusses nach seiner Idee zu kommen muß.

Noch von anderen Seiten droht diese Auflösung des Willens, zu Entscheidungen zu gelangen. Die Grenze zwischen dem Ausschuß und den Regierungen des Reichs und der Länder ist mit unsicherer Hand gezogen. Das Gesetz bestimmt darüber (§ 7, Abs. 2 und 3) wie folgt:

„Die von der Reichsregierung beauftragten Vertreter haben zu allen Sitzungen des Ausschusses und der Unterausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.“

Die Länder sind gleichfalls befugt, Bevollmächtigte zu entsenden und durch diese den Standpunkt ihrer Regierungen zu dem Gegenstande der Verhandlungen darzulegen.“

¹⁾ Eine annähernd ähnliche Aufgabe war der „Royal Commission appointed to inquire into the depression of trade and industry“ gestellt. Über ihr methodisches Vorgehen vergleiche vor allem „First Report“, Parliam. Papers 1886, Cmd. 4621, außerdem die weiteren Berichte und Anlagen, 1886, Cmd. 4715, 4797, 4893. Das Einsetzungskdekret ist vom 29. August 1885, der Schlußbericht vom 21. Dezember 1886 datiert.

²⁾ Auf das Spannungsverhältnis zwischen den Begriffen „Diskussion“ und „Entscheidung“ kann hier nicht weiter eingegangen werden. Für das Grundsätzliche ist auf die Schriften von Carl Schmitt zu verweisen (zuletzt: Der Gegensatz von Parlamentarismus und moderner Massendemokratie, Hochland, Juni 1926, S. 257), für das aktuelle Problem auf die klugen Aufsätze zur Wirtschaftsenquete von August Müller und Theod. Vogelstein in „Soziale Praxis“ 1926, S. 537 und 593.

Diese Regelung gefährdet die Autonomie des Ausschusses gegenüber Verwaltung und Bureaucratie. Das Richtige wäre gewesen, nur dem Ausschuß das Recht auf Hinzuziehung und Befragung von Regierungsvertretern zu gewähren.

Eine analoge Gefahr liegt in der Neigung des Ausschusses selbst, Personen zu Sachverständigen zu ernennen, denen gerade für den Untersuchungszweck der Charakter zu befragender Zeugen nicht genommen werden dürfte. Zerrinnen einerseits die Kompetenzgrenzen des Ausschusses gegenüber der Regierung, so andererseits die Grenzen gegenüber dem Beobachtungsobjekt, bei dem sich gewisse Neigungen zeigen, durch beherzte Flucht in den Ausschuß unsichtbar zu werden. Pflicht des Präsidiums ist deshalb: unbeirrbar prüfende Gelassenheit gegenüber allen, teilweise gewiß annehmbaren Anerbietungen, dem Ausschuß mit sachverständigem Rat zur Verfügung zu stehen.

Und noch ein Letztes gehört in den Kreis dieser die Willens- und Handlungskraft auflösenden Gefahren. Der Ausschuß wird nur dann etwas leisten können, wenn er an der einschränkenden Interpretation des Auftrags „zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft“ festhält. Deshalb darf keine taktische Erwägung, keine Rücksicht auf Inter-

essenten oder Personen mit Stimmrechten dazu verleiten, plötzlich akut gewordene Tagesfragen zu erörtern, ihnen sogar einen Vorrang zu geben, um irgendwelchen — nun doppelt — Unglücklichen vorzugaukeln, daß jenes nie greifbar werdende „Etwas“ für sie geschieht.

Es ist späterer Betrachtung vorbehalten worden, auf die personale Zusammensetzung oder die bereits aufgestellte Arbeitseinteilung einzugehen. Wir wollten zunächst nur die Gefahren zeigen, die noch mehr in der Struktur des Ausschusses als in seiner Aufgabe liegen. Es gehört zur staatsbürgerlichen Disziplin, diese Aufgabe so lange für lösbar zu halten, als noch die Chance besteht, daß eine „kühne Minderheit“ in das ungefüge Gebilde Sinn und Ordnung bringt.

Dies kann gelingen, wenn gänzlich abgesehen wird von dem törichtem Stolz, daß noch niemals irgendwo eine Enquete ähnlichen Umfanges in Angriff genommen worden sei, wenn begriffen wird, daß nicht nur unter dem ermunternden Zuruf von Rednern dritte Personen bienenfleißig arbeiten sollen, sondern daß die Würde des Staates auf dem Spiele steht, da nicht Politik gemischt, sondern eine Erkenntnisaufgabe so bedingungslos klar gelöst werden soll, daß das Ergebnis dem Tatwillen einen Weg durch das wuchernde Gestrüpp der Meinungen schlägt.

ZWEI NEUE SCHIFFFAHRTSRECHTLICHE GESETZE

In den letzten Monaten sind zwei neue schiffahrtsrechtliche Gesetze erlassen worden, die rechtlich und wirtschaftlich größere Bedeutung besitzen. Zwar handelt es sich dabei nicht um so bedeutungsvolle, grundlegende Änderungen, wie sie uns durch die zu erwartende Annahme der „Haager Regeln“ und vielleicht auch der beiden anderen seerechtlichen internationalen Verträge beschieden sein werden, immerhin aber ist es richtig, auch einmal vor einem größeren, wirtschaftlich gerichteten Kreise auf sie hinzuweisen.

Das eine ist das Gesetz über die Verfrachtung alkoholischer Waren vom 14. April 1926. Bekanntlich hatte der Alkoholschmuggel nach Skandinavien und den sonstigen Ostseeländern — von denen Finnland und Norwegen bekanntlich trockengelegt sind — manche Mißstände hervorgerufen. Es ließ sich ja nicht leugnen, daß er der deutschen Branntweinerzeugung eine gewisse Absatzquelle und einem Teil der kleinen Schifffahrt eine Beschäftigung bot, die zwar gefährlich, aber wenn es gut ging — lohnend war. Andererseits drohten die (namentlich auch gegen den Besatzungsschmuggel gerichteten) Abwehrmaßnahmen der fremden Behörden überhaupt die Schifffahrt nach den nordischen Ländern zum Erliegen zu bringen und erlitt bei ihnen das Ansehen Deutschlands eine Einbuße, die gerade heute schwer in Gewicht fällt. Auch im Inland entstand durch diese Verhältnisse eine Rechtsunsicherheit, die wenig erbaulich war; es wurde streitig, ob Verträge, die einen solchen Schmuggel zur Grundlage hatten, nichtig seien, einschließlich der Charterverträge, der Versicherungen und aller sonst in Betracht kommenden Abmachungen. Wie gewöhnlich, wenn man einen Vertrag als aus moralischen Gründen ungültig ansieht, war dann das Ergebnis sehr wenig

moralisch. Seinerzeit ist auch an dieser Stelle über diese Rechtsgrundlage geschrieben.

Gegen Ende 1924 fand nun in Helsingfors auf Einladung von Finnland eine Sachverständigentagung statt, zu der die skandinavischen Staaten und die sonstigen Ostseeanliegerstaaten eingeladen waren und die zum Abschluß eines „Abkommens zur Bekämpfung des Alkoholschmuggels“ vom 19. August 1925 führten, zu dessen Ausführung das erwähnte deutsche Gesetz erlassen ist. Die deutsche Regierung erreichte, daß die handelsüblichen Weine, Bier, vergällter Alkohol und Lacke von dem Abkommen überhaupt ausgeschlossen wurden; ferner wurde der Grundsatz anerkannt, daß für den Alkoholschmuggel nur der Täter und nicht das Schiff bestraft wird, wenn nicht das Schmuggelgut so groß ist, daß eine Beteiligung der Schiffsleitung oder grobe Vernachlässigung der Aufsichtspflicht angenommen werden muß, so daß also das eigentliche Schmuggelschiff haftet, nicht aber ein Schiff in ordnungsmäßiger Fahrt für jeden Schmuggel der Besatzung. Dafür hat Deutschland die Erstreckung der Zollgesetze auf 12 Seemeilen zugestanden; es hat sich zu dem allgemeinen Grundsatz bekannt, daß die vertragschließenden Teile sich verpflichten, „alle nur möglichen Maßregeln zu ergreifen, um in den vertragschließenden Staaten den Alkoholschmuggel auf Schiffen jeder Art und Größe zu bekämpfen;“ es hat sich schließlich zu den in dem Abkommen vorgesehenen Maßnahmen verpflichtet, die dann durch das erwähnte deutsche Gesetz durchgeführt sind, das der Reichstag gleichzeitig mit dem Abkommen selbst genehmigt hat und das 30 Tage nach der Hinterlegung der deutschen Ratifikationsurkunde des Helsingforser Abkommens in Kraft treten soll.

Diese Maßnahmen beruhen auf einer Einteilung der