

Die Ordnung der Weltwirtschaft vor dem Ersten Weltkrieg*

Die Funktion von europäischem Recht, zwischenstaatlichen Verträgen und Goldstandard beim Ausbau des internationalen Wirtschaftsverkehrs

Von Wolfram Fischer

In einer Zeit, in der die Ordnung der Weltwirtschaft neu überdacht werden muß, erscheint es angebracht, auch darüber nachzudenken, wie das System weltweiter Wirtschaftsbeziehungen entstanden ist und auf welchen Ordnungselementen es beruht. Ein historischer Rückblick auf die klassische Zeit der liberalen Weltwirtschaft, auf die „belle époque“ vor dem 1. Weltkrieg, mag dabei helfen zu unterscheiden, welche der Ordnungselemente der jüngstvergangenen Jahre auf einer bestimmten historischen Konstellation bei der Wiederbegründung der Weltwirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg beruhten und welche älteren Ursprungs sind, welche Ordnungselemente als verzichtbar gelten können und welche für das Funktionieren einer internationalen Wirtschaft unerlässlich sind.

Die gegenwärtige Krise der Weltwirtschaft hat mehrere Gründe, deren wichtigste hier kurz aufgezählt werden mögen:

1. der Verlust der Leitfunktion des Dollars und damit der Führungsqualität der amerikanischen Wirtschaftspolitik, als Folge des Zusammenbruchs des internationalen Währungssystems von Bretton Woods;
2. der politische Entschluß der erdölfördernden Staaten des Mittleren Ostens, ihre Machtstellung als Hauptförderländer eines der wichtigsten Rohstoffe und Energieträgers durch Kartellabsprachen zur Geltung zu bringen und damit eine entscheidende Datenänderung für alle übrigen Volkswirtschaften zu bewerkstelligen;
3. der Versuch der Dritten Welt, für andere Rohstoffe ähnliche Datenänderungen durchzusetzen und so die Terms of Trade, die internationalen Austauschrelationen, entscheidend zu ihren Gunsten zu verändern;

* Vortrag zur Feier des 92. Gründungstags der Staatswissenschaftlichen Gesellschaft zu Berlin am 3. 5. 1975.

4. die zunehmende Unfähigkeit fast aller Industrieländer, ihre eigene Volkswirtschaft auf einem stabilen Wachstumspfad zu halten, der zugleich Währungsstabilität, Vollbeschäftigung, ausgeglichene Zahlungsbilanzen und eine gleichmäßige Zunahme des realen Sozialprodukts pro Kopf garantiert; als Folge davon die zunehmende Disparität in der wirtschaftlichen Entwicklung und den Währungsrelationen zwischen den wichtigsten Welthandelsländern, was zu dem unter 1) genannten Verlust der Leitwährungsfunktion des Dollars erheblich beigetragen hat.

Gegenüber diesen neueren Problemen treten die alten, seit Kriegsende nur teilweise gelösten Aufgaben zurück, die freilich den Hintergrund für die akute Krise bilden. Dazu gehören u. a. die Stagnation der weiteren Liberalisierung des Welthandels, die seit dem nur teilweisen Erfolg der Kennedy-Runde aufgetreten ist; das zu langsame Fortschreiten bzw. Stagnieren regionaler Integration sowohl in West- wie in Osteuropa und in Lateinamerika, das Nicht-Erreichen eines Abbaus des großen Wohlstandsgefälles zwischen Nord und Süd, zwischen den entwickelten Industrieländern und den Entwicklungsländern.

Schon das Aufzählen dieser Probleme mag zu der Schlußfolgerung verleiten, daß die wirtschaftlichen und politischen Konstellationen vor dem ersten Weltkrieg von unserer heutigen so verschieden waren, daß ein Vergleich beider Situationen kaum sinnvoll erscheint. Erdöl spielte jedenfalls noch kaum eine Rolle und der ihm damals entsprechende Rohstoff und Energieträger Kohle war gerade in den Industrieländern, also in England, Belgien, Frankreich, Deutschland und den USA reichlich vorhanden; die Dritte Welt als selbständigen politischen und ökonomischen Faktor gab es nicht oder kaum (und die zweite, die sozialistische Staatengruppe, ohnehin nicht), und das Nord-Süd-Gefälle des Wohlstands war zwar vorhanden, wurde aber kaum als Problem empfunden und stellte mangels politischer und wirtschaftlicher Unabhängigkeit des „Südens“ keinen akuten Zündstoff dar. Die Leitfunktion des englischen Pfundes und damit der britischen Wirtschafts- und Währungspolitik stand — wenigstens auf den ersten Blick — nicht in Frage, und ein möglichst konjunkturfrees Wachstum, das die Bedingungen des magischen Vierecks — den Ausgleich zwischen Währungsstabilität, Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanz und Wohlstandszunahme — erfüllte, bildete noch nicht das erklärte Ziel nationaler Wirtschaftspolitik.

So zu argumentieren hieße jedoch, Probleme, die noch nicht erkannt waren bzw. als naturgegeben hingenommen wurden, als nichtexistent zu betrachten. Mit Ausnahme der Rolle des Erdöls existierten alle übrigen Probleme durchaus; sie wurden kaum besser gelöst als in der Gegenwart, ja größtenteils nicht einmal angepackt. Wenn wir heute glauben,

daß die Zeit vor dem 1. Weltkrieg eine „belle époque“ war, so beruht das großenteils auf der Tatsache, daß die Wirtschaftspolitik der Vorweltkriegszeit weniger ehrgeizige Ziele besaß und daher mit weniger Ordnungselementen und Steuerungsinstrumenten auskommen konnte.

Um diese These zu belegen, ist es nötig, zunächst einige der Voraussetzungen zu untersuchen, auf denen die Entstehung des weltwirtschaftlichen Austauschsystems der Vorkriegszeit beruhte, und dann die wichtigsten Ordnungselemente und Steuerungsinstrumente vorzustellen, die in dieser Zeit zur Verfügung standen. Erst dann ist ein endgültiges Urteil über den Prozeßablauf möglich.

I.

Unter den Voraussetzungen für eine weltweite Verkehrswirtschaft, wie sie bis zum Ende des 19. Jahrhunderts entstanden war, stechen zwei besonders hervor:

1. die europäische Expansion nach Übersee seit dem 15. Jahrhundert und
2. die Industrielle Revolution in Westeuropa und Nordamerika seit Mitte des 18. Jahrhunderts.

Die europäische Expansion¹ brachte zum ersten Mal in der Weltgeschichte die ganze bewohnte Erde in gegenseitigen Kontakt. Sie schuf europäisch besiedelte Dependancen in Übersee, infiltrierte alte Kulturen in Ost- und Südostasien bzw. der arabischen Welt und führte schließlich zur Okkupation großer sog. nichtzivilisierter Gebiete in Afrika und der Südsee durch die Europäer. Sie errichteten ein Netz von Handels- und Verkehrsverbindungen, dessen Zentren in Europa lagen, erst in Lissabon und Sevilla, dann in Antwerpen, Amsterdam und schließlich in London.

Die Industrielle Revolution² verstärkte die ohnehin vorhandene technische und militärische Überlegenheit Westeuropas und Nordamerikas über den Rest der Welt in einem Umfang, daß in den Jahrzehnten vor dem ersten Weltkrieg gar kein Zweifel bestehen konnte, wo die Zentren von Macht und Wohlstand lagen und von wo aus nicht nur die Gesetze des politischen Handelns, sondern auch die Grundsätze für eine Ordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen ausgingen. Zugleich ermöglichten die neuen Technologien, den Austausch von Waren, Dienstlei-

¹ Aus der umfangreichen Literatur über die Expansion Europas nach Übersee und ihre Konsequenzen für die Weltwirtschaft sei hier hingewiesen auf die zusammenfassenden Werke von: J. H. Parry (1949), P. Chaunu (1969), F. Mauro (1964), R. Davis (1973), W. Woodruff (1966).

² Einen Überblick über die Hauptprobleme und Konsequenzen der Industriellen Revolution geben P. Mathias (1969), D. Landes (1973), C. Cipolla (1973), R. Braun et al. (1972 und 1973).

stungen und Informationen sehr viel effizienter, d. h. schneller und billiger vorzunehmen, als das noch am Ende des 18. Jahrhunderts möglich gewesen war. Erst der schnelle Klipper, seit dem letzten Drittel des Jahrhunderts das Dampfschiff und auf dem Lande die Eisenbahnen ließen die Frachtraten auf wenige Prozent der Werte, die sie noch um 1830 gehabt hatten, sinken³. Auch der Personentransport wurde in großem Umfang möglich und für Millionen von Europäern erschwinglich, so daß die Besiedlung überseeischer Gebiete in den letzten drei Jahrzehnten vor dem ersten Weltkrieg mit der Auswandererwelle besonders aus Süd- und Osteuropa noch einmal einen großen Aufschwung nahm. Zugleich erleichterten und verbilligten Eisenbahnen, Kanalbau und Flußregulierungen den Binnentransport; der Telegraph und schließlich das Überseekabel ermöglichten den Austausch von Informationen in Minuten, wo früher Wochen, ja Monate nötig gewesen waren. Neben dem technologischen Vorsprung in der Produktion, den die Industrielle Revolution den Europäern brachte, stand also gleichwertig, für den weltweiten Austausch sogar noch wichtiger, die technologische Revolution im Kommunikationswesen⁴. Unter diesen Bedingungen stieg der Austausch der Güter zwischen den Kontinenten schneller an als die Produktion. Den Zeitgenossen der Vorweltkriegszeit war dieses Phänomen so selbstverständlich, daß sie darin so etwas wie ein „Gesetz“ der Weltwirtschaft erblickten (und um so verwunderter waren, als es nach dem ersten Weltkrieg auf einmal nicht mehr stimmte)⁵. Auf einigen Gebieten veränderten Expansion, Industrielle und Kommunikationsrevolution die elementaren Daten der Volkswirtschaften grundlegend. Aus überseeischen Luxusprodukten wie Gewürzen, Kaffee, Tee oder Zucker wurden Konsumgüter des täglichen Verbrauchs für jedermann, europäische Textilien konnten unter Einsatz überseeischer Baumwolle und Wolle so billig hergestellt und transportiert werden, daß sie — trotz geringerer Arbeitskosten in Übersee — die dortige Produktion, z. B. in Indien, verdrängen oder bedrängen konnten. Für die europäische Landwirtschaft andererseits entstand seit den späten siebziger Jahren in der amerikanischen Getreide- und Fleischproduktion eine übermächtige Konkurrenz, die die jahrtausendalte Dominanz des agrarischen Sektors in Europa beendete und nicht nur wirtschaftspolitische, sondern gesamtgesellschaftliche und damit politische Probleme erster Ordnung schuf.

Insgesamt waren jedoch die europäischen und europäisch besiedelten Volkswirtschaften die Hauptgewinner dieser Entwicklung, und sie prägten der übrigen Welt ganz selbstverständlich und ohne moralische Skrupel die Gesetze des Handels und des Handelns auf.

³ Vgl. Woodruff (1966), S. 225 f., 239 ff.

⁴ Woodruff (1966), S. 261 ff.

⁵ Vgl. A. G. Kenwood and A. L. Lougheed (1971), S. 91.

II.

Welches waren die wichtigsten dieser Gesetze, welches vor allem die für den internationalen Austausch von Gütern und Leistungen entscheidenden Ordnungselemente?

Es wäre verfehlt, sich dabei auf wirtschaftliche Fragen im engeren Sinne zu beschränken. Wirtschaftsordnung ist ein Teil der Rechtsordnung, und Rechtsordnung wird garantiert — oder untergraben — durch politische Autorität und militärische Macht. Eine entscheidende Voraussetzung für die weltweite Geltung europäischer Ordnungsvorstellungen und Rechtssetzungen war und wurde zunehmend die politisch-militärische Dominanz Europas über den Rest der Welt. Das muß im Auge behalten werden, wenngleich es falsch wäre, in jedem Fall einen spezifischen Druck, die Drohung mit Gewaltanwendung, als Vorbedingung für die Einführung europäischer Rechtsprinzipien in Übersee anzunehmen. Oft bildete diese zwar das auslösende Moment; danach aber war es dann der eigene Wunsch, den höheren Lebensstandard, die höhere Leistungsfähigkeit der Westeuropäer zu erringen, die nichteuropäische Staaten dazu führte, europäische Verhaltensweisen, Sitten, Rechtsauffassungen und Produktionsweisen nachzuahmen. Das berühmteste Beispiel dafür ist Japan, wo nach der gewaltsamen Öffnung des Landes für die amerikanische und europäische Schifffahrt und den Handel eine innere Reformbewegung in Gang kam, die in wenigen Jahrzehnten das Land in wesentlichen Bereichen europäisierte und zwar so erfolgreich, daß es 1905 in der Lage war, gegenüber einer der alten europäischen Großmächte, nämlich Rußland, seine technische, wirtschaftliche und militärische Überlegenheit zu demonstrieren⁶. Ein anderes Beispiel ist Lateinamerika, dessen im 19. Jahrhundert unabhängig gewordene Staaten sich mehr und mehr aus der älteren spanischen Rechtstradition lösten und moderne französische, z. T. auch deutsche und schweizerische Ordnungselemente in ihr Handelsrecht aufnahmen und sich wirtschaftlich und in ihrer Währungsordnung an die führende Wirtschaftsnation England anschlossen⁷.

Die Rezeption der europäischen Rechtsgrundsätze in einem großen Teil der bewohnten Erde stellt das allgemeinste Ordnungselement für den Weltwirtschaftsverkehr der Vorkriegszeit dar. Die europäischen Siedler hatten selbstverständlich ihre einheimischen Rechtsprinzipien in den von ihnen besiedelten Gebieten eingeführt. Spanisches, portugiesisches, holländisches, französisches und englisches Recht ordneten die zivilen Verhältnisse der Bewohner Amerikas und Ozeaniens untereinander. In Cey-

⁶ Aus der umfangreichen Literatur über die Modernisierung Japans sei hier nur hingewiesen auf *M. B. Jansen* (1965).

⁷ Zum Anschluß Lateinamerikas an das europäische Rechtssystem: *T. Esquirel Obregón* und *E. M. Borchard* (1921); zum Anschluß an das europäische Währungssystem: *A. G. Ford* (1962).

lon und der Kap-Kolonie, wo ursprünglich das holländische Römische Recht der vornapoleonischen Zeit eingeführt worden war, überlagerte schließlich das englische Common Law die kontinentaleuropäische Rechts-tradition, da die englisch ausgebildeten Richter es in ihrer Weise hand-habten.

In Ägypten, aber auch im amerikanischen Bundesstaat Louisiana konkurrierten französisches und englisches Recht miteinander, und in den Kolonien allgemein überlagerte und ergänzte das Recht der Kolonialherren das der Eingeborenen. Für die weltwirtschaftlichen Beziehungen entscheidend war, daß das Handels-, Wechsel-, Schuld-, Konkurs- und Erbrecht, aber auch das Seerecht oder Staatsbürgerrecht europäischer Staaten in großem Umfang rezipiert wurde⁸.

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als habe das 19. Jahrhundert eher eine Diversifizierung der Rechtsordnungen der Welt gebracht, da beispielsweise die lateinamerikanischen Staaten sich in unterschiedlicher Weise von der spanischen Tradition lösten und Elemente des Code Civil und des Code de Commerce Napoleons, kurz vor dem Weltkrieg auch des BGB oder des schweizerischen Zivilgesetzbuches übernahmen. Faßt man jedoch die Prinzipien der Rechtsordnungen und die wesentlichen Regelungsmechanismen ins Auge, so stellt sich heraus, daß sich im Grunde zwei Rechtskreise bildeten, die auf dem alten Unterschied Europas zwischen den Ländern mit römischer Rechtstradition und denen mit Common-Law-Tradition beruhten. Das islamische oder chinesische Recht und die unzähligen Stammesrechte der Eingeborenen in der sog. unzivilisierten Welt spielten hingegen im Welthandel keine Rolle. Sowohl europäische Kaufleute wie europäische Staaten tendierten dazu, bei internationalen Geschäften ihre eigene Rechtsordnung anzuwenden bzw. eine dominierende, vor allem die englische oder französische, als die verbindliche zu erklären. Die Exterritorialität der Europäer in Ostasien, die China und anderen Staaten seit den 1840er Jahren in den sog. ungleichen Verträgen abverlangt wurde, ist nur das bekannteste Beispiel für diese Dominanz des europäischen Rechts in der Welt und in den zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen Europa und Übersee.

Im letzten Drittel des Jhs. vermehrten vor allem die kontinentaleuropäischen und die lateinamerikanischen Staaten ihre Bemühungen, durch zweiseitige oder mehrseitige Verträge die für die wirtschaftlichen Bezie-

⁸ Über die Rezeption europäischen Rechts unterrichtet u. a. W. C. E. Daniels (1964), E. Levy (1963), S. 210 ff., H. Kuper und L. Kuper (1965), B. N. Pandey (1967), Z. Kitagawa (1970), zahlreiche Aufsätze dazu u. a. in der Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft. Über den europäischen Hintergrund souverän E. Rabel (1949/50). — Eine umfangreiche Sammlung des Handelsrechts der Erde veranstaltete Ende des 19. Jahrhunderts der Berliner Jurist O. Borchard, Die Handelsgesetze des Erdballs 1883, 3. Aufl. 1906 - 1914. Engl. Ausgabe in 35 Bde. 1911/12.

hungen und die Kommunikation wichtigen Gesetze aneinander anzugleichen bzw. vertraglich eindeutige Regelungen herbeizuführen. So wie die deutschen Bundesstaaten nach Gründung des Zollvereins das Währungs-, Wechsel- und Handelsrecht vereinheitlichten, so bemühten sich die Lateinamerikaner seit den 1880er Jahren um eine Vereinheitlichung ihres Privatrechts, und zwischen 1910 und 1912 konferierten in Den Haag 26 meist kontinentaleuropäische Staaten über ein gemeinsames Wechselrecht. In den Jahrzehnten vor dem 1. Weltkrieg wuchs die Zahl der internationalen Kollektivverträge rasch an. Waren zwischen 1815 und 1850 zwölf mehrseitige Verträge geschlossen worden, so zwischen 1851 und 1880 schon 45 und von 1881 bis 1910 129⁹. Nicht alle diese Verträge regelten wirtschaftliche Vorgänge. Einige waren der Frage von Krieg und Kriegführung oder der Gründung des Roten Kreuzes gewidmet, aber die meisten hatten, auch wenn sie vorwiegend technischen Gegenständen wie Gewichten und Maßen, Seesignalen, dem Wetterdienst oder dem telegraphischen bzw. Telefonverkehr gewidmet waren, wirtschaftliche Auswirkungen von z. T. beträchtlicher Reichweite, so der Weltpostverein von 1875 oder die Gründung einer Staatengemeinschaft zum Schutz des gewerblichen Eigentums 1882. Andere waren völkerrechtlichen Fragen von wirtschaftlicher Relevanz gewidmet wie dem Recht des Seeverkehrs, der Einrichtung von Territorialgewässern, der Abschaffung des Sklavenhandels, dem konsularischen Schutz von Staatsbürgern im Ausland oder dem Wechsel der Staatsangehörigkeit¹⁰. Zusammenfassend kann man sagen, daß die Jahrzehnte vor dem ersten Weltkrieg eine beträchtliche Erweiterung des Völkerrechts, die Begründung eines Internationalen Privatrechts und die ersten ständigen internationalen Büros und Schiedsgerichte brachten und damit ein rechtliches Rahmenwerk schufen, dessen wirtschaftliche Bedeutung vor allem darin bestand, daß es den Handels-, Verkehrs- und Kreditpartnern Rechtssicherheit und -stetigkeit nach bekannten und weithin akzeptierten Normen sicherte.

III.

Zwei Typen von zwischenstaatlichen Verträgen sind bisher nicht erwähnt worden, deren Zweck in direkten Eingriffen in den Wirtschaftsablauf bestand und von denen zumindest der erste als wesentliches Element des internationalen Wirtschaftssystems des 19. Jahrhunderts angesehen werden muß: die Handelsverträge, die Übereinkünfte über den zwischenstaatlichen Warenaustausch, insbesondere über die Höhe und Art der Zölle enthielten, und die Konventionen, die mit dem Instrument zwischenstaatlicher Verträge internationale Kartelle sanktionierten bzw.

⁹ A. Sartorius v. Waltershausen (1931), S. 474.

¹⁰ H. Lauterpacht (1967).

Preis- und Mengenregulationen für einzelne Rohstoffe schufen, vor allem die internationale Zuckerkonvention von 1903¹¹.

Handelsverträge sind ein altes Instrument zur Regulierung staatenübergreifenden Verkehrs. Um die Mitte des 19. Jhs. stellten sie den Kern des von den Zeitgenossen sogenannten „Freihandelssystems“ dar. Mit ihrer Hilfe hat zunächst vor allem Großbritannien auf bilateralem Wege Zollsenkungen seiner Handelspartner durchzusetzen begonnen, nachdem dort seit den vierziger Jahren die liberale Lehre, daß ein von quantitativen Beschränkungen und Zollschränken freier Handel das Gesetz der komparativen Kosten zum Nutzen aller zur Geltung bringen werde, in den Interessen wichtiger Produzenten- und Konsumentengruppen Widerhall fand und zur nationalen Wirtschaftsphilosophie wurde. Nach einer Reihe von autonomen Zollsenkungen Englands, deren wichtigste in der Abschaffung der Kornzölle bestand, begann mit dem *Cobden-Chevalier*-Vertrag 1860 zwischen Großbritannien und Frankreich die Ära der Handelsverträge mit gegenseitigen Zollzugeständnissen. Den Kern dieser Verträge bildete die Meistbegünstigungsklausel. Sie besagt, daß jede der vertragschließenden Parteien der anderen die jeweils günstigsten Bedingungen, die sie in der Zukunft einem Dritten gewähren wird, auch zukommen lassen wird. Mit ihr war ein Automatismus der Zollsenkungen in Gang gesetzt, der dazu führte, daß mehr und mehr Nationen sich dem englischen Freihandelsprinzip annäherten. In den 1½ Jahrzehnten zwischen 1860 und 1875 wurden zahlreiche zollsenkende Verträge mit Meistbegünstigungsklauseln vorwiegend zwischen europäischen Nationen abgeschlossen. Von den größeren Staaten schlossen sich nur Rußland und die USA nicht an. Seit der Krise von 1873 und dem Eindringen des billigen überseeischen Getreides am Ende der 70er Jahre kam diese Bewegung in Richtung zollfreien Warenverkehrs zwar zum Stillstand und wurde für wichtige Produkte wie Eisen und Eisenwaren, Textilien und landwirtschaftliche Güter schließlich umgekehrt, autonome Zollerhöhungen machten wieder die Runde, Zollkriege lähmten den Handel zwischen einzelnen Staaten, aber England als die führende Welthandelsnation blieb ein Niedrigzollgebiet und widerstand den meisten Versuchungen, zu den merkantilistischen Praktiken von Ein- und Ausfuhrverboten, Präferenz- oder Prohibitivzöllen zurückzukehren. Ergänzt durch die Open-Door-Policy, die 1885 in bezug auf den Kongo festgelegt worden war und die England und die USA auch für andere umstrittene koloniale oder halbkoloniale Einflußgebiete durchsetzten, blieb das Prinzip der freien Bewegung der Güter ein Grundelement der Weltwirtschaftsordnung vor dem ersten Weltkrieg¹².

¹¹ A. Sartorius v. Waltershausen (1931), S. 472 ff.

¹² A. Sartorius v. Waltershausen (1931), S. 299 ff., A. G. Kenwood und A. L. Lougheed (1971), S. 80 ff.

IV.

Interessanterweise ist dieses Prinzip der freien Bewegung in bezug auf die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit viel weniger umkämpft gewesen als in bezug auf den Warenverkehr. Und das, obwohl die Mobilität der Arbeitskräfte eine recht junge Errungenschaft war, da rechtliche Beschränkungen, die aus dem System der feudalen Verpflichtungen bzw. der Leibeigenschaft stammten, bis weit ins 19. Jahrhundert fortgedauert hatten. Seit der Mitte des Jhs. setzte jedoch kaum noch ein Staat Schranken für die freie Auswanderung, und einige förderten sie ausdrücklich, um den Problemen der Überbevölkerung und damit des Pauperismus Herr zu werden. Die Immigrationsländer in Übersee ließen nicht nur der Einwanderung aus Europa freien Lauf, sondern förderten sie aktiv¹³. Beschränkungen allerdings setzten zunächst einzelne amerikanischen Bundesstaaten wie Kalifornien, dann die USA insgesamt und Australien für die Zuwanderung aus Asien, vor allem aus China und Japan. Die Ungleichbehandlung, die in den Handelsverträgen mit Ostasien zutage trat, fand in der Diskriminierung der Gelben Rasse — im späten 19. Jh. entstand das Schlagwort von der „Gelben Gefahr“ erst in den USA, dann auch in Europa und Australien — ein Gegenstück¹⁴.

Freie Mobilität der Arbeitskräfte herrschte jedoch nicht nur zwischen Europa und Übersee, sondern auch innerhalb Europas, besonders in der großen Aufschwungsperiode seit 1896. In den letzten 1½ Jahrzehnten vor dem 1. Weltkrieg tauchte in Westeuropa zum ersten Mal die Gast- und Wanderarbeit als Massenphänomen auf. Wie in der Gegenwart, so waren auch damals Deutschland, Frankreich, die Schweiz und Belgien die Hauptaufnahmeländer, Süd- und Osteuropa die Regionen, die Arbeiter nach Westeuropa sandten. Bekannt sind die polnischen Arbeiter im Ruhrgebiet oder die Wanderarbeiter in der ostdeutschen Landwirtschaft. Aber auch Italiener und Angehörige verschiedener Nationen aus der österreichisch-ungarischen Monarchie fanden erst zu Hunderttausenden, dann in die Millionen gehend, Aufnahme in Industrie, Bauwirtschaft, der Gärtnerei und den Verkehrs- und Dienstleistungsberufen in Süddeutschland, der Schweiz, Frankreich und Belgien¹⁵.

Der grenzüberschreitende Kapitalverkehr, von den Großkaufleuten des Mittelalters und der frühen Neuzeit als selbstverständlicher Teil ihres Geschäftsgebarens gepflegt, dehnte sich nach der Industriellen Revolution, dem Eisenbahn- und Hafenbau und der Besiedlung überseeischer Kontinente rasch aus. Wiederum können zwei Hauptströme unterschieden werden: einmal von Westeuropa, vor allem England, nach Über-

¹³ A. G. Kenwood und A. L. Lougheed (1971), S. 63 ff.

¹⁴ H. Gollwitzer (1962), A. G. Kenwood und A. L. Lougheed (1971), S. 69 ff.

¹⁵ I. Ferenczi und W. F. Willcox (1929 – 31).

see, zum anderen innerhalb Europas von Westeuropa nach den sich entwickelnden Regionen Nord-, Südost- und Osteuropas. Wiederum sind, wenn man Rußland ausnimmt, dem Verkehr weder von den kapitalgebenden noch von den kapitalnehmenden Nationen Hindernisse in den Weg gelegt worden, obwohl das Problem möglicher Überfremdung z. B. in Skandinavien durchaus gesehen worden ist. Es überwog jedoch die Überzeugung, daß freier Kapitalverkehr beiden Seiten zum Nutzen gereiche und daß die freie Bewegung des Kapitals seine effizienteste Verwendung garantiere. Dabei stellten zwar Private das Kapital ganz überwiegend zur Verfügung, zu den Kapitalnehmern gehörten jedoch in beachtlichem Umfang öffentliche Hände. Sowohl in Lateinamerika wie in Ost- und Südosteuropa und am Mittelmeer nahmen Staaten, Provinzen und Kommunen Auslandsanleihen auf, vor allem zum Ausbau der Infrastruktur, und obwohl Insolvenzen und notleidende Kredite an der Tagesordnung waren — so kamen mehrere amerikanische Eisenbahnlinien, südamerikanische Staaten und Provinzen, Ägypten, Griechenland, Serbien, die Türkei und Portugal ihren Verpflichtungen nicht nach —, nahmen die Regierungen der Kapitalgeberländer doch von stärkeren Eingriffen Abstand und überließen es den privaten Kapitalgebern, die Bonität ihrer Kunden zu prüfen und die Verteilung der Kredite zu regulieren¹⁶.

V.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Kapitalverkehr der Vorkriegszeit stellte das Währungssystem dar, das von vielen überhaupt als der Eckstein des internationalen Wirtschaftssystems der Vorkriegszeit betrachtet wird. Freier Kapitalverkehr bedingt einen funktionierenden Austausch von Währungen. In welcher Weise ermöglichte die Währungsordnung der Vorweltkriegszeit diesen Austausch? Auf diesem Gebiet sind eine ganze Reihe von sich hartnäckig haltenden Auffassungen zu korrigieren. Die bloße Tatsache, daß die meisten Währungen der Welt in den letzten zwanzig Jahren vor dem 1. Weltkrieg an den Goldstandard gebunden waren, d. h. ihre gesetzlichen Zahlungsmittel in einer bestimmten Menge von Feingold ausdrückten, war nämlich nicht — wie viele glauben — die wichtigste Voraussetzung für das Funktionieren des internationalen Währungsmechanismus. Auch ist durchaus fraglich, ob Eigenschaften wie ‚Stabilität‘ und ‚Automatismus‘ dem Goldstandard zu Recht zugesprochen werden¹⁷. Es ist zwar richtig, daß gesetzliche Zahlungsmittel wie Pfund, Dollar oder Mark jederzeit in Gold und Gold in gesetzliche Zahlungsmittel umgetauscht werden konnten und daß durch die Definition der Währungseinheit in Goldgewicht zugleich die Austausch-

¹⁶ Vgl. dann u. a. A. R. Hall (1968), H. Feis (1930), W. Woodruff (1966), S. 114 ff., A. G. Kenwood und A. L. Loughheed (1971), S. 38 ff.

¹⁷ Vgl. A. L. Bloomfield (1959) und (1963), R. Triffin (1964), M. de Cecco (1974).

relationen gegeben waren, d. h. feste Wechselkurse bestanden, die nur innerhalb der sog. Goldpunkte schwanken konnten, d. h. um den Preis, der bezahlt werden mußte, um Barrengold von einem Ort, z. B. Amsterdam, zu einem anderen, z. B. London, zu transportieren. Aber diese gesetzlichen Bestimmungen stellten höchstens so etwas wie eine Garantie letzter Hand dar, und das auch nur, solange man an ihre Realisierbarkeit glaubte, was bis 1914 allerdings der Fall war. In der Praxis haben sie aber kaum eine Rolle gespielt. Das Einschmelzen von Gold für Währungszwecke durch Private kam in Europa ebenso selten vor wie der tatsächliche Goldtransport von einem Land ins andere. Für den täglichen internationalen Kredit- und den langfristigen Kapitalverkehr galt schon damals und zwar in zunehmendem Umfang, daß Zahlungen bargeldlos erfolgten, d. h. mit Hilfe von Wechseln und Schecks Guthaben auf Bankkonten bewegt wurden, daß Banken Kreditlinien eröffneten und sich ihrerseits bei den Zentralbanken refinanzierten. Man muß daher den Goldstandard der Vorweltkriegszeit eher einen Goldkreditstandard nennen, bei dem der Kredit eine immer größere Rolle spielte und damit das Vertrauen in die hauptsächlichsten Währungen die Grundlage ihrer Stabilität bildeten. Obwohl fast alle Länder gesetzliche Bestimmungen über die Höhe der Goldreserven der Zentralbanken besaßen, entweder wie Frankreich in absoluten Zahlen oder in Relation zu ihrer Notenausgabe, waren die Goldreserven schon Jahrzehnte vor dem ersten Weltkrieg in Verhältnis zum gesamten Zahlungsmittelumlauf so gering, vor allem im Herzen des Goldwährungssystems, bei der Bank von England, daß ein Run auf sie zum sofortigen Zusammenbruch des Systems geführt hätte. Man kann daher sagen, daß das Goldwährungssystem nur solange funktionieren konnte, als es in der Praxis als zuverlässig angesehen und nicht auf die Probe gestellt wurde. Hätten die Zentralbanken bzw. Schatzämter — die USA besaßen bekanntlich bis 1914 ebensowenig wie Kanada, Australien, Neu-Seeland, Südafrika, Indien, Argentinien, Brasilien oder Mexiko eine Zentralbank — in der Aufrechterhaltung der Garantie der Goldeinlösung bzw. der in Gold ausgedrückten Wechselkurse unter allen Umständen und zu jeder Zeit ihr wesentlichstes Ziel gesehen, so hätten sie die Ausdehnung von Welthandel und Binnenproduktion schon Jahrzehnte vor dem ersten Weltkrieg erheblich drosseln müssen. Überspitzt kann man sagen, daß die gewaltige Expansion des Welthandels und des Sozialprodukts der wichtigsten Länder nicht wegen, sondern trotz des Goldstandards zustande gekommen ist, daß sie viel eher auf der Expansion des Kredits, der Entwicklung neuer Kreditformen und eines international verflochtenen Bankennetzes beruhte als auf der Goldwährung. Im Grunde hätte man schon damals das Gold als Währungsreserve entbehren können. Was die relative Stabilität des Systems aufrechterhielt, war schon damals die Kreditkontrolle durch das Zentralbankensystem

bzw. wo dieses nicht existierte, entweder durch mächtige Privatbanken wie das Haus Morgan in den USA, oder durch den faktischen Anschluß an die britische Währung wie in Brasilien und Argentinien. Schon damals hing das Schicksal der Währungen ganz wesentlich von der Kredit- und Liquiditätspolitik der Zentralbanken ab, die freilich dadurch erleichtert wurde, daß die öffentlichen Haushalte der größeren Industrieländer das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts bzw. der Schuldenfundierung einhielten und daher als eigenständige Störfaktoren noch keine erhebliche Rolle spielten. Wo das nicht so war, wie in Rußland, in Österreich-Ungarn vor 1867, in der Türkei, in Ägypten oder in Lateinamerika, war auch vor dem ersten Weltkrieg eine Währungsstabilität nicht garantiert, entstanden staatsausgabeninduzierte inflationäre Entwicklungen und wurde die Loslösung vom Goldstandard nötig bzw. der Anschluß an den Goldstandard erschwert.

Es gehört zu den Kennzeichen des internationalen Währungssystems vor dem ersten Weltkrieg, daß solche Instabilitäten nicht im Kern des Systems, sondern nur an der Peripherie auftraten und daß dort, wo sie auftraten, wesentliche Merkmale des Goldstandards entweder nie Geltung erlangt hatten oder zeitweise wieder außer Kraft gesetzt werden konnten, ohne die internationale Währungsordnung insgesamt zu gefährden.

Die Loslösung peripherer Länder vom Goldstandard war auch deshalb kein fundamentales Problem, weil die Bindung an das Gold nie universal gewesen ist. Am Beginn des 19. Jahrhunderts nach den napoleonischen Kriegen stand Großbritannien mit seiner Bindung an das Gold fast allein da. Die meisten anderen europäischen Länder und die USA besaßen einen bimetallischen Standard, bei dem der Wert der gesetzlichen Zahlungsmittel sowohl in Gold wie in Silber, die in einem gesetzlich festgelegten Wertverhältnis zueinander standen, ausgedrückt werden konnte und bei dem beide Metalle als Währungsreserven dienten. Lateinamerika und Ostasien hatten überwiegend einen Silberstandard. Die Vorherrschaft des Goldstandards am Ende des 19. Jahrhunderts war ein Ergebnis der überwältigenden englischen Dominanz in der Weltwirtschaft. Noch im letzten Drittel hatten Frankreich, die Schweiz, Belgien und Italien versucht, durch die Gründung einer lateinischen Währungsunion den bimetallischen Standard zu behaupten; der Übergang Deutschlands zum Goldstandard nach 1871 machte das jedoch zunehmend schwieriger, ja unmöglich. Wahrscheinlich ist der Entschluß des Deutschen Reiches, den Goldstandard einzuführen, der entscheidende Anstoß für den Anschluß fast der ganzen übrigen Welt an die englische Leitwährung gewesen¹⁸, denn er veränderte das Wertverhältnis von Gold zu Silber durch die

¹⁸ Das behauptete u. a. schon R. G. Hawtrey (1933), S. 75.

Goldnachfrage der Reichsbank so entscheidend, daß danach ein Land nach dem anderen die Silberbindung aufgab und seine Währung an Gold band, während der Wert des Silbers frei schwanken konnte. Einigen lateinamerikanischen Staaten gelang dieser Übergang nie, und sie waren immer wieder zur Freigabe ihrer Wechselkurse gezwungen. Ganz ähnlich stand es um Ostasien, wo nur Japan, das den Goldstandard erst 1897 einführte, sich faktisch einen stabilen Wechselkurs durch Anschluß an die englische Leitwährung verschaffte. Rußland löste das Problem des Übergangs von der Silber- zur Goldwährung dadurch, daß es einen Teil seiner Reserven von Anbeginn nicht in Gold, sondern in Devisen, vornehmlich bei der Reichsbank in Berlin hielt. Italien und Österreich-Ungarn führten den Goldstandard nur faktisch, aber nicht legal ein und behielten sich dadurch die Möglichkeit der Abwertung vor. Wenn man die Welt als ganzes ins Auge faßt, gab es also schon vor dem ersten Weltkrieg sowohl schwankende Wechselkurse wie einen Gold-Devisenstandard. Der Unterschied zur Nachkriegszeit ist lediglich der, daß die Kernländer des Systems in der Lage waren, gegenseitig feste Wechselkurse zu bewahren, weil ihre Konjunkturzyklen miteinander schwankten und weil sie sich auf die Bank von England als „lender of last resort“ verlassen konnten. Nur weil die Bank von England faktisch die Stellung einer Weltzentralbank innehatte und das Pfund Sterling als Leitwährung für die gesamte Weltwirtschaft diente, konnte das Weltwährungssystem funktionieren.

Sobald der Bank von England Konkurrenten um die Stellung einer Weltzentralbank erwachsen — und das zeichnete sich sowohl bei der Bank von Frankreich wie der Reichsbank ab — und sobald das Pfund seine Stellung als Leitwährung gegenüber anderen Währungen einbüßte — und auch das zeichnete sich am Horizont bereits gegenüber dem Dollar und der Mark ab —, mußte das Währungssystem in ähnliche Schwierigkeiten geraten, wie wir sie aus der Zwischenkriegszeit und der jüngsten Nachkriegszeit kennen. Auch ohne den Weltkrieg wäre das von England geführte und an das Pfund Sterling gebundene Weltwährungssystem wegen der Veränderungen der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse über kurz oder lang in eine Krise geraten.

VI.

Ich komme zum Schluß und fasse zusammen:

Die Ordnung der Weltwirtschaft vor dem ersten Weltkrieg entstand im wesentlichen pragmatisch, Schritt für Schritt, nicht nach einem theoretischen Entwurf und auf Grund umfassender internationaler Abmachungen, sondern durch die historisch gewachsenen und bis zum ersten Weltkrieg kaum bestrittene Führung der britischen Wirtschaft und Währung. Großbritannien konnte daher die von ihm entwickelten Ord-

nungselemente der Welt aufprägen, nicht durch Gewalt, sondern dadurch, daß von der Niederlage Napoleons bis zum ersten Weltkrieg Europa insgesamt und die übrige Welt größtenteils seiner Führung folgte, seinen Prinzipien sich anschloß, vor allem seine Dienste als Weltbankier und hauptsächlichster Kapitalgeber in Anspruch nahm. Es war die „Pax Britannica“, durch wirtschaftliche und militärische Überlegenheit entstanden, die das Gedeihen der Weltwirtschaft vor dem 1. Weltkrieg ermöglichte und die wesentlichsten Institutionen und Regeln für ihr Funktionieren schuf¹⁹. Großbritannien aber stand als Führungsmacht innerhalb einer Gruppe europäischer Großmächte, von denen Rußland wirtschaftlich nur eine geringe Rolle spielte, zu denen sich jedoch gegen Ende des Jahrhunderts die USA und Japan gesellten. Sie bildeten gemeinsam den Kern des weltwirtschaftlichen Systems und schlossen die übrige Welt auf vielfältige Weise an sich an. Als ihre Rivalität innerhalb und außerhalb Europas nicht mehr in Balance gehalten werden konnte und die Großmächte Europas gegeneinander zum Krieg antraten, brach auch das auf der Kooperation der europäischen Volkswirtschaften unter britischer Führung beruhende System der Weltwirtschaft zusammen.

Summary

The institutional framework of the world economy before World War I was not the result of a theoretical design but came about by piecemeal historical developments which made the British economy the uncontested leader in the system and created the *pax britannica*. Great Britain could, therefore, stamp her own principles and rules onto the world economy; the other important nations followed her leadership and used her services, mainly in banking, and in the international exchange of capital and services. One by one they tied their currencies to gold and thereby to the pound sterling as the leading currency, making the Bank of England to a lender of last resort, a *de facto* World Central Bank. Endeavours, mainly by continental European nations, to harmonize laws and set up international institutions fitted into this framework; disturbances at the periphery which occurred frequently could not destroy it as long as the core members adhered to it. Only when they went to war against each other, it fell apart.

Literatur

- Bloomfield, A. L. (1959), *Monetary Policy under the International Gold Standard, 1880 - 1914*, New York 1959.
- (1963), *Short Term Capital Movements under the pre-1914 Gold Standard*, Princeton 1963.
- Borchard, O., *Die Handelsgesetze des Erdballs 1883*, 3. Aufl. 1906 - 1914; engl. Ausgabe in 35 Bänden 1911/12.

¹⁹ A. H. Imlah (1958).

- Braun, R., W. Fischer, H. Grosskreutz, H. Volkmann* (1972), *Industrielle Revolution. Wirtschaftliche Aspekte*, Köln, Berlin 1972.
- (1973), *Gesellschaft in der industriellen Revolution*, Köln, Berlin 1973.
- de Cecco, M.* (1974), *Money and Empire. The International Gold Standard, 1890 - 1914*, Oxford 1974.
- Chaunu, P.* (1969), *L'Expansion Européenne, du XIIIe au XVe Siècle*, Paris 1969.
- Cipolla, C.* (Hrsg.) (1973), *The Fontana Economic History of Europe*, Bd. 3 und 4, London 1973.
- Daniels, W. C. E.* (1964), *The Common Law in West Africa*, London 1964.
- Davis, R.* (1973), *The Rise of the Atlantic Economics*, London 1973.
- Feis, H.* (1930), *Europe. The World's Banker 1870 - 1914*, New Haven 1930, 2. Aufl. 1965.
- Ferenczi, I. und W. F. Willcox* (1929 - 31), *International Migration*, 2 Bde., New York 1929 - 31.
- Ford, A. G.* (1962), *The Gold Standard 1880 - 1914. Britain and Argentina*, Oxford 1962.
- Gollwitzer, H.* (1962), *Die Gelbe Gefahr, Geschichte eines Schlagwortes. Studien zum imperialistischen Denken*, Göttingen 1962.
- Hall, A. R.* (Hrsg.) (1968), *The Export of Capital from Britain 1870 - 1914*, London 1968.
- Hawtrey, R. G.* (1933), *The Gold Standard*, 3. Aufl. London 1933.
- Imlah, A. H.* (1958), *Economic Elements in the Pax Britannica*, Cambridge (Mass.) 1958, 2. Aufl. New York 1969.
- Jansen, M. B.* (Hrsg.) (1965), *Changing Japanese Attitudes Toward Modernization*, Princeton 1965.
- Kenwood, A. G. and A. L. Lougheed* (1971), *The Growth of the Industrial Economy 1820 - 1960*, London 1971.
- Kitagawa, Z.* (1970), *Rezeption und Fortbildung des europäischen Zivilrechts in Japan*, Frankfurt (M.) 1970.
- Kuper, H. und L. Kuper* (1965), *African Law: Adaption and Development*, Berkeley 1965.
- Landes, D.* (1973), *Der entfesselte Prometheus. Technologischer Wandel und Industrielle Entwicklung in Westeuropa von 1750 bis zur Gegenwart*, Köln, Berlin 1973.
- Lauterpacht, H.* (1967), *International Law and Colonial Questions, 1870 - 1914*, in: *Cambridge History of the British Empire*, Vol. III, Cambridge 1967, S. 667 - 710.
- Levy, E.* (1963), *The reception of highly developed legal systems by peoples of different cultures*, in: *Ds., Gesammelte Schriften*, Bd. 1, Köln, Graz 1963, S. 210 - 219.
- Mathias, P.* (1969), *The First Industrial Nation. An Economic History of Britain, 1700 - 1914*, London 1969.
- Mauro, F.* (1964), *L'Expansion Européenne, 1600 - 1870*, Paris 1964.
- Obregón, T. Esquirel und E. M. Borchard* (1921), *Latin American Commercial Law*, New York 1921.
- Pandey, B. N.* (1967), *The Introduction of English Law into India*, Bombay 1967.

- Parry, J. H.* (1949), *Europe and a Wider World 1415 - 1715*, London 1949, 2. Aufl. 1966.
- Rabel, E.* (1949/50), *Private Law in Western Civilization*, in: *Lousiana Law Review* X, 1949/50, Neudruck in: *Ds., Gesammelte Aufsätze*, Bd. 3, Tübingen 1967, S. 276 - 341.
- Sartorius v. Waltershausen, A.* (1931), *Die Entstehung der Weltwirtschaft. Geschichte des zwischenstaatlichen Wirtschaftslebens vom letzten Viertel des 18. Jhs. bis 1914*, Jena 1931.
- Woodruff, W.* (1966), *Impact of Western Man. A Study of Europe's Role in the World Economy 1750 - 1960*, London 1966.