

Internationale Beschäftigungspolitik Keynes-Plan – White-Plan

Wilhelm Lautenbach, Gutachten von 1944

So einfach sich theoretisch, und im geschlossenen System auch praktisch, die Aufgabe stellt, Vollbeschäftigung zu erreichen, so problematisch wird sie, wenn es sich nicht um eine geschlossene Volkswirtschaft handelt, sondern um eine solche, die unvermeidlich mit anderen Volkswirtschaften Verkehr und Güteraustausch pflegen muß.

Je kleiner ein Land ist, je weniger ihm eigene Rohstoffe zur Verfügung stehen und je weniger mannigfaltig seine Verarbeitung ist, um so größer ist seine Abhängigkeit von anderen Ländern und deren Gedeihen, um so weniger kann es durch die eigene Investitionspolitik Beschäftigungsgang und Gedeihen im eigenen Lande sichern.

Umgekehrt gilt, daß mit der Größe der Volkswirtschaft, mit der Erweiterung jener Rohstoffbasis und der Mannigfaltigkeit der darauf aufbauenden Produktion die Möglichkeiten autonomer Gestaltung wachsen. Kleinere und einseitig orientierte Länder, wie etwa die Rohstoffgebiete der Tropen mit ihren Monokulturen brauchten um ihr Schicksal nicht zu bangen, wenn alle großen Industrieländer alles, was in ihren Kräften steht, täten, um ihre Wirtschaft auf Vollgang zu halten, ohne daß dies erkaufte wäre durch Überexport, durch einen Überschuß der eigenen Leistungsbilanz.

Die fundamentale Bedingung für Prosperität in der gesamten Weltwirtschaft, die ihren Ausdruck dann auch in gesunden Währungsverhältnissen fände, wäre diese kraftvolle und besonnene Aussteuerung aller großen Länder auf Vollbeschäftigung. Könnte man

sich darauf verlassen, daß alle Großen so im gleichen Schritt und wohlausgerichtet voranmarschierten, dann allerdings hätte ein gut konstruierter internationaler Währungsapparat eine große Bedeutung und wäre sogar ein wundervolles technisches Mittel, kleine Unebenheiten und Spannungen elastisch und elegant zu überbrücken und auszugleichen.

Es genügt, die Bedingungen für den idealen Zustand aufzuzeigen, um zu erkennen, welche weltfremde Illusion es wäre, mit ihnen als praktischer Prämisse zu rechnen. Bei dem Gewicht, das die amerikanische Wirtschaft für sich allein in der Gesamtmasse der Weltwirtschaft darstellt, würde ein der Idealregel widersprechendes Verhalten der USA allen übrigen Ländern, die sich auf das universelle Zusammenspiel der Welt verließen, und sich auf Gedeih und Verderb ihm anvertrauten, den Boden unter den Füßen wegziehen. Wenn uns daher Weltpläne, die eine Universalordnung verheißen, vorgelegt werden, so scheint uns das zunächst einigermaßen dem Versuch vergleichbar, den Bau eines Hauses mit dem Dach zu beginnen. Der stärkste Beitrag, den die Vereinigten Staaten im Interesse der Gesundung der Weltwirtschaft leisten könnten und leisten müßten, bevor sie Weltpläne offerieren, bestünde darin, daß sie zunächst einmal die Ordnung im eigenen Hause verbürgten; eine Ordnung, die nicht erkaufte wird dadurch, daß der Weltmarkt durch eine amerikanische Exportoffensive überflutet wird. Nachdem die Welt den ungeheuren Goldstrom erlebt hat, den die Vereinigten Staaten in dem Jahrzehnt vor dem [2. Welt-]¹ Krieg in ihr Land gezogen haben, einen Goldstrom, der Ausdruck des ungeheuren Überschusses der amerikanischen Leistungsbilanz war, nachdem weiter durch diesen Krieg die Gläubigerstellung, das Expansionsstreben und die Expansionskraft der amerikanischen Wirtschaft und Politik ins Ungeheuerliche gewachsen sind, bedarf es wahrscheinlich keiner besonderen Skepsis, um a priori daran zu zweifeln, daß die Amerikaner schon zu jener Einsicht und Selbsteinkehr gekommen wären, welche das

¹ Anm. C.G.BRANDSTETTER.

Funktionieren z. B. eines Weltwährungsplanes voraussetzt. Doch wenn ich das, was die Vergangenheit und das bisherige praktische Verhalten der Amerikaner zeigt, völlig außer acht lasse und mich nur darauf beschränke, den neuesten britisch-amerikanischen Expertenplan, wie er aus dem monatelangen Ringen² als Kompromiß zwischen dem ursprünglichen Keynes- und White-Plan hervorgegangen ist, näher anzusehen und eine Differentialanalyse von Keynes-Plan und dem neuen Plan vornehme, so sehe ich, mit welcher Konsequenz und Beharrlichkeit die Amerikaner sich gegen eine vernünftige Einsicht in die Notwendigkeiten abgeschirmt haben. Schon der erste Blick zeigt jedem fachmännischen Beurteiler, daß der ursprüngliche Keynes-Plan den White-Plan und den neuen Kompromißplan weit in den Schatten stellt, ja, daß er verglichen mit diesen Plänen eine hoch elegante, höchst rationelle, technisch völlig durchdachte konstruktive Lösung darstellt. An dieser grundsätzlichen Beurteilung kann auch die Tatsache nichts ändern, daß Lord Keynes im Oberhaus den neuen Plan selbst lebhaft verteidigt und nachzuweisen versucht hat, daß er allen Erfordernissen genüge, besonders aber England die Aktionsfreiheit und Sicherheit gebe, die es brauche. Er legte dar, daß England im Rahmen des neuen Planes völlig die Autonomie seiner nationalen Zins-, Kredit- und Investitionspolitik habe, daß die im Plan vorbehaltene Manipulierbarkeit des Währungskurses ihm die Möglichkeit gebe, der heimischen Preispolitik den Primat gegenüber dem Prinzip der Währungsstabilität einzuräumen. Diese allgemeine Verteidigung ist nicht so aufschlußreich wie die erläuternden Bemerkungen der britischen Sachverständigen zu dem Kompromißplan, die im britischen Weißbuch mitveröffentlicht worden sind. Ich möchte die Aufmerksamkeit hier besonders auf Nr. I, 9 und II dieser Bemerkungen lenken. Es heißt da in Nr. I:

„Unter der ‚Clearing-Union‘ (Keynes-Plan) sollten die Mitgliedsländer Konten bei der ‚Clearing-Union‘ führen lassen, bei der sie Guthaben unterhalten oder Überziehungen vornehmen wollten.

² bis „Bretton Woods“ im Juli 1944 [Anm. CGB].

Unter dem ‚Internationalen Währungsfonds‘ läßt der ‚Fonds‘ Konten bei den Mitgliedsländern führen, die sich verpflichten, dem ‚Fonds‘ die Möglichkeiten zu geben, lokale Guthaben zu unterhalten und über sie zu verfügen. Wenn unter der ‚Clearing Union‘ ein Mitgliedsland von der ‚Union‘ Mittel abzog, so bedeutete dies, daß sein eigenes Guthaben sinken und das Guthaben eines anderen Mitglieds steigen würde. Wenn dagegen ein Mitgliedsland vom Fonds‘ Mittel abzieht, so bedeutet dies, daß die Guthaben des ‚Fonds‘ bei diesem Mitglied steigen und seine Guthaben bei einem anderen Mitglied abnehmen. Diese beiden Regelungen stellen alternative technische Regelungen (alternative „technical set ups“) dar, die beide genau die gleichen Funktionen erfüllen können. Die gleichen Ziele und Vorschriften in allen anderen Hinsichten können unter der einen wie unter der anderen Regelung verwirklicht werden. Es hat sich indessen als leichter herausgestellt, über den Mechanismus des vorgeschlagenen ‚Fonds‘ eine Einigung zu erzielen, da er Dingen, mit denen man bereits vertraut ist, näherzustehen scheint.“

Diese Würdigung der britischen Sachverständigen würde uns Respekt vor dem Maß ihrer Selbstüberwindung abnötigen, verriete sie nicht gleichzeitig ein sacrificium intellectus, das kaum noch zu verstehen ist. Jedenfalls kann ein Mann wie Keynes sich nicht darüber täuschen, daß es sich nicht nur um Ersatz eines neuen, technisch wohl ausgeklügelten, aber doch unerprobten Verfahrens durch ein Verfahren handle, das den traditionellen Geschäftsgepflogenheiten mehr entspräche und schließlich dasselbe leistete. Er weiß natürlich selbst am allerbesten, daß seine universelle Verrechnungsunion, deren Gutschrift als internationales Geld genau wie früher das Gold anerkannt werden und endgültig befriedigen sollte, ein in seinem Bereich unbeschränkt leistungsfähiger und narrensicherer Apparat war. Ein Apparat, der zwar nicht vernünftige Wirtschaftspolitik und Aussteuerung der einzelnen Volkswirtschaften auf Vollgang verbürgte, der aber mit Sicherheit verhinderte, daß nationale

Wirtschaftskrisen internationale Kreditkrisen, einen Bergrutsch, wie wir ihn in der *Kreditkrise von 1931*³ erlebten, auslösen würden. Ein Apparat, dessen Funktionieren auch in den extremsten Fällen nicht vernünftiges Verhalten der Gläubiger voraussetzte, sondern tatsächlich diese Gläubiger rein kreditpolitisch zur Vernunft gezwungen hätte, indem er sie außerstand setzte, mit ihrem Guthaben etwas anderes zu machen, als entweder Waren von irgendeinem Land zu kaufen oder ihm zu Bedingungen, die das Land selbst für angemessen erachtete, direkt Kredite zu geben. Hierbei wäre das sich verschuldende Land in der glücklichen Lage gewesen, daß es nicht dem Würgegriff von Erpressern ausgesetzt wäre. Der höchst charakteristische Unterschied dieser beiden Alternativlösungen besteht darin, daß beim Keynes-Plan das Land, das Gläubiger wird dadurch nicht in eine starke Position gegenüber der Bank⁴ oder einem sich der Bank verschuldenden Land kommt, sondern umgekehrt auf die Armsünderbank gerät. Ohne daß es die geringsten Rechte oder den geringsten Druck gegen die Clearing-Union ausüben könnte, wenn sein Guthaben wächst, wird es von einer gewissen Grenze an sogar noch mit einem Strafzins von 1 % belegt und muß sich darüber hinaus gefallen lassen, von der Clearing-Union zur Ordnung gerufen zu werden. Wie ist es aber beim Währungsfonds des Kompromiß-Planes? In der gleichen wirtschaftlichen Situation ist die Folge, daß die Mittel des Fonds an der Währung des Gläubigerlandes sich erschöpfen; dann muß der Fonds Gold verkaufen, um, sagen wir einmal, sich wieder Dollars zu verschaffen. Die Möglichkeiten, die der Fonds eröffnet, sind so im Grunde beschränkt auf das Maß der amerikanischen Quote. Formal soll nach dem Wortlaut des Planes jedes Land bis zur Höhe seiner Quote den Kredit des Fonds in Anspruch nehmen können. Würde aber einseitig, wie wir es schon vordem praktisch erlebt haben, USA kraft des Überschusses seiner Leistungsbilanz Gläubiger werden, so würden die Mittel des Fonds schon erschöpft sein, wenn die anderen

³ Deutsche Bankenkrise ab Juli 1931 [Anm. CGB].

⁴ Meint „Internationale Bank für den Wiederaufbau und die Förderung der Wirtschaft“, später umbenannt auf „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) – vgl. World Bank Group ([Link](#)) – vgl. Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (1945): [15. Jahresbericht](#) (PDF; 6,5 MB), S. 117 [Anm. CGB].

Länder den Fonds nur in Höhe von 1/4 ihrer Quote in Anspruch nähmen. Dann könnte der Fonds sich weitere Dollars nur beschaffen, indem er nun noch das von den anderen Ländern selbst eingebrachte Gold an die USA gegen Dollar verkaufte oder von den USA Dollars borgte. Wie sind hier die Rollen vertauscht? Aus dem rügenden Zensor, den in einer solchen Lage die Clearing-Union darstellte, ist ein Bittsteller geworden, dem das um das Almosen angegangene Land die kalte Schulter zeigen kann. Lag also gerade in der konstruktiven Idee von Keynes wenigstens der große, höchst bemerkenswerte Fortschritt, daß dem Gläubigerland der Machthebel die Möglichkeit, die Daumenschrauben anzusetzen, genommen wurde, so stellt der Währungsfonds die Machtstellung des Finanzkapitals wieder voll her und gibt ihm die Möglichkeit, wider alle Vernunft zu handeln. Freilich soll es nach dem Sinn und Wortlaut des Planes nicht so handeln aber nach dem Keynes-Plan konnte es nicht so handeln. Nun sagen die britischen Sachverständigen in ihrem Kommentar unter Ziffer 9:

„Es bildete einen Zug der ‚Clearing-Union‘- Vorschläge, daß sie gewisse Bestimmungen einführten, um auf Gläubiger- wie auch auf Schuldnerländer einen Druck auszuüben, damit diese sich unter geeigneten Umständen in die Verantwortung für Aufrechterhaltung einer vernünftigen Stabilität in den internationalen Zahlungsbilanzen teilen sollten. Diese sind in dem neuen Plan durch eine andere, aber vielleicht weiterreichende Bestimmung die das gleiche Ziel verfolgt, ersetzt worden. Es handelt sich um Bestimmungen unter VI, die verlangen, daß der ‚Fonds‘, falls sein Bedarf an der Währung eines Landes, das sich zur übrigen Welt in einer unausgeglichenen Gläubigerstellung befindet, die Beträge in dieser Währung, die der ‚Fonds‘ zwecks Erfüllung der Anforderungen der anderen Mitglieder erwerben kann, wahrscheinlich übersteigen wird, einen Bericht erstatten soll in dem die Ursachen der unausgeglichenen Lage mitgeteilt und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung gegeben werden. Inzwischen sollen die verfügbaren Beträge der knappen Währung rationiert werden (the scarce currency

will be apportioned), und die anderen Mitglieder erhalten in ihrem Verhältnis zu der betreffenden Währung von neuem das Recht zur vollen Handlungsfreiheit. Sie dürfen nach eigenem Gutdünken alle Maßnahmen ergreifen um die Einfuhren aus dem fraglichen Land zu drosseln und Devisengeschäfte zu beschränken und zu regeln, damit ihre Käufe in der fraglichen Währung innerhalb ihrer Zahlungsfähigkeit gehalten werden. Um nicht eine derartige Lage entstehen zu lassen, würde es einem Gläubigerland freistehen, alle Mittel anzuwenden, um die Entwicklung einer unbeherrschbaren unausgeglichenen Lage im Verhältnis zur restlichen Welt als Ganzem zu verhindern."

Die Behauptung, durch diesen Modus erreiche man dasselbe, wenn nicht mehr, als durch die entsprechenden Klauseln des Keynes-Plans, ist erstaunlich. Zunächst frappiert es einigermaßen, daß unter dem Währungsfonds eine Situation eintreten kann, in der praktisch Maßnahmen erlaubt sind und sogar als Druckmittel gegen den Gläubiger wirken sollen, die nichts anderes sind als eine Verleugnung seines eigenen Daseinszweckes. Denn das Hauptziel, das die Verfasser proklamieren, ist doch die Befreiung der Welt von dem Übel der Devisenzwangswirtschaft, der gewaltsamen Einfuhrrestriktionen usw. Hier wird die Devisenrationierung in die Geschäftspraxis des Fonds selbst wieder eingeführt und pari passu damit den Betroffenen zur eigenen Nachahmung nicht nur erlaubt, sondern nahe gelegt. Meint man allen Ernstes, die fürchterliche Drohung, daß andere Länder zur Dollarrationierung gezwungen werden, werde nun das Dollarland zu einem schleunigen Kurswechsel in seiner Wirtschaftspolitik veranlassen? Das ist eine starke Zumutung. Aber damit nicht genug. Die Sache hat noch eine weitere pikante Note, die durch den dreieckigen Handel hinzukommt. Nehmen wir an, die Dollarknappheit käme dadurch zustande, daß USA an Brasilien Maschinen verkaufe, Brasilien gegen Dollar an Europa Kaffee. Nach dem Wortlaut des Planes dürfte Europa dann Restriktionen der Einfuhr aus USA verfügen. Das wäre ein Schlag mit einer papierenen Keule, weil ja eben nicht Europa, sondern

Brasilien von den USA Waren bezieht, und Brasilien, dessen Leistungsbilanz ausgeglichen ist, hat ja an sich gar kein Interesse daran, seine Bezüge aus Amerika zu stoppen und etwa die Aufträge nach Europa umzulegen, wenn ihnen die Amerikaner im Zuge ihrer Exportoffensive Bedingungen proponieren, mit denen Europa nicht konkurrieren kann. Es würde also hier in diesem Falle nicht genügen, daß Europa Importrestriktionen gegen USA verfügt, sondern es müßte die Exporte aus Brasilien restringieren, um damit Brasilien zur Einkehr, d. h. zum Umlegen seiner Aufträge, zu zwingen. Es ist mithin eine Illusion anzunehmen, man könnte die Restriktionen im kritischen Fall beschränken auf die Importe aus dem Land, das letztlich die Gläubigerstellung hat, sondern bedauerlicherweise wird der Druck universell verteilt und trifft auch die Länder, die devisenbilanzmäßig eine neutrale Mittlerstellung einnehmen. Damit sind wir glücklich wieder in der alten Verkettung und Verstrickung, vor der uns ein wirklich wirksamer internationaler Plan ja wohl bewahren sollte. Unter Nr. 11 berühren die englischen Sachverständigen das Problem der Übergangspläne, das in der Klausel 10 des neuen Sachverständigenplanes behandelt wird. Sie sagen:

„Die Vorschläge für die ‚Clearing-Union‘, die in einer verhältnismäßig früheren Kriegsphase vorgelegt wurden, unternahmen keinen Versuch, die Übergangsbestimmungen für die Zeit nach Einstellung der Feindseligkeiten angemessen fortzusetzen. Obwohl es nach wie vor allzuvielen Unsicherheiten in anderen Hinsichten gibt, als daß man hieb- und stichfeste Folgerungen ziehen könnte, geht Klausel 10 der ‚gemeinsamen Darlegung‘ etwas weiter. Es wird dort nämlich bestimmt, daß kein Mitglied die vollen Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen braucht, bevor es nicht über befriedigende Abmachungen für eine Lösung seiner kriegsbedingten Zahlungsbilanzschwierigkeiten verfügt.“

Auch hier stellen die Briten es so dar, als ob der Währungsfonds einen Fortschritt gegenüber dem Keynes-Plan bedeute, weil er die

Frage der Hilfstransaktionen etwa zur Finanzierung des Wiederaufbaus oder Liquidation der kriegsbedingten internationalen Verschuldung aufwerfe und die Lösung dieser Aufgabe ausdrücklich voraussetze. In Wahrheit liegen die Dinge etwas anders. Keynes brauchte in seinem Plan besondere Übergangspläne und Hilfstransaktionen der genannten Art nicht vorbehalten oder voraussetzen. Seine Clearing-Union hätte sofort voll in Gang gesetzt werden können, weil ihre Mittel unerschöpflich waren und deshalb auch der besonderen Übergangsschwierigkeiten Herr geworden wäre, wenn man verabsäumt hätte, ihnen durch besondere finanzielle Transaktionen zu begegnen. Keynes hatte in seinen Übergangsbestimmungen (vgl. 42 des Keynes-Planes) gesagt:

„Sollte beabsichtigt sein, großzügige und umfassende Kreditlinien außerhalb der Clearing-Union und zusätzlich bereitzustellen, so wäre ein solches Sonderprogramm zweckmäßig an die Stelle des Systems der vorgeschlagenen Überziehungen für die Hilfsperiode von etwa zwei Jahren zu setzen.“ Aber auch ausdrücklich schon hinzugefügt: „Wenn andererseits die Hilfsmaßnahmen außerhalb der Union von Anfang an unzureichend aussehen, wären die Überziehungsquoten am Anfang noch notwendiger als später.“

Der fundamentale Unterschied zwischen Keynes-Plan und dem neuen Sachverständigen-Plan über den Währungsfonds besteht also darin, daß für den Keynes-Plan die Durchführung besonderer Hilfstransaktionen zur Lösung der speziellen Übergangsprobleme zwar erwünscht und eine willkommene Ergänzung, aber keine notwendige Voraussetzung ist. Seine Stärke beruht gerade darin, daß er, weil seine Mittel unerschöpflich sind, unbeschränkt leistungsfähig ist und daher auch jene Spannungen und Bewegungen bewältigen würde, die in der Übergangsphase auftreten werden. Die daraus etwa resultierende Auftürmung von Guthaben bei einigen Ländern (oder besser gesagt: bei einem Lande mit entsprechender Verschuldung anderer) hätte zu den Spezialregelungen als zweiten Akt hingedrängt, die beim Währungsfonds als erster Akt

vorausgesetzt sind. Dieser Unterschied ist folgenschwer. Die Clearing-Union wäre sofort startbereit und voll arbeitsfähig gewesen und sie hätte durch ihre Praxis ein klares Bild gewonnen und aller Welt vermittelt darüber, was notwendig sei und die Vernunft gebiete, während beim Währungsfonds vernünftige Einsicht und vernünftige Haltung sozusagen vorgeleistet werden müßten, ehe die Völker an die Arbeit gehen. Keynes hatte selbst betont, wie wichtig das schnelle Handeln sei: In Nr. 43 des Keynes-Planes heißt es:

„Wir dürfen nicht übervorsichtig sein. Ein schneller wirtschaftlicher Wiederaufbau kann die Aufgaben der Diplomaten und Politiker bei der Wiederherstellung der Welt und der Sozialordnung erleichtern. Es genügt, hier darauf hinzuweisen, daß das Problem der richtigen Zeitbemessung nicht übersehen werden darf und daß die Union so benutzt werden kann, daß sie die Probleme des Wiederaufbaus unterstützt und nicht hemmt.“

Keynes hatte die Clearing-Union als einen Plan der finanziellen Abrüstung qualifiziert und betont, daß dies weder die Engländer noch irgendein anderes Volk zögern lassen dürfte, dem Plan zuzustimmen. „Es ist ein Vorteil und nicht ein Nachteil des Planes, daß er die Mitgliedstaaten dazu auffordert, jenen Freipaß auf die Förderung der Disziplinlosigkeit, Unordnung und bösen Nachbarwesens aufzugeben, welchen sie zum allgemeinen Nachteil bislang frei benutzen konnten.“

Dem neuen Sachverständigenplan, den er selbst mit unterschrieben und im Oberhaus verteidigt hat, kann er jedenfalls diese Qualitäten nicht mehr zuschreiben. Es ist nichts darin zu erblicken, was nach finanzieller Abrüstung aussähe. Noch viel weniger vermag ich in dem Plan die Basis oder Ausgangsstellung für eine wirklich gestaltende Wirtschaftspolitik zu erblicken.

Das aber scheint mir die Forderung der Zeit zu sein. Ich kann mir nichts versprechen von weltumspannenden Plänen, besonders wenn sie ein Land verkündet, das bisher bei der Ordnung seiner heimischen Wirtschaft unter Friedensbedingungen völlig versagte. Ich glaube auch nicht, daß man mit Erfolg an die Ordnung der Währung gehen kann, ohne vorher entscheidende Schritte für den Aufbau und Ordnung der Wirtschaft getan zu haben. Wenn ich jetzt trotzdem etwas näher auf die Technik und Ratio der Pläne eingegangen bin, ist es nicht deswegen geschehen, weil ich das Währungsproblem für diskussionsreif und die angelsächsischen Pläne als Lösungsversuche ansehe, mit denen wir uns auseinandersetzen müßten. Ich sehe die Pläne, oder besser gesagt den Streit zwischen den Sachverständigen und die Einigung auf den Kompromiß des Währungsfonds als symptomatisch für die angelsächsische Haltung an, und die Pläne erscheinen mir nur insofern interessant, als sie Aufschluß über das geben, was die Welt wirtschaftlich von dieser Seite zu erwarten hat. Daß man vom Keynes-Plan den Rückschritt zum Währungsfonds gemacht hat, scheint zu zeigen, daß die Vereinigten Staaten nicht gewillt sind, auf die Ausnutzung ihrer finanziellen Machtdisposition zu verzichten.