

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT ZUR FÖRDERUNG DER
WESTFALISCHEN WILHELMS-UNIVERSITÄT ZU MÜNSTER

43

ANDREAS PREDÖHL

WELTWIRTSCHAFT
UND
EUROPÄISCHE
INTEGRATION



VERLAG ASCHENDORFF
MÜNSTER WESTF. 1960

Zwei Aufgaben sind es, die ich mir für die traditionelle fachliche Rektoratsrede¹ gestellt habe. Einmal möchte ich ein aktuelles wirtschaftspolitisches Problem vor einem breiten Hörerkreis entwickeln, zum anderen möchte ich an Hand dieses Problems einige methodische Fragen meines Faches ansprechen. Dabei geht es mir vor allem um zwei Fragen, denen meine eigene Arbeit seit langem gewidmet ist. Einerseits handelt es sich um die Einführung der räumlichen Gesichtspunkte in die Betrachtung der Weltwirtschaft. Das führt — zum Fach gesprochen — in der theoretischen Ebene zu einer Weiterbildung der modernen Gleichgewichtstheorie zu einer Theorie des räumlichen Gleichgewichts. Eine solche Weiterbildung hat nicht nur wesentliche Bedeutung für die Theorie der Außenwirtschaft, sondern auch für den Ansatz der modernen Wachstums- und Beschäftigungstheorie. Es geht mir andererseits um die Ergänzung dieser Theorie durch eine Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung.

Ich will über die wirtschaftliche Integration Europas sprechen, d. h. über den Zusammenschluß der europäischen Volkswirtschaften zu einer wirtschaftlichen Einheit. Wenn ich mein Thema „Weltwirtschaft und Europäische Integration“ genannt habe, so habe ich damit schon angedeutet, daß man die europäische wirt-

¹ gehalten am 13. November 1959

schaftliche Integration nicht voll begreifen kann, wenn man sie nicht im weltwirtschaftlichen Gesamtzusammenhang sieht. Eigentlich hätte ich Re-Integration sagen sollen, denn wir haben bis zum Zusammenbruch der Goldwährung im Jahre 1931 einen weltweiten Marktzusammenhang gehabt, der eine europäische wirtschaftliche Integration mitumfaßte. Auf jeden Fall müssen wir diese liberale Integration und ihren Zusammenbruch erklären, wenn wir die neue wirtschaftspolitische Integration verstehen wollen, vor allem, wenn wir begreifen wollen, warum diese neue Integration nicht eine globale, sondern eine regionale Integration ist. Wir müssen also ziemlich weit ausholen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Gliederung meiner Ausführungen: 1. Integration, 2. Desintegration, 3. Re-Integration.

1.

Führen wir uns zunächst den räumlichen Aufbau der Weltwirtschaft vor Augen, nur ganz kurz und schematisch und ohne daß ich damit etwas Neues sage. Um drei industrielle Kraftfelder ist die Weltwirtschaft konzentrisch gelagert, das europäische, das amerikanische und das sowjetische. Das europäische Kraftfeld ist mit der industriellen Revolution entstanden. Im 18. Jahrhundert wuchs in England aus einer agrarisch-handwerklichen Wirtschaft die Industrie heraus, und es bildeten sich die ersten industriellen Zusammenballungen. Dieser Prozeß griff im 19. Jahrhundert auf den Kontinent über, erfaßte zunächst Belgien und Nordfrankreich und von der Mitte des Jahrhunderts ab den deutschen Raum, wo von den 70er Jahren an die industriellen Produktionskurven steil nach oben wiesen. So

entstand ein großes europäisches industrielles Kraftfeld, das von England bis tief nach Mitteleuropa hineinreicht und das die Wirtschaften der Welt in zunehmendem Ausmaße auf sich ausrichtet. Die Wirtschaften der Welt werden zur Weltwirtschaft integriert. Vorher hatten wir viele einzelne regionale Kreisläufe, vorwiegend zwischen Stadt und Land, mit einzelnen überregionalen Verbindungen. Nunmehr haben wir ein umfassendes Kreislaufsystem, das viele kleine und große Kreisläufe in sich begreift.

Die industriellen Zusammenballungen gruppieren sich um die Eisen- und Stahlindustrie, die in großen vertikal verbundenen Blöcken mit starken Kostenvorteilen an die Punkte der günstigsten Kombination von Erz und Kohle inmitten des dichtesten Stahlverbrauchs angeheftet ist. Dank ihrer kurzen Absatzradien zieht sie die Stahlverarbeitung um so näher an sich heran, je höher die Stahlquote dieser Verarbeitung ist. Es gibt einen deutlichen Abfall des Stahlverbrauchs vom Kern zum Rand. Auch der größte Teil der übrigen Industrien hat zentripetale Tendenzen. Das läßt sich standortstheoretisch im einzelnen nachweisen. Nur einige wenige Industrien sind zentrifugal, etwa die ersten Extraktionsprozesse der Buntmetalle, die Zeitungspapierindustrie und vereinzelte Ölraffinerien, aber keine von diesen hat wirtschaftsraumbildende Kraft entfaltet. Die Landwirtschaft gruppiert sich mit abnehmender Intensität der Bodenbearbeitung bei zunehmender Entfernung um die Industriekerne. Die intensivste Landwirtschaft liegt zwischen und nahe den Industriekernen. Das amerikanische Kraftfeld ist das Ergebnis des Wachstums von Wirtschaft und Bevölkerung, das sich

im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. in Europa vollzogen hat und das mit einer gewaltigen räumlichen Ausdehnung verbunden war. Große Massen von Europäern sind in überseeische Kolonialgebiete abgewandert, 35 Millionen allein in das einzige große fast leere Reservoir der Erde, das heute den Staatsraum der Vereinigten Staaten von Amerika bildet. Im Zuge dieser Ausbreitung haben sich im Bereich der stärksten agrarischen Dichte unter dem Schutz der Transportkosten industrielle Randkerne gebildet, und zwar sowohl im europäischen Raum als auch in Übersee. Am stärksten hat sich diese Entwicklung in den Vereinigten Staaten vollzogen, wo sich zuerst im Osten, dann im Mittelwesten schwerindustrielle Zentren gebildet haben, die schließlich zu einem neuen großen industriellen Kraftfeld zusammengewachsen sind, das vom Mittelwesten bis an die Ostküste reicht und nun seinerseits die Weltwirtschaft konzentrisch auf sich ausrichtet. Die beiden Kraftfelder, das europäische und das amerikanische, durchdringen sich wechselseitig und überschneiden sich in Bezug und Absatz mannigfach an der weltwirtschaftlichen Peripherie.

Nirgends sonst in der Welt hat sich mehr entwickelt als kleinere Randkerne. Im Bereich der westlichen Kolonisation hat die Tiefe der Räume und die Dichte der Siedlung nicht ausgereicht. In den menschengefüllten Räumen des Ostens mangelte es an ausreichender Produktivität der Landwirtschaft, was auf die verschiedensten Ursachen zurückzuführen ist. Nur die Textilindustrie wird mit starkem Sog in diese Räume gezogen. Sie findet überall dort einen guten Nährboden, wo eine wenig ergiebige Landwirtschaft eine Überschuß-

bevölkerung erzeugt, die bereit ist, zu niedrigen Löhnen in der Industrie zu arbeiten. Lediglich in Japan hat sich über die Textilindustrie hinaus eine vielseitige Industrie entwickelt; es ist aber nicht mehr als ein großer Randkern entstanden.

Das sowjetische Kraftfeld ist nach Ende der räumlichen Expansion in intensiver Entwicklung mit autoritären Methoden geschaffen worden. Wie alle erfolgreiche Industrialisierung hat auch die sowjetische an der agraren Basis angesetzt. Rationalisierung der Landwirtschaft bedeutet bei ihr Kollektivierung. Unter Ein-schlagen weiter Produktionsumwege hat diese Industrialisierung mit Produktionsmitteln immer wieder Produktionsmittel erzeugt und mit dem eurasischen Kontinent eine ähnliche Umformung vollzogen, wie sie die liberale Industrialisierung im amerikanischen Raum durchgeführt hat. Im Gegensatz zu den beiden anderen Kraftfeldern hat sich das sowjetische mehr oder minder autarkistisch in seinem Staatsraum abgeschlossen.

Dieser Aufbau der Weltwirtschaft wird gut verdeutlicht durch die Verteilung der Weltrohstahlkapazität. Rund 40 v. H. entfallen auf Nordamerika, 35 v. H. auf Europa, 17 v. H. auf die Sowjetunion. Der europäische Anteil verringert sich auf 30 v. H., der sowjetische erhöht sich auf 22 v. H., wenn man die Länder des europäischen Ostens der Sowjetunion zurechnet. Auf den Rest der Welt entfallen nur 8 v. H., darunter 3,5 v. H. auf Japan, 1 v. H. auf China, das allerdings in jüngster Zeit stark wachsende Quoten aufzuweisen hat. Innerhalb der drei großen Gravitationsfelder entfallen jeweils mehr als 90 v. H. der Rohstahlkapazität auf die eigentlichen Kerngebiete. Es handelt sich also eindeutig um eine

tri-zentrische Weltwirtschaft, eine Weltwirtschaft, die um drei industrielle Kerngebiete gruppiert ist. Der Gütertausch ist am dichtesten innerhalb der Kerngebiete, weniger dicht zwischen den Randgebieten, und er entfällt fast ganz entlang der Peripherie. Stark ist dagegen der radiale Austausch zwischen Kern und Rand sowie zwischen Kern und Peripherie und zwischen den Kerngebieten selbst.

2.

Die räumliche Ordnung der Weltwirtschaft hat sich bis zum Ende der Expansion fast ausschließlich nach ökonomischen Grundsätzen vollzogen, die Staatsgrenzen haben eine geringe Rolle gespielt. Zwar hat es Zölle gegeben, diese haben aber nur eine leichte Verschiebung der Preis-Kosten-Relationen gebracht und nur zu einer geringen Verzerrung des ökonomischen Raumbildes geführt. Kein einziger Staat hat wirtschaftsraumbildende Kraft entfaltet. Das erklärt sich aus der Steuerung der Wirtschaft durch den freien Wettbewerb, und zwar sowohl innerhalb des Staatsraumes als auch im internationalen Austausch. Dieser Wettbewerb garantiert gleichzeitig interregionale und internationale Arbeitsteilung, Vollbeschäftigung, zum mindesten in den der Weltwirtschaft voll eingegliederten Kerngebieten, sowie Wachstum, dies allerdings nicht im Sinne eines ständigen Gleichgewichts, sondern im Sinne zyklischer Schwingungen um das Gleichgewicht, und zwar Schwingungen von 8—10jähriger Dauer.

In diesem Konjunkturzyklus und seinen Wandlungen liegt der Schlüssel zum Verständnis von Integration und Desintegration der Weltwirtschaft. Der Konjunkturzyklus ist 1860 von Clément Juglar zuerst beschrieben

und seither eingehend durchforscht worden. Arthur Spiethoff, Jean Lescure und Wesley C. Mitchell sind die bedeutendsten Namen. Einen entscheidenden neuen Schritt vollzieht 1912 Joseph Schumpeter, der kürzlich in Havard verstorbene Wirtschaftstheoretiker, mit seiner „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“. Ihr ist 1939 Schumpeters Werk „Business Cycles“ gefolgt, eine empirische Darstellung und Verifikation der Theorie.

Der neue Schritt besteht in der Kombination von Zyklus und Entwicklung. Sobald die Wirtschaft in die „Nachbarschaft des Gleichgewichts“ gelangt, bieten die objektiven Umstände dem schöpferischen Unternehmer die Chance, durch Neukombination von Produktionsmitteln mit von den Banken geschaffenen Krediten überdurchschnittliche Gewinne zu erzielen. Dabei kann es sich um neue Produktionsmethoden, neue Produkte oder ganz neue Industrien handeln. Diese „innovations“ leiten den allgemeinen Aufschwung ein, der solange dauert, bis der Wettbewerb und zunehmende Disproportionalitäten zur Umkehr zwingen. Auf den Aufschwung folgt der Abschwung, mit oder ohne Krise; auf den Abschwung folgt die Depression, bei Schumpeter allerdings nur, wenn der Aufschwung von einer zweiten, spekulativen Welle überlagert ist. Vereinfachend können wir sagen: je stärker der Aufschwung, je stärker die zweite Welle spekulativer Übersteigerung, desto größer die Gefahr einer Krise, desto tiefer die Depression. Aufgabe der Depression ist die Realisierung der strukturellen Wandlungen, die Ausschaltung des Veralteten und die Neuordnung der Produktion. Ihr folgt automatisch die Erholung im Sinne des

Wiedereinpendeln in die „Nachbarschaft des Gleichgewichts“. Dabei handelt es sich überwiegend um das Auffüllen des Konsumgütersektors, noch nicht um große neue Investitionen. Erst wenn die Übersehbarkeit der Wirtschaft in der Nähe des Gleichgewichts wieder eine ordentliche Kalkulation möglich macht, kommen die neuen Innovationen, die zu einem neuen höheren Höhepunkt führen.

Damit ist nach Schumpeter der Konjunkturzyklus die Form des Wachstums der kapitalistischen Wirtschaft. Ich würde lieber sagen, der liberalen Wirtschaft; denn was üblicherweise als Kapitalismus beschrieben wird, ist nichts anderes, als die erste, liberale Phase des weltumfassenden dynamischen Wirtschaftssystems, das mit der industriellen Revolution begonnen hat. Oder man sollte sagen: „liberaler Kapitalismus“; dann nämlich, wenn man dieses dynamische System als Ganzes Kapitalismus nennen will. Dann fällt aber auch das sowjetische System als Staatskapitalismus darunter. Ob es zweckmäßig ist, den Begriff so stark zu erweitern, ist mir zweifelhaft. Immerhin läge ein Vorteil darin, daß man den Begriff „Kapitalismus“ seiner politischen Wertgeladenheit entkleiden würde.

Für unser Problem entscheidend ist nun aber, daß der Zyklus einem deutlichen Wandel unterliegt. Diesen Wandel müssen wir erklären, indem wir über Schumpeters Verknüpfung von Zyklus und Entwicklung zu einer weiterreichenden Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung vordringen. Der Wandel zeigt sich schon in den Anfängen des Zyklus am Ende des 18. und am Anfang des 19. Jahrhunderts. Die Zyklen sind noch schwach entwickelt und von exogenen Faktoren überlagert. Das

wird durchaus verständlich, wenn man sich klar macht, daß bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine allgemeine zyklische Entwicklung zustande kommt. Die erste Voraussetzung ist die Integration der Einzelwirtschaften, und diese ist, wie wir gezeigt haben, erst in Verfolg der industriellen Revolution zustande gekommen. Es ist also kein Zufall, daß die Zyklen für England erst seit 1780, für Deutschland erst seit 1840 nachgewiesen sind. Wenn Schumpeter sie bis ins frühe Mittelalter zurückführen will — wofür natürlich kein statistisches Material vorhanden ist, was aber keine Rolle spielt —, dann kann es sich höchstens um partiale oder regionale, ganz gewiß aber nicht um allgemeine zyklische Bewegungen handeln.

Die zweite Voraussetzung ist mehr oder minder freier Wettbewerb. Nur bei relativ freien Märkten und beweglichen Preisen kann sich in der Depression die automatische Anpassung vollziehen. Je mehr also freier Wettbewerb herrscht und je mehr Freihandel über die Grenzen, desto modellgerechter wird der Zyklus. Entsprechend ist der Zyklus in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vollkommen modellgerecht; exogene Faktoren spielen kaum eine Rolle. Sehr bedeutsam ist dabei die Goldwährung. Sie fördert den automatischen Ausgleich der Märkte. Obgleich sie niemals eine Weltwährung im völkerrechtlichen Sinne gewesen ist, hat sie durch ihre Spielregeln wie eine Weltwährung gewirkt. Die Goldwährung beschränkt auch die Amplitude der Zyklen durch den institutionellen Rahmen, in den sie die Zyklen zwingt. Es ist sehr charakteristisch, daß England schon 1798, de facto zum mindesten seit den napoleonischen Kriegen, eine Goldwährung

hat, während der europäische Kontinent erst ab 1873 in Verfolg der Einführung der Goldwährung in Deutschland zur Goldwährung übergegangen ist. Nun bemerken wir aber schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts Anzeichen für eine Entartung der Zyklen. Sie ist weitgehend bedingt durch das Ende der Expansion der Weltwirtschaft, das wir etwa auf die Zeit des ersten Weltkrieges ansetzen können. Dieses Ende wirft mit dem Wandel der amerikanischen Einwanderung seinen Schatten schon voraus. Ende der 70er Jahre waren die Einwanderer zu etwa $\frac{4}{5}$ Siedler, Anfang des 20. Jahrhunderts zu $\frac{4}{5}$ Industriearbeiter, die in den Städten hängen blieben. Das Ventil der Auswanderung förderte die Reibungslosigkeit der Umstellungen. Sobald Land zum Preise 0 nicht mehr erhältlich war, ergaben sich Stockungen und Hemmungen, die den Ausgleichsmechanismus störten. Die atomistische Konkurrenz wich Monopolen und Oligopolen im Bereich der Großbetriebe, zumal in Industrie und Verkehr, ruinöser Konkurrenz im Bereich der Kleinbetriebe, wie in Handwerk, Binnenschifffahrt und Landwirtschaft. Entscheidend aber ist, daß die Entartung vom Zyklus selbst bewirkt wird in dem Maße, wie sich die Innovationen in Form von organisatorischen Innovationen vollziehen, namentlich durch Konzernbildung zur Rationalisierung der Produktion. Die Gründung der United States Steel Corporation zu Anfang des 20. Jahrhunderts ist ein gutes Beispiel, später die der Vereinigten Stahlwerke und der IG Farben in Deutschland. Damit hebt der Zyklus zunehmend die Voraussetzung seiner Wirksamkeit auf, nämlich den atomistischen Wettbewerb. Er verzehrt sich selbst. Die Depression hat

nicht mehr die legitime Aufgabe, die Wirtschaft in rückwärtiger Lage neu zu ordnen, sondern sie bedeutet Desorganisation und Massenarbeitslosigkeit. Die Entartung fördert auch in zunehmendem Ausmaß staatliche Eingriffe, die ihrerseits den Automatismus zusätzlich stören.

Die Entartung endet in plötzlichem Zusammenbruch in der Weltwirtschaftskrise von 1931. Diese Krise ist zunächst ein rein konjunkturelles Phänomen. Vorausgegangen war ein starker Juglar-Aufschwung ab 1925, der vor allem getragen wurde von der Industrie der Vereinigten Staaten, und zwar vor allem der Automobilindustrie und der Industrie der elektrischen Apparaturen. Eine sehr starke spekulative Welle war ihm überlagert, was den starken Rückschlag erklärt, der im Oktober 1929 mit dem Sturz der Aktienkurse an der New Yorker Börse begann und sich im Jahre 1930 über die Weltwirtschaft ausbreitete. 1931 folgt die Katastrophenphase mit dem Rückzug der kurzfristigen Gelder aus Europa, die im Juli zur Devisenbewirtschaftung in Deutschland und, was noch viel wichtiger ist, am 21. September zur Abwertung des Pfundes und damit zum Ende des Goldstandards führte.

Diese Entwicklung war längst fällig, nachdem die USA schon Anfang der 20er Jahre entgegen den Spielregeln der Goldwährung Gold gehortet hatten. Die Rückkehr Englands zum Goldstandard 1925 war bereits ein Atavismus, erst recht die Rückkehr zur alten Parität. Aus konjunkturellem Anlaß erfolgte der Durchbruch einer langfristigen Entwicklung. Wie sonst in Depressionen die Strukturwandlungen realisiert werden, so wird in dieser Depression eine neue Struktur realisiert. Damit

wird die Krise *im* System zur Krise *des* Systems. Die konjunkturelle Krise löste eine in langfristiger Entwicklung vorbereitete strukturelle Krise aus. Einerlei, ob wir mit Schumpeter feststellen, daß die Produktionskurven 1932 schon wieder nach oben wiesen, oder ob wir mit Keynes ein Gleichgewicht mit Unterbeschäftigung annehmen, aus dem die Wirtschaft nur mit staatlichen Mitteln herausgeholt werden konnte, die Erholung war viel zu langsam und mit viel zu vielen Rückschlägen durchsetzt, drei Bankenepidemien allein in den USA, als daß nicht sämtliche großen Staaten zu aktiver Konjunkturpolitik gezwungen worden wären. Die Politik ist nicht in einen intakten Mechanismus eingebrochen, sondern ihr Eingriff ist die Reaktion auf seinen Zusammenbruch.

Damit aber tritt an die Stelle einer automatischen Steuerung der Wirtschaft durch den internationalen Marktmechanismus die autonome Steuerung der Wirtschaft durch die staatliche Wirtschaftspolitik. Nicht als ob es keinen Wettbewerb mehr gäbe oder als ob die Wirtschaftspolitik sich nicht mehr des Wettbewerbs als eines Mittels bedienen könne, aber der Wettbewerb ist nicht mehr das regulative Prinzip. An die Stelle stabiler Wechselkurse bei schwankenden Preisniveaus treten schwankende Wechselkurse oder Devisenbewirtschaftung bei autonom bestimmten Preisniveaus. An die Stelle einer passiven Kreditpolitik, die sich orientiert am Pegelstand der Goldvorräte, tritt eine aktive Kreditpolitik, die sich orientiert an den Zielen eines stetigen Wachstums. An die Stelle einer zyklischen Vollbeschäftigung tritt eine mehr oder minder stetige. Je länger,

desto mehr entfernt sich die Wirtschaft vom Automatismus.

Methodisch ist zu bemerken: Jetzt erst treten die kurzfristigen Probleme der Beschäftigungstheorie im Sinne von Keynes neben die langfristigen Probleme der Gleichgewichtstheorie im Sinne von Walras. Jetzt erst gilt Keynes' Wort von der Bedeutung der short-run-Probleme: „In the long run we are all dead.“ Vorher interessierte uns das Gleichgewicht; die Schwankungen um das Gleichgewicht waren eine Randerscheinung, die Konjunkturtheorie ein Appendix der allgemeinen Theorie. Jetzt interessiert uns die Rückkehr zum Gleichgewicht und die Erhaltung des Gleichgewichts, das Kernstück der modernen Wirtschaftspolitik, ebenso wie das Gleichgewicht selbst.

3.

Mit der Ablösung des Automatismus durch die Autonomie hat nun aber die Weltwirtschaft ihr Regulativ verloren. Die Staatsgrenzen haben entscheidende Bedeutung gewonnen zu Lasten der internationalen Arbeitsteilung, die Voraussetzung ist für eine maximale Versorgung. Zwar gibt es Vollbeschäftigung innerhalb der Staatsräume, aber keine ökonomische Vollbeschäftigung im Sinne einer Vollbeschäftigung unter bestmöglichem Einsatz der Produktionsmittel. Das bedeutet die Desintegration der Weltwirtschaft, und es stellt sich das Problem der Re-Integration, nämlich das Problem, wie eine Weltwirtschaft mit Vollbeschäftigung und internationaler Arbeitsteilung wieder hergestellt werden kann.

Wenn nun aber die Weltwirtschaftskrise kein histori-

scher Zufall ist, wenn vielmehr meine Deutung richtig ist, daß es sich um eine säkulare entwicklungsbedingte Zäsur handelt, dann gibt es keine Rückkehr zum status quo ante, dann handelt es sich um einen irreversiblen Prozeß. Es gibt keinen Ausweg nach hinten, sondern höchstens einen Ausweg nach vorn. Deshalb sind alle Versuche der Amerikaner, nach dem zweiten Weltkriege zu einer quasiliberalen Ordnung zurückzukehren, von vornherein zum Scheitern verurteilt gewesen. Weder konnte der internationale Währungsfonds, 1944 von 44 Delegationen der UNO in Bretton Woods in New Hampshire beschlossen, auf währungspolitischem Gebiet, noch konnte die Charta von Havanna, 1948 von 48 Staaten beschlossen, auf handelspolitischem Gebiet Erfolg haben. Sie hätten nur funktionieren können, wenn eine Rückkehr zu den Spielregeln des internationalen Marktmechanismus, insbesondere den Spielregeln der Goldwährung, zum mindesten in modifizierter Form erfolgt wäre, und das ist unmöglich. Oder die autonome Politik der Staaten hätte aufeinander abgestimmt werden müssen, was im globalen Rahmen auf so etwas wie eine Weltwirtschaftslenkung hinausgelaufen wäre, eine Lösung, die nicht minder utopisch ist als die Rückkehr zum status quo ante.

Nichts gegen die Existenz des Weltwährungsfonds! Er hat durch den Zwang zur Genehmigung von Wechselkursänderungen allzu starke Fluktuationen der Wechselkurse verhindert, und er ist ein gutes Forum für internationale Konsultationen. Er wird aber in seine eigentlichen Aufgaben erst hineinwachsen können, wenn auf anderen Wegen die Voraussetzungen für eine weltweite Konvertibilität geschaffen sind. Die Charta von

Havanna war von vornherein mit Kompromissen und Widersprüchen durchsetzt, sie ist auch nur von ein oder zwei kleinen Staaten ratifiziert und vom Kongreß der USA 1950 ad acta gelegt worden, angeblich, weil sie nicht liberal genug war, in Wirklichkeit, weil die Grundhaltung der amerikanischen Handelspolitik, wie sie im Reciprocal Trade Agreements Act von 1934 festgelegt war, schon in Havanna in Konflikt geraten war mit den Realitäten der Weltwirtschaft. Sieht man sich die zwei Dutzend amerikanischen Lehrbücher zur Außenwirtschaft an, so findet man, daß sie ex ante gegenüber diesen Institutionen sämtlich positiv eingestellt sind, ex post dagegen skeptisch. Es fehlt ihnen Urteilen der Halt an einer entwicklungstheoretischen Konzeption.

Erfolg im globalen Sinne hat nur das General Agreement on Tariffs and Trade gehabt, jedem Zeitungsleser als GATT bekannt, ein Vorläufer der Havanna Charta, 1947 in Genf beschlossen. Erfolg hat das GATT gehabt, weil es sich nicht zu viel vorgenommen hatte, nämlich nicht die Lösung des Problems der Neuordnung der Weltwirtschaft, sondern nur die bescheidnere Aufgabe, soweit wie möglich Zölle zu senken. Das ist ein nützliches, ja wichtiges Unterfangen, aber nicht entscheidend, weil es das zentrale neue Problem nicht berührt, die Überwindung der Widersprüche der staatlichen Autonomie. Also gibt es überhaupt keine globale Lösung des Problems der Re-Integration, und es stellt sich die Frage: Gibt es eine regionale Lösung?

Eine Antwort auf diese Frage finden wir, wenn wir die Weltwirtschaftskrise, die ich im zweiten Teil meines Referats behandelt habe, auf das weltwirtschaftliche

Raumbild projizieren, das ich im ersten Teil gezeichnet habe. Dann zeigt sich nämlich, daß sich im Bereich des nordamerikanischen und des sowjetischen Gravitationsfeldes wenig verändert hat. Der Industrielle von Connecticut kann mit dem Rancher von Texas, der Kaufmann von Michigan kann mit dem Farmer von Georgia genau so handeln wie zuvor. Zwar gibt es einen Außenhandel, aber was bedeuten die Güterströme, die die amerikanischen Staatsgrenzen überschreiten, so groß sie im Rahmen des sog. Welthandels sind, gegenüber den gewaltigen Umsätzen, die sich im Inneren dieses Staatsraumes vollziehen. Und was die Sowjetunion betrifft, so geht in dem riesigen Raum zwischen Ostsee und Pazifik und zwischen Arktis und Himalaya im bolschewistischen Stil alles weiter wie bisher. Der Außenhandel der Sowjetunion hat sogar noch eine sehr viel geringere relative Bedeutung als der der Vereinigten Staaten.

Betrachten wir aber Europa, dann laufen die desintegrierenden Staatsgrenzen mitten hindurch durch den dichtesten Austausch des Kerngebietes, einen Austausch, der viel dichter ist als der Austausch zwischen Kern und Rand sowie zwischen Kern und Peripherie, eben den Austausch, wie er sich in den USA als Binnenhandel vollzieht. Und dieser Austausch ist nicht nur der dichteste, sondern auch der empfindlichste Austausch, weil die Arbeitsteilung zwischen den einander ähnlichen Ländern des Kerngebietes auf Störungen des multilateralen Austausches viel stärker reagiert als die Arbeitsteilung zwischen den unterschiedlich strukturierten Ländern von Kern und Rand. Man spricht neuerdings auch von substitutivem Austausch innerhalb der Kern-

gebiete im Gegensatz zu komplementärem Austausch zwischen Kern und Rand.

Somit bietet sich die regionale Lösung an, wo die Störung am größten, aber auch am leichtesten zu überwinden ist, weil die Anzahl der Länder kleiner, die soziologische Verwandtschaft größer und der Vorteil der Integration besonders groß ist. Es gibt ja überhaupt keine mehr oder minder selbständigen europäischen Volkswirtschaften. Die europäischen Volkswirtschaften sind nur als Glieder des europäischen Gravitationsfeldes zu begreifen im Gegensatz zur Volkswirtschaft der USA und der Sowjetunion, die ganze wirtschaftliche Raumsysteme umfassen und nur mit Teilen ihrer Peripherie über ihre Staatsgrenzen hinausreichen. Es gilt also, dem europäischen Kraftfeld die Stellung wiederzugewinnen, die das amerikanische und das sowjetische überhaupt nicht verloren haben. Auf dieser Grundlage ergibt sich dann eine neue weltwirtschaftliche Kooperation. Mithin geht der Weg zur Neuordnung der Weltwirtschaft über die regionale Lösung zur globalen, nicht von oben nach unten, sondern von unten nach oben. Die europäische wirtschaftliche Integration ist nicht nur ein europäisches Problem, sondern ein Problem der Neuordnung der Weltwirtschaft überhaupt.

Es ist interessant, daß die Amerikaner trotz ihrer globalen Versuche die stärksten Verfechter der europäischen Integration geworden sind. Das ist ein Widerspruch, denn wenn eine globale liberale Integration möglich wäre, dann wären die europäischen Länder mitintegriert. Das ist es auch, was geschichtsblinde Neoliberale expressis verbis betonen. Es zeigt sich auch

in den Spannungen zwischen dem GATT und der europäischen Integration. Zweifellos hat bei den Amerikanern nicht die ökonomische Theorie, sondern ein realistisches politisches Urteil Pate gestanden.

Ausgangspunkt war die Marshallplan-Hilfe im Jahre 1947. Nachdem zunächst die Wunschzettel der Länder die Exzesse des europäischen Partikularismus auf die Spitze getrieben hatten, erzwangen die Amerikaner den Zusammenschluß der 17 Länder in der Organisation for European Economic Cooperation (OEEC). Diese schuf den Liberalisierungskodex und führte schrittweise den Abbau der quantitativen Restriktionen wie Kontingente und Verbote durch. Wohl bemerkt: Dies ist auch regional nur Hilfe, nicht Lösung. Die Analogie zum deutschen Zollverein von 1834 ist falsch. Damals galt es nur, die Handelshemmnisse an den Grenzen zu beseitigen, um zum einheitlichen Markt zu gelangen, heute handelt es sich um die wirtschaftspolitische Integration. Damals ging es um die Zollunion, heute geht es um die Wirtschaftsunion.

Um so wichtiger ist es, daß die Amerikaner die OEEC auch noch veranlaßt haben, die europäische Zahlungsunion von 1950 (EZU) zu begründen. Vorher gab es zunächst nur die bilaterale Abrechnung mit Swing-Krediten, dann die Verbindung der amerikanischen Hilfe mit Mehrecksverkehr durch die sog. Ziehungsrechte. Nunmehr gibt es die multilaterale Abrechnung durch die EZU, durch die jedes Land nur noch einen Aktiv- oder einen Passivsaldo gegenüber der Gesamtheit hat. Der Saldo wurde zuletzt zu 75 v. H. in Gold abgedeckt, der Rest automatisch kreditiert. Damit lebte der geniale Clearing-Plan von Lord Keynes wieder

auf, der in Bretton Woods zugunsten des sterilen Plans von Harry Dexter White in der Versenkung verschwunden war.

Aber die EZU ist nur ein Abrechnungsmechanismus, kein Abrechnungs- und Lenkungsmechanismus zugleich, wie es die Goldwährung war, die die Salden ex ante verhinderte. Die Folge war, daß immer wieder Salden entstanden, die der Konsolidierung durch langfristige Kredite bedurften. Immerhin hat die EZU die Beseitigung der Hemmungen gebracht, die dem multilateralen Austausch von der Währungsseite entgegenstanden. Ebenso wichtig war, daß sie eine Plattform für internationale Beratung schuf, die den Ansatz zu konjunkturpolitischer Kooperation bot. Neuerdings (1958) ist die EZU ersetzt worden durch das europäische Währungsabkommen, das keine automatischen Kredite mehr vorsieht, also eine echte Konvertibilität bringt. Es ist sehr bezeichnend, daß man die europäische Zwischenstufe zum Weltwährungsfonds aufrechterhalten und nicht den Sprung in die globale Konvertibilität vollzogen hat, zumal die Konvertibilität sich in vielen Ländern noch auf Ausländerkonvertibilität beschränkt. Neben diesen umfassenden europäischen Integrationsansätzen gibt es räumlich und sachlich beschränkte Ansätze. Der bisher wichtigste ist die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die sog. Montanunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und den drei Benelux-Ländern. Die räumliche Beschränkung ist sinnvoll, weil nur diese Länder mit bezug auf Montanprodukte verzahnt sind. Die sachliche Beschränkung ist sinnvoll, weil die Montanindustrie besondere Funktionen erfüllt. Sie ist raumordnend, sie

ist wachstumbestimmend, und sie ist einer monopolistischen Ordnung bedürftig, also geeignet für eine supranationale Lenkung. Aber sie bietet nur eine Teilintegration, läßt also keine Harmonisierung zu und keine gemeinsame Konjunkturpolitik.

Demnach ist es ganz folgerichtig, daß man die Erweiterung zur Vollintegration vollzogen hat. Aber die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die am 1. Jan. 1958 ins Leben getreten ist, löst nicht das gestellte Problem der Integration, denn die sechs Länder tauschen miteinander nur 28—30 v. H. ihres internationalen Gesamtaustausches, abzüglich des schon integrierten Montanaustausches sogar nur 20—24 v. H. Deshalb ist es wiederum folgerichtig, daß der EWG der Plan der Freihandelszone (FHZ) gefolgt ist, der die sechs Länder durch die restlichen elf zu den 17 Marshallplan-Ländern ergänzen will.

Hinter dem Begriff der FHZ verbirgt sich eine Fülle von Varianten mit einer Fülle von Spezialproblemen, namentlich im Bereich der Zollpolitik. Entscheidend aber ist, daß die FHZ in jedem Fall 50 v. H. des internationalen Austausches der 17 Länder umfassen würde. Die Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland zeigt sich darin, daß 66 v. H. ihres Exports in die FHZ-Länder gehen, dagegen nur 29 v. H. in die EWG-Länder. Gegen die Vorteile der kleineuropäischen Integration stehen die Nachteile, die durch die Verzerrung der Handelsströme im großeuropäischen Raum entstehen, erst recht, wenn es bei der sog. kleinen FHZ bliebe, zu der sich sieben der elf außerhalb der EWG stehenden Marshallplan-Ländern soeben, getrennt von der EWG zusammengeschlossen haben, nämlich Großbritannien,

die drei skandinavischen Länder, die Schweiz, Österreich und Portugal. Die verbleibenden vier, nämlich Island, Irland, Griechenland und die Türkei, liegen so am Rande, daß sie für die europäische Integration wenig Bedeutung haben.

Bei aller Kritik an der EWG darf man nun aber nicht übersehen, daß der Gedanke der FHZ wahrscheinlich gar nicht aufgetaucht wäre ohne die EWG. Die EWG hätte somit den Integrationsbestrebungen der Marshallplan-Länder neuen Auftrieb gegeben. Das gilt vor allem gegenüber Großbritannien. Die kleine FHZ wiederum ist zweifellos nur ein politischer Gegenzug, um die große zu erzwingen. Das gilt vor allem gegenüber Frankreich. Denn daß die kleine FHZ, die sich um Großbritannien als Industriekern gruppiert, für alle Beteiligten eine ganz unzulängliche Lösung ist, liegt so auf der Hand, daß kaum zu erwarten ist, daß es sich um eine endgültige Lösung handelt. EWG plus FHZ in irgendeiner der möglichen Formen freihändlerischer Assoziation hat also noch eine gute Chance.

Bleibt noch der Einwand, daß auch die FHZ im Prinzip das Problem der gesamteuropäischen Integration nicht löst. Sie löst es deshalb nicht, weil sie sich auf das Zollproblem beschränkt und das Problem der Konjunkturpolitik nicht anfaßt. Man muß aber bedenken, daß die Schalthebel der Konjunkturpolitik in den industriellen Kerngebieten sitzen, und daß diese Kerngebiete innerhalb der EWG liegen, die eine gemeinsame Konjunkturpolitik postuliert. Damit erhalten sowohl EWG als auch FHZ eine zusätzliche Rechtfertigung. Wenn nämlich im Kernraum der EWG eine gemeinsame Konjunkturpolitik betrieben wird, ist die Konjunktur der Rand-

länder weitgehend gesichert. Gewiß ist die Konjunkturpolitik der Randländer nicht irrelevant, aber sie ist doch weit mehr abhängig als bestimmend. EWG plus FHZ ist also nicht nur eine Lösung, die noch Chancen hat, sie ist auch eine gute Lösung.

Fragen müssen wir uns aber zum Schluß doch noch, ob mit der Ablösung des Konjunkturzyklus durch die autonome Konjunkturpolitik das stetige Wachstum mit Vollbeschäftigung wirklich gesichert ist. Denn wenn das nicht der Fall wäre, wäre die internationale Arbeitsteilung ebenso hinfällig, wie sie es in liberaler Zeit war, sobald das zyklische Wachstum mit Vollbeschäftigung nicht mehr gesichert war. Wir lesen die Antwort am besten von der amerikanischen Entwicklung ab, weil sie am wenigsten von exogenen Faktoren beeinflußt ist. Die Konjunkturpolitik nach der Zäsur von 1931 war noch unbefriedigend, sie beschränkte sich im wesentlichen auf Regierungsausgaben, und zwar besonders auf Ausgaben für konsumtive Zwecke. Der Veteranenbonus spielte dabei eine bedeutende Rolle. 1937 erfolgte ein neuer schwerer Rückschlag mit allen Attributen einer schweren Depression. Nun widersprach dieser Rückschlag allerdings durchaus dem theoretischen Modell. Schumpeter nennt diesen Zyklus deshalb „the disappointing Juglar“. Ich würde umgekehrt sagen, er hätte enttäuscht, wenn er noch modellgerecht gewesen wäre. Er bestätigt uns, daß es den alten Zyklus nicht mehr gibt. Aber ein neuer Konjunkturtypus im Sinne eines stetigen Wachstum ist noch nicht erkennbar.

Erst die Erfahrungen der Kriegszeit haben die Amerikaner die Möglichkeiten der Wachstumslenkung gelehrt. Die kredit- und finanzpolitischen Mittel sind ein-

satzfähig, die sog. automatischen Stabilisatoren wirksam geworden. Vor allem aber haben die Unternehmer sich durch antizyklisches Verhalten den neuen Umständen angepaßt; sie rechnen mit stetigem Wachstum. Bekanntlich hat es drei recessions gegeben, 48/49, 53/54, 57/58, aber keine Depression. Die recessions haben alle drei, verglichen mit früheren Rückschlägen, eine kurze Dauer und eine geringe Amplitude gehabt. Zwar ist die Zeit noch zu kurz, als daß in ihnen schon ein neuer Konjunkturtypus erkennbar wäre; aber wir haben keine Gegenbeweise und viele Anhaltspunkte dafür, daß wir in Zukunft mit einem mehr oder minder stetigen Ablauf zu rechnen haben.

Ob dabei recessions vermeidbar sind, ja ob ihre Vermeidung überhaupt erwünscht ist, ist eine offene Frage. Es gibt eine Lehrmeinung, die in ihnen einen zyklischen Restbestand sieht, nämlich eine Fortsetzung der sog. Kitchin-Zyklen, die über 40 Monate laufen und überwiegend Zyklen der Lagerhaltung sind. In jedem Fall scheinen die recessions geeignet zu sein, strukturelle Umstellungen zu erleichtern und uns dabei zwischen der Scylla einer depressiven Arbeitslosigkeit und der Charybdis eines überspannten Dirigismus hindurchzuhelfen. Mit exogenen Einflüssen muß natürlich immer gerechnet werden. Das zeigen die Korea-Krise und die Suez-Krise. Aber theoretische Überlegung und praktische Erfahrung lehren, daß diese mit konjunkturpolitischen Mitteln abgefangen werden können.

Nun könnte man vielleicht noch einen Generaleinwand machen. Ich habe versucht, die europäische Integration aus der wirtschaftlichen ratio abzuleiten. Hat das überhaupt einen Sinn? Wird das Geschehen nicht letztlich

doch ausschließlich von der Politik bestimmt? Ich habe auf diesen Einwand ein, wie ich glaube, überzeugendes Gegenargument. Die Politik ist mächtig, aber nicht allmächtig. Vergreift sie sich allzu sehr an der Wirtschaft, dann schädigt sie ihre eigenen Ziele, die nur auf der Grundlage einer tragfähigen Wirtschaft erreichbar sind. Das gilt besonders im Zeitalter der Technik und der Massen, die das Gewicht der Wirtschaft im gesellschaftlichen Ganzen erheblich verstärkt haben. Vielleicht ist es die Wirtschaft, die den Abstand überbrückt, der zwischen dem technischen Fortschritt unserer Welt und der Rückständigkeit ihrer politischen Organisation entstanden ist.

