

**INTERNATIONALE HANDELSKAMMER
ÖSTERREICHISCHE GRUPPE**

**AUSNAHMEN
VON DER MEISTBEGÜNSTIGUNG.**

VON

RICHARD RIEDL

A. O. GESANDTER UND BEV. MINISTER A. D.

BERICHT

ERSTATTET AN DIE INTERNATIONALE HANDELSKAMMER



SPRINGER-VERLAG BERLIN HEIDELBERG GMBH

1931

**INTERNATIONALE HANDELSKAMMER
ÖSTERREICHISCHE GRUPPE**

**AUSNAHMEN
VON DER MEISTBEGÜNSTIGUNG.**

VON

RICHARD RIEDL

A. O. GESANDTER UND BEV. MINISTER A. D.

BERICHT

ERSTATTET AN DIE INTERNATIONALE HANDELSKAMMER



SPRINGER-VERLAG WIEN GMBH 1931

ISBN 978-3-7091-2350-8
DOI 10.1007/978-3-7091-2368-3

ISBN 978-3-7091-2368-3 (eBook)

I. Die Formulierung der Meistbegünstigungsklausel durch den wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes.

Einem Beschlusse der Weltwirtschaftskonferenz entsprechend, hat sich der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes in seiner XVII. Session vom 14. bis 19. Jänner 1929 mit der Aufstellung einheitlicher Grundsätze für die Auslegung und die Tragweite der Meistbegünstigungsklausel befaßt.

Das Ergebnis der Beratungen wurde in einem Berichte niedergelegt, der vom V ö l k e r b u n d r a t e in seiner Sitzung vom 7. März 1929 genehmigt wurde und auch die Billigung der Völkerbundversammlung fand. Das Komitee empfiehlt darin, der Meistbegünstigungsklausel eine Fassung zu geben, die das Wesen der Meistbegünstigung möglichst genau umschreibt und die Grundsätze ausdrücklich festlegt, deren allgemeine Annahme durch alle Staaten gewünscht wird. Die vom Komitee empfohlene Formulierung der Meistbegünstigungsklausel hat folgenden Wortlaut:

„Die hohen vertragschließenden Teile kommen überein, sich gegenseitig die unbedingte und unbeschränkte Meistbegünstigung hinsichtlich der Zölle und aller Nebengebühren, hinsichtlich des Vorganges bei der Zollerhebung, sowie hinsichtlich der Vorschriften, Formalitäten und Lasten zuzugestehen, die mit der Zollbehandlung verbunden sind.

„Infolgedessen dürfen Naturprodukte oder Fabrikate, die im Gebiete eines der vertragschließenden Teile ihren Ursprung haben, in keinem Falle anderen oder höheren Zöllen, Abgaben oder Lasten und ebenso auch keinen anderen oder lästigeren Vorschriften und Formalitäten unterworfen werden, als denjenigen, denen die gleichartigen Erzeugnisse irgend eines dritten Landes unterworfen sind.

„Ebenso dürfen Naturprodukte oder Fabrikate, die aus dem Gebiete eines der vertragschließenden Teile mit der Bestimmung nach dem Gebiete des anderen ausgeführt werden, in keinem Falle anderen oder höheren Zöllen, Abgaben und Lasten und ebensowenig anderen oder lästigeren Vorschriften

und Formalitäten unterworfen werden, als denjenigen, denen die gleichen Erzeugnisse unterliegen, wenn sie nach dem Gebiete irgend eines anderen Landes bestimmt sind.

„Alle Vorteile, Begünstigungen, Vorrechte und Befreiungen, die einer der vertragschließenden Teile in den oben angeführten Beziehungen für die aus irgend einem anderen Lande stammenden oder nach dem Gebiete irgend eines anderen Landes bestimmten Naturprodukte oder Fabrikate zugestanden hat, oder in Zukunft zugestehen sollte, werden unmittelbar und ohne Entgelt auf Waren der gleichen Art angewendet werden, die aus dem Gebiete des anderen vertragschließenden Teiles stammen oder dahin bestimmt sind“.

Diese Formel stellt in ihrem ersten Absatze vor allem den Grundsatz der *unbedingten und unbeschränkten* Meistbegünstigung fest. Sie soll, wie der Bericht sagt, Gewähr für die vollkommene Gleichstellung mit dem am meisten begünstigten Lande bieten.

Im zweiten und dritten Absatze wird aus diesem allgemeinen Grundsatz die *negative* Folgerung gezogen, daß dem Handel des meistbegünstigten Staates keine besonderen Abgaben oder Lasten irgendwelcher Art auferlegt werden dürfen, die nicht gleichzeitig alle übrigen Staaten treffen würden. Es genügt, daß ein einzelner Staat davon freibleibt, um ihre Unanwendbarkeit auf das meistbegünstigte Land zu begründen.

Umgekehrt leitet der vierte Absatz aus der Meistbegünstigung die *positive* Folgerung ab, daß jeder Vorteil, der irgend einem Staate eingeräumt wird, unmittelbar und ohne Entgelt auch auf die gleichartigen Erzeugnisse des meistbegünstigten Landes angewendet werden muß.

In voller Übereinstimmung mit den von der Weltwirtschaftskonferenz aufgestellten Grundsätzen war somit der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes bestrebt, die Meistbegünstigungsklausel so zu fassen, daß ihr der Charakter einer unbeschränkten und unbedingten Verpflichtung verliehen wird.

Die *Internationale Handelskammer* hat durch die auf dem Amsterdamer Kongresse gefaßten Beschlüsse ihre Zustimmung zu dieser Formulierung der Meistbegünstigungsklausel ausgesprochen und lediglich einzelne Fragen ihrer Auslegung sowie die Frage der Zulässigkeit gewisser Ausnahmen weiteren Studien vorbehalten.

II. Ausnahmen von der Meistbegünstigung.

Nichtsdestoweniger stellt der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes in seinem Berichte fest, „daß die Meistbegünstigung, obwohl sie unbeschränkt ist, auf gewisse Sonderfälle nicht angewendet werden kann“. Er anerkennt daher die Notwendigkeit, von dem strengen Grundsatz der Unbedingtheit und Unbeschränktheit der Meistbegünstigung Ausnahmen zuzulassen, um solchen Sonderfällen Rechnung zu tragen.

A. Allgemeine Ausnahmen.

Zum Teil ergeben sich diese Ausnahmen in logischer Folgerichtigkeit aus der rechtlichen Natur bestimmter Verhältnisse und aus dem Begriffe der Meistbegünstigung selbst, so daß sie allgemeine Geltung haben und völkerrechtlich auch dann anerkannt werden müssen, wenn sie in einem Vertrage nicht ausdrücklich vorgesehen sein sollten. In diese Kategorie gehören die Ausnahmen, welche den Grenzverkehr und die aus einer Zollunion mit einem dritten Staate für einen Vertragsteil sich ergebenden Verpflichtungen betreffen.

1. Die Grenzverkehrsklausel.

„Die Aufrechterhaltung einer Zollgrenze zwischen zwei aneinander grenzenden Staaten“, sagt der Bericht des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes, „bedeutet in Gegenden, wo die Grenze nicht durch eine natürliche, schwierig zu überschreitende Schranke gebildet wird, eine so offenbare Behinderung für die Bevölkerung der Grenzbezirke, und eine Vereinbarung, die innerhalb eines beschränkten Gebietes zu beiden Seiten der Grenze die Freiheit des Warenverkehrs gestattet, ist so offenbar gerechtfertigt, daß Ausnahmen zugunsten dieses Grenzverkehrs unter diejenigen zählen, gegen die kein dritter Staat auf Grund der Meistbegünstigung vernünftigerweise eine Einwendung erheben kann. Zumeist tragen auch die Handelsverträge den besonderen Verhältnissen der Grenzbezirke dadurch

Rechnung, daß sie die für den Grenzverkehr zugestandenen Erleichterungen von der Meistbegünstigung ausschließen. . . . Man muß anerkennen, daß die Ausnahme zugunsten des Grenzverkehrs nicht nur einer langen Überlieferung entspricht, sondern auch durch die Natur der Dinge selbst gefordert wird und daß es mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Sachlage unmöglich ist, mit völliger Genauigkeit die Ausdehnung der Grenzzone festzustellen, die Anspruch auf diese besonderen Begünstigungen besitzt. Infolgedessen wird es genügen, zu erklären, daß diese Ausnahme berechtigt und zulässig ist, wenn sie sich nur in den Grenzen dessen hält, was für die Erreichung des angestrebten Zweckes unbedingt notwendig ist, d. h. zu dem Zwecke, den Warenaustausch der auf beiden Seiten der Grenze wohnenden Bevölkerung zu erleichtern und in manchen Fällen ihr sogar das Leben erst praktisch möglich zu machen.“

Es ist überflüssig, diesen treffenden und erschöpfenden Ausführungen etwas hinzuzufügen.

2. Die Zollunionsklausel.

Eine zweite, allgemein anerkannte Ausnahme von der Meistbegünstigung betrifft die Verpflichtungen, die für einen der beiden durch einen Meistbegünstigungsvertrag verbundenen Staaten aus einer Zollunion mit einem dritten Staate erwachsen.

Wenn ein Staat „eine vollständige Zollunion mit einer dritten Macht schließt, entsteht ein Unterschied zwischen der wirtschaftlichen und der politischen Einheit und man kann eine Zollunion eher als eine Aufhebung der Zollgrenze, wie als eine verschiedene Behandlung der miteinander in Wettbewerb stehenden auswärtigen Lieferanten ansehen. Die Ausnahme von der Meistbegünstigung nimmt in diesem Falle die Form eines Vorbehaltes an, der die einem dritten Staate kraft einer bereits geschlossenen oder in Zukunft zustande kommenden Zollunion zugebilligten Vorteile betrifft. Die Zollunionsklausel kann in verschiedener Weise formuliert werden, aber diese Abweichungen in der Formulierung betreffen keine wesentlichen Unterschiede. Die Zollunionsklausel kommt in einer großen Anzahl von Handelsverträgen vor.“

Zusammenfassend erklärt der Wirtschaftsausschuß, „daß die Zollunionen eine traditionelle Ausnahme von der Meistbegünstigung bilden.“

3. Die Formulierung dieser beiden Klauseln.

Vorstehend sind die Erwägungen, die den wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes dazu geführt haben, die Ausnahmen zugunsten des Grenzverkehrs und der Zollunionen als allgemeine und aus der Natur der Dinge fließende Ausnahmen von der Meistbegünstigung anzuerkennen, nach dem Wortlaute des Berichtes selbst wiedergegeben.

Von diesen Erwägungen ausgehend, empfiehlt der Ausschuß, der Meistbegünstigungsklausel einen **a l l g e m e i n e n V o r b e h a l t** anzufügen, der diese beiden Ausnahmen betrifft. Er schlägt dafür den folgenden Wortlaut vor:

„Von den in diesem Artikel enthaltenen Verpflichtungen sind jedoch die Begünstigungen ausgenommen, welche anderen angrenzenden Staaten zur Erleichterung des Grenzverkehrs gegenwärtig oder in Zukunft eingeräumt werden sollten, sowie diejenigen, die sich aus einer bereits abgeschlossenen, oder in Zukunft von einem der vertragsschließenden Teile abzuschließenden Zollunion ergeben.“

Die **I n t e r n a t i o n a l e H a n d e l s k a m m e r** hat auf dem **K o n g r e s s e v o n A m s t e r d a m** (Juli 1929) die Beschlüsse des wirtschaftlichen Ausschusses hinsichtlich dieser allgemeinen Ausnahmen und die von ihm empfohlene Formulierung eines allgemeinen Vorbehaltes gebilligt.

B. Besondere und fallweise Ausnahmen.

Ausnahmen von der Meistbegünstigung können auch notwendig werden, um besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen, welche in einem bestimmten Staate oder im Verhältnis zwischen bestimmten Staaten bestehen, sich jedoch nicht dazu eignen, in eine allgemeine Formel gefaßt zu werden, oder zumindest bisher noch nicht allgemeine Anerkennung zu erlangen vermochten. Die geltende Meinung beschränkt sich darauf, für bestimmte Fälle dieser Art Ausnahmen insoweit zuzulassen, als sie in den Handelsverträgen ausdrücklich vorbehalten werden. Sie können nicht, wie die allgemeinen Ausnahmen, auf Grund eines anerkannten Rechtsgrundsatzes geltend gemacht werden, sondern nur auf Grund einer **b e s o n d e r e n A b m a c h u n g**, auf Grund eines Vorbehaltes, der in einem zweiseitigen Verträge gemacht wird und naturgemäß nur denjenigen Staaten gegenüber Wirkung haben kann, die seiner Aufnahme in die mit ihnen geschlossenen Verträge zugestimmt haben.

In den meisten Fällen betreffen die fakultativen Ausnahmen die positive Seite der Meistbegünstigung, indem sie Vorteile, die gewissen Ländern eingeräumt (R e g i o n a l k l a u s e l), oder in Verträgen bestimmter Art vereinbart (K o l l e k t i v k l a u s e l) werden, von der Meistbegünstigung ausschließen, doch können sich derartige Ausnahmen auch auf die negative Seite der Meistbegünstigung beziehen, wenn für bestimmte Fälle die Benachteiligung des anderen Vertragsteiles gegenüber Dritten vorbehalten wird, so z. B. die Erhebung von Ausgleichs- oder Antidumpingzöllen

1. Regionale Ausnahmen.

Unter den fakultativen Ausnahmen von der Meistbegünstigung besitzen die größte Bedeutung und Verbreitung die regionalen Ausnahmen, die in zweiseitigen Handelsverträgen in der Form vereinbart werden, daß der eine Vertragsteil darauf verzichtet, Vorzugszölle oder andere Sonderbegünstigungen, die der andere Vertragsteil bestimmten dritten Staaten gewährt, auf Grund der Meistbegünstigung für sich in Anspruch zu nehmen. Es handelt sich dabei um Sonderbegünstigungen, die nicht so weit gehen, daß das durch sie bedingte Verhältnis als eine Zollunion bezeichnet werden könnte, die aber andererseits auch den Rahmen bloßer Erleichterungen des Grenzverkehrs überschreiten.

a. Der Völkerbund über die regionalen Ausnahmen.

In dem Berichte, den der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes über die Meistbegünstigung im Januar 1929 erstattete, werden regionale Vorbehalte mit folgenden Worten als zulässig erklärt:

„Außer den Zollunionen muß man auch die Zollbegünstigungen in Betracht ziehen, die sich gewisse Staaten gegenseitig mit Rücksicht auf die besonderen Bande zugestehen, die zwischen ihnen aus völkischen, geschichtlichen und geographischen Gründen bestehen. Hierher gehören z. B. die Ausnahmen, welche die iberische Klausel, die baltische Klausel, die skandinavische Klausel, die südamerikanische Klausel etc. festsetzen, ebenso wie auch die Sonderbehandlung, die zwischen der Schweiz und bestimmten Zonen des französischen Gebietes stattfindet.

„Die hierher gehörigen Ausnahmen können nicht als von selbst in der Meistbegünstigungsklausel inbegriffen angesehen

werden, wie die früher erwähnten allgemeinen Ausnahmen (Grenzverkehrs- und Zollunionsklausel), sondern sie müssen ausdrücklich gemacht und zugestanden werden, unter Feststellung ihres Inhaltes und ihres Umfanges.

„Hier muß auch an die besonderen Einrichtungen erinnert werden, die durch internationale Verträge zwischen Ländern oder Gebietsteilen getroffen wurden, um mit Rücksicht auf die besonderen, zwischen ihnen bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen während einer Übergangszeit gewisse Erleichterungen herbeizuführen (so z. B. die Ordnung des Verhältnisses zwischen Deutsch- und Polnisch-Oberschlesien und die Regelung der Zollverhältnisse zwischen Deutschland und dem Saargebiet).

„Auf die Erörterung der Vorzugsbehandlung, die im Verhältnis zwischen den Kolonien und ihrem Mutterlande oder zwischen Gliedern desselben Reichsverbandes stattfindet und in verschiedenen Verträgen eine Rolle spielt, mußte der Ausschuß mit Rücksicht auf die politische Seite dieser Frage verzichten.

„Doch wirft sich, auch abgesehen von diesem Vorzugsverhältnis, hinsichtlich der Kolonien eine Frage auf, die zu klären wohl angebracht wäre. Diese Frage ist die folgende:

„Haben die Erzeugnisse der Kolonien Anspruch auf meistbegünstigte Behandlung in einem Lande, das mit ihrem Mutterlande einen Meistbegünstigungsvertrag geschlossen hat? Und haben umgekehrt die Erzeugnisse eines Landes, das im Mutterlande die Meistbegünstigung genießt, Anspruch darauf, in den Kolonien ebenso behandelt zu werden, wie die Erzeugnisse jedes anderen dritten Staates? Mit anderen Worten, ist die zwischen zwei Staaten vereinbarte Meistbegünstigung auch auf die Erzeugnisse ihrer Kolonien anwendbar und erstreckt sie sich umgekehrt auch auf die Einfuhr nach diesen Kolonien, selbstverständlich abgesehen von dem zwischen den Kolonien und ihrem Mutterlande bestehenden Sonderverhältnisse.

„In dieser Beziehung muß bemerkt werden, daß die Meistbegünstigungsklausel der Handelsverträge, soweit nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges verfügt wird, im allgemeinen nur für das Gebiet des Mutterlandes gilt und daß eine Lösung der oben gestellten Fragen in bejahendem Sinne nur stattfindet, wenn das Anwendungsgebiet der Meistbegünstigungsklausel

durch besondere Verfügungen in diesem Sinne erweitert worden ist.“

Mie Beziehung auf diesen Bericht hat die zweite Kommission der XI. Völkerbundversammlung im September 1930 ihren Anschauungen in folgender Weise Ausdruck gegeben:

„Seit langem ist es beim Abschluß von Handelsverträgen bereits Übung, der Meistbegünstigungsklausel gewisse Ausnahmen anzufügen, die auf geographische und ethnographische Zusammenhänge sich gründen. Eine dogmatische und allzustrenge Auslegung der Meistbegünstigungsklausel könnte ein Hindernis für den Abschluß örtlich begrenzter Abkommen sein, die von vornherein zu verurteilen in einem so schwierigen Augenblicke wie dem, den wir jetzt durchleben, überaus unklug wäre. Auf der anderen Seite muß vermieden werden, daß die Meistbegünstigungsklausel, dieses unschätzbare Mittel wirtschaftlicher Verständigung zwischen Völkern, eine Beeinträchtigung erleidet, die geeignet wäre, den regelmäßigen Ablauf der heiklen Mechanik des internationalen Handels zu stören.“

Da der Bericht der II. Kommission von der Völkerbundversammlung genehmigt wurde, hat sich auch die höchste internationale Instanz, die gegenwärtig besteht, gemäß den Anträgen des wirtschaftlichen Ausschusses für die Zulässigkeit regionaler Ausnahmen von der Meistbegünstigung ausgesprochen.

b. Die Stellung der Internationalen Handelskammer zur Frage der Zulässigkeit regionaler Ausnahmen.

Die Internationale Handelskammer hat sich durch die Beschlüsse, die sie auf ihrem Amsterdamer Kongresse (8. bis 13. Juli 1929) faßte, gleichfalls mit der Stellung einverstanden erklärt, die der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes zur Frage der regionalen Ausnahmen eingenommen hatte. Was den Sonderfall der Kolonialklausel anlangt, so umschreibt der Bericht des wirtschaftlichen Ausschusses wohl die Fragen, die zu erörtern sind, unterläßt jedoch ihre Beantwortung. Der Kongreß gelangte daher hinsichtlich dieser Einzelfrage notwendigerweise zu dem Beschlusse, sie einem weiteren Studium zuzuführen und den Rat mit der Einleitung der erforderlichen Arbeiten zu beauftragen.

Zunächst wurde zu diesem Zwecke eine Umfrage bei den Nationalkomitees eingeleitet. Auf Grund der eingelangten Antworten trat der Ausschuß für Handelspolitik und Handelshemmnisse in Bera-

tungen über diesen Gegenstand ein, die jedoch bis jetzt noch zu keinem endgiltigen Ergebnisse geführt haben.

c. Regionale Vorbehalte in den Handelsverträgen.

Der gleichen Anschauung wie sie der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes hinsichtlich der regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung in seinem Berichte vertritt, gab bemerkenswerter Weise die britische Regierung schon mehrere Jahre vorher in einer an den finnischen Minister für auswärtige Angelegenheiten gerichteten Note aus Anlaß eines besonderen Falles Ausdruck. Großbritannien hatte den Beitritt des Mandatsgebietes Palästina zum englisch-finnischen Handelsvertrage vom 14. Dezember 1923 erklärt. Es handelte sich nun um die Frage, ob ein Sonderabkommen, das Palästina mit dem benachbarten Syrien abgeschlossen hatte, der im englisch-finnischen Handelsvertrag vereinbarten Meistbegünstigung unterliege. In der erwähnten, vom 25. Januar 1925 datierten Note wird diese Frage seitens der britischen Regierung verneint und zur Begründung dieses Standpunktes darauf hingewiesen, daß derartige Sonderabkommen zwischen Nachbarländern durchaus üblich seien, besonders wenn diese Länder früher einmal zu demselben gemeinsamen Gebiet gehört haben.

In der Tat sind solche Vorbehalte weit verbreitet und in zahlreichen Handelsverträgen zu finden.

Die drei skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Norwegen, schließen herkömmlicher Weise in ihren Handelsverträgen mit dritten Staaten von der Meistbegünstigung alle Sondervorteile aus, die sie sich für ihren gegenseitigen Verkehr einräumen.

Das gleiche tun die baltischen Staaten (Finnland, Estland, Lettland, Litauen) hinsichtlich ihres gegenseitigen Verkehrs und Lettland nimmt außerdem von der Meistbegünstigung auch die Sonderbegünstigungen aus, die es der Union der sozialistischen Sowjet-Republiken auf Grund besonderer Zollübereinkommen zugesteht.

Die Union der sozialistischen Sowjet-Republiken hat in die meisten ihrer Handelsverträge die Bestimmung aufgenommen, daß die von ihr gewährte Meistbegünstigung sich nicht auf Vorrechte und Begünstigungen erstreckt, welche sie einer anderen Sowjet-Republik, einem Staate, der früher Bestandteil des russischen Reiches war (d. i. Finnland, Estland, Lettland, Litauen

und Polen), oder den angrenzenden Kontinentalstaaten Asiens (d. i. China, die Mongolei, Afganistan, Persien und die Türkei) gewährt.

In den Handelsverträgen der T ü r k e i kehrt regelmäßig die Klausel wieder, daß die darin enthaltene Meistbegünstigung keine Anwendung auf besondere Vorteile oder Bindungen erleide, die zwischen der Türkei und den seit 1923 vom osmanischen Reiche getrennten Ländern hinsichtlich der Zolltarife oder allgemein in wirtschaftlicher Beziehung vereinbart werden.

B u l g a r i e n behält sich in einzelnen seiner Verträge vor, Sondervorteile, die es an seine Nachbarstaaten, d. i. an Griechenland, Jugoslawien, Rumänien oder die Türkei gewährt, von der Meistbegünstigung auszunehmen, solange sie nicht irgend einem dritten Staate zugestanden werden. Hierbei muß allerdings bemerkt werden, daß diese Bestimmung sich nur in den bulgarischen Verträgen mit nordischen Staaten findet und in diese aufgenommen worden sein dürfte, um gegenüber der nordischen Klausel grundsätzlich Reziprozität zu üben.

Die beiden Staaten der P y r e n ä e n h a l b i n s e l, Spanien und Portugal, haben regionale Vorbehalte nicht nur hinsichtlich ihres gegenseitigen Verhältnisses gemacht, sondern greifen damit auch über den Ozean, indem sie sich ein handelspolitisches Sonderregime auch hinsichtlich ihren früheren Kolonien in S ü d - u n d M i t t e l - a m e r i k a vorbehalten. Portugal beschränkt sich dabei auf Brasilien, während die meisten spanischen Verträge die Meistbegünstigung für alle Sondervereinbarungen ausschließen, welche zwischen Spanien und irgendeiner hispano-amerikanischen Republik geschlossen werden sollten.

V e r s c h i e d e n e s ü d a m e r i k a n i s c h e Staaten, so vor allem C h i l e, haben in einer Reihe von Verträgen mit außer-amerikanischen Staaten die Bestimmung, daß Sonderbegünstigungen, die sie einem anderen zentral- oder südamerikanischen Staate gewähren, auf Grund der Meistbegünstigung nicht in Anspruch genommen werden können.

Um Reziprozität zu üben, hat J a p a n seinerseits in mehrere Verträge mit südamerikanischen Staaten, die diese Klausel enthalten, den Vorbehalt aufgenommen, daß es Sonderbegünstigungen, die es anderen asiatischen Staaten gewährt, von der Meistbegünstigung ausschließe. Besonders interessant ist die folgende, im Handelsvertrag zwischen Japan und Paraguay vom 17. November 1915 enthaltene Formulierung dieses Grundsatzes „Les dis-

positions du présent traité ne seront pas applicables aux avantages spéciaux qui sont ou peuvent être garantis par l'une ou l'autre des parties contractantes à n'importe quels pays voisins, soit en Asie ou en Amérique du Sud respectivement pour faciliter le trafic frontière ou pour encourager les relations économiques régionales mais qui ne sont pas garanties à un autre pays étranger que ceux cités ci-dessus“.

Die zentralamerikanischen Republiken (Nicaragua, Guatemala, Honduras, Costarica und Salvador), die untereinander Zollfreiheit für den wechselseitigen Verkehr mit ihren eigenen Boden- und Industrieerzeugnissen sowie verschiedene andere Verkehrserleichterungen vereinbart haben, nehmen in ihre Verträge mit anderen Staaten regelmäßig die Bestimmung auf, daß diese Sonderbegünstigungen auf Grund des Meistbegünstigungsrechtes nicht beansprucht werden können.

Die Republik Cuba erklärt in dem einzigen Handelsvertrag, den sie mit einem europäischen Staate geschlossen hat, im Verträge mit Italien vom 29. Dezember 1903, daß die darin enthaltene Meistbegünstigungsklausel nicht auf die Fälle anwendbar sei, in denen Cuba für Erzeugnisse anderer amerikanischen Staaten besondere Zollermäßigungen gewährt. Solche Zugeständnisse sollten von Italien auf Grund der Meistbegünstigung nur in Anspruch genommen werden können, wenn sie auch anderen nichtamerikanischen Staaten eingeräumt werden.

Durch diese Bestimmung sollte das Vorzugsverhältnis gedeckt werden, das zwischen Cuba und den Vereinigten Staaten von Amerika besteht und auf dem zwischen diesen beiden Ländern am 11. Dezember 1902 geschlossenen Verträge beruht. Dieser Vertrag bestimmte, daß diejenigen Waren cubanischen Ursprunges, die zur Zeit des Vertragsabschlusses in den Vereinigten Staaten die Zollfreiheit genossen (verschiedene Rohstoffe wie Erze, Häute, Knochen, Hörner, Hufe, Asphalt, Wachs, ferner Bananen, verschiedene Gemüse, Edelhölzer und Kunstdünger) und die aus den Vereinigten Staaten stammenden Waren, denen im selben Zeitpunkte in Cuba die Zollfreiheit zukam (landwirtschaftliche Maschinen, Stacheldraht, Zuchttiere, Pflastersteine, Mineralwasser, Kohle und Koks, Fichtenholz) auch weiterhin diese Freiheit genießen sollten. Für alle übrigen Waren gestanden sich die beiden Staaten im wechselseitigen Verkehre Zollermäßigungen zu, die für die Einfuhr amerikanischer Waren

nach Cuba 20% bis 40%, für die Einfuhr cubanischer Erzeugnisse nach den Vereinigten Staaten 20% der in den Tarifen jeweils festgesetzten Zölle betragen sollten. Ferner wurde ausdrücklich vereinbart, daß diese Begünstigungen keiner anderen Macht eingeräumt werden sollten.

Die Vereinigten Staaten von Nordamerika schalten ihrerseits in ihre Handelsverträge regelmäßig eine Bestimmung ein, wonach die Meistbegünstigung sich nicht auf die Behandlung erstreckt, welche sie dem Handel mit Cuba auf Grund des am 11. Dezember 1902 zwischen ihnen und Cuba abgeschlossenen Handelsabkommens oder irgend welcher künftiger Vereinbarungen mit diesem Lande gewähren.

Ehe noch die „cubanische Klausel“ ein ständiger Bestandteil der nordamerikanischen Handelsverträge geworden war, unmittelbar nach Abschluß dieses Vertrages zwischen Cuba und den Vereinigten Staaten, hatte die deutsche Regierung versucht, das dadurch begründete Vorzugsverhältnis anzufechten, um dem deutschen Zucker in Nordamerika die gleiche Behandlung wie dem cubanischen zu sichern. Sie berief sich auf die in dem damals geltenden deutsch-amerikanischen Handelsvertrag enthaltene bedingte Meistbegünstigung und verlangte, daß ihr Gelegenheit gegeben werde, durch Gewährung eines entsprechenden Entgeltes für Deutschland den Mitgenuß der Vorteile des cubanischen Vertrages zu erwerben. Die Regierung der Vereinigten Staaten stellte sich diesem Ansinnen gegenüber auf den Standpunkt, daß es sich hier um außerordentliche Umstände handle, die eine bevorzugte Behandlung rechtfertigen und die Berufung auf die Meistbegünstigung ausschließen. Sie bediente sich dabei derselben Argumentation, die sie früher schon der englischen und russischen Regierung gegenüber gebraucht hatte, als diese Einwendungen gegen den am 3. Jänner 1875 mit dem damals noch unabhängigen Hawaii geschlossenen Handelsvertrag erhoben und auf Grund des ihnen zustehenden Meistbegünstigungsrechtes für sich den Mitgenuß der darin enthaltenen Vorteile beanspruchten. Auch damals hatte die amerikanische Regierung den Standpunkt eingenommen, daß die außerordentlichen Vorteile, die den hawaiischen Inseln eingeräumt wurden, diesen für bestimmte wertvolle Zugeständnisse und auf Grund besonderer geographischer und wirtschaftlicher Beziehungen gegeben worden seien. Die Regierung der Vereinigten Staaten habe von jeher den

Standpunkt eingenommen, daß solche Privilegien nicht unter die Meistbegünstigungsklausel fallen.

Ausführlicher wurde der gleiche Standpunkt in einem Memorandum begründet, das dem amerikanischen Repräsentantenhause im Jahre 1912 bei der Verhandlung über den Reziprozitätsvertrag mit Kanada vorgelegt wurde. In diesem Memorandum, das von einem Abgeordneten aus Massasuchetts stammte, sind folgende Ausführungen enthalten:

„Welche Tarifkonzessionen zugunsten der kanadischen Einfuhr nach den Vereinigten Staaten als Entgelt für gleichwertige Konzessionen seitens Kanadas der Kongreß auch annehmen wird, seitens der Vereinigten Staaten werden sie ein ausschließliches, strikte präferenzielles Handelsübereinkommen bilden, das keine Verletzung der Meistbegünstigung in sich schließt . .

Es ist unmöglich für ein europäisches Land oder überhaupt für jedes Land, daß nicht an die Vereinigten Staaten angrenzt, die besonders engen wirtschaftlichen Beziehungen der Vereinigten Staaten mit Kanada zu besitzen. Diese besondere Lage basiert auf folgenden Umständen: Die gemeinsame Grenze, die Gleichartigkeit der Bevölkerung, die Gleichheit der materiellen Interessen, die Leichtigkeit schneller Verbindung durch Eisenbahn und Wasserwege, die alle dazu beigetragen haben, ausgedehnte und enge wirtschaftliche Beziehungen herbeizuführen

Diese besonders engen Beziehungen finden kein Gegenstück in unseren Beziehungen mit irgendeinem europäischen Staate, daher kann keine europäische Regierung logischer Weise gleiche wirtschaftliche Behandlung verlangen.“

Was hier geltend gemacht wird, um ein engeres wirtschaftliches Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada und eine Ausnahme von der Meistbegünstigung zu seinen Gunsten zu rechtfertigen, kann mit gleicher oder größerer Berechtigung auch für ein engeres Verhältnis der europäischen Staaten untereinander angeführt werden.

Als Beweis dafür genügt der Hinweis auf die ganz überwiegende Bedeutung, die der innereuropäische Markt für die Ausfuhr der kontinental-europäischen Staaten besitzt.

Auf die Ausfuhr nach anderen europäischen Ländern entfielen im Jahre 1928 von der Gesamtausfuhr:

in Polen	96.18%	in Schweden	77.6%
in Dänemark	95.2 %	in den Niederlanden	75.4%
in Jugoslawien	95 %	in Deutschland	73.9%
in Ungarn	92.6 %	in Norwegen	70.8%
in Bulgarien	90.1 %	in Belgien	70.3%
in Österreich	88.8 %	in der Schweiz	70.2%
in der Tschechosl.	86.4 %	in Italien	68.4%
in Rumänien	83 %	in Frankreich	63 %

Das einzige Land Europas, bei dem der innereuropäische Verkehr gegenüber dem überseeischen zurücktritt, ist England, von dessen Ausfuhr nur 32.2% nach anderen europäischen Ländern gehen.

Ein ähnliches Bild erhält man, wenn man Mitteleuropa als ein Gebiet für sich behandelt und untersucht, wieviel von der Ausfuhr eines jeden zu Mitteleuropa gehörigen Landes auf seinen Verkehr mit anderen mitteleuropäischen Staaten entfällt. Dieser Anteil beträgt:

in Jugoslawien	93 %	in der Schweiz	47.6%
in Ungarn	89.4%	in Belgien	47.2%
in Bulgarien	88.2%	in Deutschland	46.6%
in Österreich	78.4%	in den Niederlanden	45.1%
in Rumänien	76.6%	in Italien	44.1%
in Polen	73.2%	in Frankreich	42 %
in der Tschechosl.	71.8%		

Bei der wirtschaftlichen Verbundenheit, die in diesen Ziffern zum Ausdruck kommt, werden die Hemmungen des Verkehrs durch Zölle, Verbote und indirekten Protektionismus im engeren Kreise der Länder Europas und Mitteleuropas und für ihren gegenseitigen Verkehr naturgemäß schwerer empfunden als in ihrem Handel mit der Übersee. Dazu kommt, daß die Länder des östlichen Mitteleuropa vor dem Kriege ganz oder teilweise den großen Wirtschaftsgebieten der öster.-ungar. Monarchie und Rußlands angehörten und erst durch die Friedensschlüsse aus diesem Zusammenhang gerissen wurden. An die Stelle der Wirtschaftseinheit trat jäh ein System der gegenseitigen Absperrung durch Verbote und Zölle. Siebentausend Kilometer neuer Zollgrenzen wurden geschaffen, acht neue Wirtschaftsgebiete entstanden, zum Teil solche kleinen und kleinsten Umfanges. Im Zeitalter der Rationalisierung und Mechanisierung der Wirtschaft kommt die Aufrechterhaltung dieses Zustandes einem Verbote der

Anwendung moderner Wirtschaftsmethoden gleich, für deren erfolgreiche Benützung große Wirtschaftsräume die Voraussetzung sind. Es wäre eine Ungerechtigkeit, den kleinen Staaten und ihren Bewohnern zur Beseitigung dieses Nachteiles das Mittel vorzuenthalten, das die verschiedensten Staaten mit Zustimmung aller übrigen angewendet haben: das Mittel regionaler Wirtschaftsbündnisse und regionaler Ausnahmen von der Meistbegünstigung. Werden solche Ausnahmen anerkannt, wo sie zwar eine angenehm empfundene Förderung wirtschaftlicher Interessen, aber keineswegs eine Notwendigkeit für den Bestand und die wirtschaftliche Entwicklung der beteiligten Staaten bilden, so kann die Forderung nach ihrer Zulassung dort mit doppeltem Rechte erhoben werden, wo sie fast eine Lebensnotwendigkeit ist. Für die Länder Mitteleuropas kann dies mit Fug behauptet werden.

Trotzdem hat bis jetzt der Vorbehalt regionaler Ausnahmen von der Meistbegünstigung gerade in den mitteleuropäischen Handelsverträgen keine sehr große Verbreitung gefunden. Nur einzelne Ansätze liegen dafür vor.

So hat sich Frankreich in seinen Handelsverträgen mit Österreich, der Tschechoslovakei und Estland den Vorbehalt aufgenommen, daß die darin gewährte Meistbegünstigung dem anderen Vertragsteil keinen Anspruch auf die Vorteile der Tarife gibt, die sich aus wirtschaftlichen Vereinbarungen Frankreichs mit seinen Nachbarstaaten ergeben könnten und in einzelnen Handelsverträgen Österreichs und der Tschechoslovakei sind Ausnahmen zugunsten der Sondervorteile enthalten, welche diese beiden Staaten sich gegenseitig oder Ungarn auf Grund des Art. 222 des Friedens von St. Germain und des Art. 235 des Friedens von Trianon allenfalls gewähren würden. Praktisch wirksam sind diese Vorbehalte in Mitteleuropa nirgends geworden, obwohl ihre Anwendung vielleicht gerade hier nicht nur einem Bedürfnisse, sondern geradezu einer wirtschaftlichen Notwendigkeit entsprechen würde, allerdings nur dann, wenn der Kreis der Länder, auf die der Vorbehalt sich bezieht, wesentlich weitergezogen wird.

d. Regionale Vorbehalte für den Handel mit Kolonialgebieten.

Die größte praktische Bedeutung haben die regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung bisher dort gewonnen, wo es sich um die Herstellung eines engeren wirtschaftlichen Zusammen-

hanges zwischen den Kolonialmächten und ihren auswärtigen Besetzungen handelt. Dieser Zusammenhang wird in den verschiedensten Formen hergestellt.

In manchen Fällen steht die Kolonie zum Mutterlande in einer Art Zollunion. Der Zolltarif und die Zollsätze des Mutterlandes gelten auch in den Kolonien. Für den gegenseitigen Verkehr herrscht Zollfreiheit, das Gebiet der Kolonie gehört in gewissem Sinne zum Zollinland.

Den äußersten Gegensatz zu diesem System stellt ein Zustand dar, bei dem die Kolonie ein selbständiges Zollgebiet ist, mit einem eigenen Tarif, der auf die Einfuhr aus dem Mutterlande ebenso Anwendung findet wie auf die Einfuhr fremder Staaten, während andererseits die kolonialen Produkte auch im Mutterlande ebenso behandelt werden, wie die irgend eines anderen Landes. Man gewährt sich gegenseitig die Meistbegünstigung und macht in ihrer Anwendung keinen Unterschied zwischen den eigenen Kolonien und einem fremden Lande. Im übrigen sind Kolonien und Mutterland in ihrer Zollpolitik selbständig und in manchen Fällen geht diese Selbständigkeit soweit, daß die Kolonien das Recht besitzen, mit dritten Staaten eigene Handelsverträge zu schließen.

Zwischen diesen äußersten Gegensätzen liegen zahllose Mittelstufen, dadurch gekennzeichnet, daß dem Mutterlande in den Kolonien und ebenso den kolonialen Erzeugnissen im Mutterlande Zollermäßigungen, Zollbefreiungen oder Vorzugszölle eingeräumt werden, die dritten Staaten nicht zukommen.

Es kann sich dabei um ein Vorzugsverhältnis handeln, das durch die Gesetzgebung des Mutterlandes der Kolonie auferlegt wird (z. B. bei manchen französischen Kolonien), oder um eine einverständliche Regelung zwischen Kolonie und Mutterland, die sich von Handelsabkommen zwischen unabhängigen Staaten nur wenig unterscheidet.

In Handelsverträgen, die das Mutterland schließt, wird die Meistbegünstigungsklausel in der Regel so gefaßt, daß die möglichste Freiheit für eine beliebige Gestaltung des Verhältnisses zu den Kolonien bestehen bleibt.

In den englischen Verträgen geschieht dies dadurch, daß die Meistbegünstigung in die Form der Zusicherung gekleidet wird, die Boden- und Industrieerzeugnisse des anderen Vertragslandes bei der Einfuhr nach England oder englischen Dominions, Kolonien, Besetzungen, Schutz- oder Mandatsgebieten nicht ungünstiger zu behandeln und mit keinen anderen oder höheren Zöllen zu bele-

gen, wie die gleichartigen Boden- und Industrieerzeugnisse irgend eines anderen fremden Landes. Der Nachdruck liegt dabei auf dem Worte „fremd“. Englische Kolonien, Dominions, Schutz- und Mandatsgebiete sind Teile des Britischen Reiches und keine fremden Staaten. Die Wirkung dieser Klausel ist, daß die gewährte Meistbegünstigung nur gegenüber dritten Staaten, also nicht innerhalb des Britischen Reiches selbst gilt und daß sie daher einer Sonderbehandlung oder Vorzugszöllen nicht im Wege steht, die das Mutterland den Kolonien oder diese dem Mutterlande und sich gegenseitig einräumen. Auf Grund dieser Vertragsbestimmungen, welche tatsächlich der Feststellung einer regionalen Ausnahme von der Meistbegünstigung gleichkommen, hat sich das Präferenzialsystem entwickelt, das zwischen England und seinen Kolonien, sowie im gegenseitigen Verkehre der Kolonien untereinander herrscht.

Die Vereinigten Staaten von Amerika nahmen in ihre Verträge regelmäßig die Bestimmung auf, daß die Meistbegünstigung sich nicht auf den Handel der Vereinigten Staaten mit seinen Schutzgebieten und mit der Panamakanalzone erstreckt.

In den französischen Verträgen wird von der Meistbegünstigung gleichfalls die Vorzugsbehandlung ausgeschlossen, die Frankreich seinen Kolonien oder Schutzgebieten gewährt und ebenso jedes Vorrecht, das in einer französischen Kolonie den Erzeugnissen des Mutterlandes oder anderer französischer Kolonien vorbehalten wird.

Auch Italien beschränkte in seinen Verträgen die Meistbegünstigung hinsichtlich der italienischen Kolonien auf die Zusicherung der Vorteile, die fremden Staaten eingeräumt werden oder schließt ausdrücklich die Sonderbegünstigungen aus, die in zolltarifischer Hinsicht für die Erzeugnisse des Mutterlandes sowie seiner Kolonien und Besitzungen vorbehalten sind.

Das gleiche gilt von Spanien.

Nur in den Niederlanden besteht keine Vorzugsbehandlung der Kolonien, die auch ihrerseits dem Mutterlande keine solche gewähren. Eine Ausnahme von der Meistbegünstigung findet hier nur aus örtlichen Rücksichten hinsichtlich der Begünstigungen statt, die irgend einer anderen asiatischen Nation in den holländischen Kolonien gewährt werden.

Im allgemeinen herrscht der Grundsatz vor, daß Begünstigungen, die das Mutterland den Kolonien gewährt oder von ihnen empfängt, auf

Grund der Meistbegünstigung dritten Staaten nicht ohne weiteres eingeräumt werden; doch hält man es nach der bestehenden Praxis im allgemeinen für notwendig, dies in den Handelsverträgen ausdrücklich in Form eines Vorbehaltes zu vereinbaren, wenn dies auch manchmal, wie z. B. in den englischen Verträgen, in verhüllter Form geschieht.

Unabhängig von diesen regionalen Vorbehalten, die das gegenseitige Verhältnis des Mutterlandes und der Kolonien und die zwischen ihnen etwa bestehenden Vorzugsrechte betreffen, wird in den Verträgen zumeist auch die Frage geordnet, ob die Kolonien Anspruch auf meistbegünstigte Behandlung in einem Lande haben, das mit ihrem Mutterlande einen Meistbegünstigungsvertrag geschlossen hat, und ob sie umgekehrt auch selbst einem solchen Lande die Meistbegünstigung gewähren, d. h. seine Erzeugnisse ebenso behandeln müssen wie die Erzeugnisse jedes anderen dritten Staates.

Diese Frage wird in den Verträgen in verschiedener Weise gelöst.

Am seltensten ist die Bestimmung, daß die dem Mutterlande in einem Verträge eingeräumte und von ihm gewährte Meistbegünstigung sich ohne weiteres auch auf die Behandlung kolonialer Erzeugnisse durch den anderen Vertragsteil und dementsprechend auch auf die Behandlung der Einfuhr des anderen Vertragsteiles in den betreffenden Kolonialgebieten erstreckt. Häufiger kommt es vor, daß sich die Meistbegünstigung zwar grundsätzlich auf die Kolonialgebiete erstreckt, daß jedoch der am Verträge beteiligten Kolonialmacht oder ihren Kolonien das Recht vorbehalten bleibt, durch Abgabe einer Erklärung die Geltung des Vertrages für alle oder einzelne Kolonien auszuschließen.

Umgekehrt gehen manche Verträge auch von der grundsätzlichen Annahme aus, daß die von dem Mutterlande geschlossenen Meistbegünstigungsverträge sich auf die Kolonien nicht erstrecken, jedoch unter Einräumung einer Art Option in der Form, daß die Wirkung des Vertrages und der darin enthaltenen Meistbegünstigungsklausel auf alle oder einzelne Kolonien ausgedehnt werden kann, wenn die am Verträge beteiligte Kolonialmacht oder die betreffenden Kolonialregierungen dahingehende Erklärungen abgeben, wobei manchmal bestimmte Fristen für diese Erklärungen vorgesehen werden.

Das Verhältnis der Kolonien zum Mutterlande wird durch diese

Erklärungen und die ihnen zugrundeliegenden Meistbegünstigungsvereinbarungen nur dann berührt, wenn keine regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung zugunsten eines Vorzugsverhältnisses zwischen den Kolonien und dem Mutterlande gelten, sei es infolge ausdrücklicher Vereinbarung, sei es infolge stillschweigender Anerkennung, die auf einer im Verhältnis zwischen den beiden Vertragsparteien bestehenden Übung beruht.

e. Die Bedeutung der regionalen Ausnahmen für die wirtschaftliche Organisation Europas.

Erhöhte Bedeutung haben die regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung dadurch gewonnen, daß die Frage der wirtschaftlichen Organisation Europas auf der X. V ö l k e r b u n d v e r s a m m l u n g, September 1929, offiziell zur Erörterung gestellt wurde; das M e m o r a n d u m B r i a n d hat die Grundlagen für die weitere Erörterung dieser Frage geliefert und am 24. März 1930 wurde in Genf von 23 europäischen Staaten die C o n v e n t i o n C o m m e r c i a l e unterzeichnet, die einen Zollwaffenstillstand herbeiführen, gleichzeitig aber den Ausgangspunkt weiterer Verhandlungen über die Herabsetzung des Zollniveaus bilden sollte, die von der Frage der wirtschaftlichen Neuorganisation Europas nicht zu trennen sind.

Unter den gegenwärtigen Umständen ist leider zu befürchten, daß die Convention Commerciale nicht in Wirksamkeit treten wird, weil sie nicht die erforderliche Anzahl von Ratifikationen erhält; denn in einer ganzen Reihe von Staaten wird offen erklärt, daß man die darin enthaltenen Bindungen nur auf sich nehmen könne, wenn die weiteren Verhandlungen, die dem Abschlusse der Convention folgen sollen, gesichert und ihr günstiger Erfolg mindestens wahrscheinlich sei. Der Erfolg dieser Verhandlungen ist jedoch davon bedingt, daß für die Frage der regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung eine zufriedenstellende Lösung gefunden wird. Der vom Rate des Völkerbundes genehmigte Bericht des wirtschaftlichen Ausschusses hat erklärt, daß die Einfügung solcher Ausnahmen in die Handelsverträge dem Begriffe der unbedingten und unbeschränkten Meistbegünstigung nicht widerspricht. Sie kommen tatsächlich in einer großen Anzahl von Handelsverträgen vor u. zw. zugunsten der verschiedensten Ländergruppen. Nur im Zentrum Europas, dessen wirtschaftliche Neuorganisation die große Frage der Gegenwart bildet, ist es zur planmäßigen Anwendung dieses Vorbehaltes bis jetzt nicht gekommen. Die Ursache

hiefür liegt in der Besorgnis, daß ein Versuch der Einfügung solcher Vorbehalte in die Handelsverträge die guten handelspolitischen Beziehungen zu den Staaten der Übersee und zu solchen europäischen Ländern stören könnte, die sich der geplanten Organisation aus irgend einem Grunde nicht anschließen wollen. Man muß sich darüber klar werden, daß man hier vor einer grundsätzlichen Frage steht. Hat man nicht den Mut oder die Möglichkeit, sie im positiven Sinne zu lösen, so ist es besser, wenn man offen auf weitere Versuche verzichtet, die Herabminderung des Zollniveaus und die Beseitigung der Handelshemmnisse durch internationale Verhandlungen herbeizuführen und sich nicht dem Vorwurfe aussetzt, aussichtslose Verhandlungen nur weiterzuführen, damit das Unvermögen der internationalen Instanzen zur Regelung dieser Fragen verhüllt werde.

Man darf sich allerdings keinem Zweifel darüber hingeben, daß ein völliges Scheitern der wirtschaftlichen Zusammenfassung Europas oder mindestens einer Gruppe europäischer Staaten einen allgemeinen Rückfall in protektionistische Tendenzen zur unmittelbaren Folge haben würde. Es ist kein Zufall, daß die Konvention über die Beseitigung der Verbote bis jetzt nicht jene Zahl von Ratifikationen erhalten hat, die notwendig gewesen wäre, damit sie in Kraft treten kann und es ist ebensowenig ein Zufall, daß die Verhandlungen über die internationale Regelung des Fremdenrechtes gescheitert sind und daß es mit einer Erweiterung und Verbesserung der Konvention über die Vereinfachung der Zollformalitäten seine guten Wege hat. Bald wird die Zahl der gescheiterten internationalen Vereinbarungen durch die Convention Commerciale vom 24. März 1930 vermehrt werden. Alles hat seine Ursachen. Angesichts der völligen Ungewißheit der handelspolitischen Entwicklung will kein Staat irgendeine handelspolitische Waffe aus der Hand legen, die ihm im Falle handelspolitischer Konflikte wertvoll sein könnte. Die handelspolitische Abrüstung hat ebenso wie die militärische gegenseitiges Vertrauen zur Voraussetzung. Dieses Vertrauen fehlt, wenn bei den internationalen Verhandlungen über wirtschaftliche Fragen nur das Bestreben sichtbar wird, diejenigen Staaten, die durch geringen Gebietsumfang, relative Überbevölkerung, Mangel an natürlichen Hilfsquellen und das Fehlen jeden Kolonialbesitzes ohnehin benachteiligt sind, durch Festlegung allgemeiner, scheinbar durch die Tradition geheiligter Grundsätze an Doktrinen zu binden, von denen die großen Welt-

mächte, die über ungeheure Territorien verfügen, sich emanzipiert haben, wo es ihr Vorteil zu gebieten schien.

Der Rückfall in den Protektionismus, der sich durch das Scheitern der internationalen Konventionen ankündigt, kommt auch in der Handelspolitik der einzelnen Länder zum Ausdruck. Selbst Staaten, die sich bisher einer gemäßigten Zollpolitik befleißigten, bereiten Tarifreformen zum Zwecke einer Erhöhung vor. Bestehende Verträge werden gekündigt, um Bindungen zu beseitigen und Raum für solche Tarifreformen zu schaffen. Die allgemeine Wirtschaftskrise hat die protektionistischen Neigungen verstärkt. In allen Ländern ertönt der Ruf nach erhöhtem Schutz des heimischen Marktes. Man will den durch die Krise verursachten Ausfall dadurch wettmachen, daß man die fremde Einfuhr vom heimischen Markt soviel als möglich ausschließt.

Am stärksten macht sich das Schutzbedürfnis auf dem Gebiete der Landwirtschaft geltend. Staats- und bevölkerungspolitische Erwägungen lassen ihre Erhaltung als unbedingte Notwendigkeit erscheinen. In allen Ländern, in denen die landwirtschaftliche Produktion hinter dem Bedarf wesentlich zurück bleibt, bietet die Verstärkung des Zollschatzes ein Mittel zu diesem Zwecke, dem die Möglichkeit eines gewissen Erfolges nicht abzusprechen ist. Seine Wirkung sucht man durch andere Maßnahmen zu verstärken, welche die Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte beschränken und den Verbrauch zwangsweise auf die Erzeugnisse des heimischen Bodens hinlenken sollen. Monopolistische Einfuhrorganisationen werden geschaffen, um den inländischen Markt mit voller Sicherheit beherrschen zu können. Naturgemäß löst dies eine Gegenbewegung bei den agrarischen Exportländern Osteuropas aus. Die Konferenzen von Bukarest, Sinaia und Warschau sind ihr Ausdruck. Ihr Ziel ist natürlich nicht der Schutz des heimischen Marktes, sondern die Öffnung der westeuropäischen Märkte für den Absatz des Überschusses der Ostländer an landwirtschaftlichen Erzeugnissen und gleichzeitig die Sicherung besserer Preise für die Ausfuhr. Diese Wünsche wären leicht zu befriedigen bei allgemeiner Anerkennung einer regionalen Ausnahme von der Meistbegünstigung für den gegenseitigen Verkehr europäischer Staaten. Der Bedarf des industriellen Europa an agrarischen Produkten ist groß genug, um die Aufnahme der agrarischen Überschüsse des europäischen Ostens zu gestatten, ohne daß eine Deroutierung des inneren Marktes der Ein-

fuhrländer oder eine Bedrohung ihrer Landwirtschaft befürchtet werden müßte, allerdings nur unter einer Voraussetzung: die Erleichterungen der Einfuhr, die man den östlichen Agrarländern zugesteht, müssen auf diese beschränkt bleiben. Eine allen Ländern gleichmäßig zugänglichen Ermäßigung der Agrarzölle in den Einfuhrstaaten würde deren Landwirtschaft einer vernichtenden Konkurrenz aussetzen und gleichzeitig den Ostländern keine Möglichkeit einer günstigeren Verwertung ihrer Überschüsse eröffnen. Zu Weltmarktpreisen können sie auch heute schon exportieren, ohne zu diesem Zwecke erst internationale Verhandlungen führen zu müssen. Was sie wollen, ist eine Vorzugsbehandlung ihrer landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch die mittel- und westeuropäischen Industrieländer.

Sie sind mit einem solchen Vorschlage an den Völkerbund herantreten. Das von der zweiten Internationalen Konferenz zur Herbeiführung einer „Action économique concertée“ für die Beratung dieser Frage eingesetzte Subkomitee ist zu dem Schlusse gelangt, daß eine solche Vorzugsbehandlung als eine an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte ausnahmsweise und streng begrenzte Aufhebung der Meistbegünstigung, welche die unverbrüchliche Regel für den internationalen Handel bleiben müsse, anzusehen sei. Die Vorzugsbehandlung könnte daher nur für Getreide und daraus hergestellte Waren (Mehl etc.) zugestanden werden, sie würde in diesem Falle keine Beeinträchtigung der überseeischen Exportstaaten nach sich ziehen, denen nach wie vor die Deckung des weitaus größten Teiles des europäischen Getreidedefizites zufiele. Die Vorzugsbehandlung könnte ferner nur mit Zustimmung der Länder eingeführt werden, welche die Meistbegünstigung genießen; sie müßten zu diesem Zwecke eine Ausnahme von der Meistbegünstigung zugestehen. Die Vorzugsbehandlung müßte endlich durch Festsetzung von Kontingenten oder in anderer Weise auf bestimmte Mengen beschränkt werden, für deren Bemessung die Zustimmung aller die Meistbegünstigung genießenden Länder gleichfalls notwendig wäre. Wenn die Staaten, die eine Vorzugsbehandlung für osteuropäisches Getreide gewähren, als Entgelt ihrerseits eine Vorzugsbehandlung für gewisse Industrieprodukte fordern sollten, könnte auch diese nur mit Zustimmung der interessierten Staaten, welche die Meistbegünstigung genießen, in Kraft gesetzt werden.

Auf der Konferenz trat nur geringe Neigung zutage, die Zu-

stimmung zu solchen Ausnahmen von der Meistbegünstigung in Aussicht zu stellen. Die Konferenz beschränkte sich daher darauf, den Bericht des Subkomitees zur Kenntnis zu nehmen und verwies auf die hervorragende Wichtigkeit, welche die Einrichtung von Verkaufsorganisationen in den Ausfuhrländern und von Einkaufsorganisationen in den Einfuhrländern, sowie deren Zusammenwirken für die Lösung dieser Frage gewinnen könne.

Aus diesen Beschlüssen geht deutlich hervor, daß man in Genf wenigstens zur Zeit nicht gewillt ist, zur Erleichterung des Austausches zwischen den agrarischen Exportländern Osteuropas und den Industriestaaten West- und Mitteleuropas neue regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung einzuführen. Man scheut davor zurück, durch die Bewilligung solcher Ausnahmen der Geltung des heiligen Grundsatzes der unbeschränkten Meistbegünstigung Eintrag zu tun, ungeachtet des Umstandes, daß das praktische Leben nach einer solchen Ausnahme verlangt; daß das Wohlergehen einer ganzen Anzahl von Staaten und vieler Millionen Menschen daran geknüpft ist, und daß ähnliche Ausnahmen in einer ganzen Anzahl von Fällen hingenommen wurden und heute noch in Geltung stehen, obwohl ähnliche Gründe der Notwendigkeit für sie nicht geltend gemacht werden können.

Völlig hat man sich allerdings den Geboten wirtschaftlicher Notwendigkeit doch nicht verschlossen. Eine offene Ausnahme von der Meistbegünstigung will man nicht zugestehen, aber ihre Umgehung würde man dulden. Man zeigt sogar selbst den Weg dazu, indem man von Einfuhr- und Ausfuhrgesellschaften und ihrem gegenseitigen Zusammenwirken spricht. Man übersieht dabei, daß diese Gesellschaften, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen sollen, nur schlechtverhüllte Monopolanstalten sein können, und daß die Entwicklung, wenn sie einmal in diese Bahn gelenkt wird, mit Notwendigkeit zur Aufrichtung von Handelsmonopolen führen muß, die sich auf immer neue Artikel erstrecken. Dies wäre die Rückkehr zu den Methoden der Kriegs- und ersten Nachkriegszeit, zu den Einfuhrbeschränkungen und Verboten, zu den Kompensations- und Kontingentverträgen, kurz die Wiederkehr des ganzen handelspolitischen Elends der ersten Jahre nach dem Friedensschlusse, das mit Mühe überwunden wurde; alles dies nur, weil man nicht den Mut besitzt, die notwendigen Ausnahmen von der Meistbegünstigung zuzugestehen und gerade

durch dieses Zugeständnis der unvermeidlichen Ausnahmen die grundsätzliche Regel in Geltung zu erhalten. Die europäischen Völker wollen leben, und werden sich daran durch handelspolitische Theorien nicht hindern lassen. Wenn man sie in eine monopolistische Wirtschaft hineinzwängt, weil man es nicht wagt, der wahren Sachlage ins Auge zu sehen, so wird man vielleicht die Meistbegünstigung eine zeitlang noch als Formel aufrecht erhalten, sie aber dabei von innen heraus vollständig aushöhlen und auflösen. An Stelle des freien Handels und der durch die notwendigen Ausnahmen gemilderten Meistbegünstigung tritt dann die monopolistische Organisation der Wirtschaft. Wohin das führt, sehen wir in Rußland.

Man muß sich doch vor Augen halten, daß, wie alle menschlichen Einrichtungen, auch die Meistbegünstigungsklausel nichts Ewiges und Unabänderliches ist. Sie hat die mannigfachsten Wandlungen erfahren und sich allmählich zu ihrer heutigen Form entwickelt. Es ist nicht einzusehen, warum diese Entwicklung jetzt stille stehen soll. Es fällt niemandem ein, die wohltätigen Wirkungen der Meistbegünstigung zu leugnen; aber gerade wenn man ihre zeitgemäße Wandlung und ihre Anpassung an die Verhältnisse zuläßt, wird man diese wohltätigen Wirkungen am besten erhalten.

Will man die verhängnisvolle Entwicklung der Handelspolitik zu den Methoden bolschewistischer Wirtschaftsorganisation vermeiden, so muß man den Völkern Europas großherzig das Tor öffnen, durch das der Weg zu neuen, den Bedürfnissen der Zeit entsprechenden Bildungen führt. Dies geschieht durch die gutwillige Zustimmung zu Ausnahmen von der Meistbegünstigung, wo es sich um den wirtschaftlichen Zusammenschluß von Staaten handelt, die, wie der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes treffend sagt, durch völkische, geographische und geschichtliche Voraussetzungen enger aufeinander angewiesen sind. Weitergehen zu wollen wäre freilich falsch. Man kann das Tor öffnen, man kann zum Beschreiten eines Weges einladen, alles andere muß man dem freien Willen und der vernünftigen Einsicht der Völker überlassen. Man kann Entwicklungen nicht dekretieren, auch nicht durch den Völkerbund; man kann sie freilich auch durch ihn nicht verbieten. Man muß sie natürlich wachsen lassen. Daß sie die Tendenz dazu haben, zeigen die Verhandlungen von Warschau, Bukarest und Sinäia. Man gebe den Völkern die Freiheit, zu handeln, wie sie wollen und müssen, sich zu gruppieren, wie sie

es für gut finden. Man wird überrascht sein, in wie kurzer Zeit es auf dieser Grundlage zu zukunftsreichen Gestaltungen kommen wird.

Darin liegt vielleicht auch ein Mittel, die Wirtschaft allmählich aus der allgemeinen Krise herauszuführen in der sie sich befindet. Immer ist von handelspolitischen Neubildungen ein starker Antrieb für die Wirtschaft ausgegangen. Das mitteleuropäische Vertragssystem von 1892 hat seinerzeit eine Aera der Blüte für ganz Europa eingeleitet, die bis zum Kriege anhielt. Dieses Vertragssystem muß in Formen erneuert werden, die unserer Zeit entsprechen. Dies würde dadurch möglich, daß die europäischen Staaten, oder so viele von ihnen es wollen, sich enger zusammenschließen, um ihre produktiven Kräfte gegenseitig zu entwickeln, sich zunächst im Rahmen Europas erhöhte Absatzmöglichkeit für ihre Erzeugnisse zu sichern, dadurch zu höherer Prosperität zu gelangen und gestützt hierauf, auch am Welthandel als Abnehmer fremder Erzeugnisse wie als Verkäufer der eigenen, erhöhten Anteil zu nehmen. Die Wirtschaft hat ein feines Gefühl für die Auswirkungen solcher Ereignisse. Sie wirken auf die Entwicklung der Märkte und auf den Unternehmungsgeist der Menschen. Man eskomptiert den Erfolg und die Anregung, die hievon ausgeht, hilft die Mutlosigkeit der Krise und die Trägheit der Stagnation überwinden.

Eine wirtschaftliche Reorganisation Europas wäre der kräftigste Anstoß zur Beendigung der gegenwärtigen Krise, der sich denken läßt. Es braucht dazu nur etwas Mut und etwas Vertrauen: den M u t an den überlieferten und etwas verkalkten Doktrinen der Meistbegünstigung die Änderungen vorzunehmen, die notwendig sind, um sie den Bedürfnissen unserer Zeit, unseres Lebens, unserer Wirtschaft anzupassen und sie dadurch gleichzeitig auch am Leben zu erhalten; und das V e r t r a u e n, daß die Menschen und Völker vernünftig genug sein werden, von der Freiheit, die man ihnen durch diese Änderungen und Ausnahmen gibt, einen klugen Gebrauch zu machen, so daß die regionalen Ausnahmen von der Meistbegünstigung wohl dazu dienen, den gegenseitigen Verkehr der Länder zu erleichtern, die sich auf dieser Grundlage zusammenschließen, nicht aber dazu mißbraucht werden, den Verkehr mit anderen Staaten zu erschweren.

Auch die freihändlerischen Staaten müssen eine solche Entwicklung wünschen. Sie haben doch vor allem ein Interesse daran, eine Ermäßigung des europäischen Zollniveaus herbeizu-

führen. Ob dies auf dem Wege über die starre, egalisierende, ausnahmslose Meistbegünstigung oder gerade mit Hilfe von Ausnahmen geschieht, kann ihnen gleichgiltig sein. Man darf vielleicht daran erinnern, daß der größte Erfolg freihändlerischer Politik, der Cobdenvertrag von 1860, gleichfalls dadurch errungen wurde, daß man sich über die strengen Forderungen der reinen Freihandelslehre hinwegsetzte. Man muß den Mut haben, jetzt ein Ähnliches zu tun. Zu einer Wegräumung der Zollschranken, die Europa zerteilen, kann man nur auf dem Wege über die Organisation Europas gelangen und vielleicht muß man zuerst mit kleineren, leichter zu bewerkstelligenden Zusammenschlüssen beginnen, um mit einer umfassenden Organisation zu enden. Die mutige Reform der Meistbegünstigungsklausel ist die Voraussetzung dafür, daß irgend etwas dieser Art geschehen kann. Ein Gebot der Billigkeit würde es allerdings sein, daß die Länder, die dieser Organisation europäischer Staaten angehören, den Mitgenuß der Vorteile, die sie sich gegenseitig einräumen, auch denjenigen Staaten sichern, die zwar außerhalb der Organisation stehen, jedoch aus freien Stücken aller Welt Vorteile einräumen, die jenen gleichkommen. Eine solche Billigkeitsklausel zugunsten der Freihandelsländer wäre vielleicht geeignet, den letzten Rest der Bedenken zu verscheuchen, die gegen eine mildere Handhabung der Meistbegünstigungsklausel erhoben werden und die ablehnende Haltung mancher Länder gegen den Gedanken regionaler Ausnahmen verursachen.

Anträge.

Gestützt auf diese Erwägungen wird beantragt :

1. Die Internationale Handelskammer anerkennt, daß die Herstellung engerer wirtschaftlicher Beziehungen zwischen Staaten, die ethnisch, geographisch und geschichtlich miteinander verbunden sind, unter den gegenwärtigen Verhältnissen eine wesentliche Förderung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung herbeiführen und dazu beitragen könnte, ausgehend von der gegenseitigen Erleichterung ihres Verkehrs eine allgemeine Senkung des Zollniveaus vorzubereiten; sie ist der Meinung, daß regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung eine unentbehrliche Voraussetzung solcher Gruppierungen bilden.

2. In Übereinstimmung mit der zweiten Kommission des

Völkerbundes gibt die Kammer der Anschauung Ausdruck, daß eine dogmatische und allzu strenge Auslegung der Meistbegünstigung, welche die Möglichkeit solcher Gruppierungen unterbindet, sich in Widerspruch mit Entwicklungstendenzen der Zeit setzen und die Gefahr mit sich bringen würde, daß zur Umgehung der in diesem Sinne ausgelegten Meistbegünstigung Methoden in den Internationalen Handel eingeführt werden, welche die Freiheit des Handels bedrohen und der Meistbegünstigung einen großen Teil ihres Inhaltes und Wertes rauben.

3. Die Kammer hebt hervor, daß eine Auslegung der Meistbegünstigung, welche die Zulässigkeit regionaler Ausnahmen in Zweifel zieht, in Widerspruch mit den vom wirtschaftlichen Ausschuß unter Zustimmung des Völkerbundes aufgestellten Grundsätzen und mit der handelspolitischen Tradition stehen würde, die durch die Bestimmungen einer großen Anzahl geltender Handelsverträge legalisiert ist.

4. Die Kammer muß jedoch mit allem Nachdrucke betonen, daß solche regionale Ausnahmen wohl zum Zwecke der Erleichterungen des Verkehrs zwischen den Ländern, auf die sie sich beziehen, zulässig erscheinen, dagegen nicht gerechtfertigt sind, wenn sie lediglich den Zweck verfolgen, eine ungünstigere Behandlung aller anderen Staaten zu bewirken, ohne daß zwischen den Ländern, auf welche die Ausnahme sich erstreckte, größere Freiheit des Verkehrs und eine Senkung oder Beseitigung der Zölle herbeigeführt würde.

5. Die Kammer ist ferner in Übereinstimmung mit den vom wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes vertretenen Grundsätzen der Ansicht, daß regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung, gleichviel, ob sie das Verhältnis zwischen unabhängigen Staaten oder zwischen Kolonien und ihrem Mutterlande betreffen, gemäß der bestehenden, in zahlreichen Verträgen befolgten Übung, in den Handelsverträgen ausdrücklich und mit Zustimmung des anderen Vertragsteiles vorbehalten werden müssen, und daß die nachträgliche Einfügung dieses Vorbehaltes in einen Vertrag gleichfalls die Zustimmung des anderen Vertragsteiles voraussetzt.

6. Die Kammer würde es jedoch für einen Nachteil halten, wenn die Einfügung solcher Vorbehalte zur Kündigung bestehender Vereinbarungen und zur Gefährdung des die Völker verbindenden Systems der Handelsverträge führen würde.

7. Die Kammer empfiehlt daher, daß die Staaten, die zum Zwecke der Erleichterung ihres gegenseitigen Verkehrs solche Vorbehalte zu machen wünschen, ohne Kündigung der bestehenden Verträge an diejenigen Länder, welche bei ihnen die Meistbegünstigung besitzen, mit dem Ersuchen herantreten, die notwendigen Vorbehalte anzuerkennen und sie empfiehlt weiters, diesem Ersuchen zu entsprechen, wo die vom wirtschaftlichen Ausschuß gestellten Voraussetzungen vorliegen und wo eine regionale Ausnahme von der Meistbegünstigung zu dem Zwecke angestrebt wird, gegenseitige Erleichterungen des Verkehrs zwischen den Staaten, auf die sie sich bezieht, zu ermöglichen.

8. Die Kammer empfiehlt ferner, daß die Staaten, die regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung zugunsten ihres gegenseitigen Verkehrs in ihre Handelsverträge einfügen und von diesen Ausnahmen zur tatsächlichen Einführung gegenseitiger Sonderbegünstigungen Gebrauch machen, sich untereinander, d. h. innerhalb des in der regionalen Ausnahme umschriebenen Länderkreises, auch für diese Sonderbegünstigungen die Meistbegünstigung zugestehen.

9. Die Kammer betrachtet es endlich als ein Gebot der Billigkeit, daß die Sonderbegünstigungen, welche die einer regionalen Gruppe angehörenden Staaten sich auf Grund einer solchen Ausnahme von der Meistbegünstigung gegenseitig einräumen, ohne besonderes Entgelt auch Staaten zugänglich gemacht werden, die zwar keine Tarifbindungen eingehen, jedoch durch ihre autonome Gesetzgebung allgemein ebenso günstige oder sogar noch günstigere Bedingungen für die Einfuhr fremder Waren festsetzen, als sie durch die erwähnten Sonderbegünstigungen gegeben sind (den sogenannten Freihandelsländern). Sie hält es für notwendig bei der Fassung regionaler Ausnahmen von der Meistbegünstigung darauf Rücksicht zu nehmen, daß die Möglichkeit hiefür gegeben bleibt und sie glaubt, daß auf diese Weise ein Weg eröffnet werden könnte, ohne Schädigung berechtigter Interessen in

allmählichem Fortschreiten zu einer Senkung des allgemeinen Tarifniveaus zu gelangen.

2. Ausnahmen für Kollektivverträge.

Bei der steigenden Bedeutung, die der Abschluß von Kollektivverträgen für die Regelung wirtschaftlicher Fragen gewonnen hat, ist die Frage brennend geworden, ob Staaten, die einem solchen Kollektivvertrag nicht beigetreten sind, dessen Vorteile auf Grund des Meistbegünstigungsrechtes in Anspruch nehmen können, das ihnen auf Grund zweiseitiger Verträge gegenüber den Signatarstaaten des Kollektivvertrages zusteht.

Der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes hat diese Frage in Ergänzung des mehrfach erwähnten Berichtes, den er über die Meistbegünstigungsklausel an den Völkerbundrat erstattete, in seiner 28. Session vom 8. bis 12. April 1929 behandelt. Der Bericht des Ausschusses, der das Ergebnis zusammenfaßt, hat den folgenden Wortlaut:

„Le Comité a constaté que la Conférence économique internationale de Genève, en recommandant, d'une part, de conclure des conventions plurilatérales d'ordre économique, afin d'améliorer l'économie mondiale, et, d'autre part, d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée de la façon la plus large et la plus inconditionnelle, ne s'est vraisemblablement pas entièrement rendu compte que ces deux recommandations pouvaient, jusqu'à un certain point, entrer en conflit l'une avec l'autre. Ce n'est, en effet, pas à tort qu'au Comité économique on a relevé que, dans certains cas, des Etats n'auraient pas ou n'auraient qu'un faible intérêt à adhérer à une convention économique plurilatérale et à assumer les engagements qu'elle comporte, s'ils pouvaient, en invoquant la clause de la nation la plus favorisée inscrite dans des accords bilatéraux, revendiquer de droit, sans avoir à en supporter les charges, l'exécution vis-à-vis d'eux des obligations contractées par les Etats signataires de la convention plurilatérale. On a même soutenu avec insistance qu'une telle possibilité serait de nature à compromettre sérieusement toute l'activité économique future de la Société des Nations et que le seul moyen de parer à ce danger consisterait à adopter une disposition aux termes de laquelle la clause de la nation la plus favorisée insérée dans les traités de commerce bilatéraux ne concerne pas, en règle générale, les conventions économiques plurilatérales.

„Mais on a objecté qu'une telle disposition, au lieu de conduire, comme l'a recommandé la Conférence économique internationale, à l'application illimitée de la clause de la nation la plus favorisée, aurait pour effet de la restreindre et que, surtout dans les pays où l'application illimitée de cette clause est à la base de leurs relations commerciales avec l'étranger, pareille réserve serait difficilement comprise et pourrait même susciter un mouvement hostile à l'activité économique de la Société des Nations. On a relevé aussi qu'il était concevable qu'un Etat, pour des raisons absolument sérieuses et loyales, ne fut pas à même d'assumer les engagements que comporte une convention économique internationale, qu'en définitive c'était à cet Etat à décider s'il pouvait le faire ou non et qu'on ne saurait guère lui demander de renoncer, par une rédaction *ad hoc* de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce bilatéraux, à la possibilité de s'élever, dans des cas de ce genre, contre un traitement différentiel de la part d'un ou de plusieurs autres Etats.

„Le poids des arguments avancés de part et d'autre est tel que le Comité économique n'a pas jugé possible pour l'instant, d'arriver à une solution générale et décisive de ce problème difficile. Toutefois il a été unanime à déclarer que si la réserve des conventions plurilatérales pouvait apparaître, dans certains cas, légitime, elle ne saurait se justifier qu'à la condition qu'il s'agisse de conventions plurilatérales d'un caractère général visant l'amélioration des relations économiques entre les peuples, et non pas de conventions conclues par quelques Etats pour des fins particulières et dont ces Etats tendraient, par cette procédure, à refuser le bénéfice à d'autres Etats, alors que ceux-ci pourraient légitimement en recueillir les avantages en invoquant le traitement de la nation la plus favorisée.

„En outre, ladite réserve devrait être expressément stipulée et ne devrait pas priver l'Etat non participant à la convention multilatérale des avantages dont il bénéficie en vertu, soit de la législation nationale de l'Etat qui y participe, soit d'un accord bilatéral conclu par ce dernier avec un Etats tiers, qui ne participe pas non plus à ladite convention multilatérale.

„Finalement, la réserve dont il s'agit ne serait pas applicable non plus dans le cas où l'Etat qui réclamerait les avantages découlant de la convention multilatérale, tout en n'ayant

pas adhéré à cette convention, serait prêt à accorder une pleine réciprocité en la matière.

„Le Comité économique émet l'avis que les Etats qui, relativement aux stipulations de conventions économiques plurilatérales, conviendraient d'insérer dans leurs accords bilatéraux fondés sur la clause de la nation la plus favorisée une réserve conforme aux principes qui viennent d'être exposés, ne se mettraient en contradiction ni avec les recommandations de la Conférence économique internationale de Genève, ni, par le fait, avec les fins que se propose la Société des Nations.“

Die Internationale Handelskammer hat sich mit dieser Frage auf dem Amsterdamer Kongreß befaßt. Die einzelnen Nationalkomitees hatten Gelegenheit, sich über die vom Wirtschaftsausschusse des Völkerbundes gestellten Anträge zu äußern. Der dem Kongreß vorgelegte Bericht gibt ihre Antworten ausführlich wieder. Die außerordentliche Verschiedenheit ihres Inhaltes führte zu dem Beschlusse, die Rückwirkung der in zweiseitigen Verträgen enthaltenen Meistbegünstigungsklausel auf mehrseitige Verträge zum Gegenstande weiterer Studien und Beratungen zu machen.

Aus den gleichen Gründen schien es der Kammer auch noch verfrüht, in dem Berichte, der bestimmt war, dem wirtschaftlichen Beiräte des Völkerbundes bei seiner zweiten für den Mai 1930 in Aussicht genommenen Tagung vorgelegt zu werden, zu dieser Frage endgiltig Stellung zu nehmen. Sie beschränkte sich auf die Wiedergabe der von den verschiedenen Nationalkomitees geäußerten Anschauungen und behielt sich eine Ergänzung ihrer Ausführungen für den Zeitpunkt vor, in dem die Ereignisse sie als angemessen erscheinen lassen würden.

Dieser Zeitpunkt ist jetzt gekommen. Die Internationale Handelskonvention vom 24. März 1930 und die weiteren Verhandlungen, die sie in Aussicht stellt, machen eine endgiltige Entscheidung notwendig. Sie ist streng genommen, schon dadurch erfolgt, daß eine Reihe von Staaten, die immer die Vorkämpfer möglichst weitgehender Anwendung der Meistbegünstigung gewesen sind, so die Niederlande, Belgien, die Schweiz, Deutschland und Frankreich, in ihre seither geschlossenen Verträge eine Klausel aufgenommen haben, welche die vom wirtschaftlichen Ausschusse des Völkerbundes befürwortete Ausnahme enthält. Die Klausel hat in allen diesen Verträgen einen fast übereinstimmenden Wortlaut. Als Musterbeispiel sei die

in dem Handelsvertrage zwischen der belgisch-luxemburgischen Wirtschaftsunion und der Schweiz vom 26. August 1929 gewählte Fassung wiedergegeben:

„Es besteht im übrigen Einverständnis darüber, daß sich die hohen vertragschließenden Teile nicht auf die Meistbegünstigungsklausel werden berufen können, um neue Rechte und Vorrechte zu erlangen, die durch einen von ihnen künftig in Kollektivverträgen gewährt werden, an denen der andere sich nicht beteiligt, sofern diese Verträge unter den Auspizien des Völkerbundes abgeschlossen oder durch diesen eingetragen sind und allen Staaten zum Beitritt offen stehen. Solche Rechte und Vorrechte dürfen jedoch beansprucht werden, wenn sie auch in anderen Verträgen als den Kollektivverträgen der vorerwähnten Art festgesetzt sind, oder wenn der Teil, der sie beansprucht, bereit ist, Gegenrecht zu gewähren.“

Es ist zu erwarten, daß die Klausel in ähnlicher Fassung auch in Verträge anderer Staaten Aufnahme finden wird.

Die Frage der Zulässigkeit einer Ausnahme von der Meistbegünstigung zugunsten mehrseitiger Verträge ist auf diese Weise durch die Praxis entschieden und die Internationale Handelskammer kann sich mit dieser Entscheidung umsomehr zufrieden geben, als die Formulierung, welche die Klausel in den erwähnten Verträgen gefunden hat, den Forderungen entspricht, welche die Kammer in ihrem, für den wirtschaftlichen Beirat des Völkerbundes bestimmten Berichte für den Fall aufgestellt hat, als eine solche Ausnahme von der Meistbegünstigung ins Auge gefaßt werden sollte.

Es erübrigt der Kammer nur, auch förmlich ihre Zustimmung zu einer derartigen Lösung der Frage zu erklären. Sie hätte dieser Erklärung nur in Wiederholung eines Vorschlages, der gleichfalls schon in ihrem für die Tagung des wirtschaftlichen Beirates des Völkerbundes im Mai 1930 vorbereiteten Berichte enthalten war, den folgenden **A n t r a g** hinzuzufügen:

„Die gleiche Behandlung, wie sie Staaten eingeräumt wird, die sich bereit erklären, Gegenseitigkeit zu üben, soll auch auf Staaten Anwendung finden, deren autonome Gesetzgebung einen Zustand gewährleistet, wie er durch den mehrseitigen Vertrag für die daran teilnehmenden Staaten herbeigeführt werden soll.“

3. Ausnahmen von der Meistbegünstigung im Hinblick auf Zollkontingente sowie auf Antidumping- und Ausgleichszölle.

a. Die Stellungnahme des Völkerbundes zu diesen Fragen.

Der im Jahre 1929 erstattete grundlegende Bericht des Wirtschaftsausschusses des Völkerbundes über die Meistbegünstigung geht an zwei wichtige Fragen vollständig vorüber: an der Frage, ob es zulässig sei, ohne einen ausdrücklichen, der Meistbegünstigungsklausel angefügten Vorbehalt auf Grund autonomer Verfügungen *Antidumping- und Ausgleichszölle* (Countervailing duties, droits de compensation) einzuheben, sowie an der weiteren Frage, inwieweit Zollermäßigungen, die einem Staate mit ausdrücklicher Beschränkung auf ein begrenztes Kontingent einer bestimmten Ware gewährt werden (sog. *Zollkontingente*), von dritten Staaten auf Grund der Meistbegünstigung in Anspruch genommen werden können.

Auf der *XI. Tagung des Völkerbundes* (September 1930) wurde die Aufmerksamkeit auf diese Fragen durch einen *Bericht der zweiten Kommission* gelenkt, der hervorhebt, daß sie im Zusammenhange mit der Agrarkrise unmittelbare Bedeutung gewonnen haben, und beantragt, den wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes mit der Durchführung weiterer Studien zu betrauen, deren Ergebnis zu gegebener Zeit einer Konferenz der Regierungen zu unterbreiten wäre. Als Richtschnur für die Arbeiten des wirtschaftlichen Ausschusses stellt die zweite Kommission gleichzeitig folgende Gesichtspunkte auf:

„Le fond du problème réside dans la préoccupation de trouver un terrain d'entente entre deux conceptions extrêmes qui, selon les opinions contradictoirement émises, pourraient s'avérer également préjudiciables.

„Une interprétation dogmatique et rigide à l'excès de la clause de la nation la plus favorisée — interprétation à laquelle, du reste, la tradition commerciale a depuis longtemps apporté certaines exceptions d'ordres géographique et ethnographique — pourrait, comme on l'a fait remarquer au cours des débats, rendre impossibles des ajustements d'ordre partiel, qu'il serait bien imprudent de condamner *a priori* dans un moment aussi grave que celui que nous traversons. D'autre part, il importe d'éviter que la clause de la nation la plus favorisée,

cet instrument inappréciable d'entente économique entre les peuples, ne subisse des atteintes qui seraient de nature à troubler le fonctionnement régulier du mécanisme délicat du commerce international.

„Admettre prudemment un certain degré de souplesse dans l'application de la clause lorsqu'il apparaîtrait indispensable de le faire pour rendre possible des accords pouvant représenter un véritable progrès dans la vie économique des nations; éviter en même temps un relâchement du principe de la clause tendant à la désagréger et à produire un fractionnement désordonné des relations commerciales; telles sont les deux préoccupations dominantes qui se sont fait jour durant les débats de la Commission.

„Sans vouloir préjuger l'avis définitif du Comité économique, la deuxième Commission désire rappeler les conclusions auxquelles ce dernier avait déjà abouti en ce qui concerne les rapports entre les accords multilatéraux d'un caractère général conclus sous les auspices de la Société des Nations et les conventions bilatérales basées sur l'octroi réciproque du traitement de la nation la plus favorisée.“

Dieser Beschluß der zweiten Kommission ist nach doppelter Richtung hin bedeutungsvoll.

Er wendet sich zunächst gegen die Bestrebungen, eine Art wirtschaftlicher Orthodoxie zu begründen und von vorgefaßten Begriffen ausgehend, die Meistbegünstigung zum Range eines wirtschaftlichen Dogmas zu erheben, das keine Ausnahmen kennt und mit mitleidloser Härte gehandhabt werden muß. Im Gegensatz hiezu empfiehlt die zweite Kommission, bei der weiteren Entwicklung des Regimes der Meistbegünstigung die richtige Mitte zwischen zwei einander die Waage haltenden Gesichtspunkten zu suchen. Diese Gesichtspunkte sind: auf der einen Seite die Notwendigkeit, die praktische Anwendung der Meistbegünstigung den Bedürfnissen des Lebens und der Zeit anzupassen, damit sie nicht zu einem Hindernisse wirklichen Fortschrittes in den wirtschaftlichen Beziehungen der Völker werde; auf der anderen Seite die ebenso unabweisliche Notwendigkeit, den Grundsatz der Meistbegünstigung unversehrt zu erhalten und vor innerer Zersetzung und Durchlöcherung zu behüten. Man kann hinzufügen, daß diese zweite Forderung ohne die erste nicht erfüllt werden kann und daß es nur dann gelingen wird,

den Grundsatz der Meistbegünstigung als die wohltätige große Regel, welche die vertragsmäßigen Beziehungen der Völker beherrscht, aufrecht zu erhalten, wenn man die Klugheit besitzt, ihre Härten durch die Zulassung gerechtfertigter Ausnahmen zu mildern.

Die zweite Kommission des Völkerbundes hat in ihren Beschlüssen aber auch den Weg angedeutet, auf dem das von ihr bezeichnete Ziel zu erreichen ist, indem sie auf die Schlußfolgerungen verweist, zu denen der wirtschaftliche Ausschuß des Völkerbundes in der Frage der Kollektivverträge gelangte. Das Wesentliche dieser Schlußfolgerungen liegt darin, daß es freier Vereinbarung überlassen bleiben soll, Ausnahmen von der Meistbegünstigung zugunsten kollektiver Vereinbarungen zu formulieren. Der Völkerbund beschränkt sich auf die Feststellung, daß die Einfügung solcher Ausnahmen, sobald gewisse Grundsätze dabei berücksichtigt werden, weder den Empfehlungen der Wirtschaftskonferenz, noch den Zwecken widerspreche, die der Völkerbund verfolgt.

Wenn die zweite Kommission ein ähnliches Vorgehen auch in der Frage der Kontingente und der Ausgleichszölle anregt, so bedeutet dies, daß sie empfiehlt, solche neue Regeln aus einer Art Gewohnheitsrecht entstehen zu lassen. Das System der Meistbegünstigung ist dadurch entstanden, daß gleich- oder ähnlich lautende Klauseln gewohnheitsmäßig in eine immer größere Zahl von Verträgen eingefügt wurden, bis sich auf diese Weise eine Formel herausgebildet hatte, die geeignet schien, durch den Völkerbund allgemeiner Verwendung empfohlen und dadurch gewissermaßen kodifiziert zu werden. Der gleiche Weg soll auch beschritten werden, wenn es sich um die Zulassung von Ausnahmen und um deren Formulierung handelt. Man kann nicht von vornherein und für alle Zukunft die Bedürfnisse feststellen, die sich aus der wirtschaftlichen Entwicklung und den wechselnden Beziehungen der Staaten und Völker ergeben. Das römische Recht ist dadurch Muster und Vorbild für die Rechtsentwicklung anderer Völker geworden, daß es, wie kein anderes, auch den Gewohnheiten und Bedürfnissen des Lebens rechtsbildende Kraft einräumte und so selbst organisch aus dem Leben erwuchs. Auf dem Gebiete des internationalen Vertragsrechtes ist es umso mehr geboten einen ähnlichen Weg zu beschreiten, als ein gesetzgebendes Organ von unbestreitbarer Zuständigkeit hier fehlt und sogar die unter den Auspizien des Völkerbundes geschlossenen internationalen Verträge keine allgemeine Geltung haben können, sondern nur für die oft sehr begrenzte Zahl von Staaten verbindlich

sind, die ihnen freiwillig beitreten. Zweifelhafte Fragen, hinsichtlich deren zwischen den einzelnen Staaten weitgehende Meinungsverschiedenheiten bestehen, sind einer einheitlichen Lösung durch einen internationalen Vertrag nicht zugänglich. Man muß sich häufig damit bescheiden, in den internationalen Verträgen solche Rechtssätze zu kodifizieren, die eine mehr oder weniger weitgehende internationale Anerkennung dadurch gefunden haben, daß eine größere Anzahl von Staaten sich im Laufe der Zeit bereit fand, sie bei ihren Vertragsabschlüssen zu benützen. Man kann neue Bedürfnisse die sich geltend machen und die ihnen entsprechenden neuen Forderungen, die beim Abschlusse von Verträgen auftauchen, nicht schon deshalb als unzulässig ablehnen, weil sie neu sind. Man muß ihnen die Möglichkeit geben, sich durchzusetzen und zu beharren, und man darf verlangen, daß man solchen neuen Forderungen, auch wenn sie Ausnahmen von geltenden Grundsätzen der internationalen Verträge betreffen, vom Standpunkte der Billigkeit und mit gerechter Würdigung der besonderen Umstände und Bedürfnisse prüft und beurteilt, aus denen sie entspringen, und daß man dabei nicht lediglich von Erwägungen des eigenen Vorteils ausgeht, die sich manchmal sogar ins Kleinliche verlieren. Es ist aufs Höchste anzuerkennen, daß die V ö l k e r b u n d v e r s a m m l u n g als die oberste internationale Instanz, die zur Zeit besteht, durch die Billigung des Antrages der zweiten Kommission auf diesen Weg hingewiesen hat.

Dem Beschlusse der Völkerbundversammlung entsprechend, hat sich der w i r t s c h a f t l i c h e A u s s c h u ß des Völkerbundes in seiner 33. Session (vom 27. Oktober bis zum 1. November 1930) mit diesen Fragen befaßt.

Hinsichtlich der Z o l l k o n t i n g e n t e ergab sich eine außerordentliche Verschiedenheit der Anschauungen. Der Ausschuß gelangte infolgedessen zu der Überzeugung, daß es sich hier um eine Frage handle, die nicht allein von doktrinären Gesichtspunkten aus geprüft werden könne und daß es notwendig sei, Erhebungen über Natur und Ursache bestimmter wichtiger Einzelfälle, auf die im Laufe der Erörterungen hingewiesen worden war, anzustellen, ehe man zur Abfassung eines Berichtes schreiten könne.

Die Frage der Antidumping- und Ausgleichszölle schien dem Ausschusse in untrennbarem Zusammenhange mit der Frage der Exportprämien und Subventionen zu stehen, rücksichtlich deren bereits Arbeiten im Zuge waren. Es wurde beschlossen, Erhebungen über die verschiedenen Formen des Dumpings

durchzuführen, namentlich über diejenigen, die durch staatliche Maßnahmen ins Werk gesetzt werden und geeignet sind, das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte zu beeinträchtigen, wie insbesondere Exportprämien und Subventionen. Der Ausschuß gab der Hoffnung Ausdruck, bei seiner nächsten Session im Februar 1931 über diese Frage Bericht erstatten zu können.

b. Die Stellungnahme der Internationalen Handelskammer zur Frage der Zollkontingente.

aa) Frühere Beschlüsse und Berichte.

Wie bereits erwähnt, war die Frage der Zollkontingente und ihre Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigung vom wirtschaftlichen Ausschusse des Völkerbundes in seinem Berichte vom Januar 1929 vollständig unberücksichtigt gelassen worden. Sie wurde zum ersten Male in dem Berichte aufgeworfen, der dem Kongreß der Internationalen Handelskammer in Amsterdam über die Meistbegünstigung unterbreitet wurde. Gemäß den in diesem Berichte gestellten Anträgen beschloß der Kongreß, den Rat der Internationalen Handelskammer mit der Einleitung weiterer Erhebungen und Beratungen über diesen Gegenstand und mit der Ausarbeitung endgiltiger Anträge zu beauftragen.

Diesem Beschlusse entsprechend wurden zunächst die Nationalkomitees zur Äußerung aufgefordert.

Die Umfrage ergab volle Übereinstimmung darüber, daß die Gewährung von Zollkontingenten wegen der außerordentlichen Schwierigkeiten, die sich namentlich mit Rücksicht auf die bestehenden Meistbegünstigungsansprüche ergeben, im allgemeinen zu mißbilligen sei und beim Abschlusse von Handelsverträgen, wo immer möglich, vermieden werden sollte. Sämtliche Nationalkomitees, von denen Antworten eingegangen sind, haben sich in diesem Sinne ausgesprochen.

Bei vollster Würdigung dieser grundsätzlichen Anschauung muß jedoch zugegeben werden, daß Zollkontingente in manchen Fällen einen Ausweg aus schwierigen Lagen öffnen, indem sie Tarifermäßigungen ermöglichen, die ohne Beschränkung auf ein bestimmtes Kontingent nicht gewährt werden könnten. Ein Zollkontingent kann unter Umständen das einzige Mittel sein, zum Abschlusse eines Handelsvertrages zu gelangen, der durch die übrigen, in ihm enthaltenen und nicht an ein Kontingent gebundenen Tarifermäßigungen auch für die Herabsetzung des all-

gemeinen Tarifniveaus der beiden an dem Vertrage beteiligten Staaten von großer Bedeutung sein kann.

Man kann daher nicht so weit gehen, wie einzelne Nationalkomitees, welche die Gewährung von Zollkontingenten als schlechtweg unvereinbar mit der Meistbegünstigung betrachten; doch muß in Übereinstimmung mit der Mehrheit der Antworten, die von den Nationalkomitees eingegangen sind, gefordert werden, daß die Festsetzung von Zollkontingenten auf die *Ausnahmefälle* beschränkt werden soll, in denen sie unvermeidlich ist, und daß eine Verallgemeinerung des Kontingentsystems unter allen Umständen ausgeschlossen bleiben muß.

Übereinstimmend wurde ferner von den Nationalkomitees auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch in den Ausnahmefällen, in denen man zu Zollkontingenten greifen muß, die aus der Meistbegünstigung sich ergebenden Ansprüche so vollständig wie nur möglich zu wahren.

Über die Vorkehrungen, die zu diesem Zwecke getroffen werden sollen, gehen die Anschauungen allerdings weit auseinander.

a) eine Ansicht geht dahin, daß allen meistbegünstigten Ländern ein Anspruch auf gleich hohe Kontingente zustehe. Hiegegen wird eingewendet, daß dies nicht nur dem Wesen der Kontingentierung widerspreche, sondern auch insofern ungerecht sei, als dabei die *Unterschiede außerhalb* Betracht gelassen werden, die zwischen dem *Umfange des Außenhandels* der einzelnen Länder bestehen.

Unter Umständen können gerade solche Länder, in denen die Erzeugung und die Ausfuhr einer bestimmten Ware hervorragend entwickelt ist, empfindlich benachteiligt werden, wenn man sie auf Kontingente von gleicher Höhe beschränkt, wie sie für Länder gelten, in denen die betreffende Industrie nur einen geringen Umfang besitzt. Die mechanische Handhabung der Meistbegünstigung kann in solchen Fällen dazu führen, daß die künstliche Emporzüchtung von Industrien begünstigt und die internationale Konkurrenz verschärft wird.

Im Gegensatz hinzu wird von anderer Seite die Meinung vertreten, daß die Meistbegünstigung ihrem Wesen nach die Verpflichtung zur Erteilung gleich hoher Kontingente an alle meistbegünstigten Staaten in sich schließe. Ein solches Vorgehen sei das einzige Mittel, die Gefahr einer Umgehung der Meistbegünstigung und will-

kürlichen Vorgehens zu beseitigen. Nur die Gleichheit der Kontingente vermöge die Gleichheit der Konkurrenzbedingungen zu gewährleisten; auch dem Lande, das die Kontingentierung vornimmt, gestatte dieses System vorauszuberechnen, wie hoch sich die Summe der auf Grund der Meistbegünstigung zu gewährenden Kontingente stellen werde und welche Rückwirkung bei Gewährung eines Zollkontingentes an einen einzelnen Staat infolge der Meistbegünstigung zu gewärtigen sei.

b) Eine andere Meinung geht dahin, daß jeder Staat, der irgend einem Lande ein Zollkontingent zugebilligt hat, verpflichtet sei, allen meistbegünstigten Ländern Kontingente einzuräumen, die sich zueinander und zu dem ursprünglich einem einzelnen Staate zugestandenen Kontingente so verhalten, wie die Anteile der betreffenden Länder an der Gesamteinfuhr der in Frage stehenden Ware in das Land, das die Kontingentierung vorgenommen hat. Man hebt hervor, daß dieses System den Vorteil bringe, die Tarifermäßigung größeren Warenmengen zugänglich zu machen, was in der Richtung einer auf die Senkung der Tarife zielenden Politik liege.

Hiegegen wird jedoch eingewendet, daß die Verpflichtung, den großen Exportstaaten auf Grund der Meistbegünstigung Kontingente einzuräumen, die im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Gesamteinfuhr des betreffenden Landes und daher in sehr beträchtlicher Höhe bemessen werden müssen, dazu führen könnte, daß im Hinblick hierauf auch die Einräumung eines kleinen Kontingentes an einen einzelnen Staat, dessen Wettbewerb minder gefährlich erscheint, unterlassen und auf diese Weise unter Umständen sogar das Zustandekommen eines höchst wünschenswerten Vertragsabschlusses vereitelt wird.

Außerdem sei es unklar, auf welcher Grundlage die Berechnung der kraft der Meistbegünstigung anfallenden Kontingente vorgenommen werden solle. Unangenehme Streitigkeiten könnten sich hieraus ergeben. Jedenfalls müßten bei Annahme dieses Systems die Berechnungen auf die Ergebnisse der Handelsstatistik während eines Zeitraumes von mehreren Jahren gegründet werden, um zu verhindern, daß das Ergebnis durch die Ziffern eines anormalen Jahres in unbilliger Weise beeinflußt werde.

Vielleicht würde es auch notwendig sein, nicht nur die Einfuhr-

statistik des Landes, das die Kontingentierung vornimmt, sondern auch das Verhältnis zwischen der Gesamtausfuhr der in Frage stehenden Ware aus dem Lande, das auf Grund seines Meistbegünstigungsrechtes ein Kontingent für sich beansprucht, und der Gesamtausfuhr der übrigen Länder in Rechnung zu ziehen. Dies schaffe neue Verwicklungen und Hindernisse.

c) Eine dritte Methode läuft darauf hinaus, von vornherein das Gesamtkontingent festzustellen, für das der Einfuhrstaat eine Zollermäßigung zu gewähren geneigt ist und es auf alle meistbegünstigten Staaten im Verhältnis ihres Anteiles an der Gesamteinfuhr der betreffenden Ware aufzuteilen. Dieses System gestattet wohl dem Lande, das die Tarifiermäßigung gewähren soll, von vornherein die Warenmenge genau festzusetzen, auf die sich die Ermäßigung zu beziehen hätte, doch ist damit die Gefahr einer allzuengen Begrenzung der Kontingente verbunden und außerdem kann diese Methode zur Folge haben, daß die Zuerkennung der Meistbegünstigung an Länder, die sie bisher nicht genossen, nachträglich die Höhe der Kontingente und damit den Wert des Zugeständnisses für diejenigen Staaten stark herabmindert, die sich bereits früher im Genusse der Meistbegünstigung befunden haben.

d) Vollkommen ablehnend verhielten sich die befragten Nationalkomitees gegenüber dem Vorschlage, die aus der Meistbegünstigung erwachsenden Schwierigkeiten dadurch zu umgehen, daß man ein Gesamtkontingent festsetzt, ohne es auf die verschiedenen meistbegünstigten Staaten aufzuteilen und es diesen überläßt, sich nach ihrem Belieben und ihren Kräften an der Ausnützung des Kontingentes bis zu dessen Erschöpfung zu beteiligen. Die Ablehnung wird damit begründet, daß dieses System eine unbillige Begünstigung der Länder bedeuten würde, die mit Rücksicht auf ihre geographische Lage und die ihnen zur Verfügung stehenden Verkehrsmittel das Kontingent leichter für sich auszunützen in der Lage wären als andere.

Man läßt jedoch dabei außer Acht, daß nicht nur vertragsmäßige Kontingente, sondern auch solche möglich sind, die durch die autonome Gesetzgebung festgestellt werden, und daß kein Staat daran gehindert werden kann, in seinem Tarif für die Einfuhr einer bestimmten Ware, solange sie ein bestimmtes Maß nicht überschreitet, niedrigere Zölle festzusetzen, als für die Einfuhrmengen, die über

dieses Maß hinausgehen. Dem Einwande, daß diese Methode eine unbillige Begünstigung der geographisch und verkehrspolitisch günstiger gelegenen Länder bedeute, ist entgegenzuhalten, daß die besondere Gunst der Verkehrslage mit zu den natürlichen Konkurrenzbedingungen gehört, deren freies Spiel durch die Meistbegünstigung gesichert werden soll und daß es daher ungerechtfertigt erscheint, hieraus einen Vorwurf gegen die erwähnte Methode abzuleiten. Überdies ist es bei der modernen Entwicklung der Verkehrsmittel ohne weiteres möglich, durch Einlagerung unverzollter Ware in den Freilagern des Landes, das die Kontingentierung vornimmt, oder in den Lagerhäusern eines benachbarten Landes, den Vorsprung auszugleichen, den einzelne Länder durch ihre günstige Verkehrslage besitzen.

e) Endlich muß noch auf einen nebensächlichen, aber trotzdem nicht unwichtigen Umstand aufmerksam gemacht werden. Die Festsetzung von Zollkontingenten kann die Notwendigkeit mit sich bringen, zum Zwecke besserer Überwachung der Einhaltung des Kontingentes die Einfuhr der kontingentierten Waren nur auf dem Wege über bestimmte Grenzzollämter zuzulassen. Eine solche Beschränkung der Einfuhr gewisser Waren auf bestimmte Zollämter findet oft auch aus anderen Gründen rein technischer Natur statt, insbesondere wenn es sich um die Einfuhr von Waren handelt, deren Verzollung die Vornahme schwieriger Untersuchungen nötig macht, für welche die notwendigen Apparate nicht bei allen Ämtern vorhanden sind. Wie in diesen Fällen muß auch dann, wenn es sich um die Beschränkung der Einfuhr kontingentierter Waren auf bestimmte Grenzzollämter handelt, gefordert werden, daß bei der Auswahl der Ämter auf die Bedürfnisse des Handels der meistbegünstigten Staaten Rücksicht genommen und insbesondere vermieden wird, die Einfuhr auf kostspieligen Umwegen zu erzwingen. Die zur Abfertigung kontingentierter Waren befugten Ämter müssen so ausgewählt werden, daß daraus für keinen meistbegünstigten Staat eine Benachteiligung sich ergibt.

bb) Schlußfolgerungen und Anträge.

Bei der außerordentlichen Verschiedenheit der Anschauungen, die in der Frage der Zollkontingente besteht, ist es für die Kammer nicht möglich, sich für die ausschließliche Zu-

lässigkeit einer der angeführten Methoden auszusprechen; man muß es auch hier der freien Entwicklung und der Praxis der Verträge überlassen, allmählich ein bestimmtes Gewohnheitsrecht herauszubilden und Formeln zu entwickeln, die als allgemein anerkannt betrachtet werden können.

Solche allgemeine Anerkennung hat bis jetzt nur der Satz gefunden, daß die Kontingentierung eine Ausnahme bleiben und nicht zur Regel werden solle. Dieser Ausnahmscharakter wird wohl am besten dann gewahrt, wenn Zollkontingente in regionale Ausnahmen von der Meistbegünstigung eingebaut werden, und vielleicht werden umgekehrt auch die Bedenken, die von mancher Seite, wengleich mit Unrecht, gegen regionale Ausnahmen erhoben werden, gemildert, wenn die regionalen Begünstigungen auf bestimmte Kontingente gewisser Waren beschränkt bleiben.

Auf Grund dieser Erwägungen wird die folgende EntschlieÙung beantragt:

1. Die Kammer gibt der Anschauung Ausdruck, daß die Beschränkung von Zollermäßigungen auf bestimmte Kontingente wegen der außerordentlichen Schwierigkeiten, die sich daraus im Hinblick auf bestehende Meistbegünstigungsverpflichtungen ergeben, im allgemeinen zu mißbilligen ist, beim Abschlusse von Handelsverträgen womöglich vermieden werden und jedenfalls nur ausnahmsweise angewendet werden soll.

2. Die Kammer muß jedoch die Forderung aufstellen, daß auch in den Ausnahmefällen, in denen Zollkontingente nicht zu umgehen sind, die aus der Meistbegünstigung sich ergebenden Ansprüche so vollständig wie nur möglich gewahrt werden müssen, wobei es jedoch den interessierten Staaten überlassen werden muß, durch einen Zusatz zur Meistbegünstigungsklausel oder durch besondere Vereinbarungen festzustellen, in welcher Weise dies gewährleistet werden soll, namentlich ob dies durch die Zubilligung gleich hoher Kontingente, oder durch die Zuweisung von Kontingenten, die in einem bestimmten Verhältnisse zur Beteiligung der einzelnen Länder an der Gesamteinfuhr der betreffenden Ware nach dem Staate stehen, der die Kontingentierung vornimmt, oder endlich durch die Festsetzung eines Gesamtkontingentes geschehen

soll, an dessen Ausnutzung die meistbegünstigten Länder sich nach ihrem Belieben und nach ihren Kräften beteiligen können, ohne daß ihnen von vorneherein bestimmte Anteile vorbehalten werden würden.

3. Die Kammer weist ferner darauf hin, daß die wenigsten Bedenken sich gegen Zollkontingente erheben lassen, die im Rahmen regionaler Ausnahmen von der Meistbegünstigung gewährt werden.

4. Endlich betont die Kammer, daß in dem Falle, als die Anrechnung auf das Kontingent nur bei der Einfuhr über bestimmte Zollämter zugelassen werden sollte, diese so ausgewählt werden müssen, daß den Bedürfnissen des Handels der meistbegünstigten Länder Rechnung getragen und insbesondere ein Zwang zu unnötigen Umwegen vermieden wird.

c. Die Stellungnahme der Internationalen Handelskammer zur Frage der Antidumping- und Ausgleichszölle.

aa) Frühere Beschlüsse und Berichte.

Auch die Frage der Antidumping- und Ausgleichszölle (Countervailing duties, droits de compensation) und ihres Verhältnisses zur Meistbegünstigung wurde zum ersten Mal in dem Berichte aufgerollt, der dem Amsterdamer Kongresse über die Meistbegünstigung unterbreitet wurde. Die Anregung hiezu war vom schwedischen Nationalkomitee ausgegangen.*) Der Kongreß faßte auch über diesen Gegenstand keinen endgiltigen Beschluß, sondern beschränkte sich darauf, den Rat mit der Durchführung weiterer Arbeiten und mit der Stellung endgiltiger Anträge zu betrauen.

Die auf Grund dieses Beschlusses eingeleitete Rundfrage zeigte außerordentliche Abweichungen in den Meinungen der einzelnen Nationalkomitees.

Die meisten unter ihnen halten die Antidumping- und Ausgleichszölle für schlechtweg unvereinbar mit der Meistbegünstigung, weil sie eine schwere Beeinträchtigung der durch die Meistbegünstigungsklausel gewährleisteten Gleichheit der Behandlung darstellen. Dies sei umso gefährlicher, als die Entscheidung darüber, ob die für die Anwendung dieser Zollzuschläge fest-

*) Siehe Anhang.

gestellten Voraussetzungen zutreffen, einseitig durch die Regierung des Einfuhrlandes erfolgte, was zu willkürlichen Maßnahmen führen könne.

Es wird auch geltend gemacht, daß die Einhebung solcher Zollzuschläge schon deswegen mit der **u n b e d i n g t e n** Meistbegünstigung im Widerspruche stehe, weil sie die Anwendung der Klausel von bestimmten Bedingungen oder Voraussetzungen abhängig mache, und daß sie in manchen Fällen auch gegen den Grundsatz der **U n e n t g e l t l i c h k e i t** verstoße, weil sie für die Anwendung des Meistbegünstigungstarifes bestimmte Gegenleistungen fordere. Daher wird verlangt, bei der Formulierung der Meistbegünstigungsklausel ausdrücklich klarzustellen, daß die unbedingte Meistbegünstigung für den Staat, dem sie zugestanden ist, jede Verpflichtung ausschließt, erst noch bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, um zum Genus^s der niedrigsten, tatsächlich erhobenen Zölle zugelassen zu werden, gleichgiltig, ob diese Voraussetzungen in Verträgen mit dritten Staaten oder durch die autonome Gesetzgebung des Staates, der die Meistbegünstigung gewährt, festgesetzt worden sind. Ein Staat, der sich das Recht vorbehalten will, Zollzuschläge als Antidumpingmaßnahmen, Ausgleichszölle oder unter einem ähnlichen Titel einzuheben, wäre nach dieser Meinung gehalten, in die von ihm auf Grundlage der Meistbegünstigung abgeschlossenen Verträge zu diesem Zwecke ausdrücklich eine Ausnahmsbestimmung einzuschalten.

Im Gegensatz hiezu vertreten einige Nationalkomitees die Anschauung, daß Zollzuschläge dieser Art als eine **l e g i t i m e V e r t e i d i g u n g s m a ß n a h m e** betrachtet werden müßten, zu dem Zwecke, einer Art von Handelsbetrieb entgegenzutreten, die einen illoyalen Charakter trage. Sie heben auch hervor, daß die Staaten, deren Gesetzgebung solche Maßnahmen für gewisse Fälle vorbehalte, sich im allgemeinen keine mißbräuchliche Anwendung hätten zu Schulden kommen lassen, und daß es sich ihnen bisher weniger um die tatsächliche Anwendung dieser handelspolitischen Waffe, als um eine Drohung gehandelt habe.

Eine **m i t t l e r e L i n i e** suchen einzelne Nationalkomitees dadurch einzuhalten, daß sie **z w i s c h e n A n t i d u m p i n g - u n d A u s g l e i c h s z ö l l e n** unterscheiden.

Ein Nationalkomitee spricht sich dafür aus, daß **A n t i d u m p i n g z ö l l e** schon deshalb eine schwere Gefährdung des Grundsatzes der Meistbegünstigung darstellen und mit ihm **n i c h t v e r**

einbar seien, weil der Begriff des Dumpings nur mangelhaft bestimmt sei und in der Praxis oft in allzu ausgedehnter Weise angewendet werde; dagegen seien Ausgleichszölle, welche nur die Wirkung von Subventionen oder Exportprämien des Ausfuhrlandes zunichte machen sollen, wohl mit der Meistbegünstigung vereinbar, um so mehr als sie ohne Unterschied auf alle Länder angewendet werden, deren Ausfuhr die erwähnten Begünstigungen erfährt.

Umgekehrt vertritt ein anderes Nationalkomitee den Standpunkt, daß gerade die Antidumpingzölle zulässig seien, weil sie sich gegen ein Vorgehen richten, das den Charakter eines Angriffes trage, allerdings unter der Voraussetzung, daß die Unrechtmäßigkeit der Maßnahme, gegen die ein Schutz geschaffen werden soll, nachgewiesen sei. Ausgleichszölle könnten dagegen nicht geduldet werden, da die moralischen Gesichtspunkte, die zur Rechtfertigung für Antidumpingzölle angerufen werden könnten, hier nicht in gleichem Maße vorhanden seien.

bb) Schlußfolgerungen und Anträge.

Infolge dieser weitgehenden Meinungsverschiedenheiten herrschte im Ausschusse für Handelspolitik und Handelshemmnisse bisher die Meinung vor, daß eine Verständigung über den Begriff des Dumpings gesucht werden müsse, ehe man zu endgiltigen Entschließungen über diese Frage gelangen könne.

Die Ergebnisse der bisherigen Beratungen über diesen Gegenstand sind nicht gerade sehr ermutigend und lassen es nicht als besonders wahrscheinlich erscheinen, daß man in absehbarer Zeit zu übereinstimmenden Meinungen über den Begriff des Dumpings gelangen werde. Auch wäre, selbst wenn dies gelingen sollte, die Frage der Ausgleichszölle und ihrer Zulässigkeit damit noch keineswegs erledigt. Dies zeigt am besten die Unterscheidung, welche zwei Nationalkomitees zwischen diesen beiden Arten von Zollzuschlägen machen.

Ferner ist in Betracht zu ziehen, daß eine Reihe von Ländern, deren Gesetzgebung die Frage des Dumpings mit besonderer Ausführlichkeit behandelt, keineswegs zu den entwickelten Industriestaaten zählen, sondern im Gegenteil einen ausgesprochen agrarischen Charakter besitzen und sich erst in den Anfängen der industriellen Entwicklung befinden. Es besteht hier die Gefahr, daß Antidumpingzuschläge und Ausgleichszölle weniger dem Zwecke der

Abwehr unlauterer Methoden des Wettbewerbes dienen, als die Möglichkeit schaffen sollen, den Unterschied zwischen den Produktionskosten und Verkaufspreisen der einheimischen und der importierten fremden Ware durch Zollzuschläge ausgleichen zu können, deren Höhe nach Bedarf willkürlich bestimmt werden kann.

Es muß hier auf eine seltsame Ungleichheit in der Behandlung der verschiedenen mit der Meistbegünstigung zusammenhängenden Fragen hingewiesen werden.

Bei Kollektivverträgen, die unter den Auspizien des Völkerbundes zu dem Zwecke geschlossen werden, den internationalen Verkehr zu erleichtern und zu regeln, trägt man Bedenken, die Meistbegünstigung dahin auszulegen, daß solche Verträge *ipso iure* nicht unter die Meistbegünstigungsverpflichtung fallen. Man beruft sich dabei auf Billigkeitsgründe und auf den Grundsatz „*p a c t a s u n t s e r v a n d a*.“ Für diese Kollektivverträge soll eine Ausnahme von der Meistbegünstigung nur gelten, wenn sie ausdrücklich vereinbart worden ist, obwohl es sich um internationale, beim Völkerbund nach langen Verhandlungen zustandegekommene Verträge handelt, deren Inhalt auf einer allgemein zugänglichen Konferenz einverständlich festgesetzt wird, denen eine beträchtliche Zahl von Staaten beitrifft und jeder Staat beitreten kann, der den Wunsch hat, sich die Vorteile des betreffenden Kollektivvertrages zu sichern.

In scharfem Gegensatze zu der übergroßen Vorsicht, die man hinsichtlich der Rückwirkungen der Meistbegünstigung auf derartige Verträge walten läßt, soll jedem Staate freigestellt werden, durch seine autonome Gesetzgebung festzustellen, in welchen Fällen er ungeachtet der Meistbegünstigungsverpflichtung, die er in zweiseitigen Verträgen eingegangen hat, sich vorbehält, von der Einfuhr bestimmter Waren, auch wenn sie aus meistbegünstigten Ländern stammen, Zollzuschläge von willkürlich und einseitig festgesetzter Höhe unter dem Titel von Antidumping- oder Ausgleichszöllen einzuheben. Das Mindeste, das man verlangen kann, ist wohl, daß auch die Einhebung solcher Zollzuschläge von einem ausdrücklichen Vorbehalte ähnlicher Art abhängig gemacht wird, wie er hinsichtlich der Kollektivverträge vom wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes gefordert wird. Man darf nicht mit zweierlei Maß messen, auch nicht in Fragen der Meistbegünstigung. Wenn der Grundsatz „*pacta sunt servanda*“ für die Kollektivverträge gilt, darf die Heiligkeit vertragsmäßiger Abmachungen bei den Antidumping- und Ausgleichszöllen nicht auf

einmal außer Acht gelassen werden. Man kann sich im übrigen zugunsten dieses Standpunktes auf das beispielgebende Vorgehen eines der größten Industrie- und Handelsstaaten der Welt, G r o ß b r i t a n n i e n s, berufen, welches im Industrieschutzgesetze von 1921 ausdrücklich bestimmt, daß die darin zur Abwehr des Dumpings vorgesehenen Maßnahmen nur dann verfügt werden können, wenn sie nicht im Widerspruch mit einem zur Zeit in Kraft befindlichen Verträge oder Abkommen mit einem fremden Staate stehen. Von dieser Bestimmung ausgehend hat Großbritannien tatsächlich in einer Reihe von Handelsverträgen Vorbehalte gemacht, die ihm gestatten, in bestimmten, genau umschriebenen Fällen von der Einfuhr des anderen Vertragsteiles besondere Zollzuschläge oder Dumpingzölle einzuhellen, ungeachtet der in dem betreffenden Verträge enthaltenen unbeschränkten und unbedingten Meistbegünstigung. Es wird keinem Staate abträglich sein, dem von einer Macht wie Großbritannien gegebenen Beispiele zu folgen.

Von diesen Erwägungen ausgehend, wird beantragt zu beschließen:

„Die Internationale Handelskammer gibt der Meinung Ausdruck, daß die Erhebung von Zollzuschlägen (Dumping- oder Ausgleichszöllen), welche beim Zutreffen bestimmter Voraussetzungen verhängt werden sollen, gegenüber einem meistbegünstigten Lande nur insoferne zulässig ist, als die Erhebung solcher Zollzuschläge (Dumping- oder Ausgleichszölle), in dem betreffenden Handelsverträge für bestimmte, genau zu umschreibende Fälle ausdrücklich vorbehalten ist.“



ANHANG.

Ausnahmen von der Meistbegünstigung zugunsten von Antidumping- u. Ausgleichs-Zöllen (Countervailing duties).

(Aus „Bericht über die Meistbegünstigungsklausel, erstattet von Richard Riedl für den Amsterdamer Kongreß der Internationalen Handelskammer 1929“.)

Der Bericht des Ausschusses des Völkerbundes übergeht diese Frage mit völligem Stillschweigen. Sie wird dagegen in ihrem vollen Umfange durch die Äußerung des schwedischen Nationalkomitees aufgeworfen.

Diese Äußerung hat den folgenden Wortlaut:

«La formule-type de la clause de la nation la plus favorisée en matière douanière, proposée par le Comité Economique de la Société des Nations, n'est pas satisfaisante en ce qui concerne un point d'une haute importance pratique. Elle stipule, il est vrai, que le traitement de la nation la plus favorisée sera inconditionnel, mais n'en laisse pas moins le champ ouvert à une interprétation permettant à un Etat de soumettre à des conditions l'octroi du bénéfice des droits les moins élevés, et d'établir, par conséquent, une discrimination diamétralement opposée au principe de la nation la plus favorisée.

Le traitement inconditionnel de la nation la plus favorisée implique, on le sait, que l'Etat auquel la jouissance en est reconnue bénéficie immédiatement et sans conditions de tout avantage ou faveur qui aura pu être accordé en matière douanière à un Etat tiers, même dans le cas où celui-ci ne l'aurait obtenu lui-même que contre une certaine compensation. Lorsqu'il s'agit de réductions de droits spéciales accordées contractuellement à un Etat tiers, il ne règne en général aucune incertitude à ce sujet. Mais l'expression «traitement de la nation la plus favorisée» signifie dans la règle qu'il sera fait application des droits les plus bas perçus d'après la législation douanière autonome du pays qui accorde le dit traitement, et il n'est pas rare que cette législation prévoit des droits alternatifs, applicables — à tous les pays également — suivant qu'une condition déterminée se trouve ou non remplie. On peut citer ici à titre d'exemple les «*countervailing duties*», et surtout les droits additionnels perçus dans

bien des pays pour les articles qui sont l'objet d'un *dumping*. L'application de ces droits alternatifs ne saurait être considérée — indépendamment même de la question de savoir s'ils se justifient réellement — comme compatible avec le régime *inconditionnel* de la nation la plus favorisée, précisément parce qu'elle subordonne l'octroi de ce régime à une condition, qui est l'obligation de fournir une compensation, que celle-ci consiste dans l'admission du produit considéré en franchise de douane dans le pays exportateur ou dans l'absence de *dumping*. Il n'est pas moins vrai qu'à l'heure actuelle plusieurs Etats appliquent les dispositions douanières dont il s'agit ici dans leurs rapports aussi avec des pays auxquels les traités de commerce garantissent expressément le traitement de la nation la plus favorisée. Il y a dans ce fait une contradiction, qu'il importe de faire disparaître. La rédaction de la clause en question doit indiquer clairement, que le traitement *inconditionnel* de la nation la plus favorisée exclut pour l'Etat à qui il est reconnu toute obligation de satisfaire à certaines conditions pour être admis au bénéfice des droits les plus bas effectivement perçus, que ces conditions aient été stipulées contractuellement concernant les rapports avec un Etat tiers ou qu'elles soient prévues par la législation autonome de l'Etat accordant le traitement considéré. L'Etat qui désire se réserver le droit d'appliquer des «*countervailing duties*» ou d'autres dispositions de nature analogue devra donc être tenu d'insérer dans les accords conclus par lui sur la base du principe de la nation la plus favorisée une stipulation dérogatoire expresse y relative.

A la fin de son ouvrage sur la clause de la nation la plus favorisée (*Die Meistbegünstigung in den europäischen Handelsverträgen*) M. Riedl rappelle que la Grande-Bretagne a adopté cette dernière interprétation de la dite clause. Les traités de commerce conclus respectivement en 1923 et en 1924 par ce pays avec la Tchécoslovaquie et l'Autriche contiennent, en effet, d'une part, une clause générale prévoyant le traitement de la nation la plus favorisée, et d'autre part, une stipulation dérogatoire, par laquelle la Grande-Bretagne se réserve le droit d'appliquer des droits contre le *dumping*. D'autres pays croient pouvoir se dispenser de formuler expressément une exception de ce genre. Il peut en résulter qu'à la conclusion d'un traité bilatéral contenant la clause de la nation la plus favorisée, l'un des Etats contractants se fait une toute autre idée que l'autre de la portée de cette clause.

Il paraît légitime de demander qu'une formule-type internationale de la dite clause soit rédigée de manière à exclure toute possibilité de pareilles équivoques. La rédaction proposée par le Comité Economique ne donne toutefois pas satisfaction à ce voeu. Les alinéas 2 et 3 qui précisent le sens de la règle principale énoncée à l'alinéa 1er, se bornent à déclarer, en effet, qu'il ne pourra être appliqué, dans les rapports avec un Etat jouissant du traitement de la nation la plus favorisée, de droits, taxes ou charges plus élevés que ceux frappant les produits d'un pays tiers quelconque. A cette disposition il peut être donné toutefois — et il est actuellement donné dans certains pays — une interprétation en vertu de laquelle, si l'application des droits les plus bas est subordonnée à l'exécution de certaines conditions, telles que la franchise de droits dans le pays exportateur ou l'absence de dumping, ces conditions peuvent également être imposées à la nation la plus favorisée. La formule-type proposée ne stipule donc pas avec une suffisante précision et clarté qu'il devra être fait application aux produits d'un pays admis au bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée, des droits les moins élevés perçus effectivement à la même date, indépendamment des conditions pouvant avoir été stipulées pour leur application. Il y aurait lieu, par conséquent, de la modifier sur ce point, en donnant, par exemple, aux alinéas 2 et 3 la rédaction suivante :

«En conséquence, les produits naturels ou fabriqués, originaires de chacune des parties contractantes ne seront en aucun cas assujettis, sous les rapports susvisés à des droits, taxes ou charges autres ou plus élevés, ni à des règles et formalités autres ou plus onéreuses que les plus favorables de ceux auxquels sont assujettis à la même époque les produits de même nature originaires d'un pays tiers quelconque, indépendamment des conditions exigées pour leur application vis-à-vis de ce dernier pays.

De même, les produits naturels ou fabriqués du territoire de chacune des parties contractantes à destination du territoire de l'autre partie ne seront en aucun cas assujettis, sous les mêmes rapports, à des droits, taxes ou charges autres ou plus élevés, ni à des règles et formalités plus onéreuses que les plus favorables de ceux auxquels sont assujettis à la même époque les mêmes produits destinés au territoire d'un autre pays quelconque, indépendamment des conditions pouvant avoir été exigées pour leur application vis-à-vis de cet autre pays.»

La question de savoir s'il conviendrait, en outre, d'ajouter à la clause de la nation la plus favorisée ou d'insérer en cas de besoin sous forme d'un article spécial dans les traités de commerce une stipulation dérogatoire relative à *l'anti-dumping* doit être examinée à part, mais ne saurait empêcher de donner à la clause une rédaction précise excluant toute possibilité d'équivoque.

Le Comité National Suédois estime qu'il importe à un haut degré que la formule-type proposée soit modifiée dans le sens susvisé et prie la Chambre de Commerce Internationale de vouloir bien user de son influence pour obtenir que la question soit mise à l'ordre du jour de la conférence du Comité Consultatif Economique qui doit avoir lieu au mois de mai prochain.»

Hinsichtlich der Antidumpingzölle nimmt hienach das schwedische Nationalkomitee den Standpunkt ein, daß Strafzölle, die gegen ein Dumping gerichtet sind, auf die Einfuhr aus meistbegünstigten Ländern zweifellos nur Anwendung finden dürfen, insofern hiefür eine Ausnahme von der Meistbegünstigung ausdrücklich vereinbart worden ist. Die Anwendung von Antidumpingzöllen ohne die ausdrückliche Vereinbarung einer solchen Ausnahme würde eine Verletzung der Meistbegünstigung darstellen.

Die Richtigkeit dieser Anschauung ist von Großbritannien dadurch anerkannt worden, daß es in seine Handelsverträge mit der Tschechoslowakei (vom 14. Juli 1923) und mit Österreich (vom 22. Mai 1924) ausdrücklich eine Dumpingklausel aufgenommen hat, welche allerdings nur den besonderen Fall des Valutadumpings ins Auge faßt. Tatsächlich bedeutet jeder Dumpingzoll eine der Meistbegünstigung widersprechende Diskrimination des davon betroffenen Landes, und diese Diskrimination ist um so gefährlicher, als es immer dem einseitigen Ermessen des Staates, der eine Antidumpingbestimmung in seinen Zollgesetzen hat — d. h. dem Ermessen bestimmter Behörden oder Organe —, überlassen bleibt, ob ein Dumping vorhanden ist und ob im einzelnen Falle die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einhebung eines Dumpingzollens gegeben sind. Manchmal spielt das behördliche Ermessen sogar bei der Frage mit, in welcher Höhe der Strafzoll eingehoben werden soll.

Die Frage des Dumpings bildet übrigens den Gegenstand besonderer Prüfung und Berichterstattung. Infolgedessen kann an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden. Nur soviel sei erwähnt, daß das gemeinsame Ziel aller Dumpinggesetze ist, durch

Strafzölle die Vorteile wettzumachen, welche sich für die ausländische Konkurrenz gegenüber der heimischen Produktion infolge der Verschiedenartigkeit der beiderseitigen Gesetzgebung und Verwaltung und der hievon beeinflussten wirtschaftlichen Verhältnisse, manchmal auch infolge positiver Maßnahmen der staatlichen Verwaltung oder privater Organisationen ergeben.

Man spricht von **sozialem Dumping**, wenn die Mangelhaftigkeit der sozialen Gesetzgebung eines Landes die Kosten der menschlichen Arbeit in abnormer Weise herunterdrückt und seiner Industrie hiedurch auf fremden Märkten einen Vorsprung verschafft; von **Valutadumping**, wenn die Entwertung des Geldes im Vergleich zu den Ländern mit vollwertiger Valuta eine außerordentliche Herabsetzung der Produktionskosten bewirkt; von **handelspolitischem Dumping**, wenn ein Staat durch Zölle beträchtlicher Höhe seiner Industrie die Möglichkeit schafft, auf Grund hochgehaltener Inlandspreise und der dadurch erzielten Gewinne zu Preisen zu exportieren, die außerordentlich niedrig sind und unter Umständen sogar unter den Gestehungskosten der Industrie des Einfuhrlandes liegen, oder wenn die natürlichen Konkurrenzbedingungen durch Gewährung von Exportprämien, Subventionen oder anderen Begünstigungen künstlich verschoben werden.

Hier setzen die **Ausgleichszölle** (**Countervailing duties**) ein, welche die zweite Kategorie der durch den schwedischen Antrag bekämpften Einbrüche in den Grundsatz der Meistbegünstigung bilden. Sie sind darauf gerichtet, das handelspolitische Dumping schon im Entstehen dadurch zu unterdrücken, daß sie Maßnahmen der Ausfuhrländer, die ein solches hervorrufen könnten, von vornherein unwirksam machen.

a) Die **einfachste und älteste** Form der Ausgleichszölle besteht darin, daß in allen Fällen, in denen für die Erzeugung oder den Export einer Ware **Prämien** oder **Subventionen** gewährt werden, der Einfuhrzoll um einen Betrag erhöht wird, der dieser Prämie oder Subvention gleichkommt. Ein Beispiel gesetzlicher Bestimmungen dieser Art bildet die **Sektion 303 des Tarifgesetzes der Vereinigten Staaten von Amerika**.

Sie hat folgenden Wortlaut:

“That whenever any country, dependency, colony, province, or other political subdivision of government, person, partnership,

association, cartel or corporation shall pay or bestow, directly or indirectly, any bounty or grant upon the manufacture or production or export of any article or merchandise manufactures or produces in such country, dependency, colony, province, or other political subdivision of government, and such article or merchandise is dutiable under the provisions of this Act, then upon the importation of any such article or merchandise into the United States whether same shall be imported directly from the country of production or otherwise, and whether such article or merchandise is imported in the same condition as when exported from the country of production or has been changed in condition by remanufacture or otherwise, there shall be levied and paid, in all such cases, in addition to the duties otherwise imposed by this Act, an additional duty equal to the net amount of such bounty or grant, however the same be paid or bestowed. The net amount of all such bounties or grants shall be from time to time ascertained, determined and declared by the Secretary of the Treasury, who shall make all needful regulations for the indentification of such articles and merchandise and for the assesment and collection of such additional duties.“

Das amerikanische Schatzamt wird durch diese Gesetzesbestimmung sozusagen zur obersten Aufsichtsbehörde darüber bestellt, ob in irgend einem Lande der Welt durch Organe der staatlichen oder lokalen Verwaltung, durch private Vereinigungen oder einzelne Personen Prämien auf die Erzeugung oder den Export irgend einer Ware gewährt werden. Es ist nicht notwendig, daß diese Prämie für den Export nach den Vereinigten Staaten gegeben wird, es genügt die Subventionierung des Exports nach irgendeiner anderen Richtung (z. B. vielleicht sogar die Gewährung einer staatlichen Garantie für Kredite im Rußlandgeschäft), um die Grundlage für die Verhängung eines Strafzolles zu schaffen. Man kann einem solchen Strafzoll auch unerwarteter Weise verfallen, weil man Halbfabrikate aus einem Lande bezogen hat, das den Export oder die Erzeugung dieser Halbfabrikate in irgendeiner Weise subventioniert, und man ist dieser Art stets in Gefahr, gegenüber der Industrie anderer Länder diskriminiert zu werden.

Man begreift die Besorgnisse, die den schwedischen Anregungen zugrunde liegen. Zur Rechtfertigung der angefochtenen Bestimmungen wird auf der anderen Seite auf die Notwendigkeit hingewiesen, zur Verhinderung des Dumping zu solchen Maßregeln

Zufucht zu nehmen, auch wenn sie vom rein technischen Gesichtspunkt eine Verletzung der Meistbegünstigung darstellen. Ihre Anwendung müsse nur in den Grenzen dessen bleiben, was billig und notwendig ist. Man brauche sich zur Rechtfertigung eines solchen Vorgehens nicht erst auf einen Notstand zu berufen. Eine triftigere Begründung als jede andere sei dadurch gegeben, daß die Erhebung von Kompensationszöllen für Waren eines Landes, das Prämien für ihre Erzeugung gewährt, keine der Meistbegünstigung zuwiderlaufende Diskrimination darstelle, sondern vielmehr selbst ein Schutz gegen Diskrimination sei. Allerdings sei diese Begründung nur stichhaltig, wenn ein solcher Kompensationszoll tatsächlich notwendig sei, um die Gleichheit der Konkurrenzbedingungen herzustellen.

b) Bei den Ausgleichszöllen für Produktions- und Exportprämien hatte es jedoch nicht sein Bewenden. Man sieht Ausgleichszölle auch für den Fall vor, daß ein Land versucht, der heimischen Industrie durch das Verbot oder die Beschränkung der Ausfuhr bestimmter Rohstoffe oder Halbfabrikate oder durch die Erhebung von Ausfuhrzöllen einen indirekten Vorteil gegenüber derjenigen des Auslandes zu verschaffen. Sie werden in diesem Fall als eine Maßregel zur Sicherung des Rohstoffbedarfs der eigenen Industrie und zur Abwehr künstlicher Preissteigerungen der Rohstoffe gerechtfertigt.

So ist beispielsweise nach T.-Nr. 401 des amerikanischen Tarifs Holz von Kiefern, Fichten, Zedern und Western Hemlock in rohen Stämmen zollfrei, wenn es aus einem Lande kommt, in welchem innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten vor dem Tage der Einfuhr in die Vereinigten Staaten kein Verbot und keine Beschränkung der Ausfuhr für diese Hölzer bestanden hat, während es anderenfalls mit einem Dollar für 1000 Bordfuß zu verzollen ist.

Nach T.-Nr. 1301 unterliegt Druckpapier einem Zoll von $\frac{1}{4}$ Cent für das Pfund und von 10 % des Wertes. Wenn es jedoch aus einem Lande stammt, das die Ausfuhr von Druckpapier, Holzstoff, Zellstoff oder Schleif- und Zelluloseholz verbietet, beschränkt oder mit Ausfuhrabgaben irgendwelcher Art belastet und sich weigert, dem Verlangen nach Aufhebung dieser Beschränkungen und Ausfuhrabgaben nachzukommen, kann ein Zuschlagszoll von 10% vom Wert und außerdem ein Betrag erhoben werden, der dem Ausfuhrzoll oder der Ausfuhrabgabe gleichkommt.

c) Endlich kommen auch noch Strafzölle zu dem Zweck vor, die Zölle für bestimmte Waren nicht über diejenigen des eigenen Tarifs steigen zu lassen, wobei der Gedanke zugrunde liegen mag, ein **Z o l l d u m p i n g** dadurch zu verhindern, daß der Zollschutz und damit die Gewinnmöglichkeit im Inlandsgeschäft gleichgestellt werden.

So bestimmt z. B. T.-Nr. 369 des amerikanischen Tarifs, daß Automobile und Motorräder mit 25% vom Werte zu verzollen sind. Wenn jedoch ein Land auf einen dieser Artikel bei seiner Einfuhr aus den Vereinigten Staaten einen Zoll legt, der höher ist als der im amerikanischen Tarif vorgesehene, wird dieser Artikel, wenn er unmittelbar oder mittelbar aus dem betreffenden Lande nach den Vereinigten Staaten eingeführt wird, einem Zoll von gleicher Höhe unterworfen, wie er in diesem Lande für die gleiche aus Amerika eingeführte Ware angewendet wird. Dieselbe Bestimmung enthält T.-Nr. 371 für Fahrräder und Fahrradbestandteile und T.-Nr. 1302 für Pappe.

Diese Tarifbestimmungen führen in die Zollpolitik den Begriff der Reziprozität in einem bisher nicht gekannten Ausmaß ein. Man schließt keine Tarifverträge, fügt aber, um auf die fremden Zölle drücken zu können, in das eigene Zollgesetz Bestimmungen ein, welche für einzelne Positionen die tarifarische Reziprozität bedingen. Ein solcher Vorgang würde, auf einen größeren Teil des Tarifs ausgedehnt, zu einer völligen Umwälzung der handelspolitischen Methoden führen. Man kann nicht Meistbegünstigung für sich verlangen und selbst Reziprozitätspolitik schärfster Form betreiben.

Mit der Meistbegünstigung ist die Erhebung von Ausgleichszöllen übrigens in keinem der angeführten Fälle vereinbar. Das Verlangen ist gerechtfertigt, bei der Formulierung der Meistbegünstigungsklausel darauf besondere Rücksicht zu nehmen und den Grundsatz aufzustellen, daß die Anwendung von Ausgleichszöllen gegenüber meistbegünstigten Ländern nur dann statthaft ist, wenn eine dahingehende Ausnahme von der Meistbegünstigung ausdrücklich vereinbart und zugestanden wurde.

Die Bestimmungen des amerikanischen Tarifs machen allerdings den Eindruck, daß sie auf besondere Fälle zugeschnitten sind, und es ist möglich, daß sich infolgedessen in der Praxis ein Widerstreit mit bestehenden Meistbegünstigungsansprüchen nicht ergibt. In jedem Falle besteht jedoch die Gefahr, daß ein Präjudiz ge-

schaffen wird, dessen Bedeutung größer werden kann, als man erwartet, wenn das gegebene Beispiel Nachahmung findet.

Obwohl kaum ein Zweifel über die Gesichtspunkte bestehen kann, die für die Beurteilung dieser Frage maßgebend sind, wird es sich doch empfehlen, die Entscheidung aufzuschieben, bis vollständigeres Material beschafft und den einzelnen Nationalkomitees Gelegenheit gegeben ist, zu der in dem Berichte des Comité Economique nicht berührten Frage der Dumping- und Ausgleichszölle und zu der Anregung des schwedischen Nationalkomitees Stellung zu nehmen. Hiefür spricht übrigens auch der enge Zusammenhang mit der Gesamtheit der Dumpingfrage, die, wie erwähnt, ihrer endgültigen Erledigung durch die Internationale Handelskammer noch harret und den Gegenstand gesonderter Berichterstattung bildet.



INHALT

	Seite
I. Die Formulierung der Meistbegünstigungsklausel durch den wirtschaftlichen Ausschuß des Völkerbundes	1
II. Ausnahmen von der Meistbegünstigung	5
A) Allgemeine Ausnahmen	5
1. Die Grenzverkehrsklausel	5
2. Die Zollunionsklausel	6
3. Die Formulierung dieser beiden Klauseln	7
B) Besondere und fallweise Ausnahmen	7
1. Regionale Ausnahmen	8
a) Der Völkerbund über die regionalen Ausnahmen	8
b) Die Stellung der Internationalen Handelskammer zur Frage der Zulässigkeit regionaler Ausnahmen	10
c) Regionale Vorbehalte in den Handelsverträgen	11
d) Regionale Vorbehalte für den Handel mit Kolonialgebieten	17
e) Die Bedeutung der regionalen Ausnahmen für die wirtschaftliche Organisation Europas	21
Anträge	28
2. Ausnahmen für Kollektivverträge	31
3. Ausnahmen von der Meistbegünstigung im Hinblick auf Zollkontingente sowie auf Antidumping- und Ausgleichszölle	35
a) Die Stellungnahme des Völkerbundes zu diesen Fragen	35
b) Die Stellungnahme der Internationalen Handelskammer zur Frage der Zollkontingente	39
aa) Frühere Beschlüsse und Berichte	39
bb) Schlußfolgerungen und Anträge	43
c) Die Stellungnahme der Internationalen Handelskammer zur Frage der Antidumping- und Ausgleichszölle	45
aa) Frühere Beschlüsse und Berichte	45
bb) Schlußfolgerungen und Anträge	47

ANHANG

Ausnahmen von der Meistbegünstigung zugunsten von Antidumping- und Ausgleichszöllen (Countervailing duties). (Aus „Bericht über die Meistbegünstigungsklausel, erstattet von Richard Riedl für den Amsterdamer Kongreß der Internationalen Handelskammer 1929“)	50
---	----