

Keynes' Bancor-Plan

in deutscher Übersetzung

Vorbemerkung des Herausgebers:

Auf der berühmten Konferenz von Bretton Woods (1944) stellte John Maynard Keynes als Leiter der britischen Delegation seinen von ihm selbst entwickelten Plan zur Schaffung einer „International Clearing Union“ (ICU) vor. Dieser Plan sah vor, dass die Mitgliedsländer der ICU ihre Handelsbeziehungen mit Hilfe einer supranationalen Verrechnungseinheit „Bancor“ gegenseitig verrechnen, wobei alle Mitgliedsländer – nicht nur Schuldner-, sondern auch Gläubigerländer - einem gleichen Druck ausgesetzt sein sollten, ihre Bilanzen ins Gleichgewicht zu bringen. (Collected Writings Vol. 25 – Activities 1940 - 1944, Cambridge 1980, S. 168 – 195)

Anstelle von Keynes' Bancor-Plan wurde auf der Konferenz von Bretton Woods der US-amerikanische White-Plan angenommen, demzufolge der US-Dollar zur internationalen Leitwährung wurde. Das Institutionengefüge aus IWF, Weltbank und GATT/WTO wurde zum Symbol der ökonomischen Überlegenheit des industrialisierten Nordens gegenüber dem sog. ‚unterentwickelten‘ Süden. In seinem Buch „Ouro - a relíquia bárbara: De Bretton Woods ao FMI no Rio“ (Rio de Janeiro 1967) gab Santiago Fernandes, Mitarbeiter der Nationalbank Brasiliens und Mitglied der brasilianischen Delegation in Bretton Woods, einen Augenzeugenbericht über die Entscheidung gegen Keynes' Bancor-Plan und für den White-Plan.

Keynes' Bancor-Plan geriet für längere Zeit in Vergessenheit. Um ihn wieder in die Diskussion zu bringen, veröffentlichte Prof. Jan Kregel eine von ihm angefertigte deutsche Übersetzung des Bancor-Plans in der Zeitschrift „Lettre international“ (Nr. 2/1988, S. 39 – 49). Ein Jahr später übersetzte Werner Liedke die englische Originalversion nochmals in Deutsche und veröffentlichte diese Übersetzung in dem von Stefan Leber herausgegebenen Buch „Wesen und Funktion des Geldes“ (Stuttgart 1989, S. 325 – 349).

In der Zeitschrift „Intervention – Zeitschrift für Ökonomie“ erinnerte Dr. Elke Muchlinski vor wenigen Jahren an die Grundgedanken von Keynes' Bancor-Plan: „Erstens war es ein zentrales Anliegen von Keynes, bilaterale Lösungen des Zahlungsbilanzausgleichs zu vermeiden, da er hierin einen Grund für weitere Kriege sah. Zweitens wollte er die Gläubiger- und Schuldnerländer symmetrisch durch eine Anreizstruktur zum Abbau der Überschuss- bzw. Defizitpositionen ihrer außenwirtschaftlichen Bilanzen bewegen. Drittens lag Keynes daran, die internationalen Finanztransaktionen von der Verwendung einer nationalen Währung und damit von der nationalen Geldpolitik unabhängig zu gestalten. ... In all diesen drei Punkten vertrat die amerikanische Seite eine gänzlich andere Position – dies war der Grund des Scheiterns des Plans von Keynes auf der Konferenz in Bretton Woods 1944. In der Herausarbeitung der ökonomischen Wechselwirkungen zwischen Schuldner- und Gläubigerländern liegt eine Chance für eine Änderung des bisherigen Verständnisses. Eine Chance, die Keynes in den 1940er Jahren deutlich heraus gearbeitet hat und die bei aktuellen Vorschlägen zur Umgestaltung des IMF Beachtung finden sollten.“ (Dr. Elke Muchlinski: Kontroversen in der internationalen Währungspolitik –Retrospektive zu Keynes-White-Boughton und IMF, in: Intervention – Zeitschrift für Ökonomie Nr. 1 / 2005, S. 58 und 71 – 72)

Mit der freundlichen Erlaubnis von Werner Liedke wird hier nachfolgend seine deutsche Übersetzung von Keynes' „Proposals for an International Clearing Union“ wiedergegeben:

Vorschläge für eine International Clearing Union / Union für den internationalen Zahlungsverkehr

I Einleitung

1. Über die Hauptziele eines verbesserten Systems einer internationalen Währung gibt es heute ein hohes Maß an Übereinstimmung:

(a) Wir brauchen ein Instrument für eine internationale Währung, das von den Nationen allgemein anerkannt wird, so dass Sparguthaben und bilaterale Verrechnungen überflüssig werden. Mit anderen Worten, ein Währungs-Instrument, das von jeder Nation bei ihren Geschäften mit anderen Nationen benutzt wird und das sich auf die Zusammenarbeit mit irgendeinem Organ, wie Finanzverwaltung oder Zentralbank, stützt, ist dringend erforderlich. Privatpersonen, Unternehmen und andere Banken als die Zentralbank würden dabei weiterhin ihre eigene nationale Währung wie bisher verwenden.

(b) Wir brauchen eine sachgemäße und anerkannte Methode zur Bestimmung der relativen Wechselkurse der nationalen Währungseinheiten, so dass einseitige Aktionen und konkurrierende Abwertungen verhindert werden.

(c) Wir brauchen ein Quantum an internationaler Währung, das weder durch unvorhersehbare und unsachgemäße Einflüsse bestimmt wird, zum Beispiel durch den technischen Fortschritt in der Goldindustrie, noch in Abhängigkeit von der Goldreserven-Politik der einzelnen Länder größeren Schwankungen unterliegt, sondern das sich nach dem tatsächlichen laufenden Bedarf des Welthandels richtet und das auch ausgeweitet oder eingeschränkt werden kann, um deflationäre und inflationäre Tendenzen in der wirksamen Weltnachfrage auszugleichen.

(d) Wir brauchen ein System, das über einen inneren Stabilisierungsmechanismus verfügt, durch den auf jedes Land Druck ausgeübt wird, dessen Zahlungsbilanz gegenüber der übrigen Welt in irgendeiner Richtung aus dem Gleichgewicht kommt, um Verschiebungen zu vermeiden, die bei den Nachbarländern eine gleich hohe, aber entgegengesetzte Fehlbilanz zur Folge haben müsste.

(e) Wir brauchen einen übereinstimmend gebilligten Plan, um jedes Land nach dem Krieg mit einem Grundstock an Kapital, der seiner Bedeutung im Welthandel Rechnung trägt, auf den Weg zu bringen, damit es während der Übergangsperiode bis zu vollen Friedensverhältnissen das eigene Haus ohne übermäßige Sorgen in Ordnung halten kann.

(f) Wir brauchen ein Verfahren, durch das die Guthabenüberschüsse, die sich aus den internationalen Handelsgeschäften ergeben und die der Empfänger vorläufig nicht verwenden will, zugunsten internationaler Planung, Hilfeleistung und wirtschaftlicher Gesundung eingesetzt werden können, ohne dadurch die Liquidität dieser Guthaben zu beeinträchtigen und ohne ihre Eigentümer daran zu hindern, von ihrem Guthaben Gebrauch zu machen, wenn sie es wünschen.

(g) Wir brauchen eine zentrale Einrichtung von rein technischem und nicht-politischem Charakter, um andere internationale Institutionen, die mit der Planung und Regelung des wirtschaftlichen Lebens der Welt beschäftigt sind, zu fördern und unterstützen

(h) Allgemein gesprochen: Wir brauchen ein Mittel der Beruhigung für eine von Sorgen geplagte Welt, durch das jedes Land, das seine eigenen Angelegenheiten mit der nötigen Umsicht regelt, von den Sorgen befreit wird, die es nicht selbst zu verantworten hat und die es in seiner Fähigkeit, seinen internationalen Verpflichtungen nachzukommen, beeinträchtigen, ein Mittel also, das die Methoden der Restriktion und der Diskriminierung unnötig macht, die die Länder bisher angewendet haben, nicht um Vorteile für sich zu erlangen, sondern um sich von störenden Einwirkungen von außen zu schützen.

2. Es gibt auch in zunehmendem Maße Übereinstimmung über den allgemeinen Charakter einer Problemlösung, die erfolgreich sein könnte. Die einzelnen Vorschläge erheben nicht den Anspruch auf Originalität. Sie sind ein Versuch, gewisse allgemeine Ideen, die zum gegen-

wärtigen Stand der wirtschaftlichen Meinungsbildung gehören und die in den vergangenen Monaten von Autoren der verschiedensten Nationalitäten bekannt gemacht worden sind, in eine praktikable Form zu bringen. Es ist kaum vorstellbar, wie irgendein Plan, der diese Grundideen, die aus dem Zeitgeist geboren sind, nicht berücksichtigt, erfolgreich sein könnte. Die konkreten Details, die nachfolgend vorgebracht werden, sind nicht dogmatisch gemeint, sondern werden als Diskussionsbasis zur Kritik und Verbesserung angeboten. Denn wir können keinen Fortschritt erzielen, ohne die zugrunde liegende Leitidee in einen konkreten Arbeitsrahmen hineinzustellen, wobei sich die praktischen und die politischen Schwierigkeiten zeigen werden, die auf uns zukommen und die wir überwinden müssen, wenn diese Idee wirklich mit Leben erfüllt werden soll.

3. In gewisser Hinsicht wird der hier vorgeschlagene Plan als sehr anspruchsvoll empfunden werden, aber gleichzeitig wohl auch als leichter durchführbar gegenüber verschiedenen anderen Versionen der gleichen Grundidee, nämlich insofern, als er vollkommen international ist und auf einer allgemeinen Übereinkunft beruht, also nicht auf einer Vielzahl von bilateralen Abkommen. Zweifellos könnten auch Vorschläge gemacht werden, um bilaterale Abkommen so zusammenzufassen, dass einige Vorteile des multilateralen Systems erreicht werden. Aber es wird viele Schwierigkeiten bei derartigen Anpassungsversuchen geben

Es darf bezweifelt werden, ob jemals ein umfassendes System zustande kommen wird, wenn es nicht in einem einzigen Schaffensakt durch die Einheit des Willens und die Kraft der Hoffnung auf eine bessere Zukunft ins Leben gerufen werden kann. Hervorgegangen aus dem Sieg der vereinten Nationen, wenn sie ihn über die unmittelbare Bedrohung errungen haben werden. Diese Vorschläge nehmen tatsächlich für sich in Anspruch, dass sie ambitiös sind, aber darum sind sie nicht von Nachteil, sondern eher von Vorteil.

4. Der Vorschlag besteht darin, eine Währungs-Union zu gründen, hier als International Clearing Union (Union für den internationalen Zahlungsverkehr) bezeichnet, die auf internationalem Bankgeld beruht, nennen wir es Bancor, das in Goldeinheiten festgelegt (aber nicht unveränderlich ist) und durch das Britische Commonwealth, die Vereinigten Staaten der Union als Goldäquivalent anerkannt wird, zu dem Zweck, einen internationalen Zahlungsausgleich zu ermöglichen. Die Zentralbanken aller Mitgliedsstaaten (und auch der Nichtmitglieder) würden bei der International Clearing Union Konten haben, die ihnen das Recht geben würden, ihre Devisenbilanzen untereinander zu ihrem Nennwert, definiert in Bancor-Einheiten, auszugleichen. Länder, die gegenüber dem Rest der Welt als Ganzes eine positive Zahlungsbilanz aufweisen, würden bei der Clearing Union ein Guthaben besitzen, während diejenigen, die eine negative Zahlungsbilanz aufweisen, Schulden hätten. Es werden Maßnahmen notwendig sein (siehe weiter unten), um der unbegrenzten Anhäufung von Guthaben und Schulden vorzubeugen, und das System würde auf lange Sicht zum Scheitern verurteilt sein, wenn es nicht über ausreichende selbstregulierende Gleichgewichtskräfte verfügen würde, um das zu verhindern.

5. Die Idee, die einer solchen Union zugrunde liegt, ist einfach, nämlich: das eigentliche Bankprinzip, wie es innerhalb eines jeden geschlossenen Systems gehandhabt wird, zu verallgemeinern.

Dieses Prinzip besteht im notwendigen Ausgleich von Guthaben und Schulden. Wenn keine Guthaben aus dem Verrechnungssystem herausgezogen, sondern nur innerhalb des Systems übertragen werden können, kann die Union niemals in irgendwelche Schwierigkeiten kommen, was die Einlösung von Schecks anbelangt, die ihr vorgelegt werden. Sie kann jedem ihrer Mitglieder nach ihrem Ermessen Vorschuss gewähren in der Gewissheit, dass der Gegenwert nur auf das Verrechnungskonto eines anderen Mitglieds übertragen werden kann. Ihre einzige Aufgabe ist es, darauf zu achten, dass ihre Mitglieder sich an die Regeln halten und dass die Vorschüsse, die jedem einzelnen von ihnen gegeben werden, klug und ratsam für die Union als Ganzes sind.

6. Es wird vorgeschlagen, dass die Clearing Union von den Vereinigten Staaten und dem United Kingdom konzipiert und initiiert wird, und dass Russland und vielleicht ein oder

mehrere weitere Mitglieder der Vereinten Nationen eingeladen werden, um als Gründerstaaten mitzuwirken. Andere Mitglieder würden dann aufgenommen werden, einige von Anfang an, andere sobald sie eine interne Organisation geschaffen haben, die in der Lage ist, die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft zu erfüllen. Diese Vorgehensweise hätten den großen Vorteil, dass die Satzung und die wichtigsten Details der neuen Körperschaft entworfen werden könnten, ohne den Verzögerungen und den konfusen Beratungen einer internationalen Konferenz unterworfen zu sein, was aber informelle Beratungen mit den Betroffenen nicht im Wege zu stehen braucht. Es würde auch bedeuten, dass unabhängig von der Art der politischen Gestaltung Europas und bevor die Beitrittsbedingungen der europäischen Mitglieder endgültig festgelegt würden, schon ein beträchtlicher Fortschritt gemacht werden könnte. Darüber hinaus würde die Mitgliedschaft als eine Art von Privileg angesehen werden, das nur denjenigen gewährt wird, die bestimmte Grundprinzipien und Verhaltensnormen der internationalen Wirtschaft gerecht werden.

II Die Bestimmung des Plans

7. Die vorgeschlagen Maßnahmen (die einzelnen Zahlenverhältnisse und andere vorgeschlagene Details sind als vorläufig und als Diskussionsbasis anzusehen) lauten wie folgt:

1. Der Vorstand der Clearing Union wird von den Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten berufen, die laufenden Geschäfte mit der Union und die technischen Regelungen werden, wie gegenwärtig, von den Zentralbanken der Mitgliedsstaaten wahrgenommen.

2. Die Gründerstaaten werden untereinander selbst den Anfangswert ihrer eigenen Währungen in Bancor-Einheiten verabreden, wie auch den Bancor-Wert in Goldeinheiten, der nachträglich nicht mehr verändert wird, es sei denn mit Zustimmung der Gründerstaaten. Die Anfangswerte der Währungen anderer Mitglieder werden bei ihrem Eintritt in das System mit ihnen abgestimmt. Es ist einem Mitgliedsstaat nicht gestattet, nachträglich den Bancor-Kurswert seiner Währung ohne die Erlaubnis des Vorstandes zu ändern, es sei denn unter den nachstehenden Bedingungen. Aber während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Systems wird der Vorstand den Anträgen, die aufgrund unvorhergesehener Umstände die Anpassung eines nationalen Währungskurses verlangen, besondere Aufmerksamkeit widmen.

3. Für jeden Mitgliedsstaat wird die Höhe seiner maximal erlaubten Verschuldung gegenüber der Union festgelegt und als seine Quote bezeichnet. Die Anfangsquoten könnten unter Bezugnahme auf die Summe aller Exporte und Importe eines jeden Landes, basierend (beispielsweise) auf dem Durchschnittswert der (letzten) drei Vorkriegsjahre, festgelegt werden.

Die Quote ist dann entweder gleich dem ermittelten Betrag oder sie besteht in einem bestimmten kleineren Anteil dieses Betrages. Sollte diese Formel aus irgendwelchen Gründen (von denen es mehrere geben mag) nicht anwendbar sein, so kann sie durch eine spezielle Bewertung ersetzt werden. Später, nach Ablauf einer Übergangsfrist, sollten die Quoten jährlich überprüft werden, im Einklang mit dem laufenden Durchschnittswert des tatsächlichen Handelsvolumens eines jeden Landes in den vorangegangenen drei Jahren. Dass die Landesquote in erste Linie in Abhängigkeit vom Außenhandelsvolumen bestimmt wird, scheint das sachgerechteste Kriterium zu sein für einen Plan, der sich hauptsächlich mit der Regulierung des Devisenverkehrs und der Außenhandelsbilanz der Länder befasst. Man kann aber noch diskutieren, ob die Formel für die Festlegung der Quoten darüber hinaus noch anderen Faktoren Rechnung tragen sollte.

4. Eine Gebühr von 1 Prozent pro Jahr soll an den Reserve-Fond der Clearing Union gezahlt werden, und zwar von dem Betrag des Durchschnitts-Saldos eines Mitgliedsstaates, der ein Viertel der Quote des betreffenden Landes übersteigt, gleichgültig, ob es sich um ein Haben- oder Schuldensaldo handelt, und weitere 1 Prozent von dem die Hälfte der Quote übersteigenden Betrag. Daraus ergibt sich, dass nur ein Land, das sich im Jahresdurchschnitt so nahe wie möglich im Zustand einer ausgeglichenen internationalen Zahlungsbilanz hält, dieser Gebühr entgegen kann. Diese Gebühren sind zwar nicht absolut lebenswichtig für das System.

Aber wenn sie akzeptiert werden, wären sie ein wertvoller und bedeutsamer Anreiz, um eine ausgeglichene Zahlungsbilanz zu erreichen und auch ein deutlicher Hinweis darauf, dass das System auf überhöhte Guthabenkonto ebenso kritisch blickt, wie auf überhöhte Schulden, die ja tatsächlich beide unvermeidlich miteinander verbunden sind. Jeder Mitgliedsstaat, der Schulden hat, kann aber auf der Grundlage von Konditionen, die gegenseitig vereinbart werden können, aus den Guthaben anderer Mitgliedsstaaten Anleihen aufnehmen, wodurch beide die Gebühren vermeiden könnten.

5.

(a) Ein Mitgliedsstaat darf, ohne Erlaubnis des Vorstandes, sein Schuldenkonto innerhalb eines Jahres um nicht mehr als ein Viertel seiner Quote überziehen. Überschreitet sein Debit im Durchschnitt mindestens eines Jahres seine Quote um mehr als ein Viertel, so soll er berechtigt sein, den Kurs der Währung gegenüber dem Bancor herabzusetzen, vorausgesetzt, dass die Abwertung 5 Prozent innerhalb eines Jahres ohne die Genehmigung des Vorstandes nicht übersteigt.

(b) Soll einem Mitgliedsstaat erlaubt werden, sein Schuldenkonto um mehr als die Hälfte seiner Quote zu überziehen, so kann der Vorstand verlangen (I) eine bestimmte Abwertung der Währung dieses Mitgliedes, falls das als ein sinnvolles Mittel angesehen wird, (II) die Kontrolle seiner Kapitaltransaktionen ins Ausland, falls sie nicht schon besteht, und (III) die Herausgabe eines angemessenen Teiles seiner separaten Goldreserven oder anderer liquider Mittel zur Reduzierung seiner Schulden. Darüber hinaus kann der Vorstand der Regierung des Mitgliedsstaates interne Maßnahmen empfehlen, die dessen inländische Wirtschaft beeinflussen und die ihm zweckmäßig erscheinen, um seine internationale Bilanz wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

(c) Wenn das Schuldenkonto eines Mitgliedsstaates im Durchschnitt mindestens eines Jahres drei Viertel seiner Quote übersteigt (oder in Relation zu den insgesamt ausstehenden Forderungen in den Büchern der Union überhöht ist, gemessen nach Formeln, die der Vorstand festgelegt hat), so kann der Vorstand von dem Mitgliedsstaat verlangen, dass er Maßnahmen ergreift, um seine Situation zu verbessern. Gelingt es dem Schuldnerstaat nicht, sein Schuldenkonto innerhalb von zwei Jahren unter die betreffende Marke zu senken, so kann ihn der Vorstand für zahlungsunfähig erklären und ihm die Berechtigung entziehen, sein Konto zu belasten, es sei denn mit der Erlaubnis des Vorstandes.

Jeder Mitgliedsstaat soll sich, wenn er dem System beitrifft, damit einverstanden erklären, an die Clearing Union alle Zahlungen zu leisten, die er einem zahlungsfähigen Land schuldet, um damit dessen Schuldenkonto zu entlasten, und er soll auch bereit sein, dieses Abkommen anzuerkennen, falls er selbst in Zahlungsverzug kommen sollte. Ein Mitgliedsstaat, der sich von der Clearing Union zurückzieht, ohne anerkannte Maßnahmen zur Entlastung seines eventuellen Schuldenkontos zu treffen, soll ebenfalls so behandelt werden, als ob er in Zahlungsverzug wäre.

6. Ein Mitgliedsstaat, dessen Guthaben seine Quote im Durchschnitt mindestens eines Jahres um die Hälfte übersteigt, soll mit dem Vorstand besprechen (aber die endgültige Entscheidung in seiner Hand behalten), welche Maßnahmen zweckdienlich sein könnten, um das Gleichgewicht seiner Außenhandelsbilanz wiederherzustellen. Hierzu gehören

Maßnahmen zur Steigerung der Inlandsanleihen und der Inlandsnachfrage

(a) Aufwertung seiner Landeswährung gegenüber dem Bancor oder, alternativ dazu, ein Anheben der Geldlöhne

(b) die Reduzierung von Importzöllen und anderen Importhemmnissen

(c) internationale Darlehen für die Entwicklung zurückgebliebener Länder.

7. Jeder Mitgliedsstaat soll berechtigt sein, einen Bancor-Kredit zu erhalten, indem er zugunsten seines Verrechnungskontos Gold an die Clearing Union zahlt. Aber niemand kann von der Union Gold gegen ein Bancor-Guthaben verlangen, weil solche Guthaben nur für den Transfer auf ein anderes Verrechnungskonto vorgesehen sind. Der Vorstand der Union sollte jedoch die Entscheidungsfreiheit haben, Gold, das sich im Besitz der Union befindet, an die-

jenigen Mitglieder zu verteilen, die Guthaben besitzen, und zwar proportional zu diesem Guthaben, deren Höhe sich dadurch verringern wird.

8. Die Mitglieder des Vorstandes würden von den Regierungen der Gründerstaaten und der anderen Mitgliedsstaaten berufen werden. Die kleineren Staaten würden gruppenweise ein Mitglied wählen, so dass die Zahl der Vorstandsmitglieder etwa 12 nicht übersteigen würde. Dabei hätte jedes Mitglied Stimmrecht im Verhältnis der Quoten seines Staates oder seiner Staatengruppe. Es könnte jedoch eine Klausel geben, jedenfalls für die ersten fünf Jahre, wonach die Vertreter der Gründerstaaten den Rest des Vorstandes überstimmen könnten.

9. Die geschäftsführenden Büros der Union sollten in London und New York sein und die Vorstandssitzungen sollten abwechselnd in London und Washington stattfinden.

10. Die Mitglieder würden das Recht haben, mit einjähriger Kündigungsfrist aus der Union auszutreten, vorausgesetzt, dass sie zufrieden stellende Abkommen treffen, um etwaige Schulden abzulösen. Selbstverständlich wären sie weder vor noch nach ihrem Austritt berechtigt, von ihrem Guthaben Gebrauch zu machen, außer zum Zweck von Überweisungen auf die Verrechnungskonten anderer Zentralbanken. Ebenso sollte auch der Vorstand das Recht haben, den Austritt eines Mitgliedes mit gleicher Kündigungsfrist zu verlangen.

11. Die Prinzipien und die Durchführungsbestimmungen der Union sollten nach fünfjähriger Erfahrung erneut zur Diskussion gestellt werden, wenn die Mehrheit des Vorstandes dies wünscht.

III Einige Vorteile des Plans

8. Der Plan zielt darauf ab, Impulse für eine Ausweitung des Welthandels an die Stelle der Schrumpfungstendenzen zu stellen.

9. Er erreicht dies dadurch, dass er jedem Mitgliedsstaat Überziehungsmöglichkeiten bis zu einem festgelegten Beitrag einräumt. Es wird also jedem Land ein gewisser Spielraum an Geldmitteln und ein gewisser Zeitraum zugestanden, innerhalb deren es seine Wirtschaftsbeziehungen mit dem Rest der Welt in einen ausgewogenen Zustand bringen kann. Diese Möglichkeiten werden durch die Verfassung des Systems selbst geboten und haben keine besonderen Verpflichtungen zwischen einem Mitgliedsstaat und einem anderen zur Folge. Ein Land ist im Soll und Haben mit der Clearing Union als Ganzes. Das bedeutet, dass die Überziehungsmöglichkeiten, die einigen zugute kommen, keine wirkliche Belastung für die anderen sind. Denn das Auflaufen eines Guthabens bei der Clearing Union würde einem Import von Gold gleichkommen, indem es zu erkennen gibt, dass das Land, das das Guthaben besitzt, freiwillig auf den unmittelbaren Gebrauch seiner Kaufkraft verzichtet. Aber es würde nicht mit sich bringen, wie es bei der Einfuhr von Gold der Fall wäre, dass diese Kaufkraft dem Umlauf entzogen wird oder dass ein deflationärer Druck mit Schrumpfungswirkung auf die ganze Welt ausgeübt wird, was am Ende auch ein Gläubigerland selbst treffen müsste. Darum erleidet unter dem vorgeschlagenen Plan kein Land Schaden (im Gegenteil) durch die Tatsache, dass die Verfügungsmacht über die Geldmittel, die es vorläufig nicht selbst ausüben will, nicht vom Gebrauch ausgeschlossen wird. Die Akkumulation von Bancor-Darlehen beeinträchtigt nicht im Geringsten seine Fähigkeit oder seinen Antrieb zu produzieren oder zu konsumieren.

10. Kurz gesagt, es besteht eine völlige Übereinstimmung mit einem nationalen Banksystem. Kein Kontoinhaber einer lokalen Bank leidet darunter, dass die Guthaben, die er brachliegen lässt, benutzt werden, um das Geschäft von irgendjemandem anderen zu finanzieren. Ebenso wie die Entwicklung der nationalen Banksysteme dazu geführt hat, einen deflationären Druck auszugleichen, der sonst die Entwicklung einer modernen Industrie verhindert hätte, so können wir durch die Ausdehnung des gleichen Prinzips auf die internationale Ebene hoffen, der Stagnation entgegenzuwirken, die sonst durch soziale Unruhen und Enttäuschung die guten Hoffnungen unserer modernen Welt zunichte machen könnte. Der Ersatz der Kapitalhortung durch ein Kreditsystem könnte auf internationaler Ebene das gleiche Wunder noch

einmal hervorbringen, das auf nationaler Ebene schon stattgefunden hat, nämlich Steine zu Brot verwandeln.

11. Es mag andere Wege geben, um die gleichen Ziele zeitweilig oder teilweise zu erreichen. Zum Beispiel könnten die Vereinigten Staaten ihre Goldreserven neu verteilen. Oder es könnte eine Reihe von bilateralen Abkommen geben, die den Effekt internationaler Überziehungskredite haben, wie zum Beispiel ein Abkommen, wonach der Federal Reserve Board, falls nötig, ein großes Sterling-Guthaben bei der Bank von England ansammeln würde, verbunden mit einer großen Anzahl gleichartiger bilateraler Vereinbarungen – insgesamt einigen Hundert an der Zahl – zwischen diesen und anderen Banken in der Welt. Gegen gesonderte Vereinbarungen dieser Art ist aber, neben ihrer großen Komplexität, einzuwenden, dass sie wahrscheinlich durch außerhalb der Sache liegende politische Interessen beeinflusst werden, dass sie einzelne Länder in besondere Verpflichtungen gegenüber anderen bringen und dass die Verteilung der Hilfeleistungen zwischen den verschiedenen Ländern nicht die Notwendigkeit und den wirklichen Bedürfnissen entsprechend erfolgen würde, die ja außerordentlich schwer vorherzusehen sind.

12. Es wäre sehr viel einfacher und ganz gewiss auch befriedigender für uns alle, in eine übergeordnete und gemeinschaftliche Verantwortung einzutreten, die alle Länder gleichermaßen betrifft, dass also ein Land, das sich in einer Gläubigerposition gegenüber dem Rest der Welt als Ganzes befindet, einem Abkommen beitrifft, das es diesem Gläubiger-Guthaben nicht erlaubt, einen Schrumpfungsdruk gegen die Weltwirtschaft und, durch Rückwirkung, auch gegen die Wirtschaft des Gläubigerlandes selbst auszuüben. Das würde allen den großen Nutzen eines multilateralen Verrechnungssystems bieten, wobei (zum Beispiel) Großbritannien seine Handelsüberschüsse, die aus seinen Exporten nach Europa stammen, gegen seine Passivbilanzen mit den Vereinigten Staaten oder Südamerika oder irgendeinem anderen ausgleichen könnte. In der Tat, wie kann irgendein Land hoffen, mit Europa während der Hilfs- und Wiederaufbauphase zu Handelsbeziehungen zu kommen, wenn nicht auf diese Grundlage?

13. Die angebotenen Möglichkeiten werden während der Übergangsperiode nach dem Krieg von besonderer Bedeutung sein, sobald die anfänglichen Versorgungsgeschwindigkeiten überwunden sind. Viele Länder werden Schwierigkeiten haben, ihre Importe zu bezahlen und sie werden Zeit und Geldmittel benötigen, bevor sie einen Wiederaufbau realisieren können. Die Bemühungen jedes einzelnen dieser Schuldnerländer, das eigene Gleichgewicht zu wahren, in dem es seine Exporte verstärkt und alle Importe, die nicht unbedingt notwendig sind, beschränkt, werden die Probleme aller anderen Länder verschärfen. Wenn sich aber andererseits jeder von übermäßiger Belastung frei fühlt, wird sich das Volumen des internationalen Handels erhöhen und jeder wird es leichter haben, sein Gleichgewicht wiederzugewinnen, ohne den Lebensstandard irgendwo anders zu beeinträchtigen. Die Gläubigerländer werden kaum weniger als die Schuldnerländer davon profitieren, dass man ihnen eine Zeitspanne gewährt, in der sie ihre Wirtschaft in Ordnung bringen können und in der sie sich unbesorgt nach ihren Maßstäben entfalten können, ohne dass es zu einem deflationären Druck auf den Rest der Welt und infolge Rückwirkung auch auf sie selbst kommt.

14. Es muss aber betont werden, dass die Vorkehrungen, durch die den Mitgliedern der Clearing Union ein beachtliches Startkapital im Sinne von Überziehungsmöglichkeiten an die Hand gegeben wird, in erster Linie dazu dienen wird – wie eben der Besitz jeder Art von Reserve dazu nützlich ist –, um Zeit und Methoden für die notwendigen Anpassungen sowie einen ausreichenden Schutz bereitzustellen, unter dem man dem Unvorhergesehenen und Unerwarteten mit Gelassenheit begegnen kann. Selbstverständlich bietet das alleine aber noch keine langfristige Lösung gegen ein andauerndes Ungleichgewicht, denn die Leichtsinrigeren und die Zahlungsschwächeren würden, wenn man sie sich selbst überließe, mit ihren Mitteln bald am Ende sein. Wenn aber der Sinn der Überziehungsmöglichkeiten hauptsächlich darin liegt, Zeit für Anpassungen zu geben, dann müssen wir so weit wie möglich dafür sorgen, dass diese auch durchgeführt werden. Wir müssen deshalb bestimmte Regeln und

bestimmte Instrumente haben, die sicherstellen, dass ein Gleichgewicht entsteht. Ein erster Versuch, hierfür zu sorgen, ist oben dargestellt worden. Vielleicht könnte er noch verstärkt und verbessert werden.

15. Die vorgeschlagenen Bestimmungen unterscheiden sich in einem wichtigen Punkt vom Vorkriegssystem: Sie zielen nämlich darauf ab, nicht nur dem Schuldnerland, sondern auch dem Gläubigerland eine Mitverantwortung für die Wiederherstellung der Ordnung aufzuerlegen. Dies ist ein Versuch, einen der Vorteile wiederzuerlangen, in dessen Genuss wir im 19. Jahrhundert gekommen sind, als ein Strom von Gold infolge der hohen Guthaben zugunsten von London und Paris, die damals die wichtigsten Geldgeber-Zentren waren, plötzlich ein Expansionsschub auslöste und sich die Kredite an das Ausland für dessen Märkte erhöhten. Das war aber vorbei, als New York in die Position des Hauptgläubigers nachrückte, verursacht durch Goldbewegungen, die ihre Wirkung verfehlten, durch Zusammenbruch des internationalen Kreditwesens sowie durch die häufige Flucht des flüssigen Kapitals von einer Anlage in die andere.

Die Absicht ist, dass es dem Gläubiger nicht erlaubt sein sollte, vollkommen passiv zu bleiben. Denn wenn er das ist, wird dem Schuldnerland, das aus diesem Grund sowieso schon in der schwächeren Position ist, eine nicht zu verantwortende Last aufgebürdet.

16. Wenn allerdings einem Land tatsächlich die Produktionskapazität fehlt, um seinen Lebensstandard aufrechtzuerhalten, dann ist eine Verringerung dieses Standards unvermeidbar. Wenn sein Lohn- und Preisniveau gegenüber anderen Ländern in Unordnung gerät, ist eine Änderung seines Wechselkurses nicht zu umgehen. Wenn es aber die Produktionskapazität besitzt und es nur aufgrund von Restriktionen, die es in der ganzen Welt gibt, keine Absatzmärkte findet, dann liegt das Heilmittel darin, dass man seine Exportmöglichkeiten ausweitete, indem man die Restriktionen beseitigt. Wir sind heutzutage zu leicht bereit, unausgeglichene Handelsbilanzen als unvermeidlich hinzunehmen, also den entgegen gesetzten Fehler zu machen wie diejenigen, die glaubten, dass sich das Gleichgewicht zwischen Importen und Exporten von selbst herstellt. In der Vergangenheit ist man ohne stichhaltigen Grund davon ausgegangen, dass sich die wirksame Nachfrage stets weltweit zufrieden stellend anpasst; ebenso ohne stichhaltigen Grund neigen wir heute dazu anzunehmen, dass das nicht der Fall ist. Es spricht aber sehr viel für die Behauptung, dass, wenn in den Hauptzentren des Welthandels eine rege Beschäftigung und eine ausreichende Kraft aufrechterhalten werden kann, das Problem der Überschüsse und der unerwünschten Exporte weitgehend verschwinden wird, selbst wenn, auch unter günstigsten Bedingungen, noch einige Handelshemmnisse und unvorhergesehene Situationen bestehen bleiben mögen, die besondere Maßnahmen erfordern.

IV Einige Vorteile des Plans

17. Die Clearing Union stellt wieder einen ungehinderten multilateralen Zahlungsverkehr zwischen ihren Mitgliedern her. Man vergleiche das mit den Schwierigkeiten und Komplikationen einer großen Anzahl von bilateralen Abkommen. Man bedenke vor allem den Wert der Maßnahmen, die bewirken, dass ein Land, das unzulässige Vorteile aus einem Zahlungsabkommen zieht (denn das System ist in der Tat ein allgemeines Zahlungsabkommen) wie Deutschland es vor dem Krieg getan hat, es nicht nur mit einem einzigen Land zu tun hat (das vielleicht nicht stark genug ist, um isoliert wirksam zu handeln, oder das sich aus diplomatischen Gründen keine Einzelaktionen erlauben kann), sondern es zu tun bekommt mit dem System als Ganzes. Wenn argumentiert wird, dass die Clearing Union Schwierigkeiten haben könnte, ein Land, das sich regelwidrig verhält, zur Ordnung zu rufen und daraus entstehende Verluste zu vermeiden, mit wie viel größerem Recht könnten wir diesen Einwand ins Treffen führen gegen eine Vielzahl von einzelnen bilateralen Zahlungsabkommen.

18. Auf diese Weise können wir nicht nur die Vorteile einer internationalen Goldwährung erhalten ohne deren Nachteile ausgesetzt zu sein, sondern wir können diese Vorteile diese

Vorteile noch viel umfassender nutzen, als es jemals bei dem alten System in der Praxis möglich war, wo immer nur eine Minderheit der Länder wirklich mit einem freien Devisenaustausch gearbeitet hat. Unter den Bedingungen des multilateralen Zahlungsverkehrs würden die Devisengeschäfte so freizügig wie in den besten Tagen der Goldwährung fortgesetzt werden, ohne dass es notwendig wäre, irgendjemandem besondere oder belastende Konditionen aufzuerlegen.

19. Die Grundsätze, die den Transaktionen zugrunde liegen, sind: Erstens, dass die Clearing Union nicht für die Abwicklung des täglichen Geschäfts zwischen einzelnen Händlern und Banken gegründet wird, sondern für die Verrechnung und Begleichung der offen stehenden Endsalden zwischen den Zentralbanken (und bestimmt anderen übernationalen Institutionen), so, wie auch unter der alten Goldwährung durch Auslieferung oder Rückstellung von Gold beglichen worden wäre. Darüber hinaus sollte die Clearing Union nicht unnötigerweise eingreifen. Und zweitens ist es die Aufgabe der Clearing Union, die Freiheit des internationalen Handels zu fördern und nicht die Eingriffe oder Zwänge zu vermehren.

20. Die Struktur des internationalen Bankwesens, die sich auf lange Erfahrung in der Befriedigung praktischer Bedürfnisse gründet, sollte also so weit wie möglich unangetastet bleiben. Mit Ausnahme einer Bestimmung, die nachstehend erläutert werden wird und die die Bilanzen der Zentralbanken selbst betrifft, sollte es keine Hindernisse für die bestehenden Verfahren im internationalen Bankverkehr geben, außer solchen, die sich notwendigerweise aus den von den Banken selbst gewählten Instrumenten zur Kontrolle der Kapitalbewertungen ergeben.

21. Es ist nicht notwendig, in die Entscheidungsfreiheit von Zentralbanken einzugreifen, die besondere Beziehungen innerhalb einer bestimmten Ländergruppe aufrechterhalten wollten, also zwischen Ländern, die durch geographische oder politische Bindung assoziiert sind, wie das bestehende Sterling-Gebiet oder Gruppen wie die frühere «Latin Union», die vielleicht künftig noch entstehen können, zum Beispiel die Länder von Nordamerika oder die von Südamerika oder diejenigen Gruppen, die gerade im Gespräch sind, wie Polen und die Tschechoslowakei, auch gewisse Balkanstaaten.

Es gibt keinen Grund, warum solchen Zentralbanken keine Doppelrolle erlaubt werden sollte; einerseits als selbständige Mitglieder der Clearing Union mit ihrer eigenen Quote und andererseits, der Tradition folgend, als Partner eines anderen Finanzzentrums, wie z.B. Australien und Indien mit London oder bestimmte amerikanische Länder mit New York. In diesem Fall würden ihre Konten bei der Clearing Union genau den gleichen Zweck erfüllen wie die unabhängigen Goldreserven, die sie jetzt unterhalten, und sie hätten keine Veranlassung ihre heutigen Gepflogenheiten in der laufenden Geschäftsführung in irgendeiner Form zu ändern.

22. Es kann jedoch auch den Fall geben, wo eine Kolonie oder das Mitglied einer föderativen Union, dessen Währung mit der seiner Mutter-Zentralbank identisch ist – wobei die Quote dem Währungsverband als Ganzes entspricht - nicht den Status einer eigenen Mitgliedschaft bei der Clearing Union erhält, wie zum Beispiel die Staaten einer Föderativen Union, die Französischen Kolonien oder die Britischen Kolonien.

23. Allerdings müssten die Zentralbanken, die nicht einer besonderen geographischen oder politischen Gruppe angehören, ihre Reserveguthaben bei der Clearing Union halten und nicht untereinander. Es sollte deshalb festgelegt werden, dass Zentralbank-Guthaben nicht in einem anderen Land gehalten werden dürfen, außer mit der Erlaubnis der Zentralbank des betreffenden Landes. Und damit Pfund Sterling und Dollar nicht als Konkurrenz zum Bancor in Zentralbankreserven auftreten können, müssten die Gründerstaaten übereinkommen, dass sie die Reserveguthaben anderer Zentralbanken, soweit sie über normale Arbeitsguthaben hinausgehen, nicht anerkennen werden, außer im Falle von Banken, die tatsächlich einer Sterling- oder Dollargruppe angehören.

V Rolle des Goldes in diesem Plan

24. Gold besitzt noch immer einen großen psychologischen Wert, der durch die gegenwärtigen Ereignisse nicht geschmälert wird; und der Wunsch, für unvorhergesehene Ereignisse eine Goldreserve zu besitzen, wird vermutlich bestehen bleiben. Gold hat auch den Vorzug, durch seine Erscheinungsform (worauf das auch immer beruhen mag) einen unumstrittenen Wertstandard für internationale Zwecke darzustellen, für den es jetzt noch nicht einfach wäre, einen brauchbaren Ersatz zu finden. Darüber hinaus können die gegenwärtige Goldproduktion der Welt und die restlichen Goldreserven, die sich außerhalb der Vereinigten Staaten befinden, immer noch eine nützliche Rolle spielen, in dem sie automatisch den Ausgleich zumindest eines Teils der Haben-Salden der Gläubigerländer sorgen. Es ist auch nicht angebracht, von den Vereinigten Staaten zu verlangen, den Goldbestand, der die Grundlage ihrer unerschütterlichen Liquidität ist, aus dem Verkehr zu ziehen. Was die Welt auf lange Sicht mit ihrem Gold zu tun gedenkt, ist eine andere Sache. Der Zweck der Clearing Union ist, das Gold als beherrschenden Faktor zu verdrängen, aber nicht auf es zu verzichten.

25. Das internationale Bankgeld, das wir Bancor genannt haben, ist in Gewichtseinheiten von Gold definiert. Da den nationalen Währungen der Mitgliedsstaaten ein bestimmter Kurswert in Bancor-Einheiten zuerkannt wird, folgt daraus, dass jede von ihnen einen bestimmten Goldgegenwert hätte, der ihrem offiziellen Kaufpreis für Gold entsprechen würde und der nicht überschritten werden dürfte. Die Tatsache, dass ein Mitgliedsstaat berechtigt ist, einen Kredit in Bancor zu erhalten, indem er Gold zugunsten seines Verrechnungskontos einzahlt, sichert eine ständige und feste Abnahme für die Produktion der Gold erzeugenden Länder, wie auch für Länder, die große Goldreserven besitzen. So bleibt also die Position von Goldherzeugern und Goldbesitzern im Wesentlichen unangetastet.

26. Die Zentralbanken hätten das Recht, separate Goldreserven zu halten und Gold untereinander zu bewegen, vorausgesetzt sie zahlen keine Preise oberhalb des Pariwertes; sie könnten Gold münzen und in Umlauf bringen und im großen und ganzen können sie mit dem Gold machen, was sie wollen.

27. Eine Beschränkung wäre allerdings aus ersichtlichen Gründen unbedingt erforderlich. Kein Mitgliedsstaat hätte das Recht, Gold von der Clearing Union gegen sein Bancor-Guthaben zu fordern, denn der Bancor ist nur für den Transfer von einem Verrechnungskonto auf ein anderes bestimmt. Es würde also zwischen Gold und Bancor eine Einweg-Konvertibilität bestehen, wie sie häufig vor dem Krieg mit nationalen Währungen bestand, die auf einer sogenannten «Golddevisenwährung» beruhten. Das muss nicht heißen, dass die Clearing Union immer nur Gold empfängt und es niemals auszahlt. Es wurde bereits ausgeführt, dass, wenn sich die Clearing Union im Besitz eines Goldbestandes sieht, der Vorstand die Ermessensfreiheit haben soll, den Überschuss unter denjenigen zu verteilen, die einen Guthabensaldo bei der Union besitzen, und zwar proportional zur Höhe dieser Guthaben, um sie entsprechend zu reduzieren.

28. Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob derartige Regelungen mit der Beibehaltung einer echten Goldwährung mit Zweifweg-Konvertibilität durch einzelne Mitgliedsstaaten vereinbar seien, so dass zum Beispiel eine ausländische Zentralbank, die Dollars erwirbt, diese benutzen könnte, um sich Gold zur Ausfuhr zu beschaffen. Es ist nicht ersichtlich, welchem vernünftigen Zweck das dienen sollte. Aber man braucht es nicht zu verbieten, und falls ein Mitgliedsstaat es vorziehen sollte, volle Konvertibilität aus internen Gründen aufrechtzuerhalten, so kann er sich selbst vor dem Missbrauch des Systems oder unangenehmen Konsequenzen schützen, indem er sicherstellt, dass Gold nur mit Lizenz ausgeführt werden kann.

29. Der Goldwert des Bancor ist festgelegt, aber nicht unveränderlich. Im Vorhergehenden ist vorgeschlagen worden, dass die Gründerstaaten das Recht haben sollen, ihn zu ändern. Natürlich können sie von diesem Recht Gebrauch machen, wenn die Goldmengen, die der Union angeboten werden, zu hoch werden sollten. Es wäre aber der Sache kaum gedient,

wenn man versuchen wollte, noch weiter in Zukunft zu sehen oder die endgültige Handhabung vorherzusagen.

VI Die Kontrolle der Kapitalbewegungen

30. Es gibt kein Land, das in Zukunft unbesorgt eine Kapitalflucht – sei es aus politischen Gründen oder um den Landessteuern zu entgehen oder um die Flucht des Eigentümers selbst vorzubereiten – zulassen kann. Ebenso kann kein Land unbesorgt Fluchtkapital annehmen, weil das einem unerwünschten Import von Kapital gleichkäme, das nicht gefahrlos für feste Investitionen verwendet werden kann.

31. Aus diesen Gründen ist man sich weitgehend darin einig, dass die Kontrolle der Kapitalbewegungen, sowohl nach innen wie auch nach außen, ein fester Bestandteil des Nachkriegs-systems sein sollte. Hiergegen kann man einwenden, dass die Kontrolle, wenn sie wirksam sein soll, wahrscheinlich einen Apparat zur Devisenkontrolle aller Transaktionen erfordert, auch wenn eine generelle Rahmenlizenz über Überweisungen im laufenden Handelsgeschäft erteilt wird. Daher könnten jene Länder, die vorläufig keinen Grund haben, Kapitalexporte zu fürchten, oder die sie vielleicht sogar begrüßen, Bedenken haben, einen solchen Apparat auf-erlegt zu bekommen, obschon er durch die allgemeine Erlaubnis von Geld- und Handelsgeschäften auf nicht mehr als ein reines Berichtssystem reduzieren würde.

Andererseits wird eine solche Kontrolle durch einseitige Aktionen von Seiten der Länder, die es sich nicht leisten können, darauf zu verzichten, schwer durchzuführen sein, falls die Kapitalbewegungen, besonders wenn keine Postzensur stattfindet, nicht an beiden Enden kontrolliert werden können. Darum wäre es von großem Vorteil, wenn die Vereinigten Staaten ebenso wie die anderen Mitglieder der Clearing Union ein ähnliches System einführen würden, wie es die Britische Devisenkontrolle inzwischen zu weitgehender Vollkommenheit entwickelt hat. Wie dem auch sei, die universelle Einführung einer Kontrolle der Kapitalbewegungen kann für die Arbeit der Clearing Union nicht als wesentlich angesehen werden; daher sollte die Methode und das Ausmaß einer solchen Kontrolle der Entscheidung eines jeden einzelnen Mitgliedsstaates überlassen bleiben. Vielleicht kann auch eine weniger einschneidende Maßnahme gefunden werden, wodurch Länder, die die aktuellen Kapitalbewegungen nicht selbst kontrollieren, Kapitalimporte zurückweisen können, die von den Ländern, aus denen sie stammen, nicht gebilligt sind.

32. Die Behandlung von Guthaben in ausländischem Besitz, die bei Kriegsende in verschiedenen Ländern vorhanden sind, ist ein Problem von großer Bedeutung und von besonderer Schwierigkeit. Ein Land, in dem ein erhebliches Volumen solcher Guthaben existiert und das sich nicht selbst in einer Gläubigerposition befindet, könnte sich nicht das Risiko leisten, diese Guthaben in größerem Umfang in Bancor einlösen zu müssen, wenn das zur Folge hätte, dass seine Bancor-Mittel schon zu Beginn erschöpft würden. Andererseits ist es sehr wünschenswert, dass die Länder, die diese Guthaben besitzen, diese Mittel als liquide ansehen können, jedenfalls oberhalb der Beträge, die sie in der Lage sind, in einem vereinbarten Finanzierungs- oder langfristigen Ausgabenprogramm festzulegen.

Vielleicht sollte es eine besondere Überziehungsmöglichkeit zur Bewältigung der Übergangsphase geben, um mit Hilfe der Clearing Union solche Guthaben flüssig und durch das Gläubigerland in Bancor umtauschbar machen, ohne gleichzeitig die Bancor-Mittel des Schuldnerlandes in Anspruch zu nehmen; mindestens aber sollte die daraus resultierende Belastung über eine Periode verteilt werden.

33. Die Befürwortung einer Kontrolle der Kapitalbewegungen darf nicht so verstanden werden, als ob die Ära der internationalen Geldbestände für Darlehenszwecke bestmöglich erleichtern, und zwar auf den Wegen die nachstehend ausgeführt werden. Dabei ist es das Ziel, und zwar ein unerlässliches, ein Mittel zur Unterscheidung zu haben

(a) zwischen reinen Kapitalverlagerungen und echten Neu-Investitionen, die zur Entwicklung der Weltressourcen dienen, und

(b) zwischen Kapitalbewegungen von Überschussländern zu Defizitländern, die der Erhaltung des Gleichgewichts dienen und Spekulations- oder Fluchtbewegungen aus Defizitländern heraus, oder von einem Überschussland in das andere.

VII Die Verhinderung von diskriminierenden Praktiken

34. Die besonderen Schutzmaßnahmen, die zwischen den beiden Kriegen entwickelt wurden, beruhten manchmal auf politischen, sozialen oder industriellen Gründen. Aber oft waren sie auch nichts anderes als erzwungene und eigentlich unerwünschte Winkelzüge, um ein Land vor den Folgen einer unausgeglichene Außenhandelsbilanz zu schützen. Das neue System aber würde eine automatische Registrierung der Höhe und der Aufenthaltsorte der gesamten jeweiligen Schulden- und Guthabenbestände bieten und damit einen kleinen Hinweis darauf geben, ob es für ein bestimmtes Land vernünftig ist, besondere Hilfsmittel als temporäre Maßnahme einzusetzen, um die Wiederherstellung seines Bilanzgleichgewichts zu unterstützen. Damit aber würde es das System zugleich erlauben, eine allgemeine Bestimmung aufzunehmen, wonach derartige Schutzmaßnahmen – abgesehen von den angesprochenen Ausnahmen – nicht angewendet werden dürfen.

35. Während es möglich sein dürfte, ein allgemeines Muster für Handelsverträge einzuführen, würden deren Bestimmungen im Einzelnen, entsprechend dem jeweiligen Geltungsbereich, notwendigerweise variieren. Daher müssen solche Abkommen ihren bilateralen Charakter behalten. Unter diesen Umständen wäre es auch nicht zweckmäßig, besondere Vereinbarungen für solche allgemeinen Bestimmungen in die Verfassung der Clearing Union selbst aufzunehmen. Aber das Vorhandensein der Clearing Union würde es den Mitgliedsstaaten ermöglichen, beim Abschließen von Handelsverträgen übereinzukommen, ihre jeweiligen Guthaben- und Schuldenpositionen bei der Clearing Union als einen Maßstab zu benutzen. So könnten die vertragsschließenden Parteien – während sie in einem Handelsvertrag übereinkommen, die Anwendungen bestimmter Maßnahmen oder Hilfsmittel in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen im allgemeinen zu verbieten – doch vereinbaren, diese Verpflichtung in bestimmter Weise zu lockern, wenn der Stand ihrer jeweiligen Verrechnungskonten ein verabredetes Kriterium erfüllt. Zum Beispiel könnte ein Vertrag vorsehen, dass, falls einer der vertragsschließenden Staaten einen Schuldensaldo bei der Clearing Union hat, der einen bestimmten Teil seiner Quote im Durchschnitt einer Periode übersteigt, während der andere ein Guthaben von bestimmter Höhe besitzt, es dem Erstgenannten erlaubt sein soll, zu Importquoten oder Warentauschgeschäften oder höheren Importzöllen Zuflucht zu nehmen in einer Form, die der Vertrag unter normalen Umständen nicht gestatten würde.

Es könnte sogar vorgesehen werden, dass solche Ausnahmen nur mit der Genehmigung des Vorstandes der Clearing Union erlaubt sein sollen und dass sich in diesem Fall die möglichen Gründe für Ausnahmeaktionen auf ein noch weiteres Feld und andere Eventualfälle erstrecken könnten. Geschützt durch die Möglichkeit solcher temporärer Vergünstigungen sollten sich die Mitglieder der Clearing Union sehr viel sicherer fühlen, wenn es darum geht, die besonders störenden Formen der Protektion und der Diskriminierung abzuschaffen und dem Verbot ihrer schlimmsten Erscheinungsformen von Anfang an zuzustimmen.

36. Auf jeden Fall sollte festgelegt werden, dass die Mitglieder der Union untereinander keine Verfügungsbeschränkung über Einnahmen, die sich aus dem laufenden Handel oder aus «unsichtbaren» Einkommensquellen ergeben, erlauben oder dulden. Es sollte darüber hinaus möglich sein, die Anerkennung einer allgemeinen Richtlinie zu erhalten, wonach Handelsverträge zwischen Unionsmitgliedern vorbehaltlich einiger notwendiger Schutzbestimmungen und Ausnahmen, folgendes ausschließen:

(I) Importbeschränkungen, sei es der Menge nach oder in Form von Schutzzöllen (jedoch ausgenommen der Verbote, die wirklich zum Schutz erlassen werden, z.B. der Volksgesundheit, der Moral oder Steuereinnahmen);

(II) Tauschhandelsabkommen;

- (III) Exportquoten und diskriminierende Exportsteuern;
- (IV) Exportzuschüsse, seien sie direkt vom Staat gewährt oder indirekt durch Einrichtungen, die vom Staat unterstützt oder gefördert werden, und
- (V) Zölle, die eine angemessene Höhe übersteigen.

37. Subventionen zugunsten nationaler Produzenten für den landeseigenen Bedarf – jedoch mit einer Ausgleichsabgabe verbunden, wenn solche subventionierten Güter exportiert werden – würden nicht ausgeschlossen werden. Dies ist ein notwendiges Sicherheitsventil, das Schutzmaßnahmen gewährleistet, die aus politischen, sozialen und industriellen Gründen erforderlich werden. Solche Zuschüsse (und das gilt auch für maßvolle Zolltarife) würden ein erlaubtes Mittel sein, um eine Industrie, die aus besonderen Gründen nur für nationale Zwecke aufrechterhalten wird, einen rein nationalen Schutz zu gewähren. Die Frage der Vorzugszölle und anderer Erleichterungen auf Grund der Meistbegünstigungsklausel, die einen normalen und dauerhaften Charakter haben würde, fällt nicht in den Rahmen dieses Entwurfs.

VIII Die Nutzung der Clearing Union für andere internationale Aufgaben

38. Die Clearing Union könnte zusätzlich zu ihren eigentlichen Aufgaben zu einem Instrument und Hilfsmittel der internationalen Politik werden. Dieser Gesichtspunkt verdient größtmögliche Betonung. Die Union könnte zum Angelpunkt einer zukünftigen Weltwirtschaftslenkung werden. Ohne sie werden sich andere sehr wünschenswerte Entwicklungen behindert und vernachlässigt sehen. Mit ihr werden sie als Teile eines geordneten Systems ihren Platz finden. Keiner der folgenden Vorschläge ist ein unverzichtbarer Teil des Plans. Aber sie sind Illustrationen für weitere Ziele, die von großer Bedeutung und von hohem Wert sind und denen die Union, wenn sie einmal geschaffen ist, dienen könnte:

(1) Die Union könnte ein Verrechnungskonto zugunsten derjenigen internationalen Körperschaften einrichten, die mit Nachkriegshilfe, Sanierungsprogrammen und Wiederaufbau beauftragt sind. Aber sie könnte noch viel weitergehen. Denn sie könnte die Mittel, die aus anderen Quellen bereitgestellt werden, dadurch ergänzen, dass sie diesen Körperschaften Überziehungskredite gewährt, wobei die Überziehung über eine Reihe von Jahren aus dem Reservefonds der Union, oder, falls notwendig, aus einer Abgabe aus Überschussguthaben getilgt werden. Hierdurch kann vermieden werden, dass einzelnen Ländern schwere finanzielle Belastungen für Hilfeleistungen und Wiederaufbau aufgebürdet werden, denn die Mittel würden in erster Linie durch jene Länder zur Verfügung gestellt, die Guthaben besitzen, für die sie keine unmittelbare Verwendung haben und die sie deshalb freiwillig unproduktiv liegen lassen, ferner auf lange Sicht durch jene Länder, die chronische internationale Überschüsse haben, die sie nicht nutzbringend einsetzen können.

(2) Die Union könnte ein Konto zugunsten der internationalen Ordnungsmacht einrichten, der die Pflicht zur Erhaltung des Friedens und zur Aufrechterhaltung der internationalen Ordnung auferlegt ist. Wenn irgendein Land gegen die Anordnungen verstoßen würde, zu denen die Ordnungsmacht rechtmäßig befugt ist, so sollte diese das Recht haben, den Vorstand der Clearing Union zu ersuchen, über das Verrechnungskonto des säumigen Landes zu bestimmen und keine weiteren Kontoverwendungen zu erlauben, außer mit seiner Genehmigung. Dies würde ein ausgezeichnetes Verfahren zur Durchsetzung einer finanziellen Blockade sein.

(3) Die Union könnte ein Konto zugunsten internationaler Körperschaften einrichten, die mit der Lenkung von Grundstoffen beauftragt sind, und sie könnte Rohstofflager finanzieren, die von solchen Körperschaften unterhalten werden, indem sie ihnen Überziehungskredite auf ihren Konten bis zu einer vereinbarten Höhe einräumt. Auf diese Weise könnte dem finanziellen Problem der Pufferlager und der «immerwährenden Kornspeicher» wirksam begegnet werden.

(4) Die Union könnte mit einer internationalen Investitions-Gesellschaft verbunden werden. Sie könnte im Namen einer solchen Gesellschaft handeln und die jährlichen Darlehenszinsen

für sie erheben, indem sie das Verrechnungskonto des betreffenden Landes automatisch belastet. Die Statistiken der Verrechnungskonten der Mitgliedstaaten würden einen zuverlässigen Hinweis darauf geben, welche Länder in der Lage sind, die Investitions-Gesellschaft zu finanzieren, mit dem Vorteil, dass das ganze System der Guthaben und Schulden dadurch dem Gleichgewicht näher gebracht würde.

(5) Es gibt verschiedene Methoden, wie die Clearing Union ihren Einfluss und ihre Macht einsetzen könnte, um die Preisstabilität aufrechtzuerhalten und den Konjunkturzyklus zu steuern. Wenn ein Internationaler Wirtschaftsausschuss ins Leben gerufen wird, so ist zu erwarten, dass dieser Ausschuss und die Clearing Union zu ihrem gegenseitigen Vorteil eng zusammenarbeiten werden. Wenn darüber hinaus eine Internationale Investitions- oder Entwicklungsgesellschaft gegründet wird, in Verbindung mit einem System der Grundstoffwirtschaft für die Steuerung der Lager mit den wichtigsten Grundprodukten, so können wir mit diesen drei Institutionen in den Besitz eines mächtigen Mittels kommen, um die Übel des Konjunkturzyklus durch die Ausübung von Dämpfungs- oder Wachstumsimpulsen auf das Gesamtsystem oder auf einzelne Bereiche zu bekämpfen. Dies ist eine umfangreiche und wichtige Frage, die in diesem Entwurf nicht befriedigend diskutiert werden kann; die aber hier auch nicht ausführlich untersucht werden muss, weil sie keine wichtigen Probleme aufwirft, die die Grundstruktur der vorgeschlagenen Union berühren. Sie ist hier erwähnt, um das Bild der vielfältigen Aufgaben, zu deren Bewältigung die Gründung der Clearing Union beitragen könnte, zu vervollständigen.

39. Die Möglichkeit, den Plan für eine Clearing Union für diese verschiedenen Zwecke zu verwenden, ergibt sich aus einer fundamentalen Eigenschaft, die wert ist erläutert zu werden. Denn sie unterscheidet den Plan von jenen Vorschlägen, die versuchen, das gleiche Grundprinzip auf bilateraler Ebene anzuwenden, und sie ist einer der Gründe dafür, dass diesem Plan ein höherer Wert zukommt. Diese Eigenschaft könnte als seine «anonyme» oder «unpersönliche» Qualität bezeichnet werden. Kein einzelner Mitgliedsstaat muss seine Vermögenswerte zur Verfügung stellen, um anderen Staaten oder irgendein internationales Projekt oder eine beschlossene Politik zu unterstützen. Die Mitgliedsstaaten müssen nur generell damit einverstanden sein, dass, falls sie sich im Besitz von Überschussvermögen sehen, das sie vorläufig nicht für sich selbst arbeiten lassen wollen, diese Mittel in einen allgemeinen Pool fließen und für genehmigte Vorhaben eingesetzt werden können. Dies kostet das Überflussland nichts, da von ihm nicht verlangt wird, sich auf die Dauer oder auch nur für eine gewisse Zeit von solchen Mitteln zu trennen. Es steht dem Land weiterhin frei, diesen Überschuss für seine eigenen Vorhaben zu disponieren und zu gebrauchen, wann immer es dies wünscht. In diesem Fall wird die finanzielle Belastung auf den nächsten Gläubiger übertragen, aber wiederum nur für so lange, wie dieser keine Verwendung für das Geld hat. Wie oben aufgeführt, bedeutet dies lediglich, dass die Methoden eines beliebigen nationalen Banksystems, die im gleichen Sinne unpersönlich sind, auf die internationale Sphäre ausgedehnt werden, nämlich insofern, als es auch im nationalen System keinerlei Anforderung an den einzelnen Kontoinhaber gibt, weder um bestimmte Vorhaben zu unterstützen, für die sein Banker Kredit gewährt, noch um ständig die Verwendung seines Guthabens zu verzichten. Hiergegen gibt es keinen gewichtigen Einwand, außer dem, der auch für die Technik des landeseigenen Bankwesens gilt, nämlich dass sie zur Schaffung überhöhter Kaufkraft und mit der Folge einer Inflation der Preise missbraucht werden kann.

In unseren Anstrengungen, das entgegen gesetzte Übel zu vermeiden, dürfen wir dieses Risiko, auf das es schon oben in 38 (5) einen Hinweis gibt, nicht aus den Augen verlieren. Aber das ist kein Grund, auf die Vorteile des internationalen Banksystems zu verzichten, ebenso wie das gleiche Risiko auf nationaler Ebene kein Grund ist, zu den Praktiken der Goldschmiede im siebzehnten Jahrhundert zurückzukehren (die wir heute noch immer auf internationalem Gebiet anwenden) und auf die enorme Ausweitung der Produktion zu verzichten, die durch das Bankprinzip möglich geworden ist.

40. Wenden wir diese unpersönliche Qualität auf die Finanzierung von Hilfeleistung und Wiederaufbau nach dem Krieg an. Es ist eine Sache, von den Parlamenten und Kongressen der verschiedenen Länder der Welt zu verlangen, Beiträge zu leisten, die sie bezahlen oder auch nicht bezahlen können unter den unvorhersehbaren Umständen der Nachkriegsübergangszeit, die auf jeden Fall eine Belastung für ihre Steuerzahler und eine ständige Minderung ihrer eigenen Mittel bedeuten und die daher politische Schwierigkeiten aufwerfen und mit den Ansprüchen auf nationale soziale Reformen konkurrieren.

Eine ganz andere Sache ist es, sie zu bitten, einem allgemeinen System beizutreten, das, ohne Kosten für ihre Steuerzahler und ohne Beeinträchtigung ihrer eigenen Ausgaben von ihnen verlangt, den zeitweiligen Gebrauch ihrer Überschüsse zu erlauben, und zwar nur so lange, wie sie sie selbst nicht nutzen wollen. Oder nehmen wir wieder die Finanzierung von Puffer-Lägern. Es ist eine großartige Möglichkeit, nicht irgendein namentliches Land um einen besonderen Beitrag bitten zu müssen, sondern sich stattdessen auf die anonyme und unpersönliche Hilfe des Gesamt-Systems verlassen zu können. Wir haben hier ein echtes Organ wirklich internationaler Lenkung.

IX Die Übergangsregelungen

41. Es wäre ein großer Vorteil, wenn man sich noch vor Kriegsende auf die Grundprinzipien der Clearing Union verständigen könnte, damit sie zu einem möglichst frühen Zeitpunkt nach Beendigung der Feindseligkeiten ihre Arbeit aufnehmen kann. Große Pläne werden mit der frischen Energie des Sieges und so lange der Geist des gemeinsamen Handelns noch wirksam ist, leichter in die Tat umgesetzt sein, als in den Tagen der Erschöpfung und der Reaktion auf so große Anstrengungen, die wohl bald darauf folgen werden. Allerdings stellt uns ein solcher Vorschlag vor ein gewisses Dilemma. Auf der einen Seite werden viele Länder in der Zeit unmittelbar nach dem Krieg einen erheblichen Bedarf an Reserven aus ausländischen Quellen haben. Auf der anderen Seite werden die Güter knapp sein und die Vermeidung inflationärer internationaler Zustände wird in dieser Zeit von viel größerer Bedeutung sein als das Gegenteil. Die Wachstumstendenz, die eine maßgebliche Empfehlung dieses Plans ist für die Zeit, in der die Friedensproduktion wieder hergestellt ist und die Produktionskapazität der Welt voll genutzt wird, könnte in den frühen Tagen eines Verkäufer-Marktes eine Gefahr und ein Übermaß an Nachfrage, gemessen an den Liefermöglichkeiten, mit sich bringen.

42. Es ist nicht leicht, diese divergierenden Absichten in Einklang zu bringen, bevor wir mehr als zum gegenwärtigen Zeitpunkt über die Maßnahmen wissen, die ergriffen werden müssen, um die Nachkriegs-Hilfeleistungen und den Wiederaufbau zu finanzieren. Wenn es darum geht, Geldmittel auf liberale und umfassende Weise zu beschaffen, außerhalb der Mittel, die durch die Union verfügbar gemacht werden und zusätzlich zu diesen, so könnte es für eine solche spezielle Hilfsmaßnahme besser sein, wenn sie während einer «Nothilfe»-Periode von (beispielsweise) zwei Jahren an die Stelle der vorgeschlagenen Überziehungskredite treten würde.

Trotzdem würde die sofortige Einrichtung der Clearing Union nicht unvereinbar sein mit provisorischen Regelungen, die je nach dem Charakter der anderen «Nothilfe»-Maßnahmen unterschiedliche Formen annehmen und die Überziehungsquoten regeln und limitieren könnten.

43. Wenn aber, wie oben vorgeschlagen, die Finanzierung der Hilfeleistung durch die Clearing Union schon sichergestellt ist, zumindest teilweise, und wenn das, vielleicht in Kombination mit einem zeitweiligen Fortbestand von Leihpacht-Überlassungen durch die Vereinigten Staaten oder sonstigen Hilfen von außerhalb der Clearing Union, ausreichend erscheint, um die Welt mit so viel Kaufkraft zu versorgen, wie es in der ersten Zeit wünschenswert ist, so könnte das Inkrafttreten von Überziehungsquoten aufgeschoben werden, bis die Gründungsmitglieder übereingekommen sind, dass der Bedarf dafür dringlich geworden ist. In diesem Fall würden die Guthaben auf den Verrechnungskonten limitiert bis zu der Höhe des Goldwertes, der an die Union geliefert wurde, und die Union würde Überziehungsmöglichkeiten zu-

gunsten des Hilfskomitees, der Internationalen Investitions-Gesellschaft oder der Grundstofflenkung schaffen. Alternativ dazu könnten Überziehungsquoten in geringerem Umfang während der Übergangszeit erlaubt werden. Auf jeden Fall wird es richtig sein, dafür zu sorgen, dass Länder, die Unterstützungen oder Leih- und Pachthilfen erhalten, nicht gleichzeitig Zugang zu Überziehungsmöglichkeiten haben, und dass Überziehungskredite erst zur Verfügung stehen, wenn die Hilfsprogramme ausgelaufen sind.

44. Sollten sich allerdings die Hilfeleistungen von außerhalb der Union von Anfang an als unzulänglich erweisen, so könnten die Überziehungsquoten am Anfang noch wichtiger sein als später.

45. Wir dürfen nicht übervorsichtig sein. Ein rascher Wiederaufbau der Wirtschaft kann die Aufgabe der Diplomaten und Politiker bei der Neuordnung der Welt und der Wiederherstellung der sozialen Ordnung erleichtern. Für Großbritannien und andere Länder außerhalb der «Nothilfe»-Gebiete sind gute und expandierende Märkte die Voraussetzung für ausreichende Exportmöglichkeiten zur Erhaltung des Lebensstandards. Wir können es uns nicht leisten, darauf allzu lange zu warten, und wir dürfen es nicht zulassen, dass uns übertriebene Vorsicht zum Verderben wird. Solange die Union nicht arbeitet, wird das Problem der richtigen Zeitplanung beinahe unlösbar sein. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es ausreichend darauf hinzuweisen, dass das Problem der Zeitplanung nicht übersehen werden darf, dass aber die Union eher imstande ist, hierbei zu helfen, als etwa seine Lösung zu behindern.

X Schluss

46. Es ist angedeutet worden, dass ein so anspruchsvoller Vorschlag der Kritik ausgesetzt ist, weil er von den Mitgliedern der Union einen größeren Verzicht auf ihre souveränen Rechte verlangt, als sie gern zugestehen werden. Es wird aber kein größerer Verzicht verlangt als bei jedem Handelsvertrag. Die Verpflichtungen werden freiwillig eingegangen und können unter bestimmten Voraussetzungen durch Kündigung beendet werden.

47. In der Nachkriegswelt muss eine größere Bereitschaft zu übernationalen Abkommen verlangt werden. Wenn die vorgeschlagenen Vereinbarungen als Maßnahmen zur finanziellen Abrüstung bezeichnet werden können, so sind sie doch milde im Vergleich zu den Maßnahmen militärischer Abrüstung, die von der Welt vermutlich akzeptiert werden müssen. Es gibt hier nichts, was wir nur widerwillig für uns selbst akzeptieren oder von anderen verlangen dürfen.

Es ist ein Vorteil und keineswegs ein Nachteil dieses Projektes, dass es die Mitgliedsstaaten einlädt, jene Freiheit aufzugeben, die die Undiszipliniertheit, die Unordnung und die schlechte Nachbarschaft fördert, die sie – zum Schaden aller – bis heute ungehindert praktizieren durften.

48. Der Plan macht einen Anfang auf dem Weg in eine Neuordnung der zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen in der Welt unter den Nationen und zu einem «Gewinn des Friedens». Er soll helfen, die Bedingungen und die Atmosphäre zu schaffen, durch die noch vieles weitere leichter gemacht werden könnte.

April 1943