

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 SCHRIFTFLEITUNG: 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, stecken allein unter der Verantwortung der Verfasser / Sie stellen keine Meinungsäußerungen der Herausgeber dar

STAATLICHE ROHSTOFF-KONTROLLE

Von John Maynard Keynes (Cambridge)

Vor wenigen Monaten erklärte Mr. Hoover, Handelsminister in der Regierung der Vereinigten Staaten, denjenigen fremden Staaten den Wirtschaftskrieg, die eine Kontrolle¹⁾ über Versorgung oder Preise von Rohstoffen ausüben würden. Seine Erklärung bezog sich speziell auf das Gummikontrollsystem, das vom britischen Kolonialamt und den Regierungen gewisser englischer Kronkolonien in Kraft gesetzt worden war, aber er nannte auch besonders Baumwolle, Kampfer, Kaffee, Jod, Salpeter, Kali, Quecksilber und Sisal (Hanf). Wenige Leute innerhalb oder außerhalb der Vereinigten Staaten haben ihm Aufrichtigkeit im Grundsatz oder Unparteilichkeit in dieser Frage getraut, so daß sie angenommen hätten, er wäre genau so entrüstet bei einer ähnlichen Aktion zugunsten amerikanischer Interessen gewesen, sondern man setzte voraus, sein Hauptziel sei, die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten zu gebrauchen, um die nach Amerika eingeführten fremden Produkte im Preise zu drücken. Daher war die Antwort, die er im Ausland hervorrief, ein Ausdruck beleidigter Empörung über dies neue Beispiel, wie man annahm, des Willens der Amerikaner, rein selbstsüchtige Handelsziele unter schönklingenden Prinzipien zu verdecken. Wir vergessen manchmal, daß die Vereinigten Staaten, unkritischer als wir, sich noch einer Phase der Zivilisation erfreuen, in der, weit entfernt von einem Gegensatz zwischen händlerischer Gewinnsucht und hohen Prinzipien, beides praktisch ein und dasselbe ist. Aber ob die Meinung Europas ihm recht oder unrecht tat, die hervorgerufene Empörung verhinderte derzeit jede sachlich-kühle Diskussion der wichtigen strittigen Fragen, und es kann nützlich sein, sich ihnen wieder zuzuwenden.

Es gibt verschiedene Wege, auf denen ein Land versuchen kann, die Bedingungen zu verbessern, zu denen es seine eigenen Produkte gegen die eines fremden Landes tauscht. Es kann Einfuhrzölle auf ausländische Produkte oder Ausfuhrzölle auf seine eigenen Produkte

legen. Seine Kaufleute können Interessengemeinschaften oder Pools bilden, um als Monopolisten Handel zu treiben. Seine Produzenten können förmliche oder nicht-förmliche Abmachungen treffen, um ihre Erzeugung zu begrenzen im Hinblick auf die Erzielung besserer Preise. Schließlich kann die Regierung des Landes eine Einschränkung der Produktion oder des Exports erzwingen, oder sie kann dieselbe Wirkung erzielen, was den jeweiligen Konsumenten betrifft, indem sie Vorräte aufkauft, um sie vom Markt fern zu halten.

Diese Maßnahmen werden mehr oder weniger erfolgreich ihre Absichten erreichen, je nach der Dringlichkeit, mit der die übrige Welt die betreffenden Produkte nachfragt und je nach dem Grade der Unabhängigkeit des sie anwendenden Landes von der Notwendigkeit ausländischen Warenbezugs. Ferner jedoch werden sie im allgemeinen erfolgreicher während einer kurzen Zeit nach ihrer ersten Anwendung als auf die Dauer sein. Denn es gibt nur sehr wenige Fälle, in denen die übrige Welt nicht in gegebener Zeit andere Abmachungen treffen kann. Auf diese Weise werden häufiger als man annimmt, Maßnahmen zur Beschränkung oder Beeinflussung des internationalen Handels, falls solche Maßnahmen als dauernd beabsichtigt sind oder zur Sicherung außerordentlicher Gewinne, sich selbst auf die Dauer schlagen und dem doppelten Nachteil sich aussetzen, zuerst den Kunden zu verletzen und schließlich den Produzenten. Die wichtigen Ausnahmen von diesem allgemeinen Grundsatz, wo das produzierende Land durch Steuern oder Produktionsbeschränkungen Jahr für Jahr Monopolgewinne zu machen erwarten kann, können fast an den Fingern einer Hand abgezählt werden. Da ist zum Beispiel das südafrikanische Diamantenkartell, das die Diamantenpreise auf einer Phantasiezahl hält; aber bei diesem ungewöhnlichen Handelszweig kann man behaupten, daß die Einschränkung genau so stark im Interesse des Konsumenten wie in dem des Produzenten lag, da niemand Diamanten begehren würde, wenn sie billig wären. Da gibt es ferner seit langem die Beeinflussung des Salpeterpreises durch die chilenische Regierung mit Hilfe einer Exportabgabe, der

¹⁾ „Control“ ist ein im Deutschen nicht eindeutig wiedergegebendes Wort. In diesem Aufsatz ist „Kontrolle“ immer im Sinn von „maßgebender Einfluß“ gemeint. Die Schriftleitung

bestimmte Grenzen durch die Konkurrenz des synthetischen Salpeters gesetzt sind. Da ist der Fall der indischen Jute, in dem ähnliche Möglichkeiten bestehen könnten. Da gibt es die deutsch-französische Kalivereinigung. Und da sind gewisse unbedeutendere Waren, bei denen etwas, was einem Weltmonopol nahe kommt, besteht oder bestanden hat, wie Platin, Wismuth, Kobalt und Quecksilber. Während die Kontrollierung der letztgenannten dieser Waren durch die Rothschilds, zu einer Zeit, als Quecksilber das einzig bekannte Heilmittel für eine tödliche Krankheit war, als ein anti-sozialer Akt angesehen werden könnte, veranschaulicht die Liste als Ganzes nichtsdestoweniger, wie verhältnismäßig unbedeutend für die Welt solche Fälle sind.

Es bleibt indessen noch eine ganz andere Kategorie, zu der beiläufig die meisten neuerlichen Regierungshandlungen gehören, bei denen das Ziel weder dauernd ist noch die Sicherung außerordentlichen Gewinns bezweckt, sondern zeitlich begrenzt ist und andererseits die Vermeidung eines außerordentlichen Verlustes bezweckt. Die Nervensysteme und die Finanzstärke der Märkte in vielen Stapelartikeln sind so beschaffen, daß eine falsche Kalkulation auf seiten des Produzentenstabes als ganzem, die zu einer Überproduktion von einem verhältnismäßig kleinen Prozentsatz, sagen wir 10 %, der gesamten Produktion führt, einen gänzlich unverhältnismäßigen Preissturz verursachen kann. Nun führt in manchen Fällen dieser Preissturz rapide, ohne irgendwelche organisierte oder vereinbarte Aktion auf seiten der Produzenten zu einer Produktionsverkürzung, die bald die Preise auf das Normale zurückführen wird. Aber in anderen Fällen, in denen die festen Anlagen einen großen Anteil an den gesamten Unkosten haben oder in denen der ganze Produktionsprozeß sich über eine lange Zeit erstreckt, womöglich über Jahre, wie im Falle der Gummipflanzung, so daß eine Einschränkung erst nach entsprechend langer Zeit ihre Wirkung ausübt, ist das nicht so. Das Produkt kommt weiter in Quantitäten heraus, die der Markt nicht aufnehmen kann, und wenn nichts dafür getan wird, fällt der Preis auf einen Stand, der einen ruinösen Verlust und vielleicht Bankrott nicht nur für die minderwertigen Produzenten, sondern für die Hauptproduzentschaft bedeutet. Wenn man diesen Prozeß sich selbst auswirken läßt, werden Kräfte in Tätigkeit gesetzt, die im Laufe der Zeit zu einer Verkürzung der Produktion führen werden, die viel stärker als erforderlich sein wird, verbunden mit einem entsprechenden Rückschlag der Preise zu einem späteren Zeitpunkt, bis zu einem Stand, der so übertrieben ist, wie der vorangegangene Preis ungenügend war. Auf die Dauer wird diese heftige Schwankung in Preis und Angebot genau so nachteilig für den Konsumenten wie für den Produzenten sein. Offensichtlich wird die Welt besser daran sein, wenn dem vorgebeugt werden kann.

Der Leser wird bemerken, daß ein Zusammentreffen mehrerer Bedingungen notwendig ist, um diese Lage herbeizuführen — Unfähigkeit des Marktes, die überschüssigen Vorräte aufzunehmen, und Unfähigkeit unabhängiger Produzenten, die Produktion rasch einzuschränken. Nun wird es nicht genügend klar begriffen, daß die Warenmärkte in der Welt fast nie in der Lage sind, einen wesentlichen Warenüberschuß zu

einem Preise aufzunehmen, der irgendwo nahe dem etwaigen Normalpreis liegt. Sie sind darauf eingerichtet, das Risiko zu tragen, und die Ausgaben für die Sorge für Vorräte zu tragen, die sich in der Produktion im Transit und zwischen den Ernten befinden — Vorräte also, deren Eingehen in den Verbrauch man innerhalb eines Jahres erwartet. Aber eine kurze Rechnung wird zeigen, daß es in der Natur der Dinge liegt, daß sie nicht wirklich überschüssige Vorräte halten können, es sei denn, sie würden von einem Preisrückgang dazu verleitet, der für die Produzenten ruinös wäre. Die Marktstatistiken zeigen auf, daß ein reiner Spekulant selten das Risiko laufen wird, Vorräte zu halten, besonders bei einem fallenden Markt, wenn er nicht Aussicht auf einen Gewinn von mindestens 10 % im Jahr hat; und wenn berufsmäßige Händler in der betreffenden Ware geschwächt und entmutigt worden sind durch Verluste auf ihre üblichen Vorräte als Folge des anfänglichen Preissturzes, so muß die Möglichkeit viel größerer Gewinne eintreten, um jemanden hineinzuziehen. Dazu kommt, daß die laufenden Ausgaben für Stapelung, Versicherung, Zinsen und Verschlechterung oft sich auf fast weitere 10 % im Jahr belaufen werden. Wenn es scheint, daß die Vorräte nicht in mehr als zwei Jahren aufgenommen werden können, so wäre das also ein Grund zu einem Preisfall um etwa 40 % unter den geschätzten normalen Preis.

Auf der anderen Seite können die unabhängig handelnden Produzenten, wenn sie ihre Anlagen auf eine bestimmte Produktionsskala eingestellt und sich schon einen großen Teil der Unkosten gemacht haben, es mehr der Mühe wert finden, mit Verlust die Produktion fortzusetzen statt abzubrechen. Eine Einschränkung wird nur der Mühe wert sein, wenn ein besserer Preis das Ergebnis ist, während eine einzelne Einschränkung kaum aus sich selbst heraus den Preis beeinflussen wird, den er für den Überschuß seiner Produktion erzielen wird.

Wo die Industrie in wenigen starken Händen ist, kann die notwendige Verkürzung durch Übereinkommen verabredet werden. Aber wenn es sich um viele kleine und vielleicht unwissende Produzenten handelt, und wenn außerdem der Wirtschaftszweig die Hauptbeschäftigung des Ortes ist, so daß ihr Bankrott den allgemeinen Ruin der Gegend bedingt, und niemand einer andersartigen Beschäftigung sich zuwenden kann, dann scheint es mir sowohl unvermeidlich wie richtig, daß die Regierung interveniert. Es ist verrückt gewordenen *Laissez-faire*, das Gegenteil zu behaupten.

Nun hat die Regierung, wenn sie handelt, zu entscheiden, in welchem Bezirk sie eingreifen will. Sie kann die fehlende Aufnahmefähigkeit des Marktes durch Aufkauf von Vorräten vergrößern; so sind die Bawra-Organisation zum Handel mit australischer Wolle während des Krieges, der Bandeong-Zinn-Pool von 1921 seitens der Regierungen der Straits Settlements und von Holländisch-Ostindien, und die verschiedenen Kaffee-Valorisationsprojekte der São-Paulo- und brasilianischen Regierungen von dieser Art gewesen. Andererseits kann sie die Erzeugung beschränken oder auf alle Fälle den Export, wie im Falle des Gummi-Einschränkungs-Plans und der bevorstehenden kubanischen Zuckereinschränkung. Die ägyptische Regierung hat

beide Methoden zu verschiedenen Zeiten auf den Fall der ägyptischen Baumwolle angewandt. Die erste Sorte Maßnahmen ist aus offensichtlichen Gründen sehr viel beliebter bei den Produzenten und manchmal erweist sie sich als der richtige Weg. Aber sie ist sehr viel gewagter für die Regierung, da, wenn sie nicht mit großer Geschicklichkeit gehandhabt wird, ein dauernder Zustand der Überproduktion ermutigt werden kann, bis die Vorräte einen Stand erreicht haben, bei dem die Regierung nicht mehr Vorräte halten kann.

Ich bin daher der Ansicht, daß aller Unterschied der Welt zwischen dem Fall liegt, in dem eine Regierung bestrebt ist, ein Monopol oder eine Stellung wirtschaftlichen Vorteils auszunutzen, und dem andern, in dem sie bestrebt ist, eine ihrer Hauptindustrien vor dem Bankrott und den Konsumenten vor heftigen Preisschwankungen über und unter dem normalen Verkaufspreis zu schützen. In der ersten Gruppe sind die Fälle einigermaßen selten, wo der Eingriff auf die Dauer erfolgreich sein und nicht zuletzt seinen eigenen Zielen entgegen arbeiten wird. Jedenfalls tendieren diese Versuche nationaler Gewinnjäger auf Auspowerung der Welt im ganzen; sie sind, wenn überhaupt etwas, Beispiele schlechten internationalen Verhaltens. In der zweiten Gruppe von Maßnahmen hat der Konsument auf die Dauer den Vorteil, und wenn die Maßnahmen verständlich ausgeführt werden, wird die Welt als ganzes reicher. Denn hätte es den Gummikonsumenten auf die Dauer Vorteil gebracht, wenn alle neue Gummipflanzung abgebrochen und wenn die bestehenden Anpflanzungen dem tropischen Unkraut preisgegeben worden wären?

Prüfen wir nun Mr. Hoovers Stellung im Lichte dieser Betrachtung. Als ein Mitglied der republikanischen Regierung, die sich an einen der höchsten Schutzolltarife der Welt gebunden hat, kann er sich nicht im Gegensatz befinden zu staatlicher Einmischung mit dem

Ziel, um Preise zu heben oder fremde Produzenten zu schädigen. Als Verwalter der Webb-Akte, die vorsieht, daß amerikanische Exporteure von den Beschränkungen des Sherman-Anti-Trust-Gesetzes gegen monopolistische Vereinigungen in der Heimat befreit werden sollen, kann er kein Feind der Ausbeutung von Ausländern durch ein privates Monopol sein. Als ein Kollege von Mr. Mellon, einerseits Schatzsekretär und andererseits die Macht hinter der Aluminium Company of America, die den Preis des Aluminiums in der ganzen Welt kontrolliert, muß er in der Lage sein, seine Entrüstung gegen solche Praktiken im Zaum zu halten. Als ein Untergebener von Präsident Coolidge, der erst vor wenigen Wochen eine Maßnahme unterstützte, um solchen Farmern finanzielle Hilfe zu gewähren, die Vorräte in Erwartung eines steigenden Marktes zu halten wünschten, muß er zum wenigsten gelernt haben, diese Anschauungsweise stillschweigend zu dulden. Als ein Anwalt der kubanischen Zuckerrestriktion schließlich, scheint er meiner Beweisführung für den wesentlich vernünftigen Charakter von Maßnahmen dieser Art beizupflichten.

Wenn die Gummiproduzenten des Ostens erstreben, dauernd einen Preisstand über den möglichen Produktionskosten anderer Gegenden aufrecht zu erhalten, so ist Mr. Hoover gerechtfertigt, wenn er die Produktion in neuen Distrikten ermutigt. Er ist auch berechtigt, Schutzolltarife und alle öffentlichen und privaten Instrumente internationaler Monopolisierung als Beispiele schlechter internationaler Geflogenheit öffentlich zu brandmarken, vorausgesetzt, daß er bereit ist, seine Prinzipien unparteiisch überall ringsum anzuwenden. Aber ich meine, er täte gut daran, eine Ausnahme zugunsten aller Gesetze zu machen, deren vorwiegendes Ziel es ist, nicht abnorme Gewinne zu erzielen, sondern abnorme Verluste zu vermeiden. Wenn er auf allgemeine Prinzipien Wert legt, mag er die Sache nochmals überdenken im Hinblick auf das angegebene Kriterium.

ZUR REFORM DES LAGERSCHEINWESENS

Von Dr. Fritz Schwabe (Hamburg)

Die wirtschaftliche Bedeutung des Lagergeschäftes beruht darin, daß der Importeur, der Grossist, der Kleinhändler, der Landwirt usw., der keinen oder keinen genügenden Lagerraum besitzt, lagerfähige Waren in beliebiger Menge aufstapeln lassen kann. Dadurch können Konjunkturschwankungen gemildert oder vermieden, andererseits aber auch spekulatives Zurückhalten der Waren vom Markt gefördert werden. Diese Vorteile und Nachteile gelten im wesentlichen nur für Länder der Massenstapelung (z. B. Nordamerika).

Das Lagergeschäft kann ferner — dies ist auch für die deutschen Verhältnisse wichtig — Grundlage des Warenlombardes werden. Voraussetzung hierfür ist das Bestehen eines einheitlichen, den Kreditverkehr erleichternden Lagerscheinwesens. Daran fehlt es zurzeit in Deutschland. Seit vielen Jahrzehnten haben die berufenen Vertretungen des Handelsstandes, insbesondere die Handelskammern, hierüber Beschwerde geführt und vom Gesetzgeber Abhilfe verlangt. Durch die Regelung, die das Recht des Lagerscheins im Handelsgesetzbuch ge-

funden hat, sind die Wünsche der beteiligten Kreise nicht befriedigt worden.

I.

Der Rechtszustand in Deutschland ist zurzeit folgender: Es gibt drei Typen von Lagerscheinen, nämlich:

a) **Den indossablen Lagerschein (War rant)**: Nach § 424 HGB. genügt die Übergabe eines derartigen indossierten Lagerscheins zur Übertragung von Rechten am Lagergut. Indossable Lagerscheine dürfen nur von den staatlich hierzu ermächtigten Anstalten ausgestellt werden (§ 363, Abs. 2, HGB.). Die Länder können die Ermächtigung nach ihrem keiner Nachprüfung unterliegenden Ermessen erteilen oder versagen. Die indossablen Lagerscheine bilden in der Praxis die Ausnahme. In Hamburg kann beispielsweise nur die Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft Lagerscheine im Sinne des § 424 HGB. ausgeben.

b) **Namens- (Rekta-) Lagerscheine**: Mit ihnen hat es der Verkehr hauptsächlich zu tun. Ihre Übertragung hat nicht die dinglichen Wirkungen der in-