

Moderne Wirtschaftsgestaltungen

herausgegeben von

Kurt Wiefenfeld

Heft 14:

**Die deutsch-französischen Wirtschafts-
verhandlungen der Nachkriegszeit**

von

Diplom-Volkswirt Dr. rer. pol. Erich Dittrich



Berlin und Leipzig 1931

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag, Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

Die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen der Nachkriegszeit

Von

Erich Dittrich

Diplom-Volkswirt, Dr. rer. pol.

Veröffentlicht in Verbindung mit dem
Institut für Mittel- und Südost-Europäische
Wirtschaftsforschung



Berlin und Leipzig 1931

Walter de Gruyter & Co.

vormals G. J. Göschen'sche Verlagshandlung — J. Guttentag Verlagsbuchhandlung
Georg Reimer — Karl J. Trübner — Veit & Comp.

**Erscheint gleichzeitig unter gleichem Titel als Dissertation der
Philosophischen Fakultät der Universität Leipzig.**

Vorwort.

In der vorliegenden Arbeit ist für die Darstellung der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen das Aktenmaterial des Reichswirtschaftsministeriums zu Grunde gelegt worden. Für die freundliche Erlaubnis zur Einsichtnahme in die Akten und für wertvolle Hinweise bin ich Herrn Ministerialdirektor Dr. Posse zu ergebenstem Danke verpflichtet. Für entgegenkommende Auskunft über die Saarverhandlungen habe ich Herrn Ministerialrat Reinshagen (Reichswirtschaftsministerium), für freundliche, stets bereitwillige Auskunftserteilung in zahlreichen Einzelfragen Herrn Ministerialamtmann Dr. Eichhorn (Reichswirtschaftsministerium) verbindlichst zu danken.

Art und Umfang der behandelten Sachgebiete sind in der Einleitung bestimmt und abgegrenzt. Der beigefügte bibliographische Anhang will in erster Linie die der Arbeit zu Grunde gelegenen literarischen Hilfsmittel aufführen. Er greift jedoch über diesen Rahmen hinaus, indem versucht wurde, die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen als Grundlage benutzend, ihn zu einem bibliographischen Ausschnitt der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen und der französischen Volkswirtschaft auszugestalten, wobei die Bedeutung, welche dem Völkerbund und den Bestrebungen einer europäischen Zollunion für die deutsch-französischen Beziehungen zukommt, eine Aufnahme der wichtigsten hierher gehörenden Veröffentlichungen zweckmäßig erscheinen ließ. Vollständigkeit konnte für diesen bibliographischen Ausschnitt nicht verlangt werden. Sie ist angesichts der zahllosen, in Broschüren, Sammelwerken und Zeitschriften verstreuten Abhandlungen, vielfach kleinen Umfangs, schwer zu erreichen. Trotzdem dürfte der hier unternommene Versuch für weitere Untersuchungen der deutsch-französischen Probleme, gerade im Hinblick auf die gegenwärtig noch nicht erledigte Frage des Saargebietes, wodurch die deutsch-französischen Bezie-

hungen, der Ausgangspunkt aller Versuche einer umfassenderen europäischen Wirtschaftsgestaltung und Wirtschaftspolitik, erneutes Interesse erlangt haben, von Wert sein, zumal eine größere einschlägige Bibliographie bisher fehlt.

Herrn Geheimrat Prof. Dr. Kurt Wiedenfeld habe ich für das der Arbeit entgegengebrachte Interesse und für freundliche Förderung, sowie für die Veröffentlichung im Rahmen des von ihm geleiteten Instituts für Mittel- und Südost-Europäische Wirtschaftsforschung an der Universität Leipzig ergebenst zu danken.

L e i p z i g, Dezember 1930.

Erich Dittrich.

Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorwort	V
Einleitung: Begriffliche Bestimmung der deutsch-franzö- sischen Wirtschaftsverhandlungen	1

I. Teil. Die Grundlagen.

A.

Die rechtlichen Grundlagen.

1. Allgemeiner Überblick	4
2. Die Rechtsgrundsätze hinsichtlich der Handelsverträge	7
a) Deutschland	8
b) Frankreich	8
3. Die zollrechtlichen Grundlagen	11
a) Zolltarife	11
aa) Deutschland	11
bb) Frankreich	13
b) Ein- und Ausfuhrverbote	16
aa) Deutschland	16
bb) Frankreich	17

B.

Die wirtschaftlichen Grundlagen.

1. Vorbemerkung	18
2. Allgemeiner Überblick	19
3. Wichtige Interessengebiete	23
a) Landwirtschaft	23
aa) Weinbau	23
bb) Obstbau	25
cc) Gemüsebau	25
b) Eisenschaffende Industrie	26
c) Eisenverarbeitende Industrie	30
aa) Maschinenbau und Elektrotechnik	30
bb) Kleineisenindustrie	33
d) Chemische Industrie	34
aa) Industrie der Schwerchemikalien	34
bb) Industrie der Kleinchemikalien	35
e) Textilindustrie	35
aa) Wollindustrie	36
bb) Baumwollindustrie	37
cc) Seldenindustrie	38

C.

Die Sonderstellung des Saargebietes.

1. Überblick über die rechtliche Sonderstellung	39
2. Überblick über die wirtschaftliche Sonderstellung	41
3. Wichtige Interessengebiete	44
a) Eisenschaffende Industrie	44
b) Eisenverarbeitende Industrie	47
c) Keramische und Glasindustrie	48
aa) Keramische Industrie	48
bb) Glasindustrie	50

II. Teil. Die Verhandlungen.

A.

Die allgemeinen deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen.

1. Allgemeiner Überblick	52
a) Die Vorgeschichte	52
b) Der erste Verhandlungsabschnitt	54
c) Der zweite Verhandlungsabschnitt	59
d) Der dritte Verhandlungsabschnitt	61
2. Die Rahmenverhandlungen	65
a) Die Verhandlungen über die Meistbegünstigung	65
b) Die grundsätzlichen Verhandlungen über zollrechtliche Fragen	75
aa) Zollbindung	75
bb) Ein- und Ausfuhrverbote	81
c) Die Verhandlungen über die Niederlassung	83
d) Die Verhandlungen über die Kolonien, Niederlassungen, Protectorate und Mandatsgebiete	85
e) Die Verhandlungen über die elsäß-lothringischen Kon- tingente	88
3. Die Verhandlungen auf wichtigen Interessengebieten	94
a) Landwirtschaft	94
aa) Weinbau	94
bb) Obstbau	98
cc) Gemüsebau	100
b) Eisenschaffende Industrie	102
c) Eisenverarbeitende Industrie	110
aa) Maschinenbau und Elektrotechnik	110
bb) Kleineisenindustrie	116
d) Chemische Industrie	116
aa) Industrie der Schwerchemikalien	116
bb) Industrie der Kleinchemikalien	119
e) Textilindustrie	121
aa) Wollindustrie	121
bb) Baumwollindustrie	122
cc) Seidenindustrie	124

B.

Die Saarverhandlungen.

1. Allgemeiner Überblick	125
2. Die Rahmenverhandlungen	131
a) Die grundsätzliche Einstellung zu den Saarverhand- lungen: das „Saarbedürfnis“	131
b) Die grundsätzlichen Verhandlungen über zollrechtliche Fragen	138
3. Die Verhandlungen auf wichtigen Interessengebieten	140
a) Eisenschaffende Industrie	140
b) Eisenverarbeitende Industrie	147
c) Keramische und Glasindustrie	153
aa) Keramische Industrie	154
bb) Glasindustrie	156

Einleitung.

Begriffliche Bestimmung der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen.

Der Weltkrieg hatte das Handelsvertragssystem Deutschlands zerstört. Der Versailler Vertrag machte einen Wiederaufbau zunächst unmöglich. Erst für den 10. I. 1925 erlangte Deutschland seine volle handelspolitische Freiheit wieder, da der Völkerbundsrat am 10. I. 1924 den Termin einer Verlängerung der einseitigen Meistbegünstigung des Versailler Vertrages ungenutzt verstreichen ließ. Infolgedessen setzte im Jahre 1924, besonders in seiner zweiten Hälfte, eine rege handelspolitische Tätigkeit in Deutschland ein, um das alte Handelsvertragssystem in umfassender Weise von neuem aufzubauen, d. h. vor allem mit den ehemals feindlichen Staaten möglichst vom 10. I. 1925 an in vertraglich geregelte Handelsbeziehungen zu treten.

Von großer Bedeutung wurden hierbei die Verhandlungen mit Frankreich, dem erbitterten Gegner des Weltkrieges und der Nachkriegszeit. War es doch überhaupt das erste Mal, daß sich beide Länder in größeren Verhandlungen über handelspolitische Fragen gegenüberstanden. Einen Handelsvertrag hatten sie noch nicht abgeschlossen, da seit der Gründung des Deutschen Reiches bis zum Ausbruch des Weltkrieges jene bekannte Regelung des § 11 des Frankfurter Friedensvertrages mit der sogenannten „ewigen Meistbegünstigung“ galt. Die Hartnäckigkeit in den deutsch-französischen Verhandlungen ist so zu einem Teil darauf zurückzuführen, daß es sich um beiderseits noch wenig bekanntes Gebiet handelte und die Stärke und Widerstandskraft der verschiedenen Interessengruppen nicht sicher abgeschätzt werden konnten.

Vergrößert wurden die Schwierigkeiten der Verhandlungen durch die Verschiebung in der wirtschaftlichen Struktur beider Länder gegenüber der Vorkriegszeit und durch die allgemein chaotische Lage der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit.

Schließlich kam hinzu, daß bei diesen Verhandlungen neben den rein wirtschaftlichen Fragen politische Momente versuchen würden, die ausschlaggebende Rolle zu spielen. Es handelte sich bei den deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen um mehr als einen Ausgleich gegenseitiger Zolltarifwünsche. Es ging im Kern, wie man auch allgemein herausfühlte, um die Anbahnung einer Befriedung Europas von der wirtschaftlichen Seite aus. Hier war der Punkt, wo die Ideen eines Paneuropa, ins Handelspolitische als europäische Zollunion übertragen, von außen her auf die Verhandlungen einzuwirken suchten. Die Verhandlungen erlangten somit ein weit über das Wirtschaftliche ins allgemein Politische hineingreifendes Interesse.

Aus dem Gesamtkomplex jener teils amtlichen, teils privaten deutsch-französischen Verhandlungen ist für die vorliegende Arbeit ein Teilgebiet herausgenommen worden, nämlich diejenigen Verhandlungen der Jahre 1924/1928, die sich auf die Regelung des Güteraustausches zwischen dem deutschen und dem französischen Zollgebiet, zu dem seit dem 10. I. 1925 auch das Saargebiet de jure wie de facto gehört, beziehen. Diese Verhandlungen, die im folgenden kurz als deutsch-französische Wirtschaftsverhandlungen bezeichnet werden sollen, waren teils offizielle Verhandlungen der deutschen und der französischen Regierung. Als solche bilden sie einen, und zwar den größten, Teil der deutsch-französischen Handelsvertragsverhandlungen und der sogenannten Saarverhandlungen. Die Bezeichnung deutsch-französische Handelsvertragsverhandlungen wird deshalb nur für dieses Sondergebiet der offiziellen Verhandlungen innerhalb der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen gebraucht. Zum anderen waren die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen auch Teile umfassender privater Verhandlungen deutscher und französischer Interessenvertreter, die aber ebenfalls nur

insoweit berücksichtigt sind, als sie, wie oben erwähnt, sich auf den deutsch-französischen Gütertausch beziehen.

Weggelassen worden sind demnach von den offiziellen deutsch-französischen Verhandlungen z. B. diejenigen über das Konsulatswesen, über seerechtliche Fragen, aus den privaten Verhandlungen die über das Kaliabkommen, über die Wiederaufrichtung des Schienenkartells u. ä.

Nicht berücksichtigt sind ferner die rein zolltechnischen Fragen, sofern nicht Gebiete aus ihnen für das gestellte Problem von ausschlaggebender Bedeutung waren.

Die Arbeit stellt sich zur Aufgabe, die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen, die in der Zeit vom 1. X. 1924 bis zum 20. VI. 1928 stattfanden, in ihren Grundzügen darzustellen, auf ihre verschiedenartigen Gründe zurückzuführen und die Ergebnisse und bereits erkennbaren Wirkungen zu untersuchen. Gleichzeitig will sie die neue und eigenartige Verknüpfung von offiziellen und privaten Verhandlungen, die für die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen charakteristisch war, hervorheben. Eine Auswertung der Verhandlungen nach ihrem politischen Gehalt findet nicht statt.

I. Teil.

Die Grundlagen.

A.

Die rechtlichen Grundlagen.

1. Allgemeiner Überblick.

Die rechtlichen Grundlagen, genau öffentlich-rechtlichen Grundlagen, die für die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen unmittelbar von Bedeutung waren, waren die beiderseitigen Zolltarife und die mit ihnen verbundenen gesetzlichen Bestimmungen, die sich auf Art und Umfang der abzuschließenden Handelsverträge bezogen. Sie werden in den folgenden Einzelabschnitten behandelt werden, wobei sich ein besonderes Eingehen auf die an der Reziprozität orientierte französische Handelspolitik der Nachkriegszeit und die großen Zollerhöhungen, die beide Staaten in dieser Periode vorgenommen hatten, nötig machen wird. In den Zusammenhang mit den zollrechtlichen Fragen gehören auch die gleichfalls später erörterten Ein- und Ausfuhrverbote.

Als Sonderfall traten zu diesen allgemein bei Handelsvertragsverhandlungen anzutreffenden rechtlichen Grundlagen bei den deutsch-französischen Verhandlungen noch gesetzliche Bestimmungen, die entweder direkt aus dem Versailler Vertrag stammten oder von ihm abgeleitet waren, hinzu.

Die Grundlage der handelspolitischen Beziehungen Frankreichs zu Deutschland bildete in der Zeit vom 10. I. 1920 bis 10. I. 1925 die einseitige Meistbegünstigung seitens Deutschlands aus dem Versailler Vertrag (vgl. Art. 264 ff., 271, 276, 327, 381). Sie erstreckte sich nicht

nur auf das Zolltarifgebiet, sondern auch auf die Niederlassung und überhaupt jede Behandlung der Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Staaten in Deutschland. Auf allen diesen Gebieten wurde von Frankreich gegenüber Deutschland die autonome Regelung angewandt. In den Verhandlungen spielte die einseitige Meistbegünstigung des Versailler Vertrages nur kurz eine Rolle.

Eine größere Bedeutung kam in den Verhandlungen den zollfreien, fünfjährigen elsäß-lothringischen Kontingenten zu (vgl. Versailler Vertrag, Art. 268 a). Die elsäß-lothringischen Kontingente waren zur Erleichterung des Überganges des ehemaligen Reichslandes in das französische Zollgebiet geschaffen. Auch nach dem deutsch-französischen Kriege von 1870/71 hatte man für Elsaß-Lothringen eine zollrechtliche Sonderregelung, allerdings für eine kürzere Zeit, für notwendig befunden. Die elsäß-lothringischen Kontingente sollten sich im Rahmen der zu ermittelnden Durchschnittsausfuhr Elsaß-Lothringens nach dem übrigen Deutschland in den Jahren 1911/13 halten. Frankreich setzte aber, mit Ausnahme der Freiliste für das dritte Jahr (Kontingentsperiode v. 10. I. 1922 bis 10. I. 1923, Baden-Badener Verhandlungen darüber v. 13. bis 16. XII. 1921, abgeschlossen durch Protokoll v. 16. XII. 1921), durch Dekrete die Kontingente, die allgemein viel zu hoch bemessen waren, ohne vorherige Fühlungnahme mit Deutschland fest (lediglich Formalien gemeinsam geregelt in den Baden-Badener Protokollen v. 19. V. und 17. XI. 1920 und zum Teil in dem bereits erwähnten Protokoll v. 16. XII. 1921). Die Ausnutzung der Kontingente blieb, soweit das infolge der zerstörten deutschen Zollhoheit im Westen mit Fehlern behaftete statistische Material dies erkennen läßt, beträchtlich unter der Kontingentssumme, wofür eine wesentliche Ursache neben der zu reichlichen Bemessung die deutsche Inflation mit ihrer einfuhrdrosselnden Wirkung war.

Schließlich ist noch ein kurzes Eingehen auf verschiedene, zum Reparationsproblem gehörige Fragen, die für das gestellte Thema interessieren, notwendig, nämlich auf die für den deutsch-französischen Warenverkehr wichtige 26prozentige Reparationsabgabe und die Reparationslieferungen, deren Hauptgruppen einmal die zehnjährigen Naturalleistungen in

Kohle, Koks und Kohlenderivaten aus dem Versailler Vertrag und weiter die Reparationssachlieferungen nach dem Sachverständigen-Gutachten und dem Londoner Schlußprotokoll v. 16. VIII. 1924 bildeten.

Die französische 26prozentige Reparationsabgabe beruhte auf dem Gesetz v. 21. IV. 1921¹⁾, welches mit Wirkung vom 1. X. 1924 durch Dekret v. 18. IX. 1924²⁾ in Kraft gesetzt wurde. Der deutsche Protest gegen die Zulässigkeit der Reparationsabgabe³⁾ wurde von Frankreich abgelehnt⁴⁾. Die 26prozentige Reparationsabgabe wurde bei jeder einzelnen deutschen Warensendung nach Frankreich (gewisse Ausnahmen bestanden; z. B. für Reparationslieferungen) in der Weise erhoben, daß der deutsche Exporteur nur 74% der Faktura von dem französischen Käufer erstattet bekam. Die fehlenden 26% bezahlte der französische Käufer an die französische Staatskasse, wofür er einen besonderen Schein (récépissé spécial) erhielt, den er dem deutschen Exporteur zuzustellen hatte, dem dafür das Reichskommissariat für Reparationslieferungen die übrigen 26% der Faktura auszahlte⁵⁾. Bei den in Betracht kommenden Reparationslieferungen erhielt der deutsche Exporteur die volle Faktura entweder von seiner Regierung oder aus dem Guthaben des Reparationsagenten erstattet. Gegenüber den Zwangslieferungen aus dem Versailler Vertrag waren die neuen Reparationssachlieferungen aus den Sachverständigen-Gutachten und dem Londoner Protokoll dem freien Handelsverkehr formal möglichst angenähert⁶⁾.

¹⁾ Journal officiel du 22 avril 1921.

²⁾ Journal officiel du 20 septembre 1924.

³⁾ Deutsche Protestnote v. 26. IX. 1924.

⁴⁾ Französische Antwortnote v. 30. IX. 1924.

⁵⁾ Über Einzelheiten des Verfahrens vgl. Merkblatt zur franz. 26proz. Reparationsabgabe. Her. v. Reichskommissariat für Reparationslieferungen. Deutsche Wirtschafts-Zeitung, Nr. 47 v. 25. XI. 1926 u. Nr. 48 v. 2. XII. 1926. S. 1104/1106; 1128/1130. Wichtig: Verordnungen über die Erstattung der franz. 26proz. Reparationsabgabe v. 8. X. 1924 (Deutscher Reichsanzeiger, Nr. 239 v. 9. X. 1924) und v. 10. V. 1926 (Deutscher Reichsanzeiger, Nr. 107 v. 10. V. 1926).

⁶⁾ Ruppel: Die Sachlieferungen nach dem Plan der Sachverständigen und dem Londoner Abkommen. Jurist. Wochenschrift, 1924, S. 1491/92.

Die 26prozentige Reparationsabgabe stellte eine Diskriminierung der deutschen Warenausfuhr nach Frankreich dar. Sie brachte für den deutschen Exporteur die Möglichkeit zu Kurs- und Zinsverlusten. Der volkswirtschaftliche Nachteil lag jedoch hauptsächlich darin, daß die 26% der Abgabe wie die volle Faktura bei den Lieferungen, die der deutsche Exporteur von der Reichsregierung oder aus dem Guthaben des Reparationsagenten bekam, in erster Linie aus Steuerleistungen der deutschen Wirtschaft stammten und nicht zur Deckung der deutschen Wareneinfuhr verwendet werden konnten. In den deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen hat die Frage der Aufhebung oder Umwandlung der Reparationsabgabe eine gewisse Rolle gespielt.

Eine große Unsicherheit für die Niederlassung deutscher Staatsangehöriger in Frankreich bildete das Recht der französischen Regierung, falls Deutschlands böser Wille bei der Erfüllung seiner Reparationsverpflichtungen festgestellt wäre, deutsches, in Frankreich befindliches Eigentum zu beschlagnehmen (§ 18 der Anlage II, Teil VIII des Versailler Vertrages). Die durch die Sachverständigen-Gutachten und das Londoner Protokoll festgesetzte Verpfändung der deutschen Zolleinnahmen trat bei den Verhandlungen als hemmendes Moment für deutsche Zollherabsetzungen nicht bemerkenswert in Erscheinung.

2. Die Rechtsgrundsätze hinsichtlich der Handelsverträge.

In der Handelsvertragspolitik unterscheidet man die beiden gegensätzlichen Rechtsgrundsätze der Meistbegünstigung und der Reziprozität. Obwohl sich beide zu den handelspolitischen Einstellungen in Zollfragen an sich gleichgültig verhalten, findet sich die Meistbegünstigung in der Regel bei Ländern mit mäßiger Zollschutzpolitik, die Reziprozität bei solchen mit Hochschutzzollpolitik. Der Grund hierfür liegt auf taktischem Gebiet. Die deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen wurden dadurch besonders interessant, daß sich in ihnen beide Rechtsgrundsätze gegenüberstanden.

a) Deutschland.

Deutschland, das seiner Handelspolitik der Vorkriegszeit schon das Prinzip der gegenseitigen Meistbegünstigung zugrunde gelegt hatte, behielt es bei dem Wiederaufbau seines Handelsvertragssystems nach dem Kriege auch bei. Es wurde hierzu durch Gründe bestimmt, die der Rechtsgrundsatz der Meistbegünstigung in seiner praktischen Anwendung im allgemeinen hervorzurufen besser geeignet war als die Reziprozität.

Deutschland, dessen Wirtschaftsinteressen mit dem Weltmarkt eng verbunden waren, befand sich 1924 noch in einer handelspolitischen Isolierung. Um aus diesem Zustand herauszukommen, war die Meistbegünstigung besonders geeignet. Die deutsche Wirtschaft brauchte eine möglichst weite Öffnung der ausländischen Märkte, die durch die Meistbegünstigungsklausel am einfachsten erreicht werden konnte. Das Meistbegünstigungsprinzip war ferner brauchbar, um die Diskriminierungen zu beseitigen, denen deutsche Waren seit dem Kriege im Ausland weitgehend ausgesetzt waren. Auch die der Meistbegünstigung im allgemeinen innewohnende Tendenz zur Zollsenkung mußte sie der auf Steigerung der Exportmöglichkeiten gerichteten deutschen Handelspolitik empfehlen. Schließlich trat noch ein psychologisches Moment hinzu: die durch die Meistbegünstigung hervorgerufene internationale Verbindung und Annäherung der einzelnen beteiligten Staaten. Gerade das letzte Moment war in der Nachkriegszeit sehr bedeutsam. Die politische Ohnmacht Deutschlands nach dem Kriege war die Ursache, daß es sich von dem Grundsatz der gegenseitigen Meistbegünstigung mancherlei Abstriche gefallen lassen mußte.

b) Frankreich.

Die französische Handelspolitik verfolgte vor dem Kriege eine ausgesprochen hochschutzzöllnerische Richtung. Frankreich konnte sich eine derartige Handelspolitik mit ihren gefährlichen, isolierenden Einflüssen erlauben, da seine wirtschaftliche Verflechtung mit dem Weltmarkt, von der Kapitalseite abgesehen, relativ schwach war. Der französische

Export lag auf der Seite hochwertiger Luxusartikel, die gegenüber Zöllen dritter Länder weniger empfindlich waren. Das französische Einfuhrbedürfnis war, zumal bei der stagnierenden Bevölkerungsbewegung, nicht sehr groß. In der Nachkriegszeit trieb Frankreich die hochschutzzöllnerische Tendenz auf die Spitze und unterwarf seine Handelspolitik weitgehend diplomatischen und militärischen Gesichtspunkten, wie dies der Präsident der Republik Millerand in einer Rede, die er am 26. VII. 1921 in Rouen hielt, offen zugab¹⁾.

Während Frankreich vor dem Kriege immerhin noch, wenn auch in verschiedenen Abstufungen, das System der Meistbegünstigung anwandte, wozu es vor allem durch den Frankfurter Frieden gezwungen war, orientierte es sich nach dem Kriege nach dem System der Reziprozität. Das Gesetz v. 29. VII. 1919, dessen Urheber Clémentel war, bestimmte in seinem einzigen Artikel, daß die französische Regierung ermächtigt sei, mit ausländischen Staaten Handelsabkommen für eine bestimmte Zeit abzuschließen, in denen sie Zollabschläge vom Generaltarif, die in Prozenten vom Unterschied zwischen dem Generaltarif und dem Minimaltarif auszudrücken seien, gewährt. Diese Zollabschläge könnten im Austausch gegen entsprechende Zugeständnisse der anderen Seite vom Ministerrat durch Dekret provisorisch in Anwendung gesetzt werden. Zur Ratifikation müssen die Handelsabkommen den Kammern unterbreitet werden.

Über die Interpretation des Gesetzes v. 29. VII. 1919 bestanden in Frankreich große Meinungsverschiedenheiten. Die eine Hauptrichtung vertrat die Ansicht, daß das Gesetz die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel nicht verbiete und stützte sich darauf, daß der Art. 1 des Gesetzes v. 11. I. 1892, welcher den Gebrauch der Meistbegünstigung erlaubte, weder durch das Gesetz v. 29. VII. 1919 noch durch die Kodifikation der das französische Zollwesen betreffenden Gesetze im Dezember 1926 aufgehoben sei²⁾. Die Gegenseite verfocht die These, daß das Gesetz v. 29. VII. 1919 die Anwendung

¹⁾ Journée Industrielle v. 27. VII. 1921.

²⁾ v. Brackel: Die Neuordnung der französischen Handelspolitik. Die Wirtschaft und das Recht. Nr. 10 vom Oktober 1928, S. 851 (Franz. Dekret v. 28. XII. 1926).

der Meistbegünstigung unmöglich mache und die Reziprozität fordere. Diese radikale Richtung, deren Hauptvertreter der Vorsitzende der Zollkommission des Senates Touron war, siegte zunächst ¹⁾).

Am 23. IV. 1918 kündigte die französische Regierung die Handelsverträge, die sie seit dem Zolltarif von 1892 eingegangen war und die im allgemeinen noch auf dem Meistbegünstigungsprinzip beruhten. Die neuen Handelsverträge, die nun auf Grund des Gesetzes v. 29. VII. 1919 abgeschlossen wurden, zeigten deutlich das Überwiegen politischer Momente. Man hat auch aus ihnen die Tendenz einer wirtschaftlichen Einkreisungspolitik gegenüber Deutschland abgelesen ²⁾).

Der Übergang zum Reziprozitätssystem brachte in das Handelsvertragssystem Frankreichs eine bunte Mannigfaltigkeit. Es bestanden noch alte Meistbegünstigungsverträge aus der Vorkriegszeit, die, obzwar gekündigt, provisorisch verlängert waren. Es handelte sich bei dieser Regelung in erster Linie um wirtschaftlich und politisch kräftige Staaten, auf welche Frankreich die Reziprozität nicht anwenden wollte und sich deshalb mit provisorischen Meistbegünstigungsabkommen behelf. Daneben traten die neuen Handelsverträge, in denen zum Teil auch noch eine beschränkte Meistbegünstigung von Frankreich gewährt wurde, die aber überwiegend die Reziprozität zur Geltung brachten. Frankreich beanspruchte jedoch grundsätzlich für sich die Meistbegünstigung. Die Erhöhung der Generaltarifsätze auf das Vierfache der Minimaltarifsätze gab der französischen Regierung die Möglichkeit, die Zwischentarife, die in Abschlägen vom Generaltarif, berechnet in Prozenten vom Unterschied zwischen dem Minimal- und dem Generaltarif, bestanden, aufs feinste abzustufen. Gerade auf die Anwendung dieser Zwischentarifsätze hatte das Gesetz v. 29. VII. 1919 den Hauptwert gelegt. Die Kombinationen von General-, Minimal- und Zwischentarifsätzen in den Handelsverträgen machten das französische Handelsvertragssystem zum unübersichtlichsten der Welt.

¹⁾ v. Brackel: a. a. O., S. 851.

²⁾ Röpke: Die internationale Handelspolitik nach dem Kriege. Jena, 1923. S. 50.

3. Die zollrechtlichen Grundlagen.

a) Zolltarife.

aa) Deutschland.

Die Grundlage des 1924 in Deutschland geltenden Zolltarifrechts bildete noch das Zolltarifgesetz v. 25. XII. 1902 mit Zolltarif (sogenannter Bülow-Tarif)¹⁾, das allerdings durch die Kriegs- und Nachkriegszeit mannigfache Veränderungen erfahren hatte. Es beruhte grundsätzlich auf einem Einheits-tarif, der im Verhandlungswege ermäßigt wurde. Die erwähnten Veränderungen des Tarifs sind nicht, wie es in Frankreich zu einem großen Teile der Fall war, zum Zwecke der Angleichung an die fortschreitende Geldentwertung vorgenommen worden; denn bereits durch Gesetz v. 21. VII. 1919²⁾ war die Zahlung sämtlicher Zölle in Gold eingeführt und mit einer Unterbrechung infolge Differenzen mit dem Versailler Vertrag auch konsequent durchgeführt worden. Die Veränderungen verdanken ihre Entstehung vielmehr allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen, die sich einerseits auf die Versorgung des deutschen Volkes mit Lebensmitteln, andererseits auf die Unterbindung der Einfuhr von Luxuswaren und auf finanzpolitische Gründe bezogen, wobei die beiden zuletzt erwähnten Gründe vielfach als Deckmantel hochschutzzöllnerischer Tendenzen benutzt wurden, da die Zollerhöhungen weit über der tatsächlich seit der Vorkriegszeit eingetretenen Preissteigerung lagen. Eine Zusammenstellung der einschlägigen gesetzgeberischen Maßnahmen gibt Harms³⁾. Eine Zolltarifreform des inzwischen technisch wie wirtschaftlich überholten Bülow-Tarifes war bei Beginn der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen nicht erreicht, sodaß die deutschen Unterhändler unter Zugrundelegung des geltenden Tarifs für verschiedene Positionen mit dem Entwurf einer Zolltarifnovelle, deren Schicksal noch völlig ungewiß war, zunächst operieren mußten. Es ergaben sich damit taktische Schwierigkeiten für die deutschen Unterhändler, die verschie-

¹⁾ RGBl. 1902, S. 303.

²⁾ RGBl. 1919, S. 1361.

³⁾ Harms: Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. Band I. Anlage I. Jena, 1925.

dentlich gezwungen waren, die Verhandlungen bis zur Klarheit über das Geschick des Entwurfs hinauszuzögern.

Im folgenden sollen die Tarifveränderungen kurz behandelt werden, die sich auf Positionen bezogen, die für die französische Ausfuhr nach Deutschland von Wichtigkeit sein mußten ¹⁾. Dabei beziehen sich die prozentualen Angaben auf die Unterschiede vom autonomen, nicht vom Vertragstarif der Vorkriegszeit.

Landwirtschaft.

Von den Produkten der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Gewerbe kamen für den französischen Export nach Deutschland hauptsächlich in Betracht: Wein, Obst und Südfrüchte, Gemüse. Von diesen Produkten waren 1924 zollfrei: Küchengewächse, frisches Obst. Herabgesetzt war der Zoll für zubereitetes und getrocknetes Obst, Südfrüchte. Erhöht waren die Zollsätze für Trauben, Most, Wein, Obstwein (um 50—150%); Likör (um 400%).

Eisenschaffende Industrie.

Auf dem Gebiete der eisenschaffenden Industrie bestand für Schrott Zollfreiheit. Als Basis der Verhandlungen über die Eisenzölle benutzte man deutscherseits anfangs erhöhte Sätze des damaligen Regierungsentwurfs der Zolltarifnovelle.

Eisenverarbeitende Industrie.

Die Zollsätze für Motorwagen und Motorfahräder waren um 300% erhöht.

Industrie der Kleinchemikalien.

Die Zölle auf Artikel der Parfümerien- und kosmetischen Industrie lagen um 230% höher als in der Vorkriegszeit.

Textilindustrie.

Die Textilindustrie hatte unter der Devise der Unterbindung der Luxuseinfuhr Zollerhöhungen von ausgesproche-

¹⁾ Zugrunde gelegt wurden die Anlagen II—VI, die Harms seiner „Zukunft der deutschen Handelspolitik“ beigegeben hat und in denen das nötige Material übersichtlich zusammengestellt ist.

nem Hochschutzzollcharakter bekommen. Die Zollerhöhungen bewegten sich zwischen 50—966%, wobei die Spanne in der Seidenindustrie am größten war. Die Erhöhungen betrafen von den 153 Textilpositionen des deutschen Tarifs 67. Im einzelnen sei hierzu folgendes bemerkt. Die Erhöhungen erstreckten sich in der Hauptsache auf Halb- und Fertigfabrikate, von Rohstoffen waren nur Rohseide und Kunstseide einer Erhöhung von 50% unterworfen. Dichte und undichte Gewebe aus Seide, Möbelseiden, Seidentrikot, Seidenspitzen, Seidenstickerei, Seidenposamenten, Seidensamt, Seidenplüsch wurden um rund 300% erhöht, Seidentüll um 500%, reinseidene, undichte, ungemusterte Gewebe um 966%. Die Erhöhungen der Woll- und der Baumwollpositionen wiesen keine so großen Spannungen auf, sodaß man hier von Durchschnittszahlen ausgehen kann, die in der Wollindustrie etwa 300%, in der Baumwollindustrie etwa 200% betragen. Von der Baumwollindustrie waren reine Baumwollwaren zollerhöht.

Keramische Industrie.

Die Zölle für die keramische Industrie, die für das Saargebiet Bedeutung bekamen, waren für Steinzeug, Steingut, feuerfeste Materialien aus Ton teils um 100%, teils um 200% erhöht.

Glasindustrie.

Auch die Zölle der Glasindustrie sind wegen des Saargebietes zu erwähnen. Die Zölle für Tafelglas, Spiegelglas, Hohlglas waren teils um 100%, teils um 200% erhöht.

bb) Frankreich.

Der 1924 in Frankreich geltende Zolltarif beruhte auf dem Zolltarifgesetz nebst Zolltarif v. 11. I. 1892 (sog. Méline-Tarif), revidiert durch das Gesetz v. 29. III. 1910. Der französische Zolltarif war ein Doppeltarif. Er bestand aus einem Maximaltarif (tarif général) und einem Minimaltarif (tarif minimum). Die handelspolitische Praxis der Nachkriegszeit bevorzugte, wie oben dargelegt, die im Vertragswege festgesetzten Zwischentarifsätze auf Grund des Gesetzes v. 29. VII. 1919.

In der Nachkriegszeit war man von drei Seiten aus an eine Änderung des Tarifes gegangen, einmal zum Zwecke der Angleichung des Tarifes an den Währungsniedergang, das andere Mal von der Seite einer Einführung von Wertzöllen an Stelle der spezifischen Zölle und schließlich aus schutz-zöllnerischen Tendenzen für die in und nach dem Kriege hochgekommenen jungen Industrien und die Industrien der Wiederaufbauggebiete heraus. Zu den letzteren Tendenzen ist noch zu bemerken, daß der Tarif von 1892 mitsamt der Revision von 1910 in einer Ära des französischen Protektionismus entstanden ist.

Da Frankreich nicht wie Deutschland die Entwertung der Zölle infolge des Währungsniederganges durch ihre Umstellung auf Goldbasis auszugleichen suchte, war es zu verschiedenen Experimenten genötigt, um die Verschlechterung der Valuta in ihren Auswirkungen auf die Zölle abzuschwächen (Wertzuschläge, bewegliche Koeffizienten), die aber keine brauchbaren Ergebnisse lieferten¹⁾. Sie brachten vielmehr eine große Unübersichtlichkeit in den französischen Zolltarif; waren doch durch die Anwendung des beweglichen Koeffizientensystems durch 65 Dekrete in den Jahren 1919 bis 1922 allein 3294 Tarifpositionen geändert worden²⁾.

Durch Dekret v. 28. III. 1921 wurden die Generaltarifsätze vom Einundeinhalbfachen auf das Vierfache der Minimaltarifsätze erhöht. Ferner wurde durch Dekret v. 28. VII. 1922 das Koeffizientensystem geändert, indem die Koeffizienten fixiert wurden und ihre Änderung, da das Ermächtigungsgesetz v. 6. V. 1916 ablief³⁾, nunmehr nur noch im Wege der ordentlichen Gesetzgebung möglich war. Die neuen Koeffizienten verstärkten besonders die eisenverarbeitende und die chemische Industrie in ihrem Zollschatz. Der Schutz der chemischen Industrie wurde durch Revision ihrer Sätze (sog. chem. Tarif oder sog. Nullpositionen) und weiteren Ausbau vergrößert (s. u.).

Frankreich besaß in seinem alten Tarif nur eine geringe

¹⁾ Gignoux: *L'après-guerre et la politique commerciale*. Paris, 1924. pag. 31—37.

²⁾ Gignoux: *L'après-guerre etc.* pag. 34.

³⁾ Gignoux: *L'après-guerre etc.* pag. 35. 18.

Zahl von Wertzöllen. In der Nachkriegszeit, hauptsächlich 1921, wandelte es eine Reihe von spezifischen Zöllen in Wertzölle um. Es wurden von dieser Umwandlung ebenfalls in erster Linie die eisenverarbeitende und die chemische Industrie betroffen. Die französischen Wertzölle wirkten infolge ihres Berechnungsmodus vielfach schikanös, da die Zollpraxis bei ihrer Berechnung nicht vom Fakturenwert ausging, sondern vom Werte der gleichgearteten französischen Erzeugnisse im Orte und zur Zeit der Einfuhr, abzüglich des nach dem Minimaltarif berechneten Einfuhrzoll¹⁾. Man wandte die Wertzölle in Frankreich auch als Antidumpingmaßnahme an.

Die Versuche, den französischen Zolltarif neu aufzubauen, hatten bis zu Beginn der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen trotz aller Anstrengungen, die besonders Handelsminister Lucien Dior im Frühjahr 1923 unternahm, zu keinem Ergebnis geführt²⁾.

Insgesamt ergab sich für den französischen Zolltarif wohl eine außerordentliche nominale Steigerung seiner Sätze (Erhöhung des Generaltarifs auf das Vierfache des Minimaltarifs, Koeffizientensystem, Wertzölle), die aber durch die fortschreitende Inflation zunehmend abgeschwächt wurde.

Die französischen Kolonien, Niederlassungen, Protektorate und Mandatsgebiete zerfallen zollrechtlich in die zwei Gruppen der assimilierten Kolonien, die das Zollsystem des Mutterlandes haben, und in die nichtassimilierten Kolonien, Niederlassungen, Protektorate und Mandatsgebiete, die ein eigenes Zollsystem besitzen. Zu der ersten Gruppe gehörten 1924: Gabon, Madagaskar, Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyana, Neukaledonien, Indochina und Algerien, welches mit dem Mutterlande zollrechtlich besonders eng verknüpft war. Zu der zweiten Gruppe gehörten 1924: Französisch-Westafrika, Französisch-Äquatorialafrika (außer Gabon), Somaliküste, St. Pierre und Miquelon, die französischen Niederlassungen in Indien und Ozeanien, die Protektorate Tunis und Marokko und die französischen Mandatsgebiete (darunter Togo und Kamerun).

¹⁾ Vgl. Eichhorn: Der Begriff des zollpflichtigen Wertes im französischen Zollrecht. Deutsche Wirtschafts-Ztg. 1925, S. 1075 ff.

²⁾ Oignoux: L'après-guerre etc. pag. 43/44.

Das französische koloniale Zollsystem war womöglich noch unübersichtlicher als das des Mutterlandes und bereitete der französischen Zollpraxis selbst große Schwierigkeiten. So hatten beispielsweise die assimilierten Kolonien nicht alle zollrechtlichen Änderungen des Mutterlandes übernommen, wodurch sich große Verschiedenheiten ergaben. In den nicht-assimilierten Kolonien, Niederlassungen, Protektoraten und Mandatsgebieten genossen das Mutterland und die anderen Kolonien, Niederlassungen, Protektorate und Mandatsgebiete eine zollrechtliche Vorzugsbehandlung.

b) Ein- und Ausfuhrverbote.

Ein- und Ausfuhrverbote mit wirtschaftspolitischer Zweckbestimmung für bestimmte Waren, eine alte merkantilistische Praktik, sind durch den Krieg wieder zur Aufnahme gekommen, während man in der Vorkriegszeit nur wenige Ein- und Ausfuhrverbote aus rein polizeilichen, sanitären, steuerlichen und militärischen Gründen besaß. Man bezweckte in der Kriegszeit mit ihrer Wiedereinführung einerseits die Sicherstellung des Kriegsbedarfes und der Ernährung (Ausfuhrverbote der hierher gehörigen Waren), andererseits suchte man durch Einfuhrverbote die Luxuseinfuhr zu verhindern. Auch währungspolitische Ziele wurden mit ihnen verfolgt. In der Nachkriegszeit wurde das System der Ein- und Ausfuhrverbote vielfach beibehalten, teilweise sogar noch ausgebaut, wobei protektionistische Interessen eine Hauptrolle spielten. Man bediente sich auch vielfach zur Erreichung der gleichen Ziele des verwandten Systems der Kontingentierungen.

aa) Deutschland.

Deutschland hatte in der Nachkriegszeit das System der Ein- und Ausfuhrverbote (in der Regel in der Form des Lizenzzwanges) sehr begünstigt, da es das einzige Mittel der Außenhandelspolitik war, welches während der Knebelung der deutschen Handelspolitik durch den Versailler Vertrag einige Wirkung versprach. Dabei war die einseitige Anwendung von Ein- und Ausfuhrverboten gegen die Signatarmächte des Versailler Vertrages durch diesen selbst verboten. Die Wirkung

der Verbote war durch das bekannte „Loch im Westen“ zu einem beträchtlichen Teile geschwächt.

Ende 1924 standen von den 946 Positionen des deutschen Zolltarifs 457 unter gänzlichem oder teilweiseem Einfuhrverbot, 33 unter gänzlichem oder teilweiseem Ausfuhrverbot.¹⁾ Besonders zahlreich waren die Einfuhrverbote in der Textilindustrie. Von den 153 Positionen der Textilindustrie waren 120 mit gänzlichem oder teilweiseem Einfuhrverbot belegt worden. Von anderen, für den französischen Export in Betracht kommenden Warengruppen waren in der Industrie der Kleinchemikalien für Feinseifen, Riechstoffessenzen, Parfümerien und kosmetische Mittel Einfuhrverbote erlassen worden. Dergleichen bestand ein Einfuhrverbot für Teerfarben.

Deutschland behielt die Ein- und Ausfuhrverbote 1924 auch deshalb bei, um für die künftigen Handelsvertragsverhandlungen Kompensationsobjekte in der Hand zu haben.

bb) Frankreich.

Auch Frankreich hatte während des Krieges eine Reihe von Ein- und Ausfuhrverboten erlassen. Durch Dekret v. 13. VI. 1919²⁾ hob es einen sehr großen Teil dieser Ein- und Ausfuhrverbote auf. Durch Art. 2 des Gesetzes v. 7. XI. 1919³⁾ erließ es eine, in der Wirkung einseitig gegen Deutschland berechnete Einfuhrbeschränkung (Einfuhrverbot in Form des Lizenzzwanges) für Steinkohlenteerfarben, Benzol, Pharmazeutika und verschiedene andere chemische Erzeugnisse. Weiter war für den deutsch-französischen Warenverkehr noch von Interesse das Ausfuhrverbot (in Form des Lizenzzwanges) für Häute und Felle.

¹⁾ Vgl. Harms: Die Zukunft der deutschen Handelspolitik. Anlage 2. Jena, 1925.

²⁾ Journal officiel du 18 juin 1919.

³⁾ Journal officiel du 17 novembre 1919.

B.

Die wirtschaftlichen Grundlagen.

1. Vorbemerkung.

Die Darstellung der wirtschaftlichen Grundlagen der deutsch - französischen Wirtschaftsverhandlungen erfordert eine Vorbemerkung zur Erklärung ihres skizzenhaften Charakters. Die folgenden Abschnitte sollen die Wirtschaftsstrukturen beider Länder und die Lage der einzelnen Interessengruppen, soweit beide für die Verhandlungen von Wichtigkeit waren, darstellen, wobei als zeitlicher Ausgangspunkt 1924, das Jahr des Verhandlungsbeginns, gewählt worden ist.

Die Gründe für die skizzenhafte Behandlung lassen sich einmal in die beiden Schlagworte zusammenfassen: französische Inflationsscheinblüte, deutsche Stabilisierungskrise. Beide Volkswirtschaften befanden sich in einer anormalen Lage. Die Entwicklungstendenzen waren nicht klar erkennbar.

Ferner war statistisches Material nur in einem sehr beschränkten Maße auswertbar. Die Angaben der deutschen Handelsstatistik waren für die Nachkriegszeit durch die Zerstörung der deutschen Zollhoheit im Westen („Loch im Westen“) gerade für die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen sehr wenig aufschlußreich. Sie sind nur selten herangezogen worden. Die angeführten handelsstatistischen Zahlen sind deshalb stets unter Berücksichtigung dieser großen Fehlerquelle zu betrachten. Eine Darstellung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen der gesamten Außenhandelsbeziehungen beider Länder konnte infolgedessen auf Grund dieses Materials nicht gegeben werden. Sie wäre auch durch die anormalen Verhältnisse der Weltwirtschaft nach dem Kriege von sehr fragwürdigem Werte für die Darstellung der Grundlagen der Wirtschaftsbeziehungen beider Länder gewesen. Die statistischen Angaben der Vorkriegsverhältnisse konnten wegen der Veränderungen Deutschlands und Frankreichs in wirtschaftlicher Hinsicht nur sehr wenig benutzt werden. Produktionsstatistische Angaben lagen für 1924 für beide Länder nicht in nennenswertem Umfang vor.